



Revisión Independiente de Programa de País

Panamá 2021–2024

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>) Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las

Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo, 2025
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-605-2
Febrero 2025
IDB-TN-03375

**Revisión Independiente
de Programa de País**

Panamá 2021-2024

Oficina de Evaluación y Supervisión

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO DEL PAÍS	1
	A. Situación macroeconómica	2
	B. Desarrollo social.....	3
	C. Desarrollo productivo	5
III.	RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DEL GRUPO BID CON EL PAÍS	7
IV.	RELEVANCIA DEL PROGRAMA PAÍS.....	13
	A. Descripción del programa país	13
	B. Alineación del programa e integración de temas transversales.....	17
V.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PAÍS	20
VI.	CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA PAÍS A LOS OBJETIVOS	25
VII.	CONCLUSIONES	37

[REFERENCIAS](#)

Anexo: [Información Complementaria](#)

[Respuesta de la Administración de BID y BID Invest](#)

Este documento fue preparado por Jorge Gallego (líder de equipo), Fernando Barbosa (co-líder de equipo), Gunnar Gotz, Anais Anderson, Abdonel Devilme, Federico Fraga, Pablo Fleiss e Ingrid Garay bajo la supervisión de Alejandro Soriano (Líder del Clúster de Países) y la dirección de Marialisa Motta, directora de OVE.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAIPI	Centros de Atención Integral de la Primera Infancia
CCF	Facilidad de Crédito Contingente para Desastres Naturales y Emergencias de Salud Pública (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CDC	Documento de Retos de Desarrollo del País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
CGS	Con garantía soberana
CID	Departamento de Países de Centroamérica
CPD	Documento de Programa de País
CPE	Evaluación de Programa de País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
DEF	Marco de Efectividad en el Desarrollo (<i>por sus siglas en inglés</i>)
DGI	Dirección General de Ingresos
EBP	Estrategia del Banco con el País
FBCF	Formación Bruta de Capital Fijo
FGP	Fondo de Garantías de Panamá
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICPR	Revisión Independiente de Programa de País (<i>por sus siglas en inglés</i>)
IDAAN	Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
INV	Préstamo de inversión (<i>por sus siglas en inglés</i>)
Grupo BID	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo
GEI	Gases de Efecto Invernadero
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA/GAVI	Ministerio de Salud
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NR	No reembolsable
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Objetivo Estratégico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos de apoyo a reformas de política (<i>por sus siglas en inglés</i>)
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (<i>por sus siglas en inglés</i>)

PP	Programa de País
PTF	Productividad Total de los Factores
RE	Resultado Esperado
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación
SGS	Sin Garantía Soberana
SPNF	Sector Público No Financiero
TCP	Operación de Cooperación Técnica (<i>por sus siglas en inglés</i>)
TFFP	Facilidad de Financiamiento para el Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación

RESUMEN EJECUTIVO

Propósito. Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analiza la relevancia de la última Estrategia Banco País (EBP) y la relevancia, implementación y contribución del programa país (PP) del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID) con Panamá para el periodo comprendido entre el 16 de junio de 2021 al 30 de junio de 2024. La ICPR busca proveer a los Directorios del Grupo BID información útil para apoyar su consideración de la futura EBP y del PP correspondiente. Adicionalmente, la ICPR puede proveer al Gobierno del país y a otros actores externos una perspectiva independiente sobre el trabajo del Grupo BID en Panamá. La ICPR se basa en una revisión documental y triangulación de información con especialistas del Grupo BID y contrapartes externas. Los métodos, herramientas y procesos utilizados siguen las Guías de Implementación de las Revisiones Independientes de Programa de País (documento [RE-348-10](#)).

Contexto del país. Panamá ha logrado mantener por décadas una de las mayores tasas de crecimiento de la región, impulsada por los recursos aportados por el Canal y su apertura a la inversión extranjera y doméstica. Este crecimiento, aunque volátil por su alta exposición a choques externos (incluyendo los derivados del cambio climático), facilitó una sostenida reducción de las tasas de pobreza y el surgimiento de una importante clase media. Sin embargo, el sector público aún enfrenta desafíos para atender la creciente demanda por servicios públicos de calidad y para compensar la gran disparidad de acceso de casi un tercio de la población en regiones rurales y comarcas indígenas, cuyas tasas de pobreza más que duplican el promedio nacional. Panamá se ha consolidado como un centro logístico global con un gran desarrollo de infraestructura de transporte y avances en conectividad digital, especialmente en zonas urbanas. La escala del sistema financiero es notable, pero existen desigualdades de acceso para las MIPYMES (que dan cuenta de más del 97% de las empresas del país) con potenciales efectos sobre su productividad y un sesgo de género en el acceso a las oportunidades productivas. El país enfrenta un serio desafío de productividad: el crecimiento de la última década fue sustentado mayormente por la acelerada acumulación de capital físico, que contrarrestó pérdidas netas en la productividad de la economía. Entre los factores que limitan la productividad se encuentran la falta de recursos humanos con habilidades críticas (por deficiencias en la calidad de la educación y falta de inversión en formación asociada a altos niveles de informalidad en el mercado laboral), y debilidades estructurales en la gestión pública (incluyendo rigideces en los mecanismos para promover la transparencia y brechas en las capacidades para gestionar la provisión de servicios a nivel territorial). Por otra parte, la alta dependencia del crecimiento económico pasado de los flujos de inversión resalta la importancia de preservar las condiciones para continuar atrayéndolos, particularmente en vista de la reciente decisión judicial y protestas sociales que llevaron al cierre del mayor proyecto minero del país, un proyecto con alta visibilidad, cuyo efecto económico era importante para el país.

Cuadro 1. Objetivos estratégicos (OE) de la EBP

Área prioritaria 1: Modernización de la gestión pública
OE1. Aumentar la efectividad de la administración tributaria
OE2. Promover la transformación digital de la administración pública
Área prioritaria 2: Mejorar la provisión de servicios básicos
OE3. Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables
OE4. Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo
Área prioritaria 3: Reactivar y diversificar la actividad productiva
OE5. Ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos
OE6. Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital
OE7. Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental
OE8. Desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura

Objetivos de la Estrategia. En ese contexto, la EBP fijó 8 objetivos estratégicos (OE) que se esperaban avanzar a través de 23 resultados esperados (RE). Estos objetivos (representados por el conjunto de OE y sus respectivos RE) se definieron bajo tres áreas prioritarias: (i) modernizar la gestión pública; (ii) mejorar la provisión de servicios básicos, y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva (Ver Cuadro 1).

Relevancia de los objetivos y del diseño de la Estrategia. Los objetivos de la EBP en las tres áreas prioritarias –gestión pública, provisión de servicios básicos y productiva– fueron relevantes debido a su congruencia con los retos de desarrollo identificados en el diagnóstico de contexto, con las prioridades del país formuladas en el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024, y con las prioridades institucionales del Grupo BID. Sin embargo, la relevancia de los objetivos de *gestión pública* se vio disminuida por su débil conexión con desafíos claves del país que incluían mejorar la gestión pública en forma más integral que solo la administración tributaria y digitalización, fortalecer la gobernanza territorial (incluyendo la capacidad local para gestionar servicios básicos), y promover la transparencia y el combate a la corrupción. Los objetivos relativos a la *provisión de servicios básicos* fueron relevantes debido a su buena articulación con los dos desafíos sociales claves del país: promover la inclusión social de las poblaciones vulnerables y fomentar el desarrollo del capital humano.

Por su parte, la relevancia de los objetivos en el área *productiva* fue reducida porque no abordaron los cuellos de botella identificados para atender el desafío clave de dinamizar la productividad del país, tales como reducir la informalidad, fortalecer el marco institucional para facilitar el financiamiento y el desarrollo de infraestructura, así como facilitar ganancias de productividad y la articulación de las cadenas de valor de las grandes empresas, que dan cuenta de la mayor parte de la actividad económica del país. Además, no se abordó el desafío de adecuación del capital humano a las necesidades del mercado laboral, incluyéndose objetivos en educación temprana y general, pero no objetivos más directamente relacionados a la formación vocacional o técnico-profesional. En lugar de ello, los objetivos en el área productiva se enfocaron en MIPYMES, brechas de género, conectividad y adopción digital, servicios de infraestructura sustentable, y el desarrollo de los sectores de turismo y agricultura; todos temas relevantes, pero sin que la EBP ofreciera una argumentación sobre como podían atender el desafío clave de elevar la productividad del país. Los objetivos en el área productiva tampoco atendieron dos riesgos clave que se agudizaron en el periodo: preservar un ambiente de negocios favorable a la inversión y asegurar un desarrollo ambientalmente sostenible.

En resumen, los objetivos cubrieron necesidades y prioridades del país, pero la EBP tuvo debilidades en su selectividad estratégica porque no presentó una argumentación que justificara la selección de los objetivos ni anticipara cómo el Grupo BID iba a lograr contribuir a ellos durante el relativamente corto periodo de vigencia de la EBP. Además, tres factores de diseño disminuyeron la relevancia de la EBP. Primero, la EBP tuvo algunas debilidades en la definición y estructuración jerárquica de los objetivos, lo que restó claridad a la teoría de cambio con la que el Grupo BID se proponía avanzarlos. Segundo, la EBP tuvo brechas en sus mecanismos de monitoreo, al incluir indicadores de progreso que *ex ante* se podía anticipar que serían de difícil seguimiento pues ni siquiera se contaba con valores actualizados al momento de diseñar la matriz de resultados de la EBP. Tercero, la EBP tuvo debilidades en la identificación y mitigación de riesgos, con un enfoque en riesgos generales en lugar de los riesgos específicos que podían afectar la contribución del programa del Grupo BID con el país, entre los que se incluían las perennes demoras en la ejecución por el rol de la Contraloría.

Programa de país (PP). El PP consistió en 122 operaciones con garantía soberana del BID y 38 operaciones sin garantía soberana de BID Invest por un total de US\$3.491 millones. Casi dos tercios del monto de este PP fue aprobado durante el periodo de revisión: el BID aprobó US\$1.215 millones, incluyendo 13 préstamos, 50 cooperaciones técnicas, una facilidad de crédito contingente para desastres naturales y emergencias de salud pública, una donación de préstamo de inversión y dos líneas de crédito condicional; mientras el BID Invest aprobó diez préstamos y garantías por US\$425 millones, además de US\$448 millones bajo la facilidad de financiamiento para el comercio exterior (TFFP, por sus siglas en inglés). El PP también incluyó 64 operaciones aprobadas anteriormente: 58 que tenían un total de US\$1.403 millones pendientes de desembolsar al inicio del periodo y seis operaciones totalmente desembolsadas para las que se elaboró un Informe Ampliado de Supervisión en el periodo.

El PP mantuvo un uso significativo de préstamos de apoyo a reformas de política (PBL), que dieron cuenta del 54% de las aprobaciones del BID, un porcentaje similar al periodo anterior. Respecto a los préstamos de inversión, se incrementó el uso de la modalidad de crédito global para financiar a las MIPYMES con pocos resultados hacia atender el desafío de aumentar la productividad del país, al mismo tiempo que disminuyó drásticamente el uso de las otras modalidades de inversión específica y de obras múltiples, restando apoyo a objetivos clave vinculados a la provisión de servicios básicos para poblaciones vulnerables e infraestructura. Por su parte, BID Invest duplicó sus aprobaciones en comparación con el periodo anterior, impulsado por el mayor uso de TFFP y por el crecimiento de préstamos de largo plazo apoyado por el uso de herramientas financieras innovadoras.

Además, el Grupo BID mostró flexibilidad ante la continuación de los efectos de la pandemia, integrando la respuesta al COVID-19 en nuevas operaciones, reformulando operaciones existentes para redireccionar recursos, y aprobando un crédito contingente como herramienta de prevención. En algunos sectores como MIPYME y turismo, el Grupo BID coordinó esfuerzos, combinando fondos públicos y privados para avanzar hacia los objetivos fijados. Finalmente, la EBP había propuesto integrar tres temas transversales al PP: género y diversidad, sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y fortalecimiento institucional. Estos se integraron al PP, destacándose que casi todas las operaciones de *gestión pública* integraron el tema de fortalecimiento institucional, la mayoría de las operaciones de *servicios básicos* integraron el tema de género y diversidad, y la mayoría de las operaciones *productivas* integraron el tema de cambio climático.

Alineación del programa a los objetivos de la EBP. El PP logró alinearse fuertemente con cinco de los ocho OE de la EBP y la gran mayoría de los RE (19 de 23). El PP se alineó fuertemente a todos los OE en las áreas prioritarias de *gestión pública* y *provisión de servicios básicos*; y débil hacia casi todos los OE en el área *productiva*. En el área de gestión pública, la alineación del programa a los objetivos fue fuerte gracias a la presencia en el programa de proyectos de inversión de alcance suficiente (p.ej. en el objetivo de fortalecer la administración tributaria). En el área de provisión de servicios básicos, el uso de cooperaciones técnicas complementarias (p. ej. en el objetivo de aumentar la *calidad y pertinencia de la educación*), y un diseño claramente enfocado en las poblaciones objetivo (p. ej. en el objetivo de acceso y calidad de servicios) contribuyeron a reforzar la alineación. En cambio, en algunos objetivos en el área de actividad productiva, las debilidades de alineación del PP con la EBP se debieron a un *foco indirecto*, cuando el programa solo podía contribuir indirectamente a través de operaciones que perseguían otros objetivos (p. ej. en inclusión financiera de las mujeres), o *alcance limitado*, cuando el programa tuvo una escala limitada respecto a la ambición del objetivo (p. ej. en el desarrollo

de servicios para el crecimiento sostenible del turismo y la agricultura). En resumen, el PP tenía debilidades ex-ante en el área *productiva*, ya que tenía baja factibilidad de contribuir a los objetivos fijados, aun si se hubiese implementado según lo esperado.

Implementación del programa. El 85% de los préstamos planeados por el BID en los ejercicios anuales de programación fueron aprobados, lo que refleja un alto nivel de previsibilidad y buen diálogo con las contrapartes en el país, aunque hubo operaciones previstas que no fueron finalmente aprobadas, particularmente un PBL destinado a apoyar reformas de fortalecimiento fiscal. Las cancelaciones, que fueron de cerca del 3% del monto del PP, no afectaron significativamente el apoyo a los objetivos. En contraste, hubo importantes reformulaciones por la pandemia para redireccionar fondos a programas de transferencias monetarias a personas en situación de pobreza o vulnerables, y adaptar y reabrir centros infantiles afectados por la pandemia. Esto demostró la adaptabilidad del BID ante la agudización de choques externos, pero también redireccionó una importante masa de recursos que limitó la capacidad del programa de contribuir a objetivos clave de la EBP, particularmente los relacionados a la provisión de servicios básicos en zonas rurales e indígenas. Las operaciones siguieron enfrentando desafíos de ejecución similares a los encontrados en la evaluación de país anterior realizada por OVE en 2019, incluyendo los relacionados con el control previo de la Contraloría General de la República, que continúa siendo el mayor reto para la ejecución, restricciones en la asignación presupuestaria, baja capacidad institucional de algunas unidades ejecutoras y alta rotación de su personal técnico. La pandemia exacerbó estos obstáculos, debilitando especialmente el apoyo a la provisión de servicios básicos, educación y turismo. Finalmente, el limitado avance en el fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales restó el apoyo que estos podrían haber brindado para aliviar los desafíos de implementación.

Contribución del programa a los objetivos. El PP tuvo mayores contribuciones hacia tres de los ocho OE: *promover la transformación digital de la administración pública* (OE2), *mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo* (OE4) y *ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos* (OE5). Estas mayores contribuciones se asociaron a la presencia de uno o varios de los siguientes factores: (i) la *correspondencia* entre el alcance del objetivo y la dimensión del PP que lo apoyó; (ii) el sustento de un *foco* de largo plazo en los objetivos, lo cual ayudó a superar los problemas de implementación; o (iii) la utilización de un enfoque multisectorial ya sea aprovechando *complementariedades* entre el BID y BID Invest o *involucrando a diferentes sectores gubernamentales*. En contraste, el PP tuvo menores contribuciones hacia los otros cinco objetivos, entre los que se encuentran desafíos clave para el país, como lo es la provisión de servicios básicos para las poblaciones vulnerables. Estas menores contribuciones se asociaron a factores como: (i) *debilidades de alineación* ex-ante, (ii) *falta de madurez* de las operaciones relacionadas que no hacía esperable su contribución; (iii) la *ausencia de evidencia* sobre la contribución a los objetivos a pesar de reportar avances en productos; o (iv) *problemas de implementación* aun cuando las operaciones ya estaban maduras.

En el área prioritaria de gestión pública, el PP contribuyó desplegando un apoyo secuencial con foco de largo plazo en *promover la transformación digital de la administración pública*. El préstamo Panamá en Línea, aprobado en 2016, contribuyó a digitalizar el 91% de los 450 trámites previstos. El apoyo continuó con varias cooperaciones técnicas y un PBL que impulsó la simplificación y digitalización de trámites como permisos de construcción o el uso de la firma digital en instituciones públicas. El foco en transformación digital ha continuado mediante la aprobación de operaciones más recientes en ciberseguridad, inclusión digital y digitalización de la justicia, pero aún sin resultados a la fecha

de cierre de este informe, dada su reciente aprobación y bajo nivel de ejecución. Por su parte, la contribución a *aumentar la efectividad de la administración tributaria* fue baja, debido a retrasos en la ejecución de los principales préstamos vinculados.

En el área prioritaria de servicios básicos, la contribución del PP a *cerrar las brechas en acceso a servicios básicos de calidad* fue dispar: hubo una contribución media a los objetivos de *inmunización contra el COVID-19* (alcanzando el 70% de la meta prevista de personas vacunadas) y *cobertura urbana de tratamiento de aguas residuales* (donde se apoyó la puesta en marcha de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el área metropolitana de Panamá conectando al menos 700 mil personas), pero los otros proyectos que atendían este objetivo terminaron redireccionando recursos a transferencias monetarias y cancelando sus productos relacionados. Por otro lado, la contribución a la *mejora en el acceso a servicios de salud para poblaciones indígenas, acceso a agua potable, y a la mejora de la eficiencia y focalización de los programas de protección social* fue baja por demoras en la implementación, reformulaciones de proyectos que restaron apoyo y falta de evidencia sobre contribución a los objetivos. En educación, la contribución fue media, con mayores avances hacia *incrementar la asistencia escolar en primera infancia* (incluyendo el fortalecimiento de los Centros de Atención Integral de la Primera Infancia y el desarrollo de guías y estándares de calidad a nivel nacional) y *disminuir el abandono escolar* (aumentando la tasa de retención en las regiones y colegios beneficiarios). En contraste, la contribución a *mejorar la calidad del aprendizaje en la educación básica* fue menor por demoras de implementación y por falta de evidencia sobre su contribución.

En el área prioritaria productiva, la contribución a *ampliar el acceso al crédito* fue media gracias a un enfoque multisectorial que generó complementariedades, donde el BID se enfocó en empresas más pequeñas y BID Invest en empresas de mayor tamaño. En contraste, el PP tuvo baja contribución hacia *reducir las brechas de género en acceso al crédito* por carecer de un programa enfocado en el objetivo. La contribución a *mejorar la conectividad y adopción digital* también fue baja debido a que las operaciones más importantes aun no son lo suficientemente maduras y que no se reportaron resultados en el acceso a servicios en línea para poblaciones de bajos ingresos. En infraestructura, el PP contribuyó a mejorar la *conectividad vial en zonas rurales e indígenas* gracias a la construcción de 125 km de carretera, pero no ha habido *reducciones de plazos de despacho en la frontera norte* ni en el *acceso al servicio de electricidad* por problemas de implementación y proyectos aún en etapas tempranas. Tampoco hubo contribuciones significativas hacia *aumentar la participación de energías renovables* o la *participación laboral femenina en sectores de infraestructura*. Finalmente, en agricultura y turismo, el PP contribuyó a la *reactivación del turismo* y al *acceso al capital cultural y natural del país* mediante la restauración y reapertura de la fortificación de San Lorenzo y el edificio de la Aduana en Portobelo. Además, apoyó el turismo incrementando el número y volumen de préstamos otorgados a empresas del sector, facilitando su acceso a financiamiento. Finalmente, el PP tuvo una contribución baja a *aumentar productividad agrícola y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*, objetivos cuyo alcance hubiese requerido un abordaje más integral y complementario entre las diferentes intervenciones.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Esta Revisión Independiente de Programa de País (ICPR) analiza la última Estrategia Banco País (EBP o la estrategia) y el programa de país (PP, o el programa) del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con Panamá para el periodo 2021-2024.** Según el Protocolo para Productos País (documento [RE-348-8](#)) de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), las ICPR se enfocan en la rendición de cuentas. En esta línea, la ICPR no formula recomendaciones, sino que deriva conclusiones para informar la consideración de la futura EBP con Panamá por parte del Directorio y para que la Administración las tenga en cuenta, de considerarlas útiles, en el diseño y ejecución de la futura EBP y PP.
- 1.2 **La ICPR se basa en una revisión documental y triangulación de información con especialistas del Grupo BID y contrapartes externas.** Los métodos, herramientas y procesos utilizados en esta ICPR siguen las Guías de Implementación de las Revisiones Independientes de Programa de País (documento [RE-348-10](#), en adelante las *Guías*). Según estas, las ICPR se basan en una revisión sistemática de la información documental de las operaciones del PP e insumos provistos por los jefes de equipo de todas las operaciones del PP, personal gerencial del Grupo BID en Panamá y contrapartes externas clave.
- 1.3 **La ICPR consta de siete secciones.** La primera es esta introducción. La segunda resume el contexto del país, basándose en los diagnósticos del Grupo BID (Retos de Desarrollo del País, o CDC, por sus siglas en inglés) y de otros entes de desarrollo. La tercera sección analiza la relevancia de la EBP, considerando la selectividad de los objetivos planteados y su calidad de diseño. La cuarta sección analiza la relevancia del PP enfocándose en la factibilidad de contribución de las operaciones que lo conforman. La quinta sección examina la implementación del PP, reportando sobre su ejecución y desempeño (incluyendo tiempos, costos y el rol de los sistemas nacionales). La sexta sección analiza la contribución del PP a los objetivos de la EBP, identificando factores asociados a mayores o menores contribuciones. La séptima sección resume las conclusiones de la ICPR.

II. CONTEXTO DEL PAÍS

- 2.1 **Panamá posee una de las economías más abiertas de América Latina y el Caribe (ALC) y ha logrado posicionarse como un centro comercial y financiero global.** Desde 1999, el país es propietario del icónico Canal de Panamá¹, por donde transita cerca del 5% del comercio marítimo global, generando ingresos parafiscales para el país de alrededor del 3% del Producto Interno Bruto (PIB) ([FMI, 2023](#)). Este ingreso es comparable al de un recurso natural, representando además una importante fuente de divisas². Aprovechando su privilegiada ubicación geográfica como puente entre los océanos Pacífico y Atlántico, la economía panameña es una de las más abiertas de la región, tanto en términos de flujos de

¹ En 1977, Panamá y Estados Unidos firmaron los Tratados Torrijos-Carter, estableciendo una transición en la administración del Canal de Panamá. Este proceso culminó el 31 de diciembre de 1999, cuando Panamá asumió el control total del Canal a través de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

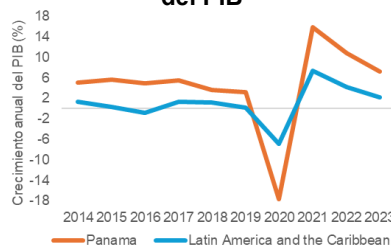
² La exportación de servicios por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), 100% propiedad del gobierno, representó un 6,1% del PIB en 2023, alrededor de la mitad de los cuales fueron transferidos al fisco panameño. A modo de comparación, la exportación de productos de cobre por parte de CODELCO, la empresa estatal de Chile, representó alrededor del 4% del PIB chileno de ese año ([BM, 2024b](#)).

capitales como de comercio exterior³. Además, el país ha logrado desarrollar un pujante sector de servicios de valor agregado en los ámbitos inmobiliario, logístico y financiero que, junto con el Canal, representaron cerca de 40% del PIB en 2023.

A. Situación macroeconómica

2.2 **Panamá ha venido creciendo a un ritmo que cuadruplicó el promedio de ALC, aun teniendo en cuenta la caída causada por la pandemia.** Entre 2014 y 2023, el PIB de Panamá se expandió a una tasa promedio anual de 4,1%, cuatro veces superior al promedio de ALC de 1,0%. La construcción pública y privada fue responsable por la cuarta parte del crecimiento total del período, impulsada tanto por el Canal y su ampliación (que desarrolló un tercer carril de circulación, permitiendo el paso de buques de casi tres veces más capacidad) como por la expansión sin precedentes de inmuebles comerciales⁴. La pandemia provocó una caída del PIB del 17,9% en 2020, mayor que en el resto de la región, pues la paralización del comercio afectó particularmente a Panamá, pero la recuperación del crecimiento fue rápida⁵, alcanzando un 15,3% en 2021 (Gráfico 2.1). Gracias a su crecimiento sostenido, Panamá ya cuenta con uno de los mayores PIB per cápita de ALC⁶.

Gráfico 2.1. Crecimiento anual del PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2024.

2.3 **Panamá ha adoptado un modelo que combina una muy baja presión tributaria con una alta tasa de inversión, mayormente privada.** Entre 2014 y 2022, los ingresos tributarios promediaron 14% del PIB, el nivel más bajo de ALC y mucho menor que el promedio regional de 21% (OCDE, 2024). La baja recaudación responde tanto a reducidas tasas impositivas como a ineficiencias en la recaudación. Esto limita la capacidad financiera del sector público para implementar políticas redistributivas y sustentar la inversión pública. En contraste, y en parte gracias a este modelo fiscal, Panamá ha sido altamente receptivo a la inversión privada. La Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), en su mayor parte privada, promedió 35% del PIB de 2014 a 2022, destacándose tanto a nivel regional (19% en ALC), como global (22% en promedio en los países miembros de la OCDE).

2.4 **Sin embargo, el crecimiento de Panamá es sensible a choques externos, debido a su exposición a los flujos comerciales globales y a eventos climáticos extremos.** La economía real depende significativamente de los flujos de comercio global a través del Canal⁷. En términos de equilibrio externo, Panamá registra déficits persistentes en cuenta corriente (5,5% del PIB en 2014-2023), que han sido cubiertos por inversión extranjera directa, que promedió el 5,3% del PIB en 2014-

³ La suma de exportaciones e importaciones representó 100% del PIB en 2023, comparada con un 62% en promedio en ALC.

⁴ El crecimiento del sector servicios alrededor de las actividades del Canal estimuló una fuerte demanda por construcción no residencial. Durante más de una década, la construcción no residencial creció a un promedio anual superior al 20% (CID Harvard, 2017).

⁵ El PIB creció 15,3% en 2021, 10,8% en 2022 y 7,4% en 2023, superando las tasas prepandemia.

⁶ PIB per cápita en dólares corrientes en 2023 (BM, 2024). En 2023, solo dos países prestatarios del BID (Bahamas y Guyana) tuvieron un PIB per cápita superior al de Panamá.

⁷ El sector transporte representó el 39,5% de las exportaciones panameñas en 2022 (MEF, 2023a).

2023. Desde 1904, Panamá adoptó el dólar como moneda oficial, mejorando la previsibilidad para los agentes económicos. Por otra parte, el país enfrenta riesgos crecientes debido a fenómenos climáticos como sequías, cada vez más frecuentes e intensas. Estas ya han generado consecuencias significativas para la agricultura (con impactos directos sobre los cultivos), la generación de energía (donde casi 40% de la capacidad instalada es hidroeléctrica⁸) y la disponibilidad de agua para la operación del Canal (que depende de agua dulce almacenada en represas). A fines de 2023, el Canal tuvo que restringir tránsitos debido a la mayor sequía en 75 años, reduciéndose en un 21% el tránsito en el año fiscal 2024 respecto a 2023. Finalmente, se estima que al menos 6% de la población del país vive bajo el riesgo de desplazamiento debido al aumento del nivel del mar.

- 2.5 **En este contexto, Panamá ha mantenido una política fiscal prudente que le ha permitido un acceso estable al financiamiento externo, pero la deuda pública ha crecido significativamente luego de la pandemia.** Durante la década 2010-2019, la deuda bruta del sector público no financiero se mantuvo relativamente estable, promediando 38% del PIB, y el balance primario se situó cerca del equilibrio (déficit promedio de 0,3% en el período)⁹. En respuesta a la crisis provocada por la pandemia, la deuda aumentó al 65% del PIB en 2020 y sigue en 62% en 2024. Desde entonces, dos de las tres principales agencias de riesgo rebajaron la calificación de la deuda soberana al mínimo nivel dentro del grado de inversión¹⁰. A pesar del aumento de la deuda y la percepción de riesgo, Panamá continúa accediendo a los mercados de capitales en condiciones favorables¹¹.

B. Desarrollo social

- 2.6 **El crecimiento ha contribuido a reducir la pobreza en las últimas décadas, aunque persisten profundas desigualdades.** Tras más de dos décadas de reducción sostenida, la tasa de pobreza monetaria se redujo del 33,8% en 2003 al 14,3% en 2023 ([CEPAL, 2024](#)). A pesar de estos avances, el acceso a oportunidades de progreso económico continúa desfavoreciendo a los segmentos más pobres de la población, que enfrentan mayores tasas de desempleo (11% entre los más pobres vs. 6,3% en la población en general) y elevada informalidad laboral (92% entre los más pobres vs. 48% en general) ([Panamá Sin Pobreza, 2024](#)). Panamá sigue ocupando el tercer lugar con mayor desigualdad en la región, solo

⁸ El reporte de diciembre de 2024 de la Autoridad de los Servicios Públicos ([ASEP, 2024a](#)) indicó que 37,3% de la capacidad instalada del país corresponde a fuentes hidroeléctricas. El resto de la matriz es diversificada, con tecnologías como gas (21%), fotovoltaica (12%), búnker (12%), entre otras.

⁹ El déficit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) creció al 7,6% en 2020 por los efectos de la pandemia. El déficit se redujo en los años posteriores y, en 2023, se ubicó en 0,38% del PIB. El déficit total de 2,95% al fin de 2023 estuvo en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal Social.

¹⁰ La calificación crediticia de Panamá cayó dos niveles en cada agencia, pasando de Baa1 en 2019 a Baa3 en 2024 según Moody's, y de BBB+ en 2019 a BBB- en 2024 según S&P. Además, en marzo de 2024, Fitch Ratings redujo la calificación soberana de Panamá a BB+ (ya no más en nivel de 'grado de inversión'). El impacto del reciente cierre de la mina *Minera Panamá*, la más grande a cielo abierto en Centroamérica, en la actividad económica y la recaudación fue considerado al tomar estas decisiones.

¹¹ El Gobierno emitió en 2023 un Bono Global en el mercado internacional con vencimiento en 2036, con un rendimiento de 6,976% (en comparación con el 6,15% de los préstamos de capital ordinario del BID y el 4,71% del bono de 10 años de Estados Unidos), y otro con vencimiento en 2054, con un rendimiento de 7,45% (en comparación con el 3,73% del bono a 30 años de Estados Unidos), según comunicado del Ministerio de Economía y Finanzas ([MEF, 2023a](#)).

por detrás de Brasil y Colombia¹². El país cuenta con programas de transferencias monetarias a grupos vulnerables, pero persisten desafíos de focalización relacionados con la actualización de la información socioeconómica de los beneficiarios.

- 2.7 **El crecimiento económico también ha posibilitado el surgimiento de una importante clase media urbana, con una creciente demanda por servicios de calidad.** Un 68% de los 4,1 millones de habitantes del país vive en zonas urbanas, principalmente en la región de la Ciudad de Panamá ([INEC, 2024](#)). Se estima que al menos un tercio de la población pertenece a la clase media¹³. Este grupo, aunque heterogéneo, demanda servicios como educación, transporte y protección social. Sin embargo, la percepción de deficiencias en la calidad de los servicios públicos orienta la demanda de la clase media hacia servicios privados, debilitando su voluntad de contribuir con impuestos a la provisión pública de estos servicios.
- 2.8 **La pobreza afecta en mayor proporción a la población rural y, especialmente, a las comunidades indígenas, que también sufren marcadas diferencias en el acceso a servicios básicos.** La tasa de pobreza entre la población rural (alrededor de 30% de la población total) es casi el doble que el promedio del país, y entre la población indígena (17% de la población total) es más del doble, con un 64% de las personas en las comarcas indígenas viviendo en condiciones de pobreza ([Banco Mundial \(BM\), 2025](#); [Censo, 2023](#); [MEF, 2022](#)). En materia de salud, las áreas rurales, especialmente las comarcas indígenas, disponen de una red de atención básica limitada y con baja capacidad resolutive debido a insuficiencia de infraestructura y personal¹⁴. En agua y saneamiento, casi el 100% de la población urbana cuenta con acceso a fuentes mejoradas de agua y el 92% utiliza instalaciones sanitarias mejoradas, pero en áreas rurales estas proporciones son del 88% y 58% respectivamente ([OLAS, 2025](#)). En electricidad, la cobertura nacional es superior a 90%, pero en las comarcas Guna Yala y Ngäbe Buglé, por ejemplo, menos de 10% de la población tiene acceso a la red eléctrica ([SNE, 2022](#)).
- 2.9 **Desafíos de calidad y equidad del sistema educativo afectan tanto el potencial de la clase media, como la inserción económica de las poblaciones vulnerables.** Respecto a la calidad del aprendizaje, Panamá se ubicó en la posición 67 entre 81 países en las pruebas PISA 2022, sin mejoras significativas de desempeño desde la primera participación del país en 2009 ([OECD, 2023](#)). Las deficiencias de infraestructura escolar y falta de recursos se concentran en áreas rurales e indígenas, afectando la participación, la calidad de la enseñanza y el aprendizaje

¹² El índice de Gini bajó de 51,8 en 2019 a 48,9 en 2023, pero esto no ha sido suficiente para cambiar la posición relativa de Panamá en la región.

¹³ La OCDE clasifica como de clase media a hogares con ingresos entre el 75% y el 200% de la mediana nacional. Según la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), los hogares con ingresos de \$624 a \$1,664 mensuales eran de este grupo ([INEC, 2024](#)).

¹⁴ La Comarca Guna Yala, con una población de 49.500 habitantes, cuenta con 18 unidades de atención de primer nivel y dos hospitales rurales con capacidad limitada por la falta de quirófanos operativos. La Comarca Ngäbe Buglé, con 236.000 habitantes, cuenta con 88 unidades de atención de primer nivel y un hospital aún sin completar en la Provincia de Chiriquí, fuera del territorio comarcal ([DIPLAN, 2022](#)).

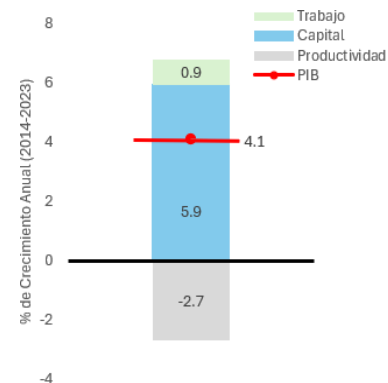
de los alumnos en estas zonas ([BM, 2023](#))¹⁵. Además, pese a que la escolarización promedio es elevada, persisten diferencias por nivel socioeconómico, con una tasa de escolarización entre los adolescentes pobres de 12 a 18 años del 77,6%, comparada con el 93% en la clase media ([AMPYME, 2022](#)).

C. Desarrollo productivo

2.10 El crecimiento durante el período 2014-2023 fue sustentado mayormente por la acelerada acumulación de capital físico, que contrarrestó pérdidas netas en la productividad de la economía.

El principal factor de contribución al crecimiento económico del país en el período fue el incremento de capital físico (5,9% anual promedio). En contraste, la Productividad Total de Factores (PTF) tuvo una contribución negativa (-2,7%), reflejando un estancamiento de décadas¹⁶ (Gráfico 2.2). Más allá de estos promedios, en Panamá conviven sectores altamente productivos que generan relativamente poco empleo, con otros de baja productividad que representan un gran porcentaje del empleo, como el sector agropecuario.

Gráfico 2.2. Contribución al crecimiento anual



Fuente: OVE con datos de FMI (2024a) y EIA (2024).

2.11 El mercado laboral enfrenta una escasez de personal con habilidades críticas y altos niveles de informalidad que afectan la productividad de la economía.

Persiste una significativa brecha entre las habilidades de la fuerza laboral y las necesidades del sector productivo. Además de las carencias en educación, la inversión empresarial en capacitación es limitada¹⁷, y los servicios de orientación vocacional y formación técnica aún presentan baja cobertura y eficacia, aunque el país ha venido trabajando en estos temas¹⁸. Por otro lado, existe un alto nivel de empleo informal. Los trabajadores en el sector informal suelen carecer de acceso a capacitación, oportunidades de crecimiento profesional e ingresos estables, lo cual también contribuye a una menor productividad.

2.12 Debilidades estructurales en las instituciones públicas afectan la productividad y el crecimiento sostenible.

Aunque el país se ha enfocado en transformación digital con el objetivo de mejorar tanto la eficiencia como la transparencia, aún enfrenta desafíos en relación con la elevada percepción de corrupción,

¹⁵ Se señala la deserción como un problema significativo en las comarcas indígenas. En Guna Yala y Ngäbe-Buglé la disminución de matrículas de niños entre los 11 y los 14 años supera el 22% ([Unicef, 2022](#)). Estas comarcas también enfrentan desafíos en cuanto a la enseñanza. En las pruebas de español de tercer grado (CRECER 2018) los evaluados en las comarcas indígenas Guna Yala, Ngäbe-Buglé y Emberá-Wounaan obtuvieron los tres peores puntajes del país, por debajo de 650 puntos (sobre 800), en comparación con los 750 puntos en promedio obtenidos por los estudiantes en otras jurisdicciones predominantemente rurales ([Meduca, 2021](#)).

¹⁶ El crecimiento de la productividad total de factores (PTF) fue positivo (aunque pequeño) en los años 1990 y 2000, pero disminuyó en un 20% en la década de 2010, casi el doble de lo que había crecido en los 40 años anteriores ([FMI, 2023b](#)).

¹⁷ La cantidad de empresas que invierten en la formación técnico-profesional y capacitación de sus trabajadores en Panamá es significativamente menor (8,6%) en comparación con otros países de la región como México, Costa Rica y Brasil, donde más del 40% de las empresas lo hacen ([BID, 2024](#)).

¹⁸ Por ejemplo, la inauguración del Instituto Técnico Superior en 2019, así como sus centros y escuelas especializadas, destacándose entre ellas el Centro de Investigación e Innovación Educativa, Ciencia y Tecnología (2022), el Centro de Idiomas (2024) y la Escuela de Hospitalidad y Turismo (2019).

limitada capacidad de adaptación del gobierno y la baja innovación y adopción de medios digitales, según el informe sobre el Futuro del Crecimiento, del Foro Económico Mundial (FEM, 2024). La confianza en el sector público es limitada, con percepciones de falta de transparencia y corrupción¹⁹, salvo en centros de excelencia como la Autoridad del Canal de Panamá que gestiona el canal²⁰. Estas limitaciones afectan la productividad, la futura atracción de capital privado y la sustentabilidad del crecimiento económico.

- 2.13 **Otros factores claves para la productividad, como la innovación y adopción tecnológica también se encuentran restringidos.** El Índice Mundial de Innovación ubica a Panamá en penúltimo lugar entre los 51 países de ingreso alto ([Organización Global de la Propiedad Intelectual, 2021](#)). El gasto total en investigación y desarrollo ha sido de alrededor de 0,15% del PIB en 2014-2022, lo que sitúa a Panamá muy por debajo del promedio de ALC de 0,69% en 2014-2020²¹. El acceso a fondos para innovación y emprendimiento es limitado, especialmente para *startups* y pequeñas empresas tecnológicas, aunque existen programas gubernamentales para apoyar algunas iniciativas. Además, la falta de habilidades avanzadas de gestión dificulta la escalabilidad de proyectos innovadores.
- 2.14 **La escala del sistema financiero es notable, pero el acceso al financiamiento es aún desigual.** Panamá se ha consolidado como centro financiero global. Su sistema financiero se compone de más de 50 bancos privados nacionales e internacionales, que representan cerca del 7% del PIB ([Superintendencia de Bancos de Panamá, 2022](#)). Si bien hay acceso fluido a financiamiento en el país, su alcance hacia las MIPYMES, que representan más del 97% del número de empresas, sigue siendo limitado²², con posibles impactos sobre su productividad. Persisten también unas brechas de género, con una menor proporción de mujeres con acceso a cuentas bancarias (43% mujeres vs. 47% hombres). ([Global Findex, 2022](#)). Brechas de género similares existen en el acceso al empleo: 52% de las mujeres participa en el mercado laboral vs. 75% de los hombres, aun cuando las mujeres poseen niveles de acceso a la educación similares a los hombres ([INEC, 2024b](#)).
- 2.15 **Similarmente, Panamá se ha consolidado como un centro logístico con un gran desarrollo de infraestructura de transporte y avances en conectividad digital, pero también distribuidos de forma desigual.** Además del modernizado Canal, la infraestructura de transporte²³ incluye una amplia red logística vial y ferroviaria, y el aeropuerto internacional opera anualmente un volumen de pasajeros que representa más de cuatro veces la población local (18 millones de pasajeros en 2023, 70% de ellos en tránsito), posicionándolo como uno de los principales

¹⁹ El índice de control de la corrupción posiciona Panamá en la posición 12 de la región con puntaje 58 de 100, por debajo de la región (63) y del mundo (61) ([ERCAS, 2023](#)).

²⁰ Como respuesta, la Contraloría General de la República ha ampliado sus responsabilidades en las últimas décadas, incluyendo un control previo sobre contratos y pagos gubernamentales, una práctica que ha sido desaconsejada por entidades internacionales. Los actuales procesos de control y auditoría de la Contraloría no se alinean con las mejores prácticas para entidades fiscalizadoras superiores (SAI-PMF), pero la complejidad política del tema en Panamá ha dificultado la implementación de soluciones.

²¹ A noviembre de 2024, el Banco Mundial solo había publicado datos por país hasta el año 2020.

²² Mas del 97% de las empresas en el país son MIPYMES, sin embargo, en diciembre de 2020, por ejemplo, menos de la mitad de los créditos otorgados fueron destinados a estas empresas ([BID, 2023](#)).

²³ El sector de la infraestructura genera una cantidad considerable de empleo, pero este es cíclico y mayoritariamente ocupado por hombres (85% de los puestos en la construcción, según el INEC).

hubs en ALC ([Tocumen Panamá, 2024](#)). En contraste, las zonas rurales y comarcas indígenas carecen de vías de comunicación adecuadas, con carreteras escasas o en mal estado²⁴. En el plano digital, Panamá es un centro internacional de cables submarinos y ha expandido sus redes 4G y 5G, cubriendo el territorio habitado por el 96% de la población ([ASEP, 2024b](#)). Sin embargo, persisten brechas en el uso de tecnologías digitales y de comunicación. Menos del 60% de la población adulta está conectada a internet, y menos de un tercio ha realizado algún pago digital ([BM, 2021](#))²⁵. Además, hay disparidades entre las urbes de Ciudad de Panamá y Colón y las regiones rurales ([Boumadan et. al, 2024](#)).

- 2.16 **Otros potenciales motores de crecimiento económico enfrentan perspectivas mixtas: el turismo se recupera, la minería enfrenta incertidumbre y la agricultura sigue con pocos avances.** Entre los sectores del servicio, el turismo se destaca por su crecimiento en la última década. Se estima que representa alrededor del 10% del PIB, recuperándose tras la pandemia ([ATP, 2022](#)). Su modelo ha priorizado históricamente el turismo de compras en la capital, limitando el aprovechamiento de la riqueza natural y cultural del país, algo que ha venido cambiando en el período de la estrategia, impulsado, por ejemplo, por la restauración del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, la aprobación de la Ley de Agroturismo y esfuerzos locales para diversificar la oferta turística²⁶. La minería (sobre todo de cobre) se ha destacado pasando de alrededor de 1,5% del PIB hace una década a 3,8% del PIB en 2023 (o 5% del PIB incluyendo contribuciones indirectas, [FMI, 2024](#)), pero ha sido tema de debate luego de que la Corte Suprema de Justicia declarara inconstitucional el contrato con el operador de la mina *Cobre Panamá*, tras meses de protestas que culminaron con su cierre. La agricultura mantuvo su pequeña participación en el PIB de 2,4%, pero ocupa el 16% de los empleos y enfrenta dificultades para incrementar su productividad y sostenibilidad ambiental.

III. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DEL GRUPO BID CON EL PAÍS

- 3.1 **Esta sección analiza la relevancia de la estrategia considerando los aspectos de selectividad estratégica y calidad de diseño.** El análisis de *selectividad estratégica* examina conjuntamente la congruencia de los objetivos de la estrategia con las necesidades y prioridades nacionales e institucionales del Grupo BID; así como la solidez de la argumentación que sustenta su selección y la factibilidad de contribución del Grupo BID hacia dichos objetivos. Respecto a la *calidad de diseño* de la estrategia, se analiza la lógica vertical de su matriz de resultados (es decir, el encadenamiento lógico entre los diferentes niveles de objetivos), la selección de indicadores adecuados y medibles para monitorear su progreso, y la

²⁴ En 2023, el presupuesto nacional asignó el 41,2% del gasto de inversión a proyectos considerados de alcance nacionales, mientras que el 33,4% se destinó exclusivamente a la Ciudad de Panamá, quedando solo el 25% restante para las demás regiones. Entre las principales obras del país se incluye la expansión de las líneas de metro en el área de la Ciudad de Panamá ([MEF, 2023b](#)).

²⁵ Panamá ha avanzado con la digitalización del gobierno, aunque persisten dificultades de implementación y coordinación entre sectores y niveles de gobierno. El País ocupa el puesto 79 de 193 en el Índice de desarrollo del gobierno digital, y el décimo entre los países de la región ([ONU, 2024](#)).

²⁶ Según las encuestas de gasto turístico de la Autoridad de Turismo de Panamá de 2016, los visitantes destinaron el 38,5% de su gasto total en compras, superando los gastos en hoteles (30,9%), restaurantes (14,0%) y entretenimiento (11,6%).

gestión de riesgos, incluyendo la pertinencia de las medidas de mitigación previstas para resguardar la contribución del Grupo BID a los objetivos de la estrategia.

- 3.2 **La estrategia del Grupo BID en Panamá para 2021-2024 definió tres áreas prioritarias: (i) modernizar la gestión pública, (ii) mejorar la provisión de servicios básicos y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva**²⁷. En cada área, la EBP fijó objetivos estratégicos (OE)—8 en total—y resultados esperados (RE)—23 en total. En adelante, se refiere colectivamente a estos OE y sus RE como los *objetivos* de la EBP (Cuadro 3.1). Además, la EBP propuso integrar al programa del Grupo BID tres temas transversales: género y diversidad, sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático, y fortalecimiento institucional.

Cuadro 3.1. Áreas prioritarias, objetivos estratégicos y resultados esperados de la EBP 2021-2024

Objetivos estratégicos (OE)	Resultados esperados (RE)
Área prioritaria: Modernizar la gestión pública	
OE1. Aumentar la efectividad de la administración tributaria	OE1 RE1.1. Incrementa la eficacia de la fiscalización OE1 RE1.2. Mejora el servicio de pago de impuestos
OE2. Promover la transformación digital de la administración pública	OE2 RE2.1. Aumenta la proporción de trámites digitalizados para ciudadanos y empresas
Área prioritaria: Mejorar la provisión de servicios básicos	
OE3. Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables	OE3 RE3.1. Mejora el acceso a servicios esenciales de salud para las poblaciones indígenas
	OE3 RE3.2. Aumenta la cobertura de inmunización contra la COVID-19
	OE3 RE3.3. Incrementa la cobertura urbana de tratamiento de aguas residuales
	OE3 RE3.4. Aumenta el acceso a agua potable
	OE3 RE3.5. Mejora la eficiencia y focalización de los programas de protección social
OE4. Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo	OE4 RE4.1. Incrementa la asistencia escolar en la primera infancia
	OE4 RE4.2. Aumenta la calidad del aprendizaje en la educación básica
	OE4 RE4.3. Disminuye el abandono escolar
Área prioritaria: Reactivar y diversificar la actividad productiva	
OE5. Ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos	OE5 RE5.1. Mejora el acceso del crédito a MIPYMES OE5 RE5.2. Mayor inclusión financiera de las mujeres
OE6. Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital	OE6 RE6.1. Aumenta la conectividad digital en las regiones rezagadas
OE7. Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental	OE7 RE7.1. Mejora la conectividad vial en zonas rurales e indígenas
	OE7 RE7.2. Reducción de los plazos de despacho del transporte de carga en la frontera norte
	OE7 RE7.3. Incrementa el acceso al servicio de electricidad
	OE7 RE7.4. Aumenta la participación de energías renovables no convencionales en la matriz energética
	OE7 RE7.5. Aumenta la participación femenina en los sectores de infraestructura
OE8. Desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura	OE8 RE8.1. Reactivación de actividades vinculadas con el sector turismo
	OE8 RE8.2. Aumenta el número de beneficiarios del capital natural y cultural en forma sostenible
	OE8 RE8.3. Aumento de la productividad, resiliencia y sostenibilidad de los productores del agro panameño
	OE8 RE8.4. Reducción de las emisiones de GEI

Fuente: EBP del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (ver documento [GN-3055](#)).

Nota: En el Documento de Programa de País (CPD) 2024, el BID introdujo un resultado esperado adicional: Aumento en la Investigación y Desarrollo (I+D) de instituciones regionales o dedicadas al cambio climático. Según la codificación utilizada por OVE, este resultado será identificado como OE8 RE8.5. y es considerado válido a partir de enero 1, 2023, de acuerdo con las guías vigentes.

²⁷ La EBP 2021-2024 (documento [GN-3055](#)), aprobada el 16 de junio 2021, tenía vigencia hasta el 30 de junio 2024. Al igual que todas las EBP, su validez se extendió automáticamente por 12 meses.

- 3.3 **Los objetivos de la EBP fueron congruentes con los retos de desarrollo y prioridades del país²⁸, pero pusieron relativamente menor énfasis en el desafío clave de fortalecer la calidad institucional.** En su diagnóstico, el Grupo BID agrupó los retos de desarrollo del país bajo cuatro grandes desafíos: mejorar la competitividad, formación del capital humano, calidad institucional, y cohesión social y territorial, más el desafío transversal de medioambiente²⁹ (ver Recuadro 3.1). Por su parte, las prioridades del país se fijaron en un Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 (PEG) bajo cinco pilares: Buen Gobierno, Estado de Derecho³⁰, Economía Competitiva que genere empleos, Combate a la Pobreza y la Desigualdad, y Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura³¹. La EBP 2021-2024 definió objetivos congruentes con la mayoría de estos desafíos y prioridades, pero puso relativamente menos énfasis en un desafío clave: el fortalecimiento de la calidad institucional, enfocándose solo en temas fiscales y de digitalización.

Recuadro 3.1. Desafíos de Panamá según el CDC 2019

El documento CDC de 2019 identificó cuatro grandes desafíos para que Panamá mantenga su crecimiento y avance hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible. El primer desafío era *mejorar la competitividad* y sofisticación de su aparato productivo, aumentando la penetración en mercados internacionales y diversificando la economía. Esto requería mejoras en infraestructura logística, infraestructura vial con focalización territorial, calidad institucional y aprovechamiento de sectores como el turismo, agropecuario, las industrias creativas y economía digital. El segundo desafío era la *formación de capital humano*, que requería elevar la calidad educativa y alinearla con las necesidades del mercado laboral. Esto implicaba invertir en educación con un enfoque en equidad, mejorar la selección y formación docente, ampliar la cobertura de la educación preescolar y fomentar la capacitación técnica y profesional. El tercer desafío era fortalecer la *calidad institucional*, mejorando la gestión pública y gobierno digital, la gobernanza territorial (incluyendo la descentralización y la capacidad local para gestionar servicios básicos), la transparencia y combate a corrupción, y el sistema judicial. Finalmente, el cuarto desafío era aumentar la *cohesión social y territorial*, reduciendo las desigualdades entre áreas urbanas y rurales promoviendo un mayor equilibrio territorial en la actividad económica y las inversiones públicas, y mejorando las condiciones de vida de grupos vulnerables, incluida la población indígena. Esto se buscaría lograr a través de sistemas de protección social, programas de primera infancia, y servicios de salud inclusivos y equitativos. Además, el CDC identificó como transversal el reto medioambiental, especialmente la gestión de recursos hídricos, que requería mejorar el manejo de agua, saneamiento, residuos sólidos y la protección del capital natural vinculado a la resiliencia climática.

- 3.4 **La relevancia de los objetivos de la EBP relativos a *gestión pública* se vio disminuida por su débil conexión con desafíos claves en el área.** La EBP propuso *aumentar la efectividad de la administración tributaria* y *promover la transformación digital del Estado*. Ambos objetivos eran relevantes para atender necesidades del país, pero la EBP no argumentó su selección entre el conjunto más amplio de desafíos del país. Estos incluían mejorar la gestión pública en forma más integral, fortalecer la gobernanza territorial (incluyendo la descentralización y la capacidad local para gestionar servicios básicos), y promover la transparencia

²⁸ Los objetivos también eran consistentes con la Estrategia Institucional del BID y el Plan de Negocios de BID Invest que buscaban reducir la desigualdad social y aumentar la productividad de la economía.

²⁹ Previo a la formulación de cada EBP, el Grupo BID elabora el CDC, un documento de diagnóstico de retos para el desarrollo, que identifica las barreras al crecimiento y formula propuestas para enfrentarlos.

³⁰ Bajo Estado de Derecho, el PEG definió acciones en materia de Nuevo Orden Constitucional, Administración de Justicia, Seguridad, Prevención y Gestión de Riesgos de Desastres y Política Migratoria.

³¹ El Plan Quinquenal de Inversiones 2020-2024 del Gobierno de Panamá detalla las iniciativas programadas en el PEG. A diferencia del plan quinquenal correspondiente a la EBP anterior, que proponía un ambicioso programa de inversiones de casi US\$20.000 millones, incluyendo grandes proyectos como la Línea 2 del Metro, este plan es más limitado en términos de inversión. Se enfoca en actividades para generar crecimiento económico, aumentar la productividad y el empleo, fortalecer la calidad del capital humano, aumentar los ingresos, mejorar los servicios básicos y promover nuevas áreas de crecimiento.

y el combate a la corrupción. El vínculo entre la *mejora de la administración tributaria* o la *digitalización del Estado* y estos otros desafíos era plausible, pero ya sea no se articuló en la EBP (por ejemplo, la conexión entre la digitalización y el combate a la corrupción), o era muy indirecto (por ejemplo, entre mejoras en la administración tributaria y el potencial fortalecimiento de las capacidades locales).

- 3.5 **Los objetivos de la EBP respecto a la provisión de servicios básicos fueron relevantes debido a su buena articulación con las necesidades y prioridades del país.** La EBP fijó objetivos de *mejora de los servicios de protección social, salud y agua y saneamiento para las poblaciones vulnerables*, así como *mejoras en el sistema educativo*. El objetivo de *mejora de la recaudación* también fue consistente con esta lógica de aportar recursos para solventar la provisión de estos servicios. Los objetivos fijados se articularon con el desafío social clave del país de promover la inclusión de las poblaciones vulnerables para que puedan participar más plenamente de los beneficios del crecimiento económico. La relación con este desafío de inclusión social fue directa a través de mejoras en su acceso a servicios básicos de salud, educación e infraestructura, así como en su calidad.
- 3.6 **En contraste, la relevancia de los objetivos de la EBP en el área productiva fue reducida porque no abordaron los cuellos de botella identificados para atender el desafío clave de dinamizar la productividad del país.** El desafío central del país en esta área es crecer la productividad de la economía, cuyo desempeño tuvo una contribución negativa al crecimiento económico. En este contexto, la EBP fijó los objetivos de *aumentar el acceso al crédito para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y las mujeres, mejorar la conectividad y adopción digital, desarrollar servicios de infraestructura con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental y desarrollar servicios para el crecimiento sustentable de los sectores de turismo y agricultura*. Todas estas eran necesidades del país, pero no es claro que hayan priorizado los elementos necesarios para elevar la productividad de la economía panameña en su conjunto, lo cual hubiese requerido un abordaje multidimensional que atacara barreras clave como la informalidad, un marco institucional robusto para financiamiento y desarrollo de infraestructura, y la productividad de las grandes empresas y sus cadenas de valor, que dan cuenta de la mayor parte de la actividad económica del país. El foco en posibles motores de crecimiento como el turismo y la agricultura fue un paso en esa dirección, pero hubiese requerido un abordaje más integral que pudiese escalararse con efectos a nivel país. Finalmente, la EBP fijó objetivos generales de mejora de la educación, incluyendo de la educación inicial, pero no objetivos de promoción de la educación técnico-profesional, de formación en el trabajo, o de desarrollo de sistemas de información vocacional que se hubiesen relacionado más directamente con el desafío de aumentar las habilidades de la población, cuyo déficit era una barrera clave para el crecimiento de la productividad del país.
- 3.7 **Los objetivos en el área productiva tampoco atendieron dos riesgos clave que se agudizaron en el periodo: preservar un ambiente de negocios favorable a la inversión y asegurar un desarrollo ambientalmente sostenible.** El país ha sido exitoso en la atracción de inversión extranjera directa. Al momento de preparación de la EBP, uno de los sectores con alto potencial de atracción de inversión era la minería. Sin embargo, durante el periodo, el proyecto minero más relevante fue cerrado en medio de cuestionamientos sociales y legales. Es demasiado temprano para evaluar los efectos de este caso sobre la percepción de futuros inversores, pero esto realza la necesidad de preservar un ambiente de

negocios favorable a la inversión como objetivo central del país, objetivo que el Grupo BID no acompañó en forma directa en la EBP. Además, tanto la minería (parte de cuyos cuestionamientos eran sobre su impacto ambiental), como el funcionamiento del Canal (que enfrentó restricciones por la disponibilidad de recursos hídricos) evidenciaron la importancia de la sostenibilidad ambiental como un objetivo central. Sin embargo, este no fue priorizado como objetivo en la EBP, limitándose a ser un tema transversal a integrar al PP del Grupo BID.

- 3.8 **La selectividad estratégica de la EBP también se debilitó por falta de argumentación sobre la selección de los objetivos y sobre como el Grupo BID iba a lograr contribuir a ellos.** Si bien los objetivos fijados cubrían necesidades y prioridades del país, la EBP no presentó una argumentación sólida, basada en evidencia, que justificara su selección³². Aunque los objetivos eran de un alcance más limitado respecto a los del periodo anterior (ver Recuadro 3.2), aun así, no se proporcionó evidencia de que esta selección se haya basado en un análisis de cómo el Grupo BID había contribuido a dichos objetivos. Algunos objetivos se enfocaban en desafíos de larga data, como era el caso de la mejora de la calidad de la educación, o el caso de la mejora de la infraestructura en áreas rurales y comarcas indígenas, un foco regional que la EBP enfatizó, en comparación que la anterior EBP que se enfocaba más en desafíos urbanos centrados en la Ciudad de Panamá. En ambos casos, la EBP no argumentó suficientemente como el Grupo BID iba a lograr contribuir, dados los desafíos experimentados anteriormente. Además, algunos objetivos fueron nuevos respecto a la EBP anterior, pero no se especificó cómo, de ser necesarias, se desarrollarían las capacidades del Grupo BID para apoyarlos. Los objetivos tampoco reflejaron una división de tareas con otros actores del desarrollo. La EBP mapeó la presencia de otros cooperantes y propuso una coordinación, pero sus objetivos se superpusieron a los de estos, sin evidencia de que se hubiesen analizado posibles sinergias y ventajas comparativas³³.

³² Según las guías de ICPR, la *selectividad estratégica* se sustenta en dos elementos: la congruencia y la solidez de la argumentación para la elección de los objetivos. La congruencia refleja si los objetivos de la EBP están alineados con las necesidades de desarrollo del país, las prioridades nacionales y las del Grupo BID. La solidez de la argumentación se refiere a si la elección de los objetivos está respaldada por evidencia, considerando entre otros factores las capacidades del Grupo BID, hallazgos previos sobre el grado de contribución hacia esos objetivos, la cooperación con otros actores y el contexto del país.

³³ Por ejemplo, el Grupo Banco Mundial estableció los siguientes objetivos en el Marco de Asociación País (CPF por sus siglas en inglés) con Panamá para el periodo 2015-2021: apoyar la mejora de la logística y la conectividad; aumentar la fiabilidad del suministro energético; mejorar la transparencia de la gestión presupuestaria; complementar la asistencia social con la inclusión productiva; mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento; fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales; y apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos en áreas prioritarias. El FMI da seguimiento a las recomendaciones que hace. La más reciente, de 2023, provee recomendaciones a Panamá en cinco áreas principales: política fiscal, integridad financiera y transparencia fiscal, solidez y reformas del sector financiero, adecuación de publicación de datos, y algunas reformas estructurales.

Recuadro 3.2. Comparación entre los objetivos de las EBP 2015-2019 y 2021-2024

La EBP 2015-2019 estableció 3 objetivos estratégicos (OE) con 13 resultados esperados (RE) en 3 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 conectividad de la infraestructura productiva. La EBP 2021-2024 dio continuidad a todos estos objetivos, aunque con un alcance más limitado en logística, salud y educación. En logística, el enfoque se limitó al transporte de carga en la frontera norte; en educación, se excluyó la educación terciaria; y en salud, se enfocó en el acceso a servicios de salud en lugar de en la reducción de mortalidad. Además, la EBP 2021-2024 incorporó nuevas áreas como la digitalización en la administración pública y en zonas rurales (OE2 y OE8), y el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura (OE8). Mientras que la EBP 2015-2019 se centró en objetivos en áreas urbanas, la EBP 2021-2024 amplió su enfoque hacia zonas rurales e indígenas.

- 3.9 **En primer lugar, aunque el diseño de la EBP fue relativamente sólido, aun presentaba debilidades en la estructuración de los objetivos.** La lógica vertical en las EBP define la teoría de cambio esperada, es decir, *cómo* avanzando los RE se esperaba contribuir a sus OE, y cómo avanzando los OE se esperaba contribuir a sus áreas prioritarias. Si bien la EBP presentó en conjunto una estructuración sólida de los objetivos, hubo algunas debilidades. En algunos casos faltaban resultados esperados necesarios, por ejemplo, no había ningún RE relacionado con calidad para avanzar *ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables* (OE3). En otros se incluyeron OE y RE que carecían de especificidad, como en “*promover la transformación digital de la administración pública* (OE2), o *reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)* (RE8.4), que era poco específico como para actuar como “palanca” para contribuir al objetivo estratégico correspondiente, a nivel superior (más detalles de la estructuración de los objetivos en el Anexo II).
- 3.10 **En segundo lugar, la estrategia tuvo brechas en sus mecanismos de monitoreo.** La matriz de resultados de la EBP incluía 25 Indicadores de Progreso (IP). De estos IP, un tercio (7) se actualizó a valores de 2023, mientras que un quinto (5) lo hizo a valores de 2022. La mitad de ellos (6) provienen de encuestas recurrentes del Instituto Nacional de Estadística y Censo, las cuales son actualizadas regularmente. Sin embargo, se enfrentaron dificultades para monitorear el progreso de los 13 IP restantes (52%), lo que afectó el seguimiento de los objetivos de la EBP. Esta situación podría haberse previsto durante la preparación de la EBP, ya que los valores de las líneas de base de la mitad de ellos (13) tenían dos o más años sin actualizarse, con valores de referencia de 2018 y, en algunos casos de 2013³⁴. Además, algunos IP, como el *porcentaje de productores que adoptan prácticas y tecnologías más productivas y sostenibles*, no cumplían con los criterios requeridos por el marco de efectividad en el desarrollo (DEF, por sus siglas en inglés)³⁵. La EBP tampoco fijó metas de fortalecimiento y uso de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación, que podrían haber complementado el monitoreo de la EBP.
- 3.11 **Por último, la estrategia tuvo debilidades en la identificación y mitigación de algunos de los riesgos.** Según las Directrices para las EBP, el análisis debe centrarse en “*la identificación de los principales factores de riesgo (...) que podrían*

³⁴ Algunos indicadores dependían de fuentes que se descontinuaron de forma imprevisible (como el *Doing Business* del Banco Mundial), pero la actualización de otros ya se sabía al momento de elaboración de la EBP que no era frecuente, como las pruebas PISA o los datos de emisiones de GEI.

³⁵ Según las Directrices para las EBP (documento [GN-2468-9](#)), los indicadores de las EBP deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en el tiempo (SMART, por sus siglas en inglés). Dada la amplitud de las dimensiones contenidas en este indicador y la potencial ambigüedad del concepto de “adopción”, este indicador no era lo suficientemente específico o acotado.

obstaculizar el logro de los objetivos de desarrollo de las intervenciones del BID", y no a riesgos generales del país (documento [GN-2468-9](#), párrafo 4.13). La EBP identificó cuatro riesgos: (i) riesgos de ejecución; (ii) fiscales y financieros; (iii) aumento de la vulnerabilidad social; y (iv) desastres naturales y efectos del cambio climático. Para mitigar los riesgos de ejecución se propusieron acciones adecuadas, que incluían capacitaciones, consultorías y acompañamiento técnico del Banco a agencias ejecutoras clave, además de apoyo técnico y financiero para fortalecer el rol de la Contraloría. También se propuso explorar colaboraciones con agencias externas para agilizar la implementación y generar aprendizajes. La única salvedad es que no se identificaron riesgos específicos para la ejecución de las operaciones de BID Invest, a pesar de su rol esperado en apoyo a los objetivos. En contraste, la EBP ofrecía mitigar el efecto de los restantes tres riesgos a través de la implementación del mismo programa³⁶. Además de no estar enfocados en el programa, sino en el país, era improbable que su potencialmente rápido surgimiento pudiera ser mitigado por la más lenta materialización de resultados del programa.

IV. RELEVANCIA DEL PROGRAMA PAÍS

- 4.1 **Esta sección analiza la relevancia del programa país (PP) sobre la base de su alineación ex-ante y de su diseño operativo.** La sección comienza describiendo las operaciones incluidas en el PP y analiza el tipo y la mezcla de instrumentos aprobados por el BID y el BID Invest para apoyar los objetivos de la EBP. Después, se analiza la factibilidad de contribución, la cual determina el grado de alineación (fuerte o débil) del PP a los objetivos de la EBP. Esto se realiza en tres pasos de manera jerárquica, primero a nivel de operación, luego a nivel de RE, y por último a nivel de OE³⁷. Finalmente, se discute la relevancia de la incorporación al PP de los temas transversales identificados en la EBP.

A. Descripción del programa país

- 4.2 **El programa consistió en 122 operaciones con garantía soberana (CGS) y 38 sin garantía soberana (SGS) por un total de US\$3.491 millones.** Durante el periodo de revisión³⁸, el BID aprobó US\$1.186 millones en préstamos CGS, un 7% menos que lo previsto en el marco de financiamiento de la EBP³⁹. Además, se aprobaron US\$28,7 millones en instrumentos no reembolsables (donaciones), una facilidad de crédito contingente (CCF, por sus siglas en inglés) por US\$400

³⁶ La EBP anticipaba mitigar riesgos financieros y fiscales a través de trabajo con el gobierno en "*productos financieros y no financieros para apoyar: (i) la sostenibilidad fiscal (...); (ii) la transparencia financiera; (iii) un diálogo técnico sobre la situación de la Caja de Seguro Social; (iv) la modernización del sistema financiero; y (v) la mejora en la eficiencia de los programas de protección social*".

³⁷ Según las Guías (documento [RE-348-10](#)), el análisis de alineación se realiza primero a nivel de operación, analizando el grado de conexión lógica y su factibilidad de contribución a los RE, considerando su diseño y asumiendo que las operaciones se implementan de acuerdo con lo esperado. Luego esto se agrega a nivel de RE con base en las calificaciones de todas las operaciones alineadas con cada RE. Finalmente, se agrega a nivel de OE, con base en las calificaciones de los RE bajo cada OE.

³⁸ Conforme al Protocolo (documento [RE-348-8](#)), el periodo de revisión abarca desde la aprobación de la EBP (16 de junio 2021) hasta el 30 de junio de 2024, e incluye tanto las operaciones heredadas de periodos anteriores, es decir, aquellas aprobadas antes del 16 de junio de 2021 con saldos pendientes por desembolsar, como las operaciones de BID Invest que prepararon, o debían preparar según los plazos vigentes, su Informe Ampliado de Supervisión (XSR) durante el periodo de análisis.

³⁹ La comparación con el marco de financiamiento de la EBP se hace respecto a lo indicado para los años 2022-2023 (US\$440 millones y US\$450 millones, respectivamente). Dado que el Grupo BID usualmente aprueba más proyectos en el segundo semestre, la comparación se hace contra años completos.

millones y dos líneas de crédito condicional (CCLIP, por sus siglas en inglés)⁴⁰. Por su parte, BID Invest aprobó US\$346,0 millones en préstamos o garantía de largo plazo, un aumento del 13% respecto al periodo anterior⁴¹, US\$79,3 millones de préstamos de corto plazo de cadenas productivas (TSCF, por sus siglas en inglés), y US\$448,3 millones bajo la facilidad de financiamiento para el comercio exterior (TFFP, por sus siglas en inglés). Además de estas aprobaciones (67 CGS y 29 SGS), el PP incluyó 58 operaciones heredadas (55 CGS y 3 SGS) con un saldo por desembolsar al inicio del periodo de US\$1.403 millones. También incluyó 6 préstamos SGS con Informe Ampliado de Supervisión (XSR) durante 2021-2024 (Cuadro 4.1 y detalle en el Anexo X).

Cuadro 4.1 Programa País del Grupo BID con Panamá – Junio 16, 2021 a Junio 30, 2024

	Número de Operaciones			Millones de US\$		
	Heredadas	Aproba- das	Totales	Heredadas	Aprobadas	Totales
Total	64	96	160	1.402,7	2.088,3	3.491,0
BID	55	67	122	1.360,3	1.214,7	2.575,0
Préstamos	22	13	35	1.338,6	1.186	2.524,6
Inversión	22	9	31	1.338,6	536	1.874,6
PBL	0	4	4	0	650	650
Donaciones	33	51	84	21,7	28,7	50,5
Inversión	2	1	3	12,4	15	27,4
Cooperación Técnica	31	50	81	9,3	13,7	23,1
Servicios remunerados de asesoría	0	1	1	0	0,3	0,3
<i>Facilidad de crédito contingente*</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>400</i>	<i>411,4</i>
<i>Línea de crédito condicional*</i>	<i>0</i>	<i>2*</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>41,1</i>	<i>41,1</i>
BID Invest	9	29	38	42,4	873,6	916,0
Préstamos o garantías	3	10	13	42,4	425,3	467,7
Líneas de crédito TFFP	0	9	9	0	448,3	448,3
<i>Asesoría**</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
<i>Préstamos con XSR**</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Fuente: OVE, con base en los sistemas del Grupo BID.

Notas: Operaciones aprobadas en el periodo de la EBP. El monto de las operaciones heredadas corresponde a los saldos no desembolsados al 16/06/2021. Incluye las operaciones con XSR durante el periodo. * El monto aprobado de la facilidad de crédito contingente y de las líneas de crédito condicionales no se incluye en los totales, ya que son líneas aprobadas con un límite máximo, que pueden ser utilizadas a solicitud del país, pero no comprometen recursos adicionales hasta su uso; una CCLIP no se cuenta para evitar el doble conteo. ** En este Cuadro tampoco se incluyen los montos de Asesoría y de préstamos que tuvieron un XSR realizado en el periodo.

4.3 El BID canalizó más de la mitad de sus aprobaciones a través de Préstamos Basados en Políticas (PBL), cuyo diseño hacía factible su contribución a los objetivos a los que se dirigieron. Los PBL representaron el 54% del monto total aprobado durante el periodo, un porcentaje similar al del periodo anterior⁴². Durante este periodo, se aprobaron cuatro PBL que abordaban objetivos de *transformación digital del gobierno* (OE2), *infraestructura sostenible* (OE7) y *turismo y*

⁴⁰ Las CCF ofrecen recursos para cubrir los gastos inmediatos tras un desastre natural o sanitario. Las líneas de crédito condicional (CCLIP, por sus siglas en inglés) facilitan un enfoque programático para agilizar la preparación y aprobación de secuencias de préstamos en un sector o múltiples sectores.

⁴¹ Las aprobaciones SGS durante la EBP anterior (2015-2019) sumaron US\$305 millones en préstamos de largo plazo.

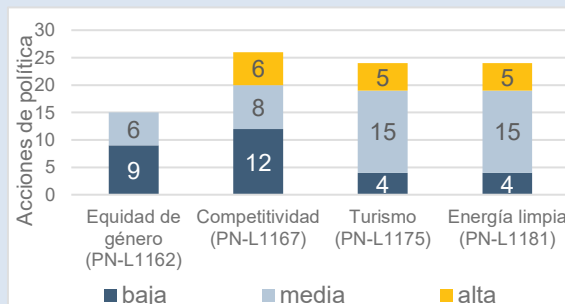
⁴² El incremento en el uso de PBL fue un elemento central de la respuesta del BID a la crisis del COVID-19 en casi toda la región, pero en Panamá la proporción de PBL se mantuvo relativamente estable, siendo 53% del total de aprobaciones durante la EBP 2015-2019 y 54% durante la EBP 2021-2024.

agricultura (OE8), y el tema transversal de género y diversidad⁴³. Dos de estos permitieron concluir programas de reformas iniciadas en equidad de género y en digitalización de trámites para empresas, mientras que los otros dos iniciaron nuevas series de reformas. Según el análisis de OVE (ver Recuadro 4.1), los tres PBL que abordaban objetivos de la EBP, tenían la profundidad suficiente para generar cambios estructurales, en línea con lo requerido para contribuir a los respectivos objetivos. El PBL de competitividad y diversificación (PN-L1167/2021) impulsó la digitalización de la administración pública (OE2) y el desarrollo del turismo sostenible, apoyando, entre otras cosas, el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible (OE8). Esta segunda fase del PBL tuvo condiciones de menor profundidad, incluyendo la evaluación y ejecución de estrategias y estándares aprobados en la primera fase. El PBL de turismo (PN-L1175/2022) promovió reformas para mejorar la gestión de datos turísticos y diversificar la oferta, incluyendo agroturismo y turismo en zonas indígenas (OE8). El PBL de energía (PN-L1181/2023) impulsó reformas para fortalecer la acción climática, establecer un mercado de carbono y aumentar las energías renovables (OE7), promoviendo el desarrollo sostenible en turismo, agricultura e infraestructura (OE8). En contraste, el cuarto PBL, de equidad de género (PN-L1162/2021), apoyaba un tema transversal de la EBP con acciones orientadas a la implementación y supervisión de un proceso de reforma ya iniciado, pero era poco factible que por sí solas generen cambios a largo plazo.

Recuadro 4.1. Préstamos de Apoyo a Reformas de Política en Panamá

OVE evaluó si las acciones incluidas en las matrices de políticas de los PBL involucraban cambios estructurales a largo plazo, lo cual estimó a través de una métrica de profundidad ya utilizada en su evaluación de los PBL (documento [RE-582-2](#)). En esta evaluación, OVE encontró que los préstamos con una mayor proporción de acciones de política de alta o media profundidad tenían una mayor probabilidad de ser efectivos al cierre. En tres de los cuatro PBL del periodo en Panamá, la proporción de acciones de política cuya profundidad fue media o alta fue superior al 50% (ver el Gráfico 4.1 y detalle en el Anexo VI).

Gráfico 4.1: Profundidad de los PBL aprobados durante la EBP 2021-2024



Fuente: OVE con datos del BID (2024).

4.4 Entre los instrumentos de inversión (INV), se aumentó el uso de la modalidad global de crédito y se redujo el uso de otras modalidades, lo cual afectó el apoyo a los objetivos de la EBP en infraestructura y servicios básicos. Las operaciones de crédito global (GCR, por sus siglas en inglés), una modalidad que no se había utilizado en Panamá durante los periodos estratégicos anteriores, representaron el 26% del monto total de aprobaciones del periodo⁴⁴. Las GCR se caracterizan por su rápido desembolso y un tratamiento agilizado de control previo de la Contraloría (ver Recuadro 5.1) en comparación con otros INV. Las GCR se

⁴³ Todos se aprobaron bajo la modalidad de Préstamos de apoyo a reformas de políticas programáticas (PBP), es decir operaciones individuales dentro de un marco de reformas a ser implementado en fases.

⁴⁴ El cálculo excluye a los Préstamos de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL) de apoyo presupuestario para hacer frente a los efectos de una crisis macroeconómica.

concentraron en apoyar *el acceso al crédito de las MIPYMES* (OE5)⁴⁵. El crecimiento del uso de GCR coincidió con una reducción en el uso de préstamos específicos de inversión, que representaron el 19% del monto total aprobado (comparado con el 32% en el periodo anterior), y un abandono del uso de la modalidad de globales de obras múltiples (GOM) cuya implementación había sido compleja en el pasado⁴⁶. Esta reducción en préstamos específicos de inversión y GOM disminuyó el apoyo a objetivos clave para el país vinculados a la provisión de *servicios básicos* en zonas vulnerables (OE3) e *infraestructura* (OE7).

- 4.5 **La cooperación técnica (TCP) disminuyó respecto al periodo anterior y priorizó el apoyo al cliente sobre el apoyo a operaciones del BID, a pesar de sus persistentes retos de implementación.** El monto de las TCP aprobadas en el periodo se redujo en un 25% en comparación con el periodo anterior (de US\$18,4 millones a US\$13,7 millones), aunque esto representó un aumento en términos relativos (de 0,6 centavos por dólar aprobado en préstamos a 1,15 centavos). Más recursos (62%) fueron destinados a apoyar a los clientes y menos al apoyo operativo, a pesar de los retos de implementación que persisten desde periodos anteriores⁴⁷. Esto contrasta con el periodo anterior, que repartió por partes iguales los recursos en ambas áreas. En un contexto de importantes desafíos, el Banco asumió directamente la ejecución de casi la totalidad de las TCP (94%), en una proporción aun mayor al promedio en todos los países prestatarios del BID (80%). Al ejecutar las TCP internamente, se acelera el proceso de implementación (las TCP administradas por el Banco no requieren aprobación de la Contraloría), pero esto limita la transferencia de conocimiento al país. Para mitigar este efecto, el BID ha buscado coordinar con las entidades solicitantes para maximizar el intercambio de experiencias, aun cuando este importante proceso no había sido contemplado en forma más sistémica en la misma EBP.
- 4.6 **Utilizando una combinación de instrumentos a corto y largo plazo, BID Invest aumentó su aporte financiero al programa, apoyando principalmente el objetivo de ampliación del crédito a MIPYMES (OE5).** Durante este período, las aprobaciones promedio anuales SGS duplicaron las de la anterior EBP. Las aprobaciones de préstamos y garantías de largo plazo pasaron de un promedio anual de US\$67 millones entre 2015 y 2020, a US\$128 millones anuales entre 2021 y 2023. Estas operaciones se enfocaron, principalmente, en financiar entidades bancarias *para mejorar el acceso crediticio a sectores subatendidos* (OE5), particularmente *MIPYMES* (RE5.1), y *para reactivar el sector turístico* (RE8.1). Por su parte, los préstamos y garantías de corto plazo representaron más de la mitad del financiamiento de BID Invest durante el periodo, canalizándose a través de dos financiamientos TSCF por US\$79 millones y 9 TFFP por US\$448,3 millones

⁴⁵ Las GCR otorgan fondos a instituciones públicas de segundo piso, que los canalizan a instituciones financieras de primer piso, para que estas los presten a un cierto tipo de clientes finales, p.ej. MIPYMES.

⁴⁶ Las GOM financian grupos de obras similares, pero físicamente independientes. Dado que no todos los proyectos se conocen al momento de aprobar el préstamo, el prestatario debe especificar una submuestra representativa de subproyectos antes de la aprobación. Durante la implementación, la financiación de obras individuales depende de cumplir criterios de elegibilidad. Estas características de las GOM son especialmente desafiantes en el contexto panameño de control previo de la Contraloría.

⁴⁷ Las TCP de apoyo al cliente tuvieron un rol preponderante en apoyo a ciertos objetivos. Estas TCP dieron cuenta del 71% de los recursos de TCP alineados con *ampliar el acceso y la calidad en protección social, salud, y agua y saneamiento en poblaciones vulnerables* (OE3, por \$2,4 millones), 76% de las TCP alineadas a *conectividad y adopción digital* (OE6, por \$480 mil) y 100% de las TCP alineadas a *acceso al crédito en sectores sub-atendidos* (OE5, por \$270 mil).

(ver Recuadro 4.2). Este financiamiento se centró en la reactivación y diversificación de la actividad productiva, con énfasis en *mejorar el acceso al crédito para MIPYMES* (RE5.1), siendo esta ventanilla la principal fuente de financiamiento para este objetivo. OVE destacó en su evaluación de BID Invest (documento [RE-577](#)) que el TFFP aún tenía espacios de mejora en cuanto a los resultados de desarrollo, principalmente en extender su cobertura de PYMES y en utilizarlo como instrumento de movilización y puerta de entrada del BID Invest hacia nuevos clientes. La ampliación de la cobertura de empresas MIPYMES en Panamá es un paso en esta dirección. Diez servicios de asesoría técnica (ADV), presentes en más de la mitad de los préstamos de BID Invest aprobados en el periodo, buscaban brindar adicionalidad no financiera, especialmente en los temas transversales de la EBP de género y cambio climático, permitiendo a BID Invest diferenciarse en un mercado altamente competitivo como el de Panamá. Además, BID Invest atrajo fondos de inversionistas, logrando una movilización básica⁴⁸ de alrededor de US\$438 millones durante el periodo de análisis.

Recuadro 4.2. Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP)

Durante el periodo, se utilizaron líneas vigentes bajo el programa TFFP con aprobaciones totales por US\$448,3 millones, buscando fomentar el comercio internacional. Desde 2005, el TFFP ofrece préstamos y garantías de corto plazo, y asesoría técnica a los bancos de ALC para facilitar su acceso a los mercados financieros internacionales de comercio exterior. La expansión del TFFP fue una de las herramientas de respuesta a la pandemia del BID Invest. En el país, bancos poseen líneas activas, aunque las aprobaciones se concentraron mayormente en dos bancos. En cuanto a los productos utilizados, US\$114 millones correspondieron a préstamos, US\$67 millones a garantías, y el resto fueron aprobaciones mixtas de préstamos y garantías por US\$267 millones.

B. Alineación del programa e integración de temas transversales

- 4.7 **El programa de país se alineó fuertemente a los objetivos estratégicos en las áreas de gestión pública y servicios básicos, mientras que la alineación en el área de productividad fue mixta⁴⁹.** En las áreas de *gestión pública y servicios básicos* (ver Cuadro 4.2 y Anexo para más detalle), el programa tuvo operaciones suficientes con factibilidad de avanzar todos los RE de los cuatro OE correspondientes. En cambio, en el área prioritaria de *actividad productiva* solo el objetivo de conectividad digital tuvo alineación fuerte, mientras que los otros OE tuvieron uno o dos RE con alineación débil, lo cual dejaba incompleta la teoría de cambio mediante la cual la EBP buscaba avanzar dichos OE. Finalmente, solo una parte mínima del PP (8 operaciones por US\$2,2 millones) no se alineó con ningún objetivo.

⁴⁸ En el caso de BID Invest, la movilización básica es sinónimo de movilización directa, es decir la suma del financiamiento público y privado comprometido por terceros como consecuencia de la participación activa y directa del Grupo BID en la obtención del compromiso de financiamiento.

⁴⁹ La alineación se valora como “fuerte” cuando el programa tiene *cobertura* (con operaciones relevantes para todos los RE del OE) y *factibilidad* (se podrían lograr avances en todos los RE del OE si estas operaciones se implementaran conforme a su diseño). En contraste, la alineación se valora como “débil” cuando el programa presenta brechas de *cobertura* o de *factibilidad* en al menos uno de los RE del OE. La categoría “sin cobertura” aplica cuando el PP no despliega operaciones.

Cuadro 4.2. Alineación del programa con los objetivos de la EBP 2021-2024

Objetivos estratégicos (OE)	Alineación de los resultados esperados ^a ● = Fuerte ● = Débil		Portafolio heredado			Aprobaciones 2021-2024			Total
			CGS	SGS	NR ^a	CGS	SGS	NR ^b	
Área prioritaria: Modernizar la gestión pública									
OE1. Aumentar la efectividad de la administración tributaria	●●	#	2		2	1		4	9
		US\$M	150		0,43	20		0,71	171,14
OE2. Promover la transformación digital de la administración pública	●	#	7		5	8		9	29
		US\$M	392,6		0,9	462,4		2,27	858,25
Área prioritaria: Mejorar la provisión de servicios básicos									
OE3. Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables	●●●●●	#	9		10	4	3	11	37
		US\$M	1.150,4		7,26	780	135	3,12	2.075,84
OE4. Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo	●●●	#	6		3	2		5	16
		US\$M	297,47		10,2	65		1,69	374,38
Área prioritaria: Reactivar y diversificar la actividad productiva									
OE5. Ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos	●●	#	2	4	3	4	16	2	31
		US\$M	165	30	0,8	790	515,74	0,27	1.501,81
OE6. Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital	●	#	1		1	5	1	3	11
		US\$M	8,47		0,24	326,1	100	0,63	435,44
OE7. Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental	●●●●●	#	5	1	7	2	7	11	33
		US\$M	376,9		1,58	760	150,2	4,8	1.293,51
OE8. Desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura ^c	●●●●●	#	5	1	10	5	3	7	31
		US\$M	462,18	24,7	6,48	1.111	71,32	3,52	1.679,2
Total ^d		#	22	6	31	17	25	39	148
		US\$M	1.338,6	42,35	21,8	1.612,4	785,9	11,9	3.815,2

Fuente: OVE, con datos de BID 2024 y BID Invest 2024.

Notas: ^a Cada círculo refleja un resultado esperado, en el mismo orden en el que aparecen en la EBP. ^b NR incluye todas las operaciones no reembolsables. ^c El OE8 no incluye las alineaciones correspondientes al RE8.5: *Aumento en la Investigación y desarrollo de instituciones regionales o dedicadas al cambio climático*, que fue incorporado casi al final del periodo de vigencia de la Estrategia. ^d El cuadro incluye repetición en aquellos casos en los que la misma operación estuvo alineada con más de un OE; pero en el total general de operaciones y montos se elimina esta duplicidad.

4.8 La alineación del programa a los objetivos fue generalmente fuerte gracias a tres elementos: la presencia de proyectos de inversión de alcance suficiente, el uso de cooperaciones técnicas complementarias, y un diseño claramente enfocado en las poblaciones objetivo. Por ejemplo, para *fortalecer la administración tributaria* (OE1), los programas de Integración Logística Aduanera y de Apoyo a la Transformación Digital de la Administración Tributaria tenían la escala suficiente como para generar los cambios esperados. El apoyo a estos objetivos frecuentemente incluyó cooperaciones técnicas complementarias que reforzaban a los préstamos de inversión. Esto se observó, por ejemplo, en el objetivo de *calidad y pertinencia de la educación* (OE4), donde las TCP complementaron préstamos de inversión como el de Mejora de la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (PN-L1143/2017). El diseño de las operaciones buscando efectos directos en las poblaciones objetivo también contribuyó a una mejor alineación. Por ejemplo, esto ocurrió en materia de *servicios básicos* (OE3), donde los programas de inclusión y desarrollo social (PN-L1105/2015 y PN-L1177/2023) se enfocaron en poblaciones objetivo, que incluyeron primera infancia, hogares en condición pobreza, mujeres y comunidades indígenas.

4.9 La alineación del programa fue débil solo hacia cuatro RE, debido a que las operaciones que apoyaban estos objetivos tenían un foco indirecto o un alcance limitado. Las debilidades de *foco* se dieron cuando el programa solo podía

contribuir indirectamente a través de operaciones que perseguían otros objetivos. Por ejemplo, en el caso de *ampliar el acceso a crédito a sectores subatendidos* (OE5), el enfoque de la mayoría de las operaciones del programa no fue lograr una *mayor inclusión financiera de las mujeres*, como lo establecía el RE5.2. En cambio, se trataba de intervenciones genéricas con algún componente o indicador de género. Las debilidades de *alcance* se dieron cuando el programa tuvo una escala limitada respecto a la ambición del objetivo. Por ejemplo, para *reducir las emisiones de GEI en turismo y agricultura* (RE8.4) sólo hubo una cooperación técnica (TCP) con poca factibilidad de contribución a un RE tan amplio.

- 4.10 **Los temas transversales de la EBP se integraron según lo esperado a lo largo de la cartera.** En términos agregados, 61% de las 160 operaciones integraron el tema transversal de fortalecimiento institucional, 58% el de género y diversidad y 41% el de cambio climático⁵⁰. Al analizar por OE, hubo coherencia con las expectativas implícitas respecto a la integración de estos temas. Por ejemplo, prácticamente la totalidad de las operaciones alineadas a *fortalecer la administración tributaria* (OE1), *digitalizar la administración pública* (OE2) y *conectividad digital* (OE6), integraron el tema de fortalecimiento institucional. Similarmente, la mayoría de las operaciones alineadas a *servicios básicos* (OE3) y *educación* (OE4) integraron el tema de género y diversidad. Finalmente, la mayor parte de las operaciones alineadas al objetivo de *desarrollar infraestructura incluyente y sustentable* (OE7) y a *impulsar el turismo y la agricultura de manera incluyente y sostenible* (OE8) integraron el tema de cambio climático. Si bien estos son ejemplos de integración esperada, la adopción de los temas transversales no se limitó únicamente a estas áreas (Ver Anexo VIII).
- 4.11 **Uno de los objetivos de la EBP fue aumentar la vacunación contra el COVID-19 (OE3), pero la respuesta del Grupo BID a la pandemia abarcó un espectro mucho más amplio de acciones.** La EBP fue aprobada más de un año después del inicio de la pandemia, por lo cual está ya era parte del contexto en el que se fijaron los objetivos. Solo uno de los objetivos estuvo directamente relacionado a responder a la pandemia a través de apoyo a la vacunación contra el COVID-19. El programa le dio apoyo con una operación de inversión (PN-L1170/2021) que contribuyó a vacunar al 18% de la población. Pero el apoyo del Grupo BID fue más allá de ello, demostrando flexibilidad. El BID reformuló dos operaciones existentes, destinando más de US\$130 millones a programas de transferencias monetarias y apoyo a personas en pobreza extrema y a la adaptación y reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia⁵¹, contribuyendo a *ampliar el acceso a servicios de protección social a poblaciones vulnerables* (OE3) y a *incrementar la asistencia escolar en primera infancia* (RE4.1). También modificó tres operaciones adicionales (sin reformulación) para financiar planes de

⁵⁰ El BID cuenta con su propio sistema de seguimiento de la alineación de género y diversidad, cuyos resultados se encuentran disponibles en el [GDI Impact Tracker](#). Este sistema solo da seguimiento a las operaciones de préstamo del BID aprobadas en el período, es decir las 17 operaciones registradas entre 2021 y 2024. El relevamiento de OVE fue más inclusivo, cubriendo todas las operaciones del PP.

⁵¹ El Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera (PN-L1121/2016) se reformuló para asignar recursos a programas de transferencias monetarias como “Red de Oportunidades”, “120 a los 65” y “Bono Alimentario”, “Ángel Guardián” y “Vale Digital”, alineándose directamente al OE3, pero no a través de sus respectivos RE. El Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105/2015) se reformuló para redirigir cerca de US\$15,2 millones en apoyo a la transferencia de ingresos para personas en pobreza extrema (aunque esta porción luego fue cancelada, a pedido del Gobierno) y a la reapertura de centros infantiles, alineándose con los OE3 y OE4 de la EBP.

emergencia en acueductos, educación y contención del virus⁵². También se aprobaron 20 operaciones que integraron la respuesta a la pandemia en su diseño, la mayoría de las cuales se ejecutaron durante el periodo de análisis, abarcando iniciativas como enseñanza remota, generación de empleo, protección económica, apoyo a MIPYMES, financiamiento del turismo y reactivación económica. Asimismo, se aprobó una línea de crédito contingente (CCF) por US\$ 400 millones como herramienta de prevención en caso de desastres naturales y emergencias de salud pública, en el marco de una estrategia integral de gestión financiera de riesgos. En conjunto, esta respuesta al COVID-19 apoyó de manera directa e indirecta varios objetivos de la EBP, contribuyendo a *aumentar la cobertura de inmunización con el COVID-19 (RE3.2)*, a *ampliar el acceso a protección social a poblaciones vulnerables (OE3)* y a *incrementar la asistencia escolar en primera infancia (RE4.1)*.

V. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA PAÍS

- 5.1 **Esta sección examina la implementación del programa considerando la previsibilidad de la programación, su ejecución y análisis de desempeño, y los avances en el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales.** El análisis de la ejecución incluye la fortaleza de la programación anual para anticipar nuevas operaciones, el ritmo de desembolsos, y los tiempos y gastos de ejecución de las operaciones. Estos se contrastan con la proyección incluida en la EBP, periodos anteriores y países comparables. Luego, se identifican las principales razones que explican los atrasos en la ejecución del programa y las acciones que la Administración ha tomado para intentar solucionar los problemas de ejecución, y analiza la mejora y el uso de los sistemas nacionales con base en las expectativas definidas en la EBP. Finalmente, también se analizan los avances en relación con las recomendaciones formuladas por OVE en la evaluación de país anterior.
- 5.2 **El programa del BID tuvo buena previsibilidad, reflejando un buen diálogo con las contrapartes en el país.** De las 13 operaciones de préstamo CGS aprobadas en el periodo⁵³, 11 (85%) fueron identificadas cada año en los Documentos de Programa País (CPD)⁵⁴, lo cual supera el rango típico observado en otros países (60-80%). Sin embargo, tres operaciones y dos donaciones de inversión previstas no se materializaron, incluyendo un PBL de US\$150 millones⁵⁵ para apoyar el *fortalecimiento fiscal (OE1)* y un préstamo de inversión de US\$20 millones para el sector de *salud (OE3)*. En cuanto a los montos, la mayoría de los préstamos de inversión se aprobaron sin grandes modificaciones, con tres operaciones aprobadas por montos mayores a los anticipados, que absorbieron el monto destinado al

⁵² La operación PN-L1148/2017 financió el Plan de Emergencia del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); la operación PN-L1143/2017 puso a disposición hasta US\$20 millones para acciones de emergencia del Ministerio de Educación (MEDUCA); y la operación PN-L1115/2015 financió equipos de respuesta rápida para contención del virus, por más de US\$2,5 millones.

⁵³ OVE incluye como operaciones los PBL, Préstamos para Proyectos Específicos (ESP) y Programas de Crédito Global (GCR).

⁵⁴ En línea con las directrices vigentes, cada noviembre el Grupo BID preparó un CPD buscando anticipar las operaciones a ser aprobadas el próximo año calendario.

⁵⁵ El préstamo se había anticipado en dos CPD: primero por US\$50 millones y luego por US\$150 millones.

PBL no materializado⁵⁶. Adicionalmente, se aprobaron seis operaciones no anticipadas en los CPD donde tres buscaban responder a la crisis del COVID-19⁵⁷. En contraste, las cooperaciones técnicas mostraron menor previsibilidad, utilizando un total de recursos similares a los previstos (US\$11,9 millones versus US\$11,8 millones proyectados) pero en operaciones diferentes⁵⁸. En cuanto a los préstamos SGS, se aprobó la única operación planeada en los CPD del periodo, así como nueve préstamos no previstos en los CPD, lo que refleja el mayor dinamismo de estas operaciones, cuyos ciclos más cortos de maduración las hace menos probable de anticipar, aún unos pocos meses antes de su aprobación.

- 5.3 **Las cancelaciones fueron mínimas y no afectaron significativamente el alcance del programa, pero las reformulaciones, aunque demostraron flexibilidad y adaptabilidad del Banco, redujeron su capacidad de contribuir a ciertos objetivos.** El 3% del monto total del PP fue cancelado, impactando levemente el apoyo a los objetivos de *infraestructura, educación, digitalización y servicios sociales* (OE2, OE3, OE4 y OE7)⁵⁹. La mayoría de las operaciones afectadas por estas cancelaciones continuó teniendo contribución media o alta a sus objetivos⁶⁰. El Banco demostró su capacidad de adaptación al reorientar los recursos de dos operaciones heredadas para ayudar a las poblaciones vulnerables afectadas por la pandemia del COVID-19. En consecuencia, las dos operaciones reformuladas redireccionaron a la respuesta a la pandemia, respectivamente, el 30% y el 82% de sus montos originales. En el préstamo de agua y saneamiento (PN-L1121/2016) se eliminaron 13 de los 14 productos previstos que incrementarían la capacidad de recolección y tratamiento de aguas residuales en los Distritos de Arraiján y La Chorrera, lo cual afectó considerablemente el alcance del PP al objetivo de mejorar el acceso a *servicios básicos* (OE3), pero permitió enfocar los recursos en brindar transferencias monetarias a la población vulnerable afectada por la crisis sanitaria. Por su parte, en el préstamo de inclusión y desarrollo social

⁵⁶ El préstamo del fondo de garantías para MIPYMES (PN-L1174/2023) se anticipó por US\$40 millones y se aprobó por US\$ 150 millones, incrementando el número de MIPYMES beneficiarias; el PBL de apoyo a la transición energética (PN-L1181/2023) se anticipó por US\$150 millones y se aprobó por US\$200 millones sin aumentar el alcance de la operación; el préstamo de innovación (PN-L1183/2023) se anticipó por US\$20 millones y se aprobó por US\$ 25 millones, permitiendo incluir actividades relacionadas a la ampliación de Instituto de Investigaciones Científicas. Las dos primeras operaciones eran clave para avanzar los objetivos de *inclusión financiera* (OE5) e *infraestructura sostenible* (OE7) mientras que la última operación tenía una alineación débil a los objetivos de la EBP.

⁵⁷ Los tres proyectos aprobados en respuesta a la crisis del COVID-19 fueron: Respuesta inmediata de salud pública para contener y controlar el coronavirus y mitigar sus efectos en los servicios (PN-L1170/2021), Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (PN-O0008/2022), y Programa Global de Crédito para la Reactivación Económica Sostenible (PN-L1179/2022). Los otros tres no anticipados fueron PN-J0001/2021, PN-O0010/2023 y PN-O0011/2023. Cabe destacar que las últimas dos (PN-O0010/2023 y PN-O0011/2023) corresponden a líneas CCLIP, las cuales no se reflejan en las tablas de los CPD al ser contenedores.

⁵⁸ De un total de 43 TCP aprobadas, el 58% fue previsto en el CPD.

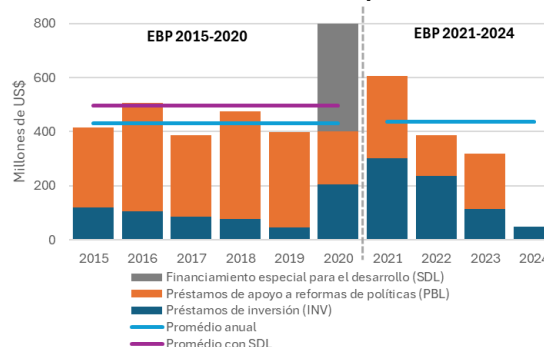
⁵⁹ Se produjeron cancelaciones por montos superiores a US\$ 1 millón en siete operaciones, que en conjunto sumaron cerca de US\$ 100 millones. Estas incluyeron dos proyectos de electrificación rural (PN-L1155/2019 y PN-L1095/2014), agua y saneamiento básico (PN-L1150/2018), seguridad ciudadana (PN-X1011/2013), lucha contra la pobreza (PN-L1105/2015), gobierno digital (PN-L1114/2016) e innovación (PN-L1117/2016).

⁶⁰ Solo tres de estas siete operaciones mostraron una baja contribución: una en salud (PN-L1117/2016) y dos en infraestructura (PN-L1155/2019 y PN-L1150/2018).

(PN-L1105/2015), la reformulación redujo el alcance del apoyo hacia mejorar el *sistema educativo* (OE4) y *ampliar el acceso a servicios básicos* (OE3)⁶¹, para facilitar la reapertura de centros infantiles.

5.4 **Los préstamos de inversión aumentaron significativamente su ritmo de ejecución y participación en el total de desembolsos CGS.** El promedio anual de desembolsos del BID durante 2021-2023⁶² alcanzó US\$439 millones, cerca de lo previsto en la EBP (US\$459 millones) y al promedio anual de US\$431 millones del periodo anterior (ver Gráfico 5.1)⁶³. Aunque las aprobaciones de préstamos de inversión se redujeron en un 19% en comparación con el periodo anterior, en promedio, sus desembolsos anuales se duplicaron en comparación con el periodo anterior. Esto llevó a que la proporción de desembolsos de préstamos de inversión sobre el total CGS aumentara del 22% al 52%, lo que contrastó con la mayor concentración de desembolsos a través de PBL en el periodo anterior. Esto abrió espacio para abordar retos de desarrollo de Panamá que requieren inversión directa en infraestructura y servicios básicos, pero también se debió a la utilización de la modalidad de inversión de crédito global (GCR, por sus siglas en inglés), caracterizadas por su rápido desembolso en apoyo al financiamiento de MIPYMES y que representaron un cuarto de los desembolsos de INV en 2021-2023⁶⁴.

Gráfico 5.1. Desembolsos de préstamos CGS



Fuente: OVE, con datos de BID, 2022.

Nota: Basado en datos de desembolso a junio de 2024. El promedio excluye 2024 porque no era un año completo a ese momento.

5.5 **Los desembolsos SGS casi se duplicaron en comparación con el periodo anterior, impulsados principalmente por un mayor uso del programa TFFP.** Durante 2021-2023, el promedio anual de desembolsos alcanzó US\$231,6 millones⁶⁵ (ver Gráfico 5.2), lo que representa un aumento significativo frente a los US\$86,1 millones del periodo 2015-2020. El financiamiento de corto plazo vía TFFP y cadenas productivas desempeñó un papel crucial, representando el 62%

⁶¹ En el préstamo de inclusión social (PN-L1105/2015), se eliminó uno de los 29 productos y se redujo el alcance de otros ocho, lo que obligó a ajustar cuatro resultados; en el caso del Programa de Saneamiento de Arraiján y La Chorrera (PN-L1121/2016) el único producto restante fue un paquete de estudios y diseños que por sí solos no tenían factibilidad de contribución.

⁶² Se excluyen los datos de 2024 para evitar afectar los promedios por sesgos de estacionalidad, dado que dicho año seguía en curso al momento de preparación de esta ICPR.

⁶³ El promedio del periodo anterior es elevado en parte debido a un préstamo de financiamiento especial para el desarrollo (SDL, por sus siglas en inglés) aprobado en 2020 por US\$400 millones, el cual brindó apoyo presupuestario para hacer frente a los efectos de una crisis macroeconómica. Incluyendo esta operación, el promedio anual de desembolsos sería de cerca de US\$500 millones.

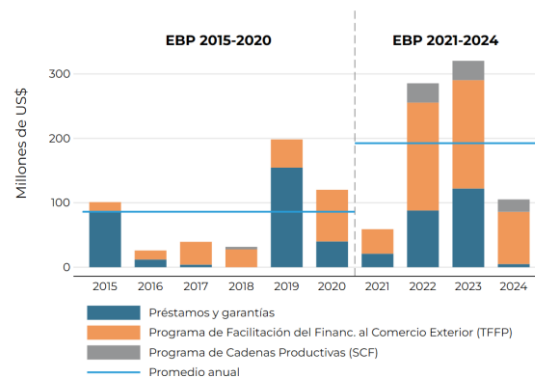
⁶⁴ Del total de desembolsos de los préstamos de inversión en el periodo, el 21% corresponde a préstamos de inversión específicos, el 24% a desembolsos de GCR, mientras que el 5% restante proviene de préstamos GOM. Es importante destacar que los desembolsos de GCR se deben a dos operaciones que financiaron MIPYMES a través de intermediarios financieros y que se ejecutaron en tres años, en contraste con el promedio de ejecución de los préstamos de inversión en Panamá, que es de 6,6 años.

⁶⁵ Como es usual, la EBP no estimó un marco de financiamiento para las operaciones SGS.

de los desembolsos SGS totales y creciendo casi tres veces en comparación con el periodo anterior. Los préstamos de largo plazo, incluidos créditos senior y subordinados, también crecieron, pasando de un promedio anual de US\$49,2 millones en el periodo anterior a US\$87 millones, un aumento del 77%. Este crecimiento se asoció al uso de herramientas financieras innovadoras (p. ej. mecanismos rotatorios de compra de créditos, facilidades de almacenamiento, riesgo compartido y el *bridge-to-bond*), en línea con la recomendación de OVE de ampliar la oferta de servicios de valor agregado para el sector privado y con el área prioritaria de la EBP de *reactivar y diversificar la actividad productiva*.

- 5.6 **Los préstamos CGS mejoraron sus tiempos de preparación, pero persisten cuellos de botella en la implementación.** Los tiempos de preparación de los PBL se redujeron de 12 a 11 meses, permaneciendo por debajo del promedio de CID (15 meses). Para los proyectos de inversión aprobados en el periodo, el tiempo de preparación disminuyó de 12 a 10 meses, por debajo del promedio del BID (16 meses). Sin embargo, los INV siguen enfrentando retrasos significativos en la ejecución. Aunque se logró reducir sustancialmente el tiempo desde la aprobación del Directorio hasta el primer desembolso, de 31 meses para los INV cerrados en el periodo anterior a 11 meses en este período, los tiempos de ejecución desde el primer desembolso hasta el cierre operativo del proyecto aumentaron de 59 meses a 68 meses.

Gráfico 5.2. Desembolsos y emisiones de garantías SGS



Fuente: OVE, con datos de BID Invest 2024.

- 5.7 **La implementación del programa se vio afectada por retos de ejecución que persisten desde periodos anteriores, especialmente los relacionados con la Contraloría; otros desafíos estuvieron relacionados a COVID, la asignación presupuestaria y debilidades de algunos ejecutores.** Los principales obstáculos incluyeron aspectos organizacionales, administrativos y fiduciarios, siendo estos últimos históricamente problemáticos en Panamá como lo refleja la CPE anterior. Los procesos de refrendo de la Contraloría, que afectan tanto la aprobación de contratos como los pagos realizados durante la ejecución de los proyectos⁶⁶, todavía constituyen el mayor reto (ver Recuadro 5.1). Las dificultades en las asignaciones presupuestarias fueron también identificadas como cuellos de botella críticos, especialmente en años electorales, cuando el marco legal del país estipula salvaguardias excepcionales que suspenden los procesos de licitación, adquisiciones, contrataciones públicas y cualquier nueva iniciativa de gasto. Asimismo, la baja capacidad institucional y la alta rotación de personal en algunas unidades ejecutoras exacerbaban estos desafíos, sobre todo en las regiones más rezagadas. Finalmente, el COVID-19 impactó sustancialmente la implementación

⁶⁶

Para cada préstamo, la Contraloría debe refrendar cada contrato derivado de las adquisiciones realizadas y cada pago asociado a dichos contratos. De acuerdo con lo reportado por la Administración, la Contraloría toma en promedio 7 meses para refrendar los contratos y 2 meses para refrendar los pagos.

del PP, afectando al menos 26 operaciones y el apoyo a todos los objetivos, especialmente los de *servicios básicos* (OE3), *turismo y agricultura sostenibles* (OE8) y *educación* (OE4). El Banco adoptó diferentes enfoques para mitigar los retos de ejecución, como simplificar el diseño de los proyectos, reducir los montos de los préstamos, brindar mayor apoyo y ejecutar directamente casi todas las TCP. A pesar de ello, la mejora estructural de los procesos, incluyendo aquellos relacionados con la Contraloría, continúa siendo un serio desafío a resolver.

Recuadro 5.1. La Contraloría General de la República y su impacto en la implementación

La Contraloría General de la República, cuya legislación principal data de 1941, desempeña un papel crucial en la rendición de cuentas del sector público en Panamá. A lo largo del tiempo, sus responsabilidades se han ampliado, incluyendo el control previo sobre contratos, gastos y pagos del gobierno.

Panamá es uno de los pocos países en la región que mantiene este control previo, una práctica no recomendada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Este control genera procedimientos administrativos complejos que impactan negativamente en la oportuna utilización de recursos y la ejecución de proyectos del BID. Entre los principales problemas se encuentran: (i) las revisiones prolongadas e imprevisibles de contratos individuales; (ii) las aprobaciones que a menudo se extienden al siguiente año fiscal, lo que requiere una nueva aprobación presupuestaria; y (iii) los retrasos adicionales debido a la necesidad de reintroducir contratos en el presupuesto anual.

En la última Evaluación del Programa de País (CPE por sus siglas en inglés), se recomendó abordar este cuello de botella (documento [RE-547](#)). El BID ha intentado mejoras a través de iniciativas como: (i) reuniones de alto nivel, (ii) apoyo técnico, soluciones digitales e intercambios entre la Contraloría y el BID, incluso mesas de trabajo para anticipar contratos críticos; (iii) la realización de capacitación y talleres sobre auditoría, adquisiciones y temas fiduciarios; y (iv) propuestas para realizar un Diagnóstico de Capacidad Institucional de la Contraloría. Sin embargo, los avances han sido limitados. La naturaleza independiente de la institución y la complejidad política del tema han dificultado la implementación de soluciones efectivas, manteniendo este obstáculo como un desafío persistente para la ejecución de proyectos en Panamá.

- 5.8 El limitado avance en el uso de los sistemas nacionales exacerbó los problemas de implementación.** Aunque el BID realizó esfuerzos para fortalecer los sistemas nacionales mediante diagnósticos y capacitaciones, los progresos fueron parciales y no se alcanzaron plenamente los objetivos planteados en la EBP. Por ejemplo, la Contraloría optó por no ser evaluada bajo la metodología de las entidades fiscalizadoras superiores (SAI-PMF por sus siglas en inglés), lo que obstaculizó mejoras potenciales en los procesos de control y auditoría. Además, a pesar de logros en áreas como el uso del subsistema de contabilidad e informes y la cuenta única del tesoro, estos avances no se tradujeron en beneficios tangibles para la implementación de proyectos del BID. La falta de información relevante en los informes generados por estos sistemas y el estancamiento en otras áreas clave de los sistemas nacionales mantuvieron ineficiencias en los procesos de gestión y ejecución de la cartera. Esta situación contribuyó a profundizar los cuellos de botella y retrasos en la implementación de los proyectos del Banco⁶⁷.
- 5.9 En cuanto a las cinco recomendaciones formuladas en la anterior Evaluación de Programa de País (CPE por sus siglas en inglés), todas continúan siendo relevantes (ver Anexo IV).** La CPE (documento [RE-547](#)) recomendó fortalecer el enfoque integral en zonas rurales e indígenas (recomendación 1) y sistematizar lecciones aprendidas del trabajo con estas comunidades (recomendación 2). La EBP 2021-2024 focalizó tres de sus 23 RE en zonas rurales e indígenas

⁶⁷

Además, la EBP propuso fortalecer los sistemas ambientales y sociales del país, mejorando la coordinación, gestión de datos y acceso a la información. Sin embargo, no se proporcionó información detallada sobre su avance durante el periodo evaluado.

(algo que no estaba contemplado en la EBP anterior)⁶⁸ y ha generado lecciones aprendidas en los informes de terminación de proyecto (PCR por sus siglas en inglés) y notas técnicas. Sin embargo, el PP que cubría los resultados esperados en comunidades rurales e indígenas careció del alcance necesario para lograr lo propuesto⁶⁹. La CPE también instaba a mejorar la ejecución de los proyectos (recomendación 3). El BID continuó acciones similares a las que venía haciendo en el periodo anterior (capacitación de las unidades ejecutoras con baja capacidad institucional, entre otras), pero las operaciones continuaron enfrentando retos similares a los identificados en la CPE anterior. Además, la CPE enfatizaba la necesidad de tratar sistemáticamente la sostenibilidad en las operaciones (recomendación 4). En respuesta, el BID aprobó préstamos y TCP que apoyaban el fortalecimiento institucional y medidas para asegurar el mantenimiento de proyectos de infraestructura, pero aún no se observan resultados⁷⁰. Sin embargo, las razones que motivaron esta recomendación persisten, ya que los retos relacionados con la capacidad institucional de las contrapartes aún no se han superado. Finalmente, la CPE llamaba a ampliar la oferta de servicios de valor agregado para el sector privado (recomendación 5). El BID Invest logró ampliar la oferta de herramientas financieras al país. Además, se identifican esfuerzos para lograr complementariedades entre el BID y el BID Invest en el apoyo a MIPYMES⁷¹.

VI. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA PAÍS A LOS OBJETIVOS

- 6.1 **Esta sección presenta la contribución del programa del Grupo BID hacia los objetivos de la estrategia.** El análisis abarca todas las operaciones del PP y se fundamenta en fuentes internas y externas, que incluyen análisis de bases de datos, informes de progreso y terminación de proyectos y entrevistas⁷². El análisis se realiza de manera secuencial y jerárquica, de las operaciones a los RE, y luego desde los RE hacia los OE conforme a la metodología de las Guías de ICPR (Recuadro 6.1). En cuanto a la estructura de esta sección, primero se resume la contribución del programa de país a los OE y RE, detallando los principales factores explicativos determinantes de la contribución, es decir, los factores comunes que explican las mayores o menores contribuciones del PP. Después, se desglosa la contribución del PP a cada OE, dedicando una subsección a cada área prioritaria.

⁶⁸ Estos eran: *Mejorar el acceso a servicios esenciales de salud para las poblaciones indígenas* (RE3.1), *Aumentar la conectividad digital en las regiones rezagadas* (RE6.1), y *Mejorar la conectividad vial en zonas rurales e indígenas* (RE7.1).

⁶⁹ Dos resultados esperados carecieron de programa con alcance suficiente (RE6.1 y RE7.1). El restante (RE3.1) estuvo cubierto por operaciones importantes de carácter nacional, por lo que beneficiaban solo tangencialmente a las poblaciones indígenas, según se detalla en el capítulo VI sobre contribución.

⁷⁰ De acuerdo con las Guías, las ICPR no cubren el análisis de la sostenibilidad de los resultados del PP.

⁷¹ El Grupo BID coordinó esfuerzos para apoyar al sector MIPYME en Panamá, donde BID Invest se enfocó en brindar crédito a intermediarios financieros de mayor tamaño y el BID a microfinancieras y bancos pequeños. Ambas ventanillas colaboraron en la creación de la Facilidad de Riesgo Compartido para el sector turismo, combinando fondos públicos y privados; sin embargo, aún no se observan resultados.

⁷² El análisis presentado en esta sección constituye un resumen general del análisis detallado contenido en el Anexo. Mientras que los párrafos del documento principal presentan conclusiones generales y ejemplos, el anexo presenta el detalle de los análisis específicos para cada operación.

Recuadro 6.1 Análisis de Contribución

Según la Guías para ICPR, el análisis de contribución se realiza en tres pasos, siguiendo la jerarquía de objetivos definidos en la estrategia de país (EBP):

(1) **Análisis a nivel de operación:** Se analiza la contribución de cada operación hacia los objetivos de la estrategia y se le asigna una calificación de contribución alta, media o baja basada en la evidencia de cumplimiento de las metas de sus indicadores relacionados al objetivo, o de evidencia adicional de contribución al objetivo (por ejemplo, evaluaciones de impacto). Adicionalmente, se identifica si la operación tenía características que hacían poco razonable esperar una alta contribución –como una alineación indirecta con el objetivo o ser de reciente aprobación. Esta información se utiliza para evitar penalizar la contribución en los siguientes pasos de agregación a nivel de resultado esperado u objetivo estratégico.

(2) **Análisis a nivel de resultado esperado:** Se asigna una calificación agregada de contribución a cada RE con base en el promedio de las calificaciones de contribución (alta, media o baja) de las operaciones alineadas con dicho RE. Conforme a la identificación realizada en la etapa anterior, solo se consideran las operaciones que ya sea han demostrado contribución o aquellas para las que era razonable esperar una contribución, excluyendo las que no cumplen estos criterios, como las operaciones demasiado recientes.

(3) **Análisis a nivel de objetivo estratégico:** Se asigna una calificación a cada objetivo estratégico (OE) con base en las calificaciones de contribución de los RE bajo dicho objetivo, y calculada como un promedio de las calificaciones obtenidas a nivel de cada RE. En caso de haber operaciones alineadas al OE, pero no a través de sus RE, esta contribución también se considera en la ponderación como si fuera un RE adicional. Además, OVE toma en cuenta factores cualitativos, como la importancia relativa de los RE bajo el OE, en su valoración final. La contribución se valora como “alta” cuando existe evidencia confiable de que el programa alineado logró avances hacia todos los RE del OE. Contribución “media” significa que existieron debilidades en los avances hacia una parte de los RE del OE o en la evidencia sobre los avances hacia una parte de los RE del OE. Contribución “baja” significa que existieron debilidades en los avances hacia la mayoría de los RE del OE o en la evidencia sobre la mayoría de los RE del OE.

Fuente: Guías de ICPR (documento [RE-348-10](#)).

- 6.2 **El Programa de Panamá tuvo contribución media o alta hacia tres objetivos estratégicos y baja hacia los otros cinco.** Los objetivos con mejor desempeño fueron *promover la transformación digital de la administración pública* (OE2), que alcanzó una contribución alta, y *mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo* (OE4) y *ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos* (OE5), ambos con contribución media. En contraste, los cinco objetivos con contribución baja fueron *aumentar la efectividad de la administración tributaria* (OE1), *ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables* (OE3), *mejorar los niveles de conectividad y adopción digital* (OE6), *desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental* (OE7), y *desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura* (OE8).

Cuadro 6.1. Contribución del programa de país a los OE y RE

Objetivos estratégicos (OE)	Contribución	Resultados esperados
	● = Alta ● = Media ● = Baja	
Gestión pública		
OE1. Aumentar la efectividad de la administración tributaria	Baja	● ●
OE2. Promover la transformación digital de la administración pública	Alta	●
Servicios básicos		
OE3. Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables	Baja	● ● ● ● ●
OE4. Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo	Media	● ● ●
Actividad productiva		
OE5. Ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos	Media	● ●
OE6. Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital	Baja	●
OE7. Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental	Baja	● ● ● ● ●
OE8. Desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura	Baja	● ● ● ●

Fuente: OVE.

Notas: RE con ● = Contribución Alta, ● = Contribución Media, ● = Contribución Baja. Cada círculo en la tercera columna del OE representa un RE, ordenados de acuerdo con el Cuadro 3.1 (por ejemplo, los dos círculos en la tercera columna del OE1 representan el RE1.1 y RE1.2 respectivamente). En el OE8 se buscó incluir posibles contribuciones al RE8.5: Aumento en la I+D de instituciones regionales o dedicadas al cambio climático, incorporado en la Estrategia en la CPD 2024. Sin embargo, la cartera relacionada es aún muy joven; en particular, el PN-L1183 aún no había desembolsado.

6.3 Las mejores contribuciones del programa se asociaron a tres factores: correspondencia, foco de largo plazo y enfoque multisectorial. El PP logró mejores contribuciones cuando: (i) hubo correspondencia entre el alcance del objetivo y la dimensión del PP que lo apoyó, como ocurrió con la *inmunización contra el COVID-19* (RE3.2) o la *conectividad vial en zonas rurales e indígenas* (RE7.1); (ii) se mantuvo un *foco* de largo plazo en los objetivos, lo cual ayudó a superar los problemas de implementación, como ocurrió con *aumentar la proporción de trámites digitalizados* (RE2.1) o el *incremento en la asistencia escolar en la primera infancia* (RE4.1); o (iii) se utilizó un enfoque multisectorial, ya sea incluyendo la participación tanto de la ventana pública como privada del Grupo BID, como en el *acceso al crédito para MIPYMES* (RE5.1) o la *reactivación del turismo* (RE8.1), o se logró involucrar a diferentes sectores gubernamentales, como en el caso de la *disminución del abandono escolar* (RE4.3).

6.4 La baja contribución del programa se asoció a cuatro factores: débil alineación, poca antigüedad, falta de evidencia y demoras de ejecución. En primer lugar, en promedio, un 63% de las operaciones alineadas con algún RE ya tenían, por diseño, débil alineación (Cuadro I.6.1 en Anexo VII)⁷³. La debilidad de alineación—es decir, baja factibilidad de contribución del PP—afectó mayormente el apoyo a la inclusión financiera y conectividad digital (OE5 y OE6). En segundo lugar, 27% de las operaciones no tenían antigüedad suficiente como para

⁷³

Esto no es un problema per se, ya que estas operaciones perseguían otros objetivos de la EBP en forma directa, pero si resta un posible apoyo a los otros objetivos con los que tenían una relación más indirecta. La alineación de cada operación se puede dar con múltiples RE e incluye operaciones TCP. Casi dos tercios de las alineaciones del PP identificadas por OVE tenían baja factibilidad de contribución (débiles).

esperar resultados al cierre de esta ICPR⁷⁴. La falta de antigüedad del PP afectó especialmente a transformación digital, educación, inclusión financiera, infraestructura y agricultura y turismo (OE2, OE4, OE5, OE7 y OE8). En tercer lugar, 21% de las operaciones no reportaron –ni proveyeron por otros medios como, por ejemplo, evaluaciones– evidencia de contribución, aun teniendo un buen grado de ejecución. Las limitaciones de evidencia de contribución a los objetivos de la EBP fueron más prevalentes en el PP que apoyó la provisión de servicios, educación, turismo y agricultura sostenibles (OE3, OE4 y OE8). Finalmente, 23% de las operaciones no contribuyeron aun cuando eran antiguas, debido a demoras en su ejecución. Los problemas de implementación (incluyendo cuellos de botella en la Contraloría y bajas capacidades de ejecutores) afectaron principalmente el apoyo del PP en administración tributaria, transformación digital e infraestructura (OE1, OE2 y OE7). El resto de la sección resume la contribución del programa a los objetivos agrupados por área prioritaria (para detalles, ver Anexo VII).

Cuadro 6.2. Factores que afectaron la contribución del programa

Objetivo estratégico	Correspondencia	Foco de largo plazo	Enfoque multisectorial	Débil alineación	Poca antigüedad	Falta de evidencia	Problemas de implementación
Gestión pública							
OE1. Aumentar la efectividad de la administración tributaria							–
OE2. Promover la transformación digital de la administración pública		+			–		–
Servicios básicos							
OE3. Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables	+			–		–	–
OE4. Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo		+	+		–	–	–
Actividad productiva							
OE5. Ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos			+	–	–		
OE6. Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital				–			–
OE7. Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental	+				–	–	–
OE8. Desarrollar servicios para el crecimiento sostenible e inclusivo del turismo y la agricultura			+	–	–	–	

Fuente: OVE.

⁷⁴

Operaciones que llevan en ejecución menos de la mitad de su duración esperada original y con desembolsos menores al 50% de su monto (Guías ICPR, documento [RE-348-10](#)). Un cuarto de las alineaciones identificadas fue de proyectos con esta condición.

Área prioritaria 1: Modernización de la gestión pública

OE1: Aumentar la efectividad de la administración tributaria

- 6.5 **La contribución del programa a *aumentar la efectividad de la administración tributaria* (OE1) fue baja debido a los retrasos de las dos principales operaciones relacionadas.** El Programa de Integración Logística Aduanera (PN-L1107/2018) buscó *incrementar la eficacia de la fiscalización* (RE1.1) mejorando los procesos de control fiscal y parafiscal, pero a junio de 2024 solo había desembolsado el 20,7% de sus recursos y no reportaba resultados. El Programa para la Transformación Digital de la Administración Tributaria de Panamá (PN-L1161/2020) también buscó *incrementar la eficacia de la fiscalización* (RE1.1), así como *mejorar el servicio de pago de impuestos* (RE1.2) mediante un modelo de atención integral al contribuyente, que incluía herramientas digitales, mejoras en la gestión y programas de educación fiscal, pero a junio de 2024 solo había desembolsado el 21,3% de sus recursos. La rotación de personal y la baja capacidad de las unidades ejecutoras en temas de adquisiciones y manejo de proyectos con recursos externos, los retrasos en la Contraloría y las fricciones de asignación presupuestaria en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) explican estos retrasos. Además, cuatro TCP desarrollaron estudios y planes relacionados con este objetivo, pero su contribución dependerá de la implementación de sus préstamos de inversión asociados⁷⁵.

OE2: Promover la transformación digital de la administración pública

- 6.6 **La contribución del programa a *promover la transformación digital de la administración pública* (OE2) fue alta, impulsada por una secuencia de acciones con un foco de largo plazo.** Un préstamo de inversión aprobado en 2016, el Programa Panamá en Línea (PN-L1114/2016), alcanzó el 91% de sus metas de aumento del porcentaje de trámites con la administración pública disponibles en línea. A su vez, las condicionalidades de un PBL aprobado en 2021, el Programa de Promoción de la Competitividad y la Diversificación Económica II (PN-L1167/2021), impulsaron la simplificación y digitalización de trámites clave para ciudadanos y empresas, como la obtención de permisos de construcción en los municipios o la firma digital en instituciones públicas. Cinco TCP complementaron el apoyo a este objetivo, destacándose las dirigidas a modernizar el sector postal (PN-T1266/2020), la transformación digital de la justicia (PN-T1273/2021), el aprovechamiento de oportunidades de comercio e inversión (PN-T1299/2022), y la mejora de la eficiencia fiscal e innovación digital (PN-T1245/2020). El foco en la transformación digital continúa, con programas más recientes, aún sin resultados por su bajo nivel de ejecución: Panamá Digital (PN-L1171/2022) y Transformación Digital de la Justicia (PN-O0010/2023 y PN-L1180/2023).

Área prioritaria 2: Mejorar la provisión de servicios básicos

OE3: Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables

- 6.7 **La débil alineación del programa hacia el objetivo de *mejorar el acceso a servicios esenciales de salud para las poblaciones indígenas* (RE3.1), así**

⁷⁵ Se destacan la TCP para mejorar la eficiencia fiscal e innovación digital para Panamá (PN-T1245/2020) que buscó fortalecer a la Dirección General de Ingresos (DGI); y la TCP para mejorar la eficiencia del gasto y la recaudación a través de un ecosistema fiscal (PN-T1284/2021) que se enfocó en estudiar la presión fiscal y proponer soluciones para mejorar la gestión de los ingresos.

como retrasos y falta de evidencia sobre los logros alcanzados, explican la baja contribución a este objetivo. Reducir las brechas en el acceso a los servicios de salud entre las áreas más prósperas y las zonas tradicionalmente excluidas, como las comarcas indígenas, es uno de los principales retos del país. Dos de los cinco préstamos alineados lo hicieron de manera fuerte, pero solo uno de ellos contribuyó al RE. Este préstamo de BID Invest apoyó a una empresa con una línea de hasta US\$10 millones para la construcción de hospitales en regiones con altos niveles de pobreza. Los dos hospitales se inauguraron en 2022 y 2024, respectivamente, aumentando el acceso a servicios de salud en las regiones. El otro préstamo con alineación fuerte (PN-L1115/2015), que buscaba mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud en comarcas indígenas, se extendió hasta 2025 por problemas de implementación, sin resultados reportados hasta la fecha. Los demás préstamos y TCP no contribuyeron, principalmente por ser proyectos de carácter nacional que solamente podrían beneficiar tangencialmente a las poblaciones indígenas⁷⁶.

- 6.8 **En contraste, la contribución del programa a *aumentar la cobertura de inmunización contra el COVID-19 (RE3.2)* fue media, impulsada por una operación de inversión que facilitó al acceso a vacunas.** La operación de respuesta al COVID-19 (PN-L1170/2021) buscaba interrumpir la cadena de transmisión mediante la administración de vacunas con apoyo de MINSA/Gavi (COVAX Facility) y acuerdos bilaterales. Además, se apuntaba a mejorar la detección y el seguimiento de casos. La operación logró un avance de 70% en el indicador asociado al número de personas vacunadas contra el COVID-19⁷⁷. Por su parte, los indicadores asociados a las capacidades de diagnóstico y detección no reportan avances. Los informes de progreso de la operación indican que los problemas de implementación respondieron principalmente a debilidades de la unidad ejecutora.
- 6.9 **La contribución del programa a *incrementar la cobertura urbana de tratamiento de aguas residuales (RE3.3)* fue media, mientras que a *aumentar el acceso al agua potable (RE3.4)* fue baja, a causa de reformulaciones y demoras en la implementación de las operaciones correspondientes.** Estos dos RE eran importantes dada la necesidad de reducir las desigualdades en el acceso a servicios básicos en el país. Los componentes centrales del Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá (PN-L1109/2015) fueron entregados e incluyen una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, así como obras complementarias al sistema de alcantarillado sanitario que sirven al menos 700 mil personas, lo cual contribuyó a mejorar el servicio de recolección de aguas residuales. El PP incluyó otros dos préstamos de inversión con potencial de contribuir a aumentar la cobertura de este servicio: uno originalmente buscaba incrementar la cobertura de tratamiento de aguas residuales, pero fue reformulado en 2020 para brindar transferencias monetarias a personas en situación de pobreza, así como a población vulnerable afectada por el COVID-19 que no figuraba en los padrones de los programas de transferencia existentes (PN-L1121/2016). Al otro le fueron cancelados los productos relacionados con la expansión del alcantarillado (PN-L1093/2013). Este último préstamo contribuyó al objetivo de aumentar acceso a agua, conectando más de 57.000 hogares en las provincias centrales y

⁷⁶ Es el caso de los préstamos Innovación para la Inclusión Social y Productividad (PN-L1117/2016), Apoyo a Políticas de Igualdad de Género II (PN-L1162/2021) y respuesta al COVID-19 (PN-L1170/2021).

⁷⁷ Se registran 773.710 personas vacunadas, respecto a la meta prevista de 1.125.000 personas.

occidentales del país. Por último, el Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística (PN-L1154/2019), aunque financió sistemas de agua y alcantarillado, sigue sin reportar avances en los productos clave. Todos los préstamos alineados a este objetivo tuvieron desafíos de implementación, que incluyeron debilidades de las unidades ejecutoras, retrasos debido a la Contraloría y a causa de la pandemia y falta de presupuesto. En otros casos, no hay evidencia de que los productos entregados hayan generado los resultados esperados.

- 6.10 **La contribución del programa a mejorar la eficiencia y focalización de los programas de protección social fue baja (RE3.5), ya que no hay evidencia que la puesta en funcionamiento del registro de beneficiarios haya contribuido a reducir los errores de inclusión y exclusión de los programas.** Si bien se logró implementar la Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB), uno de los productos principales del Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105/2015), los datos asociados al número de beneficiarios no pobres (filtración) de los programas sociales y de beneficiarios recertificados aún no han sido reportados⁷⁸. Por tanto, no hay evidencia de que el programa haya contribuido a mejorar la eficiencia y focalización de estos programas. Además, la segunda fase de este programa (PN-L1177/2023) aún no ha alcanzado la madurez suficiente para generar resultados. Por su parte, un préstamo de inversión (PN-L1160/2020), y una TCP (PN-T1241/2020), procuraron identificar, caracterizar y asistir a las personas con discapacidad, pero aún no se reportan avances en resultados por dificultades en la asignación de presupuesto al proyecto. Por último, una TCP digitalizó y automatizó procesos al interior del MIDES, lo cual contribuyó a mejorar su gestión de los diferentes programas de protección social a su cargo.

OE4: Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo

- 6.11 **La contribución del programa a incrementar la asistencia escolar en primera infancia (RE4.1) fue media, impulsada por el fortalecimiento de los Centros de Atención Integral de la Primera Infancia (CAIPI) y el desarrollo de guías y estándares de calidad a nivel nacional.** Como parte del Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105/2015) se construyeron 3 nuevos CAIPI, 17 fueron rehabilitados y 38 fueron mejorados. Además, se desarrollaron 10 estándares de calidad y guías para los CAIPI, yendo más allá de la provisión de infraestructura. Sin embargo, el alcance del programa no fue suficiente para abordar la ambición del objetivo, ya que solo 1.200 niños (aproximadamente el 0,3% de la población de 0 a 4 años) participaron en la modalidad comunitaria. No obstante, la segunda fase del programa (PN-L1177/2023), que recientemente empezó a desembolsar, tiene el potencial de aumentar la contribución a este objetivo. Además, una TCP (PN-T1244/2021) complementó a estos préstamos, financiando el diseño de un sistema informático para la administración y supervisión de los CAIPI, así como la capacitación de maestros a través de un diplomado⁷⁹.
- 6.12 **La contribución del programa a mejorar la calidad del aprendizaje en la educación básica (RE4.2) fue baja debido a demoras de implementación y falta de evidencia sobre los resultados alcanzados.** Uno de los principales retos de desarrollo de Panamá es mejorar la calidad y pertinencia de la educación, para

⁷⁸ Los reportes de implementación atribuyen los problemas de implementación a una insuficiente asignación presupuestal, alta rotación de personal, procedimientos largos de control previo y la pandemia.

⁷⁹ El 93% de los maestros inscritos en los dos diplomados asociados a esta TCP completaron los programas.

incrementar la productividad. Sin embargo, todos los préstamos con factibilidad de contribución hacia este RE experimentaron retrasos en su ejecución y carecen de evidencia sobre resultados, principalmente debido a demoras causadas por el COVID-19 y debilidades de las unidades ejecutoras. El Programa para Mejorar la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (PN-L1143/2017), junto con las TCP asociadas (PN-T1274/2021 y PN-T1325/2023), buscó fortalecer el desempeño del sector, pero a pesar de haber desembolsado el 81% de los recursos, aún no hay evidencia de la contribución del programa a mejorar la calidad del aprendizaje en la educación básica⁸⁰. El préstamo de Innovación en la Infraestructura Escolar (PN-L1072/2012) contribuyó a aumentar la tasa de retención, pero la cobertura educativa disminuyó en dos de las tres regiones, sugiriendo una contribución limitada a la mejora del aprendizaje⁸¹. En contraste, una TCP (PN-T1224/2021) mostró resultados positivos en el aprendizaje de matemáticas en la comarca indígena Ngäbe mediante un experimento aleatorio controlado (RCT, por sus siglas en inglés), lo que llevó a expandir el programa a toda la comarca, sin que se cuente aún con resultados respecto a esta expansión.

- 6.13 **La contribución del programa a *disminuir el abandono escolar (RE4.3)* fue media, gracias a un foco de largo plazo y multisectorial, que buscó innovar tanto en infraestructura escolar, como en prevenir problemas de seguridad y violencia, contribuyendo a aumentar las tasas de retención.** Los cuatro préstamos de inversión alineados a este RE enfrentaron desafíos de implementación⁸² y tres de ellos no cuentan con evidencia sobre su contribución. El préstamo de Innovación en Infraestructura Escolar (PN-L1072/2012) incrementó la retención escolar en las Comarcas Ngabe-Bugle y Guna Yala y la Ciudad de Panamá y contribuyó a disminuir el abandono escolar. Las tasas de retención pasaron de 86,3% en 2010 a 98,4% en 2021 en la Provincia de Panamá, 90,9% a 95,3% en la Comarca Ngabe-Bugle y 82% a 96,5% en la Comarca Guna Yala⁸³. Por su parte, el Programa de Seguridad Integral de Panamá (PN-X1011/2013) contribuyó a este objetivo gracias a su foco de largo plazo y enfoque multisectorial, ya que implementó estrategias para reducir la participación de los jóvenes en actos violentos y delictivos mediante su retención en el sistema educativo. Una evaluación de impacto muestra efectos significativos en variables correlacionadas con el abandono escolar. Además, los informes de monitoreo reportan reducciones en la tasa de deserción, pero solo en los 36 colegios beneficiarios del programa.

Área prioritaria 3: Reactivar y diversificar la actividad productiva

OE5: Ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos

- 6.14 **El programa tuvo una contribución alta a *mejorar el acceso del crédito a MIPYMES (RE5.1)*, destacándose el enfoque multisectorial que incluyó tanto**

⁸⁰ A nivel país, los resultados del estudio PISA 2022 indicarían una mejora en las calificaciones de los estudiantes panameños, incluyendo una reducción en el porcentaje de alumnos con bajo rendimiento.

⁸¹ Si bien la tasa de cobertura disminuyó en dos de las tres regiones tratadas, la matrícula aumentó en las escuelas intervenidas. Por tanto, la caída en la cobertura puede obedecer a otros factores no relacionados con el programa, como cambios demográficos o en la matrícula de escuelas no intervenidas.

⁸² Es el caso de los programas de Innovación en la Infraestructura Escolar (PN-L1072/2012), Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105/2015), Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (PN-L1143/2017) y de Inclusión para Personas con Discapacidad (PN-L1160/2020).

⁸³ Otro de los cuatro préstamos, Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (PN-L1143/2017), destinó recursos a la mejora de la bioseguridad escolar para facilitar su reapertura durante la pandemia, por lo cual es factible que hubiera podido prevenir el abandono escolar, pero no hay evidencia de ello.

al BID como a BID Invest. Ocho operaciones contribuyeron a este objetivo, incluyendo dos préstamos de inversión, una TCP y cinco operaciones SGS. Dos préstamos del Programa Global de Crédito (PN-L1164/2020 y PN-L1165/2021), de US\$150 millones cada uno, se otorgaron en un momento crítico de la pandemia, cuando la baja liquidez amenazaba la supervivencia de las empresas. Estos fondos llegaron rápidamente a cerca del 9% de las MIPYMES de Panamá⁸⁴, contribuyendo a la reactivación de más de 5.200 empresas hasta el 2022 a través de 31 intermediarios financieros con presencia en la mayor parte del país. La TCP de Apoyo al Desarrollo de un Fondo de Garantías en Panamá (PN-T1289/2021) fue clave para estructurar la creación del Fondo de Garantías de Panamá (FGP) y facilitar la aprobación del préstamo de Creación y Desarrollo del Fondo de Garantías de Panamá (PN-L1174/2023), el cual está pendiente de trámite para su desembolso. En cuanto a las operaciones SGS, hubo ocho préstamos a intermediarios financieros, de los cuales dos reportan un crecimiento de la cartera considerable, destacándose el incremento del 94% de 2014 a 2018 en el valor de la cartera de préstamos a PYMES de una entidad bancaria local, superando las metas propuestas. Las otras seis operaciones no han contribuido o no reportan información al respecto. Además, dos préstamos de corto plazo TFFP lograron crecimientos reales en sus carteras de comercio exterior dirigidas a MIPYMES.

- 6.15 **La contribución a una mayor inclusión financiera de las mujeres (RE5.2) fue baja porque careció de un programa acorde con el alcance del objetivo.** Ninguna operación del BID contribuyó al objetivo, dado que solo tenían un enfoque indirecto en aumentar la inclusión financiera de las mujeres. Por otro lado, BID Invest buscó contribuir mediante tres préstamos. Primero, se emitió un Bono Social con Enfoque de Género para financiar PYMES lideradas por mujeres, mostrando resultados. Sin embargo, los dos préstamos restantes no muestran evidencia de contribución: uno de ellos no pudo segmentar su portafolio de PYMES lideradas por mujeres, lo que impidió evaluar su contribución, y el segundo redujo a la mitad su cartera a PYMES lideradas por mujeres por cambios de prioridades tras una fusión con otro banco.

OE6: Aumentar la adopción y conectividad digital en las regiones rezagadas

- 6.16 **La contribución a aumentar la adopción y conectividad digital en las regiones rezagadas (OE6) fue baja debido a que las operaciones son demasiado recientes o carecen de evidencia sobre su contribución.** Este RE era particularmente relevante, dado el desafío de cerrar las brechas de acceso a servicios en el país, particularmente aquellos que impactan la productividad de ciudadanos y empresas. El Programa Panamá en Línea (PN-L1114/2016) fue la única operación alineada al objetivo que tuvo desembolsos significativos. Sin embargo, el componente enfocado en proporcionar acceso a servicios en línea a la población de bajos ingresos no reporta resultados y su alcance es limitado. Por ejemplo, aunque el programa implementó una estrategia de difusión del uso de servicios digitales y logró llegar a 18 mil personas en su programa de alfabetización digital, esta cifra es insuficiente considerando que un millón de panameños aún no utilizan internet en 2024. Además, no existe evidencia de que estas actividades se hayan concentrado en las regiones más necesitadas del país.

⁸⁴

Las estimaciones de la cantidad de MIPYMES en el país varían significativamente. Estimaciones oficiales de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), basadas en datos del INEC, clasifican al menos 59 mil MIPYMES en el país.

OE7: Desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental

- 6.17 **La contribución a mejorar la conectividad vial en zonas rurales e indígenas (RE7.1) fue media, gracias al foco de largo plazo en las intervenciones en las regiones central y occidental del país.** El préstamo de Apoyo al Desarrollo de la Conectividad Territorial en la Región Central y Occidental de Panamá (PN-L1147/2018) fue el único con alta factibilidad de contribución al RE. La otra operación alineada fue una TCP que apoyaba la identificación y ejecución de proyectos en este sector. Bajo el préstamo principal, se construyeron y pusieron en funcionamiento 125 km de carretera y un puente en zonas rurales, lo que representó una mejora del 3% y 4% de la red vial en las dos regiones, respectivamente. Esto sugiere una mejora en la conectividad vial de estas zonas, aunque no se cuenta con evidencia sobre avances en los indicadores específicos de conectividad.
- 6.18 **En cuanto a la reducción de los plazos de despacho del transporte de carga en la frontera norte (RE7.2) la contribución del programa fue baja, dado que las operaciones alineadas no lograron avances significativos por problemas de implementación.** El préstamo destinado a modernizar uno de los pasos fronterizos del país (PN-L1107/2018) enfrentó múltiples obstáculos. Fue afectado por las protestas y bloqueos de carreteras contra la minería en 2023, además de los cuellos de botella en la Contraloría y las dificultades en la asignación presupuestaria del MEF. Al momento de esta revisión, la operación solo había desembolsado menos del 50% de los recursos. Dado que el paso fronterizo aún está en construcción, no se ha logrado mejorar el plazo de despacho como se esperaba.
- 6.19 **La contribución del programa a incrementar el acceso al servicio de electricidad (RE7.3) fue baja debido a una combinación de falta de madurez de algunas operaciones y problemas de implementación.** El Programa de Electrificación Rural Sostenible en Panamá (PN-L1095/2014) ayudó a conectar a más de 6.000 hogares, alcanzando el 60% de la meta establecida. Las demás operaciones alineadas tuvieron resultados variados: el PBL de apoyo a la transición energética (PN-L1181/2023) ha cumplido las acciones de política propuestas, pero tomará tiempo para que los cambios regulatorios⁸⁵ tengan un impacto, por lo que aún no hay evidencia de su contribución. El Programa de Acceso Universal a Energía (PN-L1155/2019) no ha conectado ningún hogar a la fecha debido a retrasos causados por el COVID-19, problemas en las licitaciones y limitaciones en la capacidad de la unidad ejecutora. En cambio, un bono SGS conectó más hogares de lo planeado, pero la calidad del servicio se ha deteriorado, alcanzándose solo un 50% de avance promedio en los cuatro indicadores de resultado.
- 6.20 **La contribución a aumentar la participación de energías renovables en la matriz energética (RE7.4) fue baja, principalmente debido a la falta de madurez de las operaciones relacionadas.** Ninguna de las nueve operaciones relacionadas con el objetivo presenta evidencia suficiente para confirmar su contribución al RE, ya sea por falta de madurez o ausencia de información. El Programa Global de Crédito para la Reactivación Económica Sostenible (PN-L1179/2022) y el PBL de Apoyo a la Transición Energética (PN-L1181/2023) fueron aprobados recientemente (2022 y 2023), por lo que aún no hay evidencia sobre su

⁸⁵

Algunas de las acciones de política más importantes de este PBL son: aprobación de la Estrategia de Acceso Universal; aprobación de la hoja de ruta para el fortalecimiento institucional del sector eléctrico; y aprobación de la modificación del marco legal y regulatorio del sector eléctrico.

contribución al objetivo. Por otra parte, el relativamente bajo número de proyectos en energías renovables en la cartera de BID Invest se atribuye a la escasez de proyectos adecuados en el *pipeline* y a la fuerte competencia de financiadores en el sector.

- 6.21 **La contribución del programa a *aumentar la participación femenina en el sector de infraestructura (RE7.5)* fue baja, debido a la falta de foco y de madurez del programa alineado.** Un PBL de Apoyo a la Transición Energética (PN-L1181/2023) que buscaba aumentar la proporción de empresas con políticas de género en el sector de energía aún no dispone de información sobre resultados. Es probable que se requiera tiempo para que las acciones de política se traduzcan en resultados tangibles⁸⁶. De manera similar, una TCP que apoya la creación de un nuevo currículo para la transición energética en Panamá (PN-T1311/2022) ha logrado desarrollarlo, pero dado que las clases aún no habían comenzado, no es posible determinar en qué medida la operación aumentará la participación femenina en el sector. Otras nueve operaciones alineadas a ese RE no tienen evidencia de contribución al aumento de la participación femenina en infraestructura, y muchas de ellas no incluyeron indicadores para medir resultados en esta área.
- 6.22 **El proyecto de expansión del Canal de Panamá, apoyado por BID Invest, tuvo una contribución media a *desarrollar infraestructura sostenible (OE7)*, aunque no a través de los resultados esperados definidos en la EBP.** Este proyecto (PN-L1032/2008) que cerró en 2013 fue incluido en la ICPR porque su XSR se elaboró en el periodo cubierto por la EBP. El proyecto (del que el BID participaba como uno de los financistas) permitió un mayor tránsito de buques de mayor tamaño, ampliando la capacidad de transporte en alrededor del 40%. Además, incorporó mecanismos de ahorro de agua, contribuyendo al objetivo de contar con infraestructura resiliente al cambio climático y la sostenibilidad de los resultados. De esta manera, contribuyo al OE7, aunque no a través de uno de los RE definidos en la EBP. El segundo préstamo (PN-L1150/2018) que podría haber contribuido, tuvo dificultades con cambio de su ejecutor, reducción de monto y retraso en la asignación presupuestaria, por lo que todavía no había empezado su desembolso.

OE8: Desarrollar servicios para el crecimiento sustentable e inclusivo del turismo y la agricultura

- 6.23 **Gracias al enfoque multisectorial que incluyó operaciones del BID y BID Invest, la contribución a la *reactivación del sector turismo (RE8.1)* y a *mejorar el capital cultural y natural (RE8.2)* fue media.** El proyecto del BID de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural (PN-L1146/2017) logró la restauración y reapertura de la fortificación de San Lorenzo y el edificio de la Aduana en Portobelo, superando las expectativas sobre número de visitantes y protegiendo el capital cultural del país⁸⁷. Un proyecto de BID Invest apoyó la recuperación del sector turístico en Panamá al incrementar el número y volumen de préstamos otorgados a empresas del sector que enfrentaban dificultades de acceso al crédito debido al deterioro de sus perfiles de riesgo a raíz de la pandemia de COVID-19. La restauración de un hotel se completó, aumentando el atractivo

⁸⁶ Las acciones de política más importantes de este PBL incluyen la aprobación de la “Hoja de Ruta Nexo, Mujer y Energía” y el diseño e implementación de un programa de entrenamiento de mujeres indígenas para la instalación de paneles solares.

⁸⁷ Sin embargo, aún no se ha conseguido retirar estos sitios de la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro de la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (UNESCO).

del capital cultural del casco viejo (RE 8.2) y apoyando la reactivación del turismo en la zona (RE 8.1), cumpliendo las metas previstas, por ejemplo, en materia de número de huéspedes⁸⁸. Las dos series de PBL alineadas a estos RE, una enfocada en la cultura (PN-L1167/2021) y la otra en el turismo (PN-L1175/2022), se desembolsaron en su totalidad y cumplieron con las acciones de política, pero aún no hay evidencia sobre sus resultados. Otras operaciones tuvieron poco avance, como es el caso del préstamo de Desarrollo Urbano para Ciudades con Vocación Turística (PN-L1154/2019).

- 6.24 **La contribución del programa al aumento de la productividad, resiliencia y sostenibilidad de los productores del agro panameño (RE8.3) fue baja, debido a la falta de un enfoque multidimensional de las operaciones para satisfacer la ambición del objetivo.** Consolidar la agricultura como uno de los nuevos motores de desarrollo es un reto relevante para el país. Aunque el acceso al crédito para este sector fue facilitado, esto no es suficiente por sí solo para contribuir a un objetivo tan amplio que involucra mejoras en la productividad, resiliencia y sostenibilidad del sector. Dos operaciones que concedieron préstamos a MIPY-MES (PN-L1164/2020 y PN-L1165/2021) han apoyado principalmente a los sectores agrícola de ventas al por menor y de servicios. Aunque no se dispone de un desglose detallado por sector, se estima que en total han brindado apoyo a más de 4.100 MIPYMES, contribuyendo a la recuperación de más de 16.500 puestos de trabajo. Una TCP para productores indígenas de café (PN-T1261/2020) cumplió con los talleres e insumos previstos, pero su alcance es limitado y no se cuenta con información de resultados. Además, cinco operaciones aún no han alcanzado la madurez suficiente para contribuir al objetivo, entre ellas los programas de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente (PN-L1166/2021) y Global de Crédito para la Reactivación Económica Sostenible (PN-L1179/2022).
- 6.25 **La contribución del programa a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (RE8.4) fue baja, debido a la falta de enfoque del programa en el objetivo planteado y a las dificultades para medir las contribuciones.** Pocas operaciones abordaron la reducción de las emisiones de GEI en el sector turístico o agrícola⁸⁹. El PP se vinculó a este RE exclusivamente mediante cooperaciones técnicas, de tal forma que el alcance del PP no era conmensurado con la ambición del objetivo. Se destacan, en particular, el apoyo a las estrategias para la descarbonización del transporte público (PN-T1329/2023), y la promoción de metodologías para medir el impacto climático de los proyectos de SENACYT (PN-T1288/2021). Sin embargo, en algunos casos, se carecía de información relevante para medir la contribución de las operaciones a reducir la emisión de GEI.

⁸⁸ Los indicadores de resultados (número de huéspedes, tasa de ocupación, valor y porcentaje de las compras realizadas a proveedores nacionales y puestos de trabajo creados) muestran que el hotel alcanzó sus objetivos, logrando en promedio el 99% de los objetivos establecidos.

⁸⁹ Según la lógica de la EBP se buscan reducciones en emisiones de GEI en el contexto del turismo y la agricultura porque solo esto puede contribuir al objetivo *apoyar el crecimiento sustentable del turismo y la agricultura* (OE8). Reducciones en emisiones en otros contextos, por ejemplo, energía no contribuyen.

VII. CONCLUSIONES

- 7.1 **Panamá ha logrado avances notables gracias a su alto crecimiento, pero este no se ha sustentado en ganancias de productividad, está expuesto a choques externos y aun excluye a casi un tercio de la población.** El país ha adoptado un modelo que combina una baja presión tributaria (14% de PIB, la menor de ALC), con una alta tasa de inversión (la formación bruta de capital fijo promedió 35% del PIB de 2014 a 2022, versus 19% en ALC). Este excepcional nivel de inversión motorizó un crecimiento que cuadruplicó al de ALC en la última década, a pesar de pérdidas netas en la productividad de la economía. El crecimiento ha contribuido a reducir la pobreza y dio lugar a una importante clase media, pero dejó rezagada a casi un tercio de la población, mayormente en el ámbito rural y en comarcas indígenas, donde sufren brechas de acceso a servicios básicos y oportunidades. La economía panameña mantiene su dualidad: con una parte dinámica dependiente de los flujos comerciales y financieros del Canal; y otra que no logra aumentar su productividad, con barreras como la informalidad, un contexto adverso a la innovación y la falta de formación del capital humano. Tanto el Canal (que depende de la disponibilidad hídrica), como las otras actividades económicas del país (p.ej., el turismo o la agricultura) presentan una creciente exposición al cambio climático. Mas recientemente, la cancelación de la concesión del mayor proyecto minero (en parte por su efecto ambiental) resalta la importancia de preservar condiciones para continuar atrayendo la inversión que hasta ahora ha sustentado el crecimiento del país.
- 7.2 **En ese contexto, la Estrategia Banco País del Grupo BID con Panamá (EBP) fijó objetivos generalmente congruentes con los retos y prioridades del país, pero su relevancia tuvo limitaciones porque no se enfocó en algunas barreras clave para el desarrollo del país, ni argumentó como el Grupo BID contribuiría a resolverlas.** La EBP fijó objetivos en tres áreas prioritarias: i) modernizar la gestión pública; ii) mejorar la provisión de servicios básicos, y iii) reactivar y diversificar la actividad productiva. Estos objetivos atendían desafíos identificados por el Grupo BID y eran generalmente consistentes con el Plan Estratégico de Gobierno. Sin embargo, en *gestión pública* pusieron menos énfasis en el fortalecimiento de la calidad institucional, enfocándose solo en temas fiscales y de digitalización. En el área de *servicios básicos*, los objetivos si atacaron el desafío clave de proveer servicios básicos en zonas vulnerables (aunque parte importante de este programa, luego se redireccionó a atender los efectos de la pandemia). En el área *productiva*, los objetivos no abordaron los cuellos de botella identificados para atender el desafío clave de dinamizar la productividad del país, tales como reducir la informalidad, fortalecer el marco institucional para facilitar el financiamiento y el desarrollo de infraestructura, así como facilitar la articulación de las cadenas de valor de las grandes empresas, que dan cuenta de la mayor parte de la actividad económica del país. Además, los objetivos no contemplaron la formación de capital humano orientada a reforzar las habilidades laborales, sino que lo hicieron de forma indirecta vía mejoras en la educación inicial y calidad del sistema educativo. En lugar de ello, se enfocaron en MIPY-MES o brechas de género sin que la EBP argumentara como estas medidas podían atender el desafío clave de elevar la productividad del país. El diseño de la EBP también presentó deficiencias en la definición y estructuración de los objetivos, indicadores de progreso que no se podría actualizar e identificación de riesgos generales en lugar de los riesgos específicos que podían afectar la

contribución del programa, entre los que se incluían las perennes demoras en la ejecución debido al rol de la Contraloría.

- 7.3 **El Programa País (PP) del Grupo BID logró alinearse con la mayoría de los objetivos de la EBP, pero brechas en su foco y alcance limitaron su factibilidad de contribución, sobre todo en el área productiva.** En las áreas de gestión pública y servicios básicos, el PP tuvo operaciones suficientes con factibilidad de avanzar todos los resultados esperados (RE) de los cuatro objetivos estratégicos (OE) correspondientes. En cambio, en el área productiva solo el objetivo de conectividad digital tuvo un programa con alineación fuerte, mientras que los otros OE tuvieron uno o dos RE con alineación débil, lo cual dejó incompleta la teoría de cambio mediante la cual la EBP buscaba avanzar dichos OE. Las debilidades de *foco* se dieron cuando el programa solo podía contribuir indirectamente a través de operaciones que perseguían otros objetivos. Por su parte, las debilidades de *alcance* se dieron cuando el programa tuvo una escala limitada respecto a la ambición de los objetivos fijados en la EBP.
- 7.4 **El programa del BID estuvo en línea con lo anticipado, mientras el BID Invest duplicó su aporte financiero respecto al periodo anterior, pero la mezcla de instrumentos utilizados restó contribución a objetivos clave de la EBP.** El BID aprobó 93% del monto anticipado en la EBP y mantuvo un uso estable de préstamos de apoyo a reformas de política (PBL) que representaron alrededor del 54% del monto de aprobaciones del periodo. En contraste, los préstamos de inversión (INV) se canalizaron cada vez más mediante operaciones de crédito global (GCR) en apoyo a las MIPYMES, cuyo rol en atender el desafío de elevar la productividad de la economía no era claro, pero cuya ejecución se caracterizaba por su rápido desembolso y tratamiento agilizado de la Contraloría. Al mismo tiempo dejó de usarse la modalidad de obras múltiples y bajó fuertemente el uso de la modalidad de proyectos de inversión específicos, disminuyendo el apoyo a objetivos clave como la provisión de servicios básicos en zonas vulnerables e infraestructura. Por su parte, BID Invest duplicó su financiamiento gracias a un aumento significativo de las operaciones de corto plazo con bancos a través del TFFP, así como un crecimiento del 13% respecto al periodo anterior en operaciones de largo plazo en apoyo a infraestructura y turismo, con las que BID Invest logró aportar innovación financiera. Las operaciones del TFFP tuvieron un rol contra cíclico, pero su papel para atender el desafío clave de elevar la productividad no es claro.
- 7.5 **El diálogo efectivo del BID con el Gobierno permitió una buena programación y flexibilidad ante necesidades no anticipadas, pero el apoyo a objetivos que requieren soporte de largo plazo fue afectado por reformulaciones por la pandemia y la permanencia de desafíos de implementación.** Los ejercicios de programación anual permitieron identificar operaciones con un buen grado de previsibilidad. Las cancelaciones de operaciones fueron limitadas y no comprometieron el alcance del programa. En contraste, las reformulaciones por la pandemia redireccionaron más de US\$130 millones de educación y servicios básicos hacia transferencias monetarias y reapertura de escuelas, lo que mostró flexibilidad, pero quitó recursos para objetivos críticos cuya ejecución es compleja y requiere largos tiempos de maduración. Persistieron desafíos estructurales en la ejecución del programa de inversión del BID, relacionados a procesos administrativos no alineados con prácticas internacionales en la Contraloría General de la República, así como a restricciones de asignación presupuestaria por

parte del Gobierno y alta rotación de personal en unidades ejecutoras. A pesar de los esfuerzos del BID para mitigar estos obstáculos simplificando diseños de proyectos y ejecutando directamente cooperaciones técnicas, persisten barreras que limitan el avance del PP, sobre todo en las zonas más rezagadas del país. El reducido progreso en el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales acentuó estos retos.

- 7.6 **A pesar de esto retos, el programa logró mayores contribuciones hacia tres objetivos estratégicos (OE), a los que apoyó con un foco de largo plazo, manteniendo correspondencia entre la ambición de los objetivos y el programa, y donde desplegó un apoyo multisectorial.** El programa logró contribuir al OE de *promover la transformación digital de la administración pública*, apoyando la digitalización del 91% de los 450 trámites del gobierno identificados, y promoviendo la simplificación y digitalización de trámites en instituciones públicas. El programa también contribuyó al OE de mejorar *la calidad y pertinencia del sistema educativo*, con apoyos de largo plazo y multisectoriales (integrando, por ejemplo, elementos de seguridad ciudadana para la retención escolar) que crearon o mejoraron 58 Centros de Atención Integral de la Primera Infancia, y desarrollaron guías y estándares de calidad educativa a nivel nacional. Similarmente, el programa tuvo una escala y colaboración público-privada que logró contribuir al OE de *ampliar el acceso al crédito de sectores subatendidos*. Dos préstamos del Programa Global de Crédito por un total de US\$300 millones llegaron a cerca de 9% de las MIPYMES de Panamá en un momento crítico de la pandemia. Diversos préstamos de BID Invest también contribuyeron a este objetivo, asociándose a incrementos en las carteras relevantes de los bancos locales.
- 7.7 **En contraste, el programa tuvo menores contribuciones hacia los cinco objetivos estratégicos (OE) restantes, por una combinación de debilidades de alineación, falta de madurez de las operaciones, demoras de ejecución y falta de evidencia sobre su contribución.** Más de la mitad de los objetivos presentaron baja contribución asociada con debilidades de alineación ex-ante del programa que le restaron factibilidad de contribución, aun si el programa se hubiese implementado según lo esperado. Estas debilidades afectaron mayormente al área productiva y se debieron ya sea a un foco indirecto de las operaciones en los objetivos, o a que estas tuvieron un alcance limitado respecto a la ambición de los objetivos. En parte porque el programa incluía no solo operaciones heredadas de periodos anteriores, sino operaciones más recientes aprobadas a lo largo de periodo: más de un cuarto de las operaciones carecía de madurez suficiente, por lo que no era esperable su contribución. Esto afectó mayormente al apoyo a objetivos en infraestructura, turismo y agricultura. Por otra parte, cerca de un quinto de las operaciones, a pesar de ser antiguas, no contribuyeron a sus objetivos por retrasos en su ejecución. Finalmente, cerca de otro quinto de las operaciones tuvo avances en productos, pero carecieron de evidencia sobre su contribución a los objetivos de la EBP, principalmente por deficiencias en su monitoreo y evaluación.

REFERENCIAS

- AMPYME.2022. Trabajo Informal en Panamá. <https://w3.css.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Presentacion-Trabajo-Informal-en-Panama-CSS-4.pdf>
- ASEP. (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos). 2024. Estadísticas de Electricidad. <https://asep.gob.pa/direcciones/services/estadisticas-de-electricidad/>
- _____. 2024. Estadísticas de Telecomunicaciones. <https://asep.gob.pa/direcciones/telecomunicaciones/estadisticas/>
- ATP. (Autoridad de Turismo de Panamá) PARTICIPACIÓN DEL GASTO TURÍSTICO EN EL PIB DE PANAMÁ 2015-2021. [Aspecto-Economico-2015-2021.pdf \(atp.gob.pa\)](#)
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2023. BID | Panamá busca aumentar financiamiento para mipymes con apoyo del BID. <https://www.iadb.org/es/noticias/panama-busca-aumentar-financiamiento-para-mipymes-con-apoyo-del-bid>
- _____. 2021. Impacto social de la pandemia del Covid-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias. <https://publications.iadb.org/es/impacto-social-de-la-pandemia-del-covid-19-en-panama-y-analisis-de-eficiencia-de-los-programas-de>
- _____. 2021. Brecha de género en el acceso al financiamiento en Centroamérica y República Dominicana. [Brecha de género en el acceso al financiamiento en Centroamérica y República Dominicana \(iadb.org\)](#)
- _____. 2021. Cerrando brechas de género en el mundo del trabajo: Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. <https://publications.iadb.org/es/cerrando-brechas-de-genero-en-el-mundo-del-trabajo-centroamerica-mexico-panama-y-republica>
- _____. 2024. BIDEconomics Panamá: Panorama de oportunidades. <https://publications.iadb.org/es/bideconomics-panama-panorama-de-oportunidades>
- Banco Mundial. 2024. Crecimiento del PIB (% anual) - Panama, Latin America & Caribbean <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA-ZJ>
- _____. 2024. Chile Copper ores and concentrates exports by country in 2023. <https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/CHL/year/2023/trade-flow/Exports/partner/ALL/product/260300>
- _____. 2023. Panama - Systematic Country Diagnostics Update 2023. [Panama - Systematic Country Diagnostics Update 2023 \(worldbank.org\)](#)
- _____. 2021. The Global Findex Database 2021. [The Global Findex Database 2021 \(worldbank.org\)](#)
- Boumadan et. al, 2024. Technology and the Digital Divide in Panama https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-981-99-7645-4_18
- CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2024. CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=927&lang=es
- CEPAL. 2020. Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44148-mipymes-america-latina-un-fragil-desempeno-nuevos-desafios-politicas-fomento>

- CID Harvard. 2017. Panama Policy Working Paper 334. https://becklab.hms.harvard.edu/sites/projects.iq.harvard.edu/files/growthlab/files/panama_policy_wp_334.pdf
- ERCAS. (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building). 2023. Against Corruption. <https://www.againstcorruption.eu/>
- FEM. (Foro Económico Mundial). 2024. Future of Growth Report 2024. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Growth_Report_2024.pdf
- FMI. (Fondo Monetario Internacional). 2024. Panama: 2024 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/06/27/Panama-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-551101>
- _____. 2023. Panama: Selected Issues [IMF Staff Country Reports Volume 2023 Issue 129: Panama: Selected Issues \(2023\)](#)
- ILOSTAT. (International Labour Organization) 2024. Data tools to find and download labour statistics. <https://ilostat.ilo.org/data/>
- INEC. 2024. Instituto Nacional de Estadística y Censo. https://www.inec.gob.pa/avance/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=3&ID_CIFRAS=16&ID_IDIOMA=1
- _____. 2024. Instituto Nacional de Estadística y Censo. <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520241216154818Cuadro%202.xlsx>
- MEDUCA. (Ministerio de Educación) 2021. Evidencias sobre los resultados de aprendizaje en las asignaturas de Matemática y Español en tercer grado. [Crecer Pmanorte 2018.pdf \(ciedupanama.org\)](#)
- MEF. 2023. Informe Económico y Social - Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. <https://www.mef.gob.pa/informe-economico-y-social/>
- _____. 2022. Pobreza e indigencia. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2023/08/MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2021.pdf>
- OCDE. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2024. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2024_ec57392c-es
- _____. 2022. PISA 2022 Results (Volume I and II) - Country Notes: Panama https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2018-results-volume-v_ca768d40-en.html
- ONU. 2024. UN E-Government Survey 2024. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>
- OLAS. (Observatorio para América Latina y el Caribe de Agua y Saneamiento). 2025. El Observatorio para América Latina y el Caribe de Agua y Saneamiento (OLAS). <https://www.olasdata.org/countries/panama>
- Organización Global de la Propiedad Intelectual. 2021. Índice Mundial de Innovación. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_gii_2021_exec.pdf
- OTI. (Organización de Telecomunicaciones de Iberoamérica). 2023. Estadísticas Panamá. <https://otitelecom.org/panama-ia/>

Panamá sin pobreza. 2024. Informe sobre la Informalidad y el Empleo Informal en Panamá 2024. <https://panamasinpobreza.org/panama/informalidad/>

Superintendencia de Bancos de Panamá. 2022. Informe de Estabilidad Financiera. https://www.superbancos.gob.pa/documentos/financiera_y_estadistica/estudios/IEF-2021_1.pdf

Tocumen Panamá. 2024. Noticias. <https://www.tocumenpanama.aero/index.php/noticias?start=25>

SNE. (Secretaría Nacional de Energía). 2024. Panamá alcanza generación 100% renovable y apoya con exportación de energía a la región. <https://www.energia.gob.pa/panama-alcanza-generacion-100-renovable-y-apoya-con-exportacion-de-energia-a-la-region/>

SENACYT. (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación). 2024. <https://observatorio.senacyt.gob.pa/>

SNE. (Secretaría Nacional de Energía). 2022. Gaceta Oficial No. 29493_A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29493_A/90606.pdf

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



linkedin.com/showcase/idb-ove