Público
Divulgación Simultánea

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

ESTRATEGIA DEL BID CON EL PAÍS (2015-2019)

NOVIEMBRE 2015

Este documento fue preparado por un equipo coordinado por Fidel Jaramillo con insumos de Antonio Gonçalves y Beatriz Uribe (CID/CPN); Rhina Cabezas y Guillermo Lagarda (CID/CID); Juan Carlos Dugand y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); José Ramón Gómez (ENE/CCO); Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Cynthia Hobss (EDU/CPN); Juan Manuel Leaño (INE/TSP); Javier Grau (WSA/CPN); Judith Morrison y Carmiña Albertos (SCL/GDI); Nidia Hidalgo (GDI/CES); Martin Chrisney y Enrique Orellana (VPP/VPP); Marisol Carias y Jennifer Linares (CID/CPN); y Galileo Solís (CTI/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrán a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 3
I. CONTEXTO DEL PAÍS 4
II. EL BID EN PANAMÁ 6
III. TEMAS PRIORITARIOS 9
A. Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza 9
B. Fortalecer el perfil educativo de la población 12
C. Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva 15
D. Áreas de acción transversal 17
E. Áreas de diálogo 17
IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO 18
V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA 18
VI. RIESGOS 20

ANEXOS

I. MATRIZ DE RESULTADOS
II. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES
III. CONTEXTO MACROECONÓMICO
IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO
V. COORDINACIÓN CON COOPERANTES
VI. RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS (OVE)
VII. MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

LINKS ELECTRÓNICOS

1. **Informe de Cartera del Banco**

2. **Análisis de Desafíos para el Crecimiento**

3. **Análisis del Círculo de la Desigualdad de Oportunidades**

4. **Análisis de Sostenibilidad de la Deuda**

5. **Consulta con la Sociedad Civil**

6. **Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 "Un solo País"**

7. **Notas sectoriales y fiduciaria**

Nota Técnica Sectorial: Energía
Nota Técnica Sectorial: Transporte y Logística
Nota Técnica Sectorial: Educación
Nota Técnica Sectorial: Protección Social
Nota Técnica Sectorial: Agua y Saneamiento
Nota Técnica Sectorial: Salud
Nota Técnica: Innovación
Nota Técnica Fiduciaria

8. **Notas de política**

Nota de Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes
Nota de Política de Género

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACT	Actividades de Ciencia y Tecnología
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
AMP	Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CGR	Contraloría General de la República
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única del Tesoro
EBP	Estrategia del Banco para el País
DAC	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DCTI	Dirección de Cooperación Técnica Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
I+D	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
LPI	*Logistics Performance Index*
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MER	Mercado Eléctrico Regional
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NSG	*Non-Sovereign Guarantee*
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Programas de Apoyo a Reformas de Políticas
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PNLog	Plan Nacional de Logística de Cargas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SG	*Sovereign Guarantee*
SPNF	Sector Público No Financiero
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TFFP	*Trade Finance Facilitation Program*
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ZLC	Zona Libre de Colón

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto económico y social

Entre los años 2010 y 2014, Panamá creció a un promedio anual de 8,3%, el más alto en América Latina y el Caribe, impulsado principalmente por la ampliación del Canal de Panamá, la aceleración de la inversión pública y la expansión de la actividad privada en los sectores de la construcción y los servicios. Este crecimiento se dio en un contexto de estabilidad macroeconómica y consolidación fiscal. En el área social, la expansión económica permitió reducir el desempleo y la pobreza. Sin embargo, las brechas socioeconómicas aún son marcadas: mientras que la pobreza en las áreas urbanas alcanzó en 2014 el 13,8%, en las áreas rurales ascendió a 49,7%, y a 86,9% en las comarcas indígenas, en tanto que la desigualdad en la distribución del ingreso no mejoró entre 2009 y 2012. El área urbana, si bien muestra menores tasas de pobreza, acoge a casi la mitad de la población en situación de pobreza y presenta deficiencias en la cobertura y calidad de servicios básicos.

El BID en Panamá

La Estrategia del Banco con el País (EBP) 2010-2014 se enfocó en seis sectores: (i) finanzas públicas, (ii) transporte, (iii) agua potable y saneamiento, (iv) energía, (v) educación y, (vi) salud. A lo largo del periodo de la EBP se aprobaron 16 operaciones con garantía soberana por un monto total de US$1.754 millones. Adicionalmente, se aprobaron operaciones de préstamo de las ventanillas del sector privado por US$339,5 millones.

Temas prioritarios

La EBP 2015–2019[1] se concentrará en: (i) mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; (ii) fortalecer el perfil educativo de la población; y (iii) profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. En cada uno de estos objetivos, la Estrategia dará especial atención a las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema e incorporará, según corresponda, los temas de género, diversidad, integración, cambio climático y capacidad institucional de las contrapartes locales. Por su parte, el sector privado del BID apoyará los objetivos de la EBP, con énfasis en inversiones en transporte y logística, y energía, y dará seguimiento a las áreas en cartera. Esta Estrategia atiende los desafíos estructurales planteados en la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 de: (i) exclusión social y desigualdad; (ii) bajos niveles de productividad e innovación; y (iii) integración económica rezagada.

Marco de financiamiento

El apoyo estimado para el periodo 2015-2019 asciende aproximadamente a US$1.950 millones en aprobaciones con garantía soberana. El escenario financiero prevé aprobaciones anuales de US$390 millones y desembolsos anuales en el rango de US$352,8 millones.

Principales riesgos

Los principales riesgos a la implementación de la Estrategia son: (i) macroeconómicos, vinculados con choques externos y la sostenibilidad fiscal; (ii) de implementación, relacionados con la capacidad de ejecución de las contrapartes locales; y (iii) riesgos derivados de la posible ocurrencia de desastres naturales.

[1] La presente Estrategia de País tendrá vigencia hasta diciembre de 2019.

I. CONTEXTO DEL PAÍS

1.1 Panamá es la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe (ALC), alcanzando una tasa promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 8,3% entre 2010 y 2014. Este comportamiento se ha sustentado en el aumento de la inversión agregada, la cual pasó de 23% del PIB en 2007 a 30% en el 2014. El desempeño de la actividad económica y acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial, han permitido al país ampliar su integración a la economía global y adquirir grado de inversión[2], consolidándose como un importante centro financiero y comercial con acceso fluido a fuentes externas de financiamiento.

1.2 El dinamismo de la economía panameña ha sido liderado por los servicios y la construcción. Desde 2008 los servicios han contribuido con aproximadamente 60% al crecimiento del PIB, destacando aquéllos vinculados al centro bancario internacional, transporte y las actividades comerciales[3]. La construcción ha explicado otro 23,4% del crecimiento, resultado del proceso de ampliación del Canal de Panamá. Finalmente, los sectores primarios han contribuido con el 9% de la expansión de actividad económica nacional[4].

1.3 Por el lado del gasto, la inversión pública se elevó de 3,7% del PIB en 2005-2009 a un promedio de 8,2% del PIB entre 2010-2014[5] vinculado al Plan Quinquenal de Inversión para ese período de US$13.595 millones el cual se concentró en obras de infraestructura. Adicionalmente, la ampliación del Canal ha generado incrementos en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), los cuales promediaron 10,5% del PIB entre 2010 y 2014.

1.4 Esto se ha logrado en un marco de estabilidad fiscal. Entre 2010 y 2014 el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) promedió 2,5% del PIB, mientras la deuda pública bajó de 43,2% a 38,8% del PIB. El acelerado crecimiento económico y unos términos de financiamiento favorables han contribuido a la sostenibilidad fiscal, jugando un papel fundamental en la reducción de la carga de la deuda.

1.5 El crecimiento ha permitido una reducción de la tasa de desempleo de 8,7% en 2006 a 4,1% en 2014, y de la incidencia de la pobreza, la cual pasó de 38,3% a 25,8% en el mismo período. Sin embargo, el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza ha sido inferior al promedio de América Latina[6]. Esto se explica por las marcadas brechas sociales y las deficiencias institucionales que se registran en el país. Coexisten en Panamá sectores muy dinámicos, como el conglomerado del Canal, que disponen de regímenes especiales que facilitan la inversión y demandan fuerza de trabajo calificada, con otros, como agricultura y manufactura, que emplean un 20% de la población, y continúan sujetos a las restricciones y rigideces generales del marco jurídico y regulatorio del país, llevando a baja inversión y productividad. Esto se combina con brechas significativas en educación, salud y otros servicios básicos, que crean barreras para que la población de menores ingresos pueda integrarse a las áreas productivas en

[2] Desde el año 2010 Panamá ha mantenido el grado de inversión. Durante el 2014, el EMBI, que mide el riesgo país, se colocó en niveles similares a los de Chile y Perú.

[3] De este porcentaje, transporte y comunicaciones representaron conjuntamente el 21,2% del crecimiento del PIB, y los servicios financieros y el comercio, el 18% cada uno.

[4] Las actividades del Sector Público representan el restante 7,6%.

[5] Se refiere a la inversión del SPNF.

[6] En América Latina, por cada punto de crecimiento promedio anual la pobreza se ha reducido en casi 4 puntos porcentuales, en Panamá la reducción es de 1 punto. Fuente: BID "Análisis de Desafíos para el Crecimiento", 2015.

expansión. Esto ha determinado que la población en los deciles inferiores tenga una participación desproporcionadamente baja en el ingreso, lo que es un rasgo distintivo del país frente al resto de América Latina[7].

1.6 Los niveles de pobreza en las áreas rurales, aunque se han reducido, permanecen aún elevados. En el 2014, la pobreza en las áreas rurales y comarcas indígenas[8] ascendió a 49,7% y a 86,9%[9], respectivamente, comparado con una incidencia de la pobreza en las áreas urbanas de 13,8%. Por otra parte, en los últimos 4 años, la pobreza extrema se ha mantenido casi invariable, y en el caso de las áreas urbanas, ésta experimentó un leve ascenso durante el último año[10]. Adicionalmente, Panamá es el cuarto país de ALC con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, con un coeficiente de Gini de 0,52 que se ha mantenido constante desde 2009.

1.7 La situación descrita refleja la persistencia de desafíos para la provisión pública de servicios sociales y para la consolidación de una red de protección social que responda, en forma integral, a las necesidades que enfrentan las áreas rurales y comarcas indígenas, así como las dificultades que han enfrentado los principales centros urbanos para responder a la creciente demanda de servicios básicos producto del aumento de la población. En particular, el rápido crecimiento de la población de las Provincias de Panamá y Colón (7,7% entre 2010 y 2014), ha ocasionado problemas de hacinamiento y agravado las condiciones de saneamiento, haciendo evidente limitaciones en la capacidad de respuesta de los servicios urbanos básicos de atender áreas periurbanas en las cuales reside la población pobre[11].

1.8 En el ámbito productivo, el dinamismo que ha registrado la actividad económica vinculada al Canal -sustentada en un conglomerado productivo dedicado a la exportación de servicios logísticos y de transporte- no se ha extendido a los sectores productivos transables (agrícola y manufacturero)[12], los cuales están caracterizados por una producción dispersa en el territorio, escasa diversificación y bajos niveles de productividad.

1.9 El análisis de los desafíos que enfrenta Panamá encuentra que para sostener las altas tasas de crecimiento y de inversión que ha registrado el país, una vez se concluyan las obras de ampliación del Canal y avanzar más aceleradamente en la reducción de la pobreza, se necesita fortalecer la productividad en los sectores más dinámicos ligados al Canal, robustecer los vínculos de este conglomerado con el resto del sector productivo, y proveer un marco institucional que brinde certidumbre a las inversiones y sea facilitador del crecimiento. Esto debe ir acompañado de acciones para robustecer la formación de capital humano, mejoras en el acceso a servicios básicos para la población en situación

[7] Székely, M. "Análisis del círculo de la desigualdad de oportunidades", BID, 2015.

[8] Panamá tiene alrededor de 3,6 millones de habitantes, de los cuales 66% viven en zonas urbanas y 34% en zonas rurales. Alrededor del 12% de la población se considera indígena. La división territorial de la República de Panamá incluye cinco comarcas indígenas. Estos territorios tienen carácter predominantemente rural y están poblados por distintos grupos étnicos, destacándose los Emberá-Wounaan, GunaYala y Ngäbe -Buglé.

[9] MEF. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). "Pobreza e Indigencia. Encuesta de Mercado Laboral, marzo 2014", febrero de 2015.

[10] Entre 2011 y 2014, la incidencia de la pobreza extrema pasó de 11,5% a 11,0%, ubicándose en 3,3% en las áreas urbanas y 26,3% en las áreas rurales. En el 2014, la pobreza extrema urbana experimentó un crecimiento del 6% con respecto al 2013. MEF. Ídem.

[11] Si bien la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema es mayor en las áreas rurales y comarcas indígenas que en las áreas urbanas, en el 2014 éstas últimas albergaban al 47% de la población en condición de pobreza general (272,073 personas).

[12] En 2014, la contribución de los sectores agrícola y manufacturero al PIB fue de 2,9% y 4,8% respectivamente.

de pobreza, y programas de protección social que atiendan eficazmente a la población en pobreza extrema.

1.10 Para responder a estos retos, el país ha formulado el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 orientado a "mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente"[13].

II. EL BID EN PANAMÁ

2.1 **La Estrategia del Banco con el País 2010-2014** contribuyó al desarrollo de Panamá en seis áreas prioritarias: (i) finanzas públicas, (ii) transporte, (iii) agua potable y saneamiento, (iv) energía, (v) educación y, (vi) salud. Durante este período se aprobaron 16 operaciones de préstamo con garantía soberana (SG, por sus siglas en inglés) por un total de US$1.754 millones, que incluyen una garantía por US$350 millones y un préstamo contingente por emergencia por desastres naturales de US$100 millones. Los desembolsos totalizaron US$1.351 millones y los flujos netos acumulados durante el periodo fueron positivos para el país, alcanzando US$578,6 millones[14].

2.2 **El programa del Banco** se enfocó principalmente en dos áreas: el apoyo a reformas para fortalecer la sostenibilidad fiscal y financiera y reducir la vulnerabilidad al cambio climático y desastres naturales; y la mejora en los servicios básicos e infraestructura de transporte y energía en zonas de mayor pobreza. En este sentido, se aprobaron US$1.200 millones en el área de finanzas públicas; un total de US$244 millones en agua potable y saneamiento, educación y salud; US$90 millones en transporte y energía y US$220 millones en cambio climático y desastres naturales. Las cooperaciones técnicas aprobadas totalizaron US$16,05 millones, concentrándose en los sectores de medio ambiente y recursos naturales; agua y saneamiento; transporte, salud y protección social; y educación. Por su parte, las donaciones de inversión alcanzaron US$40,4 millones y se concentraron en los sectores de seguridad ciudadana; agua y saneamiento; salud y protección social.

2.3 **Respecto a las operaciones sin garantía soberana** (NSG, por sus siglas en inglés), se aprobaron 26 operaciones de préstamo por US$339,5 millones, principalmente para apoyar mejoras en el acceso a crédito para PYMES, crédito hipotecario para poblaciones con ingresos medios y bajos, financiamiento para el comercio exterior, y fortalecimiento del mercado de capitales local y del sistema financiero en general[15].

2.4 **Logros alcanzados.** El apoyo del Banco en el marco de la Estrategia[16] permitió respaldar al país en el diseño e implementación de **reformas institucionales** en las áreas de *finanzas públicas, y cambio climático y desastres naturales*[17]. En la primera se

[13] Gobierno de Panamá. "Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019", 2015.

[14] Al 31 de diciembre de 2014, el saldo de deuda de Panamá con el BID ascendió a US$1.908 millones, lo que representa el 55,9% de la deuda externa multilateral. La CAF se ubica en segundo lugar con aproximadamente 22,1%, seguido por el Banco Mundial con el 19,0%.

[15] El total está compuesto por: (i) Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF): 12 operaciones de financiamiento a bancos comerciales por US$169 millones y 3 líneas de crédito bajo la facilidad *Trade Finance Facilitation Program* (TFFP) por US$24 millones; (ii) Corporación Interamericana de Inversiones (CII): 8 operaciones de financiamiento por US$143,5 millones; y (iii) Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN): 3 préstamos por un valor de US$3 millones. Dentro de esta última ventanilla se aprobaron adicionalmente 10 cooperaciones técnicas no reembolsables por un total de US$7,4 millones, en los sectores de desarrollo empresarial, recursos naturales, microcréditos y empleo juvenil.

[16] Incluye resultados logrados durante el periodo 2010-2014 provenientes de la cartera en ejecución, así como de las aprobaciones registradas durante el período de la Estrategia.

[17] Corresponde a las siguientes operaciones: Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal (PN-L1066); Programa de Consolidación de la Política Fiscal y la Equidad Tributaria (PN-L1067); Programa de Reducción de Vulnerabilidad por

fortaleció la resiliencia del país a choques macroeconómicos y financieros por medio de la adopción de instrumentos de manejo de activos y pasivos públicos, y del fortalecimiento de los activos soberanos a través del incremento a las dotaciones del Fondo de Ahorros de Panamá. En la segunda, se redujo la vulnerabilidad de la inversión pública a los desastres naturales por medio de la inclusión del análisis de riesgos en los Proyectos de Inversión Pública y la creación de objeto de gasto en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para asignar recursos a entes públicos para la gestión del riesgo de desastres. En **capital humano** se amplió la cobertura de servicios sociales básicos, principalmente de *salud y educación*[18], en zonas rurales y comarcas indígenas de difícil acceso donde reside la población con mayores niveles de pobreza extrema. Concretamente, en salud se mejoró la capacidad de respuesta del sector a través de la implementación de un esquema de pago por resultados y financiamiento capitado a prestadores de salud en 75 Unidades Básicas de Atención de Salud de la red fija e itinerante. En educación, se mejoró el acceso y la calidad de oferta educativa en las comarcas indígenas Ngäbe-Buglé y Emberá-Wounaan, a través de la construcción de 41 centros educativos de primaria básica. Además, se promovió un modelo de infraestructura escolar innovadora con la creación de espacios que fomentan el aprendizaje colaborativo, la experimentación científica, las habilidades tecnológicas y lingüísticas, y promueven el desarrollo integral de los alumnos.

2.5 En **infraestructura**, se mejoraron las condiciones de las principales *carreteras*[19] del país y se mejoró la conexión de las provincias del interior con los centros de producción nacional. Se incrementó el acceso y la calidad de los servicios de *agua y saneamiento*[20] en provincias del interior, y se respaldó el proceso de reforma del sector por medio de la elaboración de la Estrategia Nacional 2014-2018 y la creación del comité interinstitucional en el Ministerio de la Presidencia encargado de liderar la reforma. Las ventanillas del sector privado completaron los desembolsos del financiamiento aprobado en 2008 con el cual se concluyeron las obras de *ampliación del Canal* de Panamá[21], lo que permitirá incrementar el número de tránsitos y tamaño de los buques que transitan por el Canal, así como proveer la capacidad necesaria para captar la creciente demanda portuaria con niveles de servicio competitivos. En *energía*, se aumentó la cobertura eléctrica en áreas rurales e indígenas[22], se amplió el acceso a financiamiento dirigido a la generación por fuentes renovables y al ahorro de energía mediante líneas de crédito de las ventanillas del sector privado y se financió un préstamo de la CII para la construcción de la planta hidroeléctrica San Lorenzo de 8.6MW. También se avanzó en la integración del país al Mercado Eléctrico Regional con Centroamérica y se desarrollaron estudios de

Desastres Naturales y Cambio Climático (PN-L1070); Programa de Reducción de Vulnerabilidad por Desastres Naturales y Cambio Climático II (PN-L1074); Fortalecimiento de la Administración Macrofinanciera y Fiscal (PN-L1086); Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (PN-X1007); Fortalecimiento de la Administración Macrofinanciera y Fiscal II (PN-L1089); y Programa para la Estabilidad y Transparencia Fiscal y Financiera (PN-L1100).

[18] Corresponde a las siguientes operaciones: Espacios Educativos y Calidad de los Aprendizajes (PN-L1064); Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud (PN-L1068); e Innovación en la Infraestructura Escolar (PN-L1072).

[19] A través del Programa Multifase de Infraestructura Vial del PPP para la Competitividad II (PN-L1047), se rehabilitó y dio mantenimiento a la carreta Penonomé-Agua Dulce, la cual forma parte del Corredor Pacífico, y se implementaron contratos de Mantenimiento Vial por Estándares para la rehabilitación y el mantenimiento de 340 kilómetros de caminos rurales en las Provincias de los Santos, Herrera, Chiriquí, Coclé y Veraguas.

[20] Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento del IDAAN Fase I (PN-L1042).

[21] En 2008 el BID aprobó un préstamo a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) por US$400 millones para apoyar la expansión del Canal de Panamá, el mayor proyecto de infraestructura llevado a cabo en América Latina con un costo total de US$5.250 millones. Según la ACP, al 31 de octubre de 2015 el avance en las obras del programa era del 95%.

[22] En el marco del Programa de Electrificación Rural Sostenible en Panamá (PN0150), se aumentó en 10% la cobertura del servicio de electricidad en el área rural, incluyendo comarcas indígenas, mediante la extensión de redes de distribución y la instalación de sistemas aislados de energía (paneles solares).

ingeniería básica, pre-diseño y ambientales del proyecto de Interconexión Eléctrica entre Colombia y Panamá[23].

2.6 **Cartera disponible.** Al 31 de diciembre de 2014, la cartera SG se componía de 20 operaciones por un total de US$556,2 millones, con un saldo por desembolsar de US$323,8 millones, concentrado principalmente en los sectores de agua y saneamiento (43%), educación (20%), transporte (16%) y salud y protección social (8%). También se cuenta con un saldo en donaciones de inversión de US$29,2 millones en las áreas de seguridad ciudadana, y agua y saneamiento. En términos de desempeño, la cartera de Panamá es relativamente joven, con una edad promedio de 3,1 años y un ritmo de desembolsos de 25% en 2014, similar al promedio del Banco de 26%[24]. Este nivel de ejecución se ha alcanzado gracias a un esfuerzo proactivo de gestión de cartera, mediante el cual se logró una disminución de la proporción de préstamos con extensiones de 19% en 2010 a 13% en 2014.

2.7 A su vez, la cartera de préstamos NSG totaliza US$601 millones, de los cuales 83% corresponde a SCF, 16,8% a la CII, y 0,2% al FOMIN. Esta cartera activa se distribuye principalmente en transporte (66,5%), servicios financieros (25,5%) y energía (7,8%). Además de los préstamos, la cartera NSG incluye inversiones de capital por US$4 millones y cooperaciones técnicas por US$1 millón. La cartera vigente SG y NSG apoyará los objetivos estratégicos y/o las áreas de diálogo identificadas para el periodo 2015-2019.

2.8 **Las principales lecciones aprendidas** durante el período 2010-2014 son: (i) la ejecución de operaciones en zonas rurales y comarcas indígenas requiere una estrecha coordinación multisectorial para alcanzar los resultados previstos y maximizar el apoyo del Banco en tales poblaciones; (ii) los esquemas de ejecución deben estar adaptados a las capacidades institucionales existentes y considerar los retos de cada programa; (iii) la coordinación entre el MEF, unidades ejecutoras y el Banco debe fortalecerse a fin de asegurar una asignación adecuada de recursos de financiamiento y contrapartida local a lo largo de la implementación de los programas; (iv) los contratos de obra civil en zonas rurales e indígenas requieren mecanismos especiales de supervisión ajustados a las características de dichas zonas; (v) aprovechar modalidades alternativas de ejecución tales como la utilización de entidades fiduciarias o administradores de fondos que agilizan los procesos de contratación y desembolsos; y (vi) en el contexto del apoyo a reformas de política, cambios en el entorno pueden afectar la implementación y secuencia de las intervenciones programáticas del Banco, por lo que es importante que el Banco evalúe alternativas para mantener el diálogo y monitorear los avances en el sector, utilizando todos los instrumentos a su disposición, financieros y no financieros.

2.9 **La Evaluación del Programa de País: Panamá (2010-2014)** elaborada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) identificó las siguientes recomendaciones: (i) considerar como parte del diseño de la Estrategia de País temas transversales claves como dualidad, pobreza, productividad e inequidad; (ii) aumentar el apoyo del Banco en temas de pobreza, mediante una mayor focalización en beneficiarios pobres; (iii) continuar el apoyo en materia de fortalecimiento de los sistemas nacionales y gestión de proyectos, y promover el fortalecimiento de las instituciones municipales y regionales, a fin de brindar servicios básicos con mayor eficiencia y eficacia; (iv) fortalecer el diseño, seguimiento y

[23] Adicionalmente, el sector privado participó en otras áreas de oportunidad que emergieron en los sectores financiero, vivienda de interés social, comercio exterior, y acceso crediticio de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs).

[24] Ritmo de desembolsos medido como los desembolsos de préstamos de inversión durante 2014 como porcentaje del saldo elegible por desembolsar a principios del año.

cumplimiento de los préstamos basados en política a fin de asegurar la continuidad del apoyo del Banco en sectores prioritarios y el logro de reformas de política duraderas; y (v) fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de proyectos. La implementación de estas recomendaciones por la Administración se resume en el Anexo VI.

III. TEMAS PRIORITARIOS

3.1 La Estrategia 2015-2019 busca contribuir al desarrollo inclusivo de mediano y largo plazo de Panamá a través de la focalización de las acciones del Banco en tres objetivos prioritarios[25]: (i) Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; (ii) Fortalecer el perfil educativo de la población; y (iii) Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva.

3.2 La selección de estos objetivos se sustentó en: (i) el diálogo con las autoridades; (ii) el análisis sobre las restricciones al crecimiento y la inclusión social[26]; (iii) la cartera activa del Banco en las áreas priorizadas y las lecciones aprendidas de su trabajo en Panamá; y (iv) la posibilidad de lograr sinergias entre intervenciones sectoriales y concretar resultados durante el período de Gobierno. Adicionalmente, se alimentó de un diálogo con la sociedad civil y otras entidades de financiamiento al desarrollo.

3.3 Las acciones previstas en esta Estrategia son consistentes con los ámbitos de actuación prioritarios del PEG 2015-2019: mejora de la calidad de vida; refuerzo de las capacidades humanas; y diversificación y productividad de la base económica. La focalización dentro de estos ámbitos tomará en cuenta los factores críticos resaltados en los análisis elaborados por el Banco. Las áreas y acciones priorizadas también contribuyen a objetivos específicos de la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020.

3.4 El BID apoyará estos objetivos a través de nuevas operaciones, asistencia técnica y con los proyectos SG y NSG en ejecución, los cuales proveen la base para avanzar durante el período de la Estrategia, y permiten aprovechar la experiencia del Banco en el país. Además de las oportunidades identificadas en los objetivos de la presente Estrategia, las operaciones NSG utilizarán mecanismos público-privados o exclusivamente privados, para identificar oportunidades de financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, con particular enfoque en PYMES con potencial exportador o de inserción en cadenas de valor internacionales; y financiamiento al sector vivienda, entre otros sectores que sean consistentes con la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020.

A. Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza

3.5 Las áreas rurales, y en particular las comarcas indígenas, continúan exhibiendo las mayores tasas de pobreza y pobreza extrema en Panamá y presentan un acceso deficiente a servicios básicos. Al mismo tiempo, el crecimiento urbano ha creado bolsones de pobreza en las áreas periurbanas, con acceso precario a servicios básicos, en particular, de agua y saneamiento. En este sentido, mejorar la calidad de vida de estos segmentos de la población requiere, por un lado, contar con una red de protección social focalizada, que permita atender en forma integral a la población pobre, en particular,

[25] Los objetivos no se conciben como independientes entre sí, de forma que las inversiones que se realicen durante el período de la Estrategia buscarán el aprovechamiento de sinergias y una estrecha coordinación intersectorial.
[26] Análisis de Desafíos para el Crecimiento y Análisis del Círculo de la Desigualdad de Oportunidades, BID 2015.

aquélla en condiciones de pobreza extrema, y por otro, solventar las carencias en la oferta de servicios de salud, educación, agua y saneamiento, y electrificación.

3.6 En materia de **protección social**, actualmente existen tres programas de transferencias condicionadas, de cobertura nacional, dirigidos a atender a la población en situación de pobreza[27]. Sin embargo, estos programas adolecen de problemas de focalización en segmentos de mayor pobreza, brechas de cobertura, limitada verificación de corresponsabilidades, y superposición entre programas, todo ello afectando la eficiencia del gasto social. El país no cuenta con un Registro Único de Beneficiarios (RUB) que permita focalizar la asignación de programas sociales a nivel nacional, ni con protocolos adaptados a la diversidad cultural presente en el país, lo que afecta la pertinencia, calidad y cobertura de estos servicios, en particular, en las comarcas indígenas. Además, no se lleva a cabo una revisión periódica (recertificación) del padrón de beneficiarios, ocasionando filtraciones y sub-cobertura y se observa una falta de coordinación con los servicios de educación y salud. Desde un punto de vista fiscal, las potenciales ganancias derivadas de mejoras en la focalización[28] de estos programas se estiman en US$68 millones al año[29].

3.7 En cuanto a la oferta de servicios de **salud**, las elevadas tasas de mortalidad materna e infantil y de desnutrición crónica son reflejo de las brechas en el acceso a servicios, especialmente en las áreas rurales y las comarcas indígenas del país. Entre 1990 y 2013, la tasa de mortalidad materna aumentó, pasando de 53,4 a 55,6 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, muy superior a la meta de 13,4 establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En las comunidades indígenas, la tasa es más elevada; por ejemplo, en el año 2012 en la comarca Ngäbe-Buglé se registraron 274,3 defunciones maternas por cada 100.000 habitantes[30], cinco veces más que el nivel nacional. Gran parte de las muertes maternas se relacionan con causas obstétricas directas (69% del total) y son el resultado de complicaciones durante el embarazo, el parto o el puerperio. Respecto a la mortalidad infantil, entre 1990 y 2013, la tasa se redujo de 18,9 a 16 muertes por cada mil nacimientos, cifra lejos de la meta de 6,3 muertes por mil nacidos vivos para el año 2015 asociada a los ODM. Además, las tasas de mortalidad neonatal y postneonatal de los últimos cinco años no han tenido reducciones significativas y en algunos casos han aumentado[31]. Un número considerable de las defunciones infantiles son el efecto de infecciones respiratorias o diarreicas fácilmente tratables con servicios básicos de salud.

3.8 La **desnutrición crónica** en menores de 5 años en las comarcas indígenas asciende a 56%, triplicando el promedio nacional (19%) y siendo nueve veces mayor que los valores del área urbana (6%)[32]; la prevalencia de anemia en niños de 6 a 11 meses en las comarcas indígenas asciende a 81%[33] versus 36% a nivel nacional, debido principalmente a prácticas de alimentación inadecuadas y a problemas de acceso a agua y saneamiento básico. Adicionalmente, la oferta de servicios de **desarrollo infantil temprano** es limitada. Un escaso 36% de los menores de cinco años a nivel nacional tiene acceso a

[27] (i) Red de oportunidades, para poblaciones en situación de pobreza extrema e incluye el Bono Familiar Alimentario; (ii) "120 a los 65" para adultos mayores; y (iii) "Ángel Guardián" para pobres extremos con discapacidad severa. Adicionalmente, el país cuenta con el programa "Beca Universal", para promover la asistencia escolar de estudiantes de primaria, premedia y media.

[28] Cobertura de beneficiarios elegibles que no están siendo atendidos y salida de beneficiarios que no son elegibles.

[29] Corresponde a los programas: Red de oportunidades, 120 a los 65 y Ángel Guardián. Elaboraciones del BID con base en datos de la Encuesta Propósitos Múltiples de marzo de 2013.

[30] Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2012.

[31] La tasa de mortalidad neonatal pasó de 6,8 por cada 1.000 nacidos vivos en 2008 a 8,5 en 2013.

[32] Iniciativa Salud Mesoamérica 2015.

[33] Ídem.

tales servicios, cifra que alcanza únicamente el 6% en zonas indígenas[34]. A las brechas de cobertura se suman debilidades en el diseño de métodos y contenidos. Los programas y servicios dirigidos a la primera infancia (0-3 años), no cuentan con estándares y procedimientos que garanticen una atención de alta calidad; carecen de sistemas de supervisión y vigilancia que permitan verificar su implementación; el personal a cargo de los servicios posee formación variada, y no suelen contar con adaptaciones culturales por pueblo indígena.

3.9 Las realidades antes descritas se explican, en parte, por las desigualdades en el acceso oportuno y de calidad de los servicios de salud en poblaciones pobres. Persisten poblaciones en comarcas indígenas sin acceso a servicios de salud o que los reciben interrumpidamente. La inequidad en el acceso se relaciona con la ausencia de una red integrada de servicios, el uso ineficiente de recursos, la falta de políticas adaptadas a las necesidades de grupos poblacionales pobres, y con la baja asignación presupuestaria para la prestación de servicios de salud, especialmente en áreas rurales y comarcas indígenas.

3.10 En las áreas rurales también se observa un bajo nivel de cobertura de los servicios de **agua potable**, alcanzando únicamente al 78% de la población, comparado con 93,5% a nivel nacional, mientras que los valores en las comarcas indígenas se ubican en 56%[35]. En las áreas urbanas, el crecimiento poblacional que ha experimentado el Área Metropolitana de Panamá (AMP)[36] en los últimos años, ha puesto presión sobre la provisión de servicios de agua potable, por lo que continúan existiendo viviendas abastecidas por carro cisterna, ríos y quebradas[37]. Por otra parte, los servicios de **saneamiento** también presentan brechas de atención. Las zonas urbanas y periurbanas tienen un 56%[38] de acceso a alcantarillado sanitario. En el AMP, el alcantarillado posee deficiencias de operación, generando desbordes y contaminación en los cuerpos de agua. En términos de calidad de servicio, la población que recibe agua de forma continua[39] en época seca en zonas urbanas alcanza el 80%, y tan sólo el 17% de las muestras de agua que se toman en los acueductos operados por el IDAAN[40] cumplen satisfactoriamente la calidad del agua potable. Asimismo, es necesario fortalecer la institucionalidad y el marco normativo del sector que permitan atender estos retos.

3.11 Ante los desafíos mencionados, el PEG 2015-2019 tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población, propiciar la inclusión y reducir las asimetrías territoriales, mediante acciones orientadas a aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos (agua y saneamiento, vivienda, salud, electrificación rural, transporte, equipamientos y servicios comunitarios)[41]. En agua potable y saneamiento, las prioridades son cerrar las brechas de inequidad en el acceso y en la calidad del servicio, tanto en áreas urbanas como rurales, y fortalecer el modelo organizativo del sector y sus mecanismos de financiación. En salud, el PEG propone garantizar el acceso

[34] INEC. “Encuesta Propósitos Múltiples”, Agosto, 2013.
[35] INEC. “Censo 2010. Volumen III: Características de Hogares”, 2011.
[36] De acuerdo a la Contraloría General de la República, el AMP es un área urbana conformada por la Ciudad de Panamá, San Miguelito, Panamá Oeste, Panamá Este y los corregimientos de Ancón, Chilibre, Las Cumbres, Pacora, San Martín y Tocumen. La población que reside en esta área asciende a 1.6 millones de personas, representando el 47% de la población total del país (ENV, 2010).
[37] Gobierno de Panamá. *Op. cit.* 13.
[38] Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). Boletín Estadístico No. 26: 2009-2012.
[39] Veinticuatro horas al día, siete días a la semana.
[40] Acueductos que sirven a poblaciones mayores a 1,500 habitantes.
[41] El país está iniciando la implementación de las siguientes iniciativas: “Plan de Renovación Urbana de Colón”, “Plan Sanidad Básica 100/0”, y el inicio en la construcción de la Línea 2 del Metro de Panamá y los preparativos de la Línea 3.

universal a la salud, con énfasis en áreas indígenas, y mejorar la calidad de atención, con miras a reducir la desnutrición crónica de la población y avanzando en un enfoque de salud preventiva. En materia de protección social, el Gobierno se ha propuesto la creación del Sistema Integral de Protección Social, el funcionamiento del RUB, y avanzar en la implementación de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.

3.12 En esta línea, se busca que en el marco de esta Estrategia, el Banco contribuya al fortalecimiento del sistema de **protección social** del país[42], mejorando la transparencia, eficiencia y cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas focalizadas en poblaciones en pobreza y pobreza extrema. Se buscará integrar la oferta de servicios de salud y educación con los incentivos promovidos por el programa Red de Oportunidades. En **salud y nutrición infantil**, el Banco continuará ampliando la oferta de servicios, reforzando la cartera de servicios de acuerdo al perfil epidemiológico de la población, con énfasis en las áreas rurales y comarcas indígenas, por medio de nuevas operaciones y cooperaciones técnicas. En materia de **atención a la primera infancia**, se buscará la ampliación de la oferta de servicios por medio de los Centros de Cuidado Infantil, mejoras en la calidad de la prestación y el desarrollo de una modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia para áreas rurales y comarcas indígenas. Actualmente se cuenta con una cartera activa en salud de US$27 millones orientada a mejorar la eficacia y eficiencia de los programas de salud y nutrición del país, y a superar las barreras de acceso a servicios básicos preventivos y de atención primaria en poblaciones pobres, especialmente indígenas. Adicionalmente, a través de la cartera activa[43] y nuevas operaciones, el Banco apoyará la expansión de cobertura y mejora de la calidad de los servicios de **agua y saneamiento** en centros urbanos, provincias del interior y áreas rurales, y continuará respaldando el proceso de reforma institucional del sector.

3.13 Estas acciones se alinean con el desafío de *Exclusión social y desigualdad* de la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, y sus objetivos de erradicar la pobreza extrema y ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura.

B. Fortalecer el perfil educativo de la población

3.14 Fortalecer el capital humano mediante la provisión de educación de calidad a lo largo del ciclo formativo[44] es fundamental para contribuir al incremento en la productividad, proveer mejores oportunidades de empleo a segmentos más amplios de la población, y apoyar la capacidad de innovación del país en diversas áreas. En particular, los objetivos del país de crecimiento e inclusión se beneficiarían de mejoras en la calidad del sistema educativo por un lado, y la formación de profesionales con perfiles de alta especialización que fortalezcan la capacidad de innovación en los sectores productivos más dinámicos así como la provisión de servicios sociales básicos.

3.15 El **sector educativo** presenta brechas de calidad y equidad. Pese a contar con una fuerza laboral con 9,4 años promedio de escolaridad, nivel similar al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los índices de calidad se encuentran rezagados, situando a Panamá por debajo de los estándares internacionales.

[42] En complemento de los servicios básicos de salud, protección social y agua y saneamiento, la electrificación rural constituye un servicio importante en la mejora de la calidad de vida de poblaciones pobres. El Banco cuenta con una cartera activa de US$18 millones destinada a extender la cobertura de los servicios de electrificación rural.

[43] La cartera activa del BID en agua y saneamiento asciende a US$138 millones y cuenta con inversiones en zonas urbanas y rurales.

[44] El sistema educativo se divide en tres niveles: educación básica general, media y superior. El nivel básico general, es obligatorio e incluye 2 años de preescolar, 6 años de primaria y 3 años de premedia.

En la prueba internacional de PISA 2009, Panamá ocupó la posición 62 de 65 países participantes[45]. En pruebas nacionales, los estudiantes en áreas rurales e indígenas muestran un nivel mucho más bajo, y acumulan menos años de escolaridad.

3.16 Los factores que explican estos resultados educativos son múltiples, destacando la baja calidad de los docentes, las limitadas condiciones para el aprendizaje y aspectos de gobernanza y rendición de cuentas del sector. En cuanto a los docentes, si bien el país ha avanzado significativamente en la certificación[46] y en la capacitación a través de programas como "Panamá Bilingüe"[47], el proceso de formación se concentra en áreas generales y teóricas, necesitándose mayor preparación en competencias específicas y la atracción de buenos candidatos a la docencia.

3.17 En cuanto a las condiciones para el aprendizaje, la falta de infraestructura, sobre todo en zonas rurales y comarcas indígenas, y el deterioro de las instalaciones existentes son el principal reto, afectando tanto el rendimiento escolar como el acceso. En términos de oferta, las principales brechas se observan a nivel preescolar y medio. En preescolar, la cobertura neta se expandió de 36% a 64% entre 2000 y 2012[48], aunque continúa por debajo del promedio de ALC de 84%[49]. La cobertura de preescolar es baja en provincias con elevada población urbana, como Colón (80,7%) y Ciudad de Panamá (70,2%), ubicándose por debajo del promedio nacional de 82,4%[50]. En premedia y media la cobertura aumentó de 59% a 76% en el mismo periodo, mostrando avances pero por debajo del promedio de ALC de 85% en 2014[51].

3.18 Mejorar los niveles de asistencia escolar, especialmente en nivel medio, es otro de los retos del país. Del total de estudiantes que logran ingresar en este nivel, tan sólo un 25% lo culmina. La deserción escolar se agudiza en las comarcas, zonas rurales y en la provincia de Panamá[52]. Los niveles de pobreza, repitencia y sobre edad, además de la falta de oferta y la percepción de que los estudios no mejoran las perspectivas de empleo, explican las altas tasas de deserción escolar. El sistema educativo presenta además problemas de gestión. Existen limitaciones en la recolección de datos -necesaria para monitorear y evaluar los avances del sector-, eficiencia en los servicios administrativos, así como problemas de planificación.

3.19 Los esfuerzos en atender las debilidades del sistema educativo para favorecer la productividad y la inclusión social, deben ser acompañados con formación de profesionales especializados y el desarrollo de un sistema de **innovación[53], ciencia y**

[45] PISA es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OECD. Las encuestas dirigidas a jóvenes de 15 años de edad se concentran en matemáticas, lectura y ciencias. Dentro de esta prueba, en las asignaturas de lectura y matemática, el 65% y 80%, respectivamente de los alumnos en Panamá no lograron el nivel 2 (de un total de 6 niveles), considerado como el conjunto mínimo de habilidades para una vida adulta productiva.

[46] En primaria, los docentes certificados pasaron de 75% en el año 2000, a 91% en 2010. En secundaria, se incrementó de 81% en el año 2000, a 88% en 2010.

[47] El programa de formación docente "Panamá Bilingüe" busca capacitar en el dominio en una segunda lengua (inglés) a los egresados de las carreras de Educación de las universidades locales, así como los egresados del Instituto Pedagógico Bilingüe.

[48] Ministerio de Educación (MEDUCA), 2014.

[49] Székely, M. "Análisis del círculo de la desigualdad de oportunidades", BID, 2015.

[50] MEDUCA. "Estadísticas educativas 2010", 2011.

[51] MEDUCA. "Plan Estratégico Periodo 2009 – 2014", Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, 2014.

[52] Tasas de deserción escolar: Comarca Ngäbe-Buglé 39,6% (19,1% en niños y 20,5% niñas); Comarca Guna Yala (40%, 15,8% niños y 24,2% niñas); Darién (40,5% 23,6 niños y 16.9 niñas); y Panamá (27,6%,15,4% niños y 12,2% niñas) MEDUCA. *Op. cit.* 50.

[53] La innovación puede ser la ejecución de una nueva forma más eficiente de hacer algo, un producto o proceso nuevo o sustancialmente mejorado, una nueva práctica de comercialización o un nuevo método organizacional aplicable a prácticas comerciales, relaciones externas u organización en el lugar del trabajo.

tecnología, que conlleve a la prestación innovadora de servicios sociales básicos, así como a incrementos en la competitividad de los principales sectores económicos. Respecto a los servicios sociales, el porcentaje de investigadores nacionales en estos campos es bajo, y las instituciones públicas responsables de tales servicios carecen de capital humano especializado en brindar soluciones innovadoras que permitan mejorar la calidad. En cuanto a la capacidad de innovación en los sectores económicos, entre los cuales destacan logística y energía, no obstante su contribución a la economía panameña, éstos enfrentan restricciones a su competitividad asociadas al limitado capital humano especializado disponible para llevar adelante una agenda de innovación, y a la falta de modernización de sus estructuras institucionales, y de los procesos de planificación de recursos.

3.20 A fin de atender estos desafíos, el PEG 2015-2019 busca: (i) mantener y profundizar los logros obtenidos en cobertura escolar, especialmente en grupos con difícil acceso geográfico, identidad étnica y/o bajo estrato socio económico; (ii) mejorar la calidad de la enseñanza mediante nuevas tecnologías, capacitación docente y el establecimiento de un sistema de evaluación y supervisión; (iii) articular el sistema educativo de forma que se complementen los distintos ciclos formativos; e (iv) impulsar la cultura de innovación, ciencia y tecnología para gestionar la producción de conocimiento y ponerla al servicio de los objetivos de desarrollo económico y social del país.

3.21 El Banco apoyará los objetivos del Gobierno en el **sector educativo**, con intervenciones que mejoren la calidad y la ampliación de la cobertura tanto en el ámbito urbano como rural. En particular, contribuirá a incrementar la cobertura a nivel preescolar, a la expansión de la infraestructura física en áreas rurales e indígenas, y a fortalecer las competencias de los estudiantes en premedia. En las comarcas indígenas, se considerará la pertinencia cultural tanto en el currículo como en las prácticas didácticas. También se impulsarán mejoras de los sistemas de información para planificar y monitorear los resultados del sector. Actualmente, se cuenta con una cartera activa de U$66 millones, destinada a la ampliación de la infraestructura escolar mediante la construcción y rehabilitación de escuelas del ciclo básico, desde preescolar a premedia, la actualización curricular, y la capacitación docente, especialmente, en áreas de pobreza extrema y comarcas indígenas. La cartera activa del sector privado incluye acciones orientadas a la inserción de jóvenes y mujeres en el mercado laboral a través de educación y promoción del emprendedurismo. El Banco continuará el diálogo técnico con el país en torno a los vínculos de la educación con el mercado laboral. Las ventanillas del sector privado buscarán apoyar servicios sociales a través de alianzas público-privadas y la financiación de entes privados, particularmente de educación superior. En materia de **innovación**, las acciones del Banco se concentrarán en la identificación de soluciones innovadoras en los tres objetivos propuestos en esta Estrategia, a través del fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales de los organismos correspondientes en las áreas de salud, educación, y agua y saneamiento; así como en los servicios logísticos y de infraestructura productiva. A través de la cartera disponible de US$4 millones se continuará respaldando la creación de instrumentos de apoyo a la innovación empresarial.

3.22 Estas prioridades están alineadas con los desafíos de *Exclusión social y desigualdad, y Bajos niveles de productividad e innovación de la* Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, y con los objetivos de erradicar la pobreza extrema; ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura; desarrollar capital humano de calidad; y ofrecer ecosistemas adecuados de conocimiento e innovación.

C. Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva

3.23 Para mantener el ritmo de crecimiento actual, Panamá debe atender las brechas institucionales y de infraestructura que afectan la productividad del conglomerado logístico del Canal y su capacidad de articular y dinamizar el crecimiento de sectores productivos y zonas del interior del país.

3.24 Las ventajas de localización geográfica del Canal de Panamá ha facilitado la expansión de los servicios de transporte y logística en los últimos años, llegando a 24% del PIB en 2014, comparado con 18% en 2005[54]. Las perspectivas de crecimiento de mediano plazo que brinda la ampliación del Canal, han llevado al país a desarrollar un Plan Nacional de Logística de Cargas (PNLog) que propone transformar al Canal de un centro de transbordo de mercancía[55] a un eje de servicios logísticos de valor agregado. El PNLog busca atender la demanda logística de los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior, y mejorar el acceso de la producción local a los mercados internacionales, integrando al país en las cadenas productivas regionales y globales[56]. El país está fortaleciendo las capacidades y la infraestructura del sector logístico, por medio de la expansión del Canal de Panamá, el desarrollo de zonas francas y la expansión de puertos y aeropuertos[57], que necesitan ser complementados con refuerzos a la infraestructura de transporte vial y de energía y con ajustes institucionales necesarios para asegurar un marco que permita el desarrollo integral y territorial del sistema logístico y la coordinación de diversas agencias, públicas y privadas, del país.

3.25 La oferta de infraestructura del país se ubica principalmente alrededor del Canal, en contraste con la oferta existente en las provincias del interior[58]. La mayor parte de la **red vial rural** (el 80%), por donde se transporta la producción local a los centros urbanos y que permite el acceso de la población rural a servicios sociales, está en condiciones malas o regulares[59]. Panamá carece de sistemas de planificación, mantenimiento y priorización de los caminos a ser intervenidos con base en criterios de producción y población, lo que reduce la efectividad del gasto público en el sector. Adicionalmente, no obstante las posibles ventajas comerciales que ofrece el Canal, se observan ineficiencias a nivel de **pasos de frontera**. Específicamente, el paso de frontera de Paso Canoas, por donde circula el 99% de la carga de la zona de libre comercio destinada a Centroamérica, no posee adecuadas instalaciones aduaneras, ocasionando que el tiempo promedio de despacho de aduanas para carga sea de 15 horas, versus el promedio de la región de 3,5 horas[60].

3.26 A estos desafíos se suma el que la confiabilidad y la seguridad del **suministro de energía** no están garantizadas en el mediano plazo[61], debido principalmente a

[54] El sector de transporte y logística, comprende las contribuciones del Canal de Panamá y las actividades de soporte logístico auxiliar a la actividad de transbordo, distribución y comerciales asociadas, buena parte de las cuales se llevan a cabo en la Zona Libre de Colón (ZLC).
[55] El 93% de los contenedores que utilizan el sistema portuario panameño usan los puertos sólo para transbordo.
[56] El PNLog se articula en tres subsistemas: (i) *hub* de Servicios logísticos de valor agregado del conglomerado del Canal; (ii) logística de apoyo al sector agrícola; y (iii) logística de apoyo al comercio regional.
[57] Entre los cuales figuran la expansión del Aeropuerto Internacional de Tocumen y la construcción del Puerto de Corozal.
[58] La infraestructura del país incluye un conjunto de puertos, aeropuertos, redes viales y ferroviarias, e infraestructura logística compuesta por nodos de servicios auxiliares al movimiento portuario y la ZLC.
[59] BID. "Nota sectorial de Transporte y Logística", 2015.
[60] Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2014.
[61] Para el largo plazo, el país cuenta con el Plan de Expansión 2014-2028 (ETESA 2014) que estima un aumento en la generación en 2,320 MW, resultando en una capacidad instalada de 5,153 MW en 2027, para atender una demanda estimada máxima de 3,250 MW en 2027.

limitaciones tanto en la generación como en la transmisión. Las causas, por el lado de la generación, son atribuibles a limitaciones en la capacidad de generación hidráulica y térmica, que en 2014 representaban el 58% y 40% de la generación eléctrica de Panamá, respectivamente[62], y a retrasos en la entrada en operación de proyectos y contratos de compra de potencia y/o energía. Por otro lado, el país no ha aprovechado el potencial de abastecimiento de energía a través del Mercado Eléctrico Regional (MER) de Centroamérica, por medio del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), el cual permitiría disminuir costos de generación y las emisiones de CO_2. Esto último, sería consistente con la visión del plan de expansión de generación del país que contempla la diversificación de la matriz energética por medio de fuentes limpias, como la eólica y la solar, y el gas natural[63]. En cuanto a transmisión, la capacidad de la red es limitada[64] debido a fallas de planificación en la expansión y a restricciones financieras, así como problemas de eficiencia y gobernanza corporativa de la empresa rectora.

3.27 Además de los retos en infraestructura, para avanzar de manera ordenada y sostenible en su PNLog, Panamá necesita implementar **reformas regulatorias e institucionales** que complementen la inversión. Entre los retos institucionales figuran: (i) la falta de visión de largo plazo y de política de Estado para la logística; (ii) la baja articulación sistemática de los entes públicos y privados; (iii) la ausencia de planificación integral que considere la infraestructura, los servicios asociados y la integración territorial del país; (iv) ineficiencias en los procesos de comercio exterior y falta de coordinación entre agencias; y (v) la escasez de recursos humanos técnicos.

3.28 En el marco de la presente Estrategia, las acciones del Banco apoyarán la implementación del PEG 2015-2019 y el PNLog orientadas a mejorar el **desempeño logístico** del país y la conectividad de los centros productivos más dinámicos con el resto del territorio, mediante la implementación de reformas institucionales y regulatorias para contar con una política nacional integrada del sector, así como la mejora, rehabilitación y mantenimiento de los **caminos rurales** y carreteras que conectan los sectores productivos hacia los mercados internos y de exportación, incluyendo el fortalecimiento de los pasos de frontera. El Banco cuenta con una cartera activa en transporte de US$52 millones enfocada en mejorar la red vial primaria e implementar un esquema de mantenimiento rutinario por estándares, y rehabilitar los caminos rurales del país. En línea con las prioridades establecidas en el PNLog, las ventanillas del sector privado buscarán espacios de oportunidad a través de mecanismos de participación público-privada o exclusivamente privada, abarcando inversiones en carreteras, puertos y aeropuertos, transporte urbano y servicios logísticos de valor agregado[65].

3.29 En cuanto al sector de **energía**, se buscará mejorar la confiabilidad del suministro eléctrico, fomentando la diversificación de la matriz energética, la participación en el MER y fortaleciendo la infraestructura transmisión. Se explorarán iniciativas de apoyo a la generación eléctrica a través del sector privado, contribuyendo de esta manera a la

[62] Condiciones climatológicas adversas han limitado la capacidad de generación hidráulica, debido a la baja capacidad de almacenamiento de los dos embalses (Bayano y Fortuna), que es de 740 GWh, equivalente a menos del 20% de la demanda semestral. En cuanto a la energía térmica, la disponibilidad promedio de energía es baja, 60% del total de la capacidad térmica instalada y vulnerable ante cambios en los precios internacionales del petróleo.

[63] En noviembre de 2015 el Gobierno inauguró el proyecto "Parque Eólico Penonomé", el cual se estima que aportará entre 6 y 8 por ciento de la energía anual requerida en el país.

[64] La capacidad de transmisión desde el Occidente al área metropolitana de Panamá es de 600MW, a través de dos líneas existentes, siendo la capacidad instalada en el Occidente de unos 1,200 MW (BID, 2015).

[65] En línea con la entrada en operación de la expansión del Canal, del nuevo puerto previsto en Corozal, y de las otras inversiones en curso, como el desarrollo del área Panamá-Pacífico y la modernización de la ZLC.

diversificación de la matriz. Adicionalmente, el Banco continuará respaldando la integración eléctrica del país con Centroamérica y Colombia. Mediante la cartera en ejecución de US$18 millones, el Banco apoyará la expansión de la electrificación en zonas rurales y comarcas indígenas, contribuyendo al objetivo estratégico de Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza.

3.30 El apoyo del Banco se alinea con los desafíos de *Exclusión social y desigualdad*; *Integración regional; y Productividad e innovación* de la Actualización de la Estrategia Institucional del BID 2010-2020, y con los objetivos de ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura, establecer marcos institucionales idóneos, mejorar la infraestructura regional, incorporar empresas en cadenas de valor, y propiciar la alineación de instrumentos y políticas de integración.

D. Áreas de acción transversal

3.31 La Estrategia tomará en cuenta de forma transversal la incorporación de aspectos de (i) género y diversidad; (ii) integración; (iii) cambio climático y sostenibilidad ambiental; y (iv) la capacidad institucional de las contrapartes locales. Concretamente, en los objetivos de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza, y fortalecer el perfil educativo de la población, se incorporarán aspectos de pertinencia cultural. Como parte del objetivo de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva, se tomarán en cuenta los temas de cambio climático y sostenibilidad ambiental[66], e integración. Respecto a las debilidades en la capacidad de ejecución de las contrapartes locales, el Banco continuará diseñando componentes institucionales que fortalezcan a las unidades ejecutoras y contribuyan a la sostenibilidad de sus programas, y se brindará asistencia técnica en temas como gestión de los recursos humanos del Estado, entre otros. Los mecanismos de implementación de estos aspectos transversales serán definidos, según correspondan, durante el diseño de los respectivos programas.

E. Áreas de diálogo

3.32 El Banco profundizará el diálogo con el país en las áreas de mercados laborales, estabilidad macro financiera y fiscal, y descentralización. En la primera, se brindará especial atención a la capacitación e intermediación laboral a fin de mejorar y aumentar su cobertura e impacto en la productividad y competitividad del país. En la segunda, se dará seguimiento a los avances alcanzados durante la Estrategia 2010-2014 en regulación macro financiera y fiscal y se continuará brindando asistencia técnica en materia de transparencia financiera. En la tercera, se apoyarán las iniciativas del país de avanzar la implementación de la Ley de Descentralización, aprobada en octubre de 2015, incluyendo acciones con los gobiernos municipales y con los entes centrales encargados de liderar el proceso.

[66] Se hará uso de herramientas y lecciones aprendidas del Banco sobre la reducción de la vulnerabilidad en obras de infraestructura, tanto de transporte como de hidroenergía.

IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO

4.1 Panamá cuenta con grado de inversión y se espera que el Gobierno continúe accediendo a los mercados financieros en términos favorables durante el período que cubre esta Estrategia[67]. Asimismo, el país continuará desarrollando el mercado de deuda pública interna, lo que le permite al gobierno financiarse mediante emisiones locales. Además, las autoridades prestan continua atención a la gestión del riesgo de refinanciamiento y tienen experiencia realizando canjes voluntarios de deuda. Finalmente, el país mantiene líneas de crédito contingentes para desastres naturales, otorgadas por el Banco y otras entidades.

4.2 En este contexto de amplio acceso a financiamiento en el cual se implementará la Estrategia 2015-2019, la focalización propuesta, aunada a las necesidades de financiamiento esperadas, permiten anticipar niveles de aprobaciones y desembolsos cercanos a los observados en años recientes. De manera preliminar, y sujeto a la disponibilidad de recursos de Capital Ordinario del Banco, se prevén aprobaciones anuales de aproximadamente US$390 millones y desembolsos anuales en el rango de US$352,8 millones. El apoyo estimado para el periodo 2015-2019 sería de aproximadamente US$1.950 millones en aprobaciones SG, mientras que los niveles de desembolsos se estiman en US$1.764 millones.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

5.1 **Coordinación intersectorial.** Para lograr los resultados de las inversiones en infraestructura social dirigidas a mejorar la prestación de servicios básicos en áreas rurales, comarcas indígenas y zonas periurbanas, se promoverá la coordinación de acciones de las áreas de educación, salud, agua y saneamiento, electricidad y transporte como parte del diseño y ejecución de los programas. De esta manera, el Banco buscará promover soluciones a los retos del país desde una perspectiva multisectorial y adaptada a los contextos locales.

5.2 **Uso de Sistemas Nacionales**. Para la gestión y supervisión de las operaciones el Banco utiliza el Sistema Informativo del País, “PanamáCompra”. Adicionalmente, y de manera parcial, se utilizan los sistemas de comparación de precios para adquisiciones y presupuesto[68]. Durante el período de la Estrategia, el BID continuará trabajando con el Gobierno en la implementación y consolidación del sistema integrado de información financiera ISTMO y la Cuenta Única del Tesoro (CUT), incrementando el uso de los sistemas nacionales en el largo plazo; y se apoyará a la Contraloría General de la República (CGR) a mejorar sus procesos de control previo y posterior, y a la adopción de estándares internacionales de auditoría y contabilidad, con el objetivo de aumentar la transparencia y eficiencia operativa de la gestión financiera del país, y por lo tanto de las operaciones del Banco. Asimismo, se apoyará a la Dirección General de Contrataciones Públicas en la actualización del diagnóstico MAPS[69], y brindará asistencia técnica en

[67] Como resultado de contar con grado de inversión desde 2010, Panamá ha contado con tasas de fondeo bajas.

[68] En enero de 2015 el Gobierno de Panamá comenzó la implementación de un nuevo sistema integrado de información financiera denominado ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa), que inhabilitó el uso del módulo de proyectos SIAFPA-PRO que permitía el uso parcial de los sistemas de Tesorería, Contabilidad y Reportes, por lo que su utilización quedó suspendida hasta que no se consolide el funcionamiento del nuevo sistema. Se debe hacer una nueva evaluación en el año 2016 ó 2017 para determinar la posibilidad de usar el ISTMO y la necesidad de ajustar o desarrollar el módulo de proyectos.

[69] Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas (MAPS, por sus siglas en inglés).

aspectos puntuales de mejora del sistema, tales como la plataforma electrónica, convenios marco, y modernización normativa y capacitación, incrementando la eficiencia y transparencia de las contrataciones públicas.

5.3 La siguiente tabla resume el estatus de sistemas nacionales en Panamá y su uso estimado durante el período de la Estrategia:

Cuadro 2. Sistemas Nacionales

Uso de Sistemas Nacionales	Línea Base 2015[70]	Uso Estimado 2019	Acciones previstas durante la EBP
Presupuesto[71]	64%	25%	
Tesorería	9%	10%	Implementación de la CUT
Contabilidad y Reportes	9%	10%	Implementación de NICSP*. Módulo de proyectos en ISTMO
Auditoría Interna	5%	0%	Fortalecimiento de sistemas de control interno
Control Externo	5%	0%	Modernización integral de la CGR
Sistema Informativo	100%	100%	Difusión continua
Comparación de Precios	5%	50%	Implementación en operaciones
Consultoría Individual	5%	0%	Estudio MAPs; Análisis de la LPN y Consultoría Individual; Apoyo en la implementación de la subasta inversa; Fortalecimiento de convenios marco.
LPN Parcial	5%	20%	
LPN Avanzado	5%	10%	

*Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.

5.4 **Coordinación con otros cooperantes**. El Banco continuará el diálogo y la coordinación operativa en: (i) Agua y Saneamiento, con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Banco Mundial y con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); (ii) Seguridad Ciudadana con la Unión Europea; y (iii) Salud, Educación y Protección Social con el Banco Mundial y la CAF. En línea con lo realizado en la Estrategia anterior, el Banco continuará identificando y apalancando recursos de cooperación, creando nexos con instituciones donantes[72].

[70] Al 31 de diciembre de 2014. Asimismo, el uso reportado en los sistemas de auditoria interna, control externo, comparación de precios, consultoría individual, LPN parcial y LPN avanzada, corresponde al uso en préstamos de reforma de políticas, que por su naturaleza, implican el uso de los sistemas nacionales.

[71] El uso del sistema de presupuesto disminuirá porque se prevé un aumento en la utilización de administradores de fondos o agentes fiduciarios para tener procedimientos más ágiles de ejecución de proyectos, además con la implementación del ISTMO, se debe hacer una nueva evaluación en el curso de los próximo dos años, para determinar la posibilidad de usarlo y la necesidad de ajustar o desarrollar el módulo de proyectos.

[72] Ver Anexo V.

VI. RIESGOS

6.1 **Riesgos macroeconómicos.** La economía panameña enfrenta riesgos asociados a la evolución de la economía mundial, en particular, los flujos de comercio y de capital, y el precio de los hidrocarburos. Específicamente, un debilitamiento de las condiciones económicas de China o los Estados Unidos, podría reducir los flujos comerciales y afectar la actividad e ingresos del Canal, sector que ha sido una de las principales fuentes de crecimiento de la economía y de ingresos públicos. Al mismo tiempo, incrementos en los precios internacionales de combustibles y alimentos, podrían reflejarse en una mayor inflación y en el deterioro de los términos de intercambio. Adicionalmente, por el lado fiscal, los pasivos contingentes asociados a los mecanismos utilizados en el pasado para el financiamiento de la inversión pública, constituyen un riesgo al cumplimiento de las metas de la "Ley de Responsabilidad Social Fiscal". Al respecto, la actual administración ha implementado acciones para reducir esas contingencias y limitar su uso. Finalmente, si bien Panamá está llevando una serie de reformas y acciones para fortalecer la transparencia financiera y salir de la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), este proceso podría demorar más allá de lo esperado, lo cual podría afectar la competitividad de su centro bancario internacional y las actividades relacionadas. Para mitigar estos riesgos, el Banco continuará ofreciendo asistencia técnica para apoyar las iniciativas del Gobierno en esta materia.

6.2 **Riesgos de ejecución de cartera**. Este riesgo cuenta con dos factores críticos: por un lado, la capacidad institucional de algunas unidades ejecutoras, especialmente aquéllas que implementan obras de infraestructura en áreas rurales y comarcales, es limitada e impacta en los niveles de ejecución de la cartera. Por otro lado, los procesos de control previo implementados por el país por medio de la CGR, son complejos y generan demoras en el arranque e implementación de las inversiones. Para mitigar este riesgo, el Banco continuará fortaleciendo las capacidades institucionales de las contrapartes locales, y brindará acompañamiento técnico en la supervisión de las obras de infraestructura ubicadas en áreas rurales y dispersas. Además, se formularán iniciativas orientadas a agilizar los procesos de control previo de la CGR, pasando de un proceso basado en papel a otro digital en el marco de la normativa vigente; y por medio de la adaptación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Finalmente, durante el periodo de esta Estrategia, el Banco utilizará sus instrumentos de seguimiento y control fiduciario a fin de monitorear el avance en el fortalecimiento institucional de las contrapartes en estas materias.

6.3 **Riesgos de desastres naturales.** El país es vulnerable a desastres naturales y a los efectos del cambio climático, en especial a las inundaciones ocasionadas por lluvias torrenciales y sequías. Este hecho, podría suponer un riesgo a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo de infraestructura productiva, que forma parte de los ámbitos de actuación de esta Estrategia. Para mitigar estos riesgos, el Banco continuará implementando las medidas de monitoreo anual estipuladas en el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales vigente en el país hasta el año 2017, y abordará el tema con las autoridades como parte de los ejercicios anuales de programación.

ANEXO I. MATRIZ DE RESULTADOS

Prioridad del Gobierno	Objetivo estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea Base
Mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente	Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza	Mejorar la eficiencia de los programas sociales	Porcentaje de beneficiarios[73] de la RdO que no son pobres extremos (filtración)[74]	42 (2015), INEC, anual
		Reducir la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años	Tasa de mortalidad materna en comarcas indígenas (por cada 100.000 nacidos vivos)	274,3[75] (2012),CGR, anual
			Tasa de mortalidad infantil en comarcas indígenas (por cada 1.000 nacidos vivos)	31,5 (2012), CGR, anual
			Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años en comarcas indígenas (baja talla para la edad)	55,9[76] (2012) Iniciativa Salud Mesoamérica cada 5 años
		Aumento de la cobertura de agua potable en zonas urbanas[77]	Cobertura de agua potable en zonas urbanas (%)	93 (2013) PEG 2015-2019 anual
		Aumento de cobertura de alcantarillado en zonas urbanas[78]	Cobertura de alcantarillado en zonas urbanas (%)	56 (2013), IDAAN anual

[73] Se consideran beneficiarios todos los miembros de un hogar en que una o más personas reciben la transferencia.
[74] La filtración se define como el porcentaje de individuos beneficiarios del PTMC (contando todos los miembros del hogar) que no son pobres extremos (para Red de Oportunidades y Ángel Guardián) o pobres en general (para 120 a los 65). Para el cálculo de filtración, no se aplica ninguna restricción (demográfica o relativa a la recepción de una pensión por vejez). Se espera la substitución de actuales beneficiarios no-pobres con nuevos beneficiarios pobres extremos o moderados.
[75] Comarca Ngäbe-Buglé.
[76] Comarcas Emberá Wounaan y Guna Yala.
[77] Las operaciones del Banco en el sector buscarán focalizar sus acciones en poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema.
[78] Ídem.

Prioridad del Gobierno	Objetivo estratégico	Resultados Esperados	Indicadores	Línea Base
Mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente	Fortalecer el perfil educativo de la población	Mejorar el acceso a programas de preescolar	Tasa neta de matrícula en preescolar (% niños y niñas de 4 y 5 años)	65,8 (2013), MEDUCA, anual
		Reducir la tasa de deserción en premedia y media	% de deserción en premedia y media	11,3 (2014), MEDUCA, anual
		Estudiantes mejoran aprendizaje en nivel básico	Puntaje promedio en pruebas de lectura y matemática, en 3er grado (TERCE)	Lectura: 490 Matemática: 494 (2013) UNESCO, n.d.
			Puntaje promedio en pruebas de lectura y matemática, en 6º grado (TERCE)	Lectura: 483 Matemática: 461 (2013) UNESCO, n.d.
		Aumentar el número de investigadores[79] dedicados (a tiempo parcial o completo) a actividades de I+D	Investigadores en I+D por millón de habitantes	142 (2014) PENCYT 2015-2019, anual
	Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva	Aumento de la competitividad del sistema logístico nacional	Índice de Desempeño Logístico de Panamá (ranking, #)[80]	45 (2014), Banco Mundial, cada 2 años
		Aumento de las actividades de transporte y almacenamiento en la economía nacional	Participación de las actividades de transporte y almacenamiento en la economía nacional (% del PIB)	19,6 (2012), CGR, cada 5 años
		Mejora, rehabilitación y mantenimiento de la red vial rural	% de km de la red vial rural en condiciones óptimas de operación (buen estado)[81] (ratio de cobertura)	1 (2014), MOP, cada 5 años
		Incremento de declaraciones aduaneras procesadas en Paso Canoas[82]	Declaraciones aduaneras procesadas por año en Paso Canoas (nº de declaraciones procesadas exitosamente)	29.909 (2014), Autoridad Nacional de Aduanas, anual
		Fortalecimiento de la infraestructura de transmisión	Kilómetros de líneas de transmisión	1.921 (2014), ETESA, anual

[79] Los investigadores son profesionales que se dedican a la concepción o creación de nuevos conocimientos, productos, procesos, métodos y sistemas, y también a la gestión de los proyectos respectivos. OCDE, "Manual de Frascati. Propuesta de Norma Práctica para Encuestas de Investigación y Desarrollo Experimental", 2002.

[80] El puntaje general del Índice de Desempeño Logístico (IDL) refleja las percepciones de la logística de un país basadas en la eficiencia del proceso del despacho de aduana, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad de acordar embarques a precios competitivos, la calidad de los servicios logísticos, la capacidad de seguir y rastrear los envíos, y la frecuencia con la cual los embarques llegan al consignatario en el tiempo programado. El índice varía entre 1 y 5, donde el puntaje más alto representa un mejor desempeño. El IDL es un indicador de percepción basado en encuestas efectuadas a profesionales del sector logístico. Banco Mundial, 2015.

[81] Se consideran condiciones óptimas (muy buena o buena) valores del Índice de Rugosidad Internacional (IRI) entre 3,5 y 10 m/km. El IRI mide las irregularidades longitudinales que se presentan en una vía, afectando adversamente a la calidad del rodado, la seguridad y los costos de operación vehicular.

[82] El paso de frontera "Paso Canoas" es el principal punto de comercio exterior entre Panamá y Centroamérica. Por este paso circula el 85% de los flujos carreteros de la región y el 99% de la carga de la Zona de Libre Comercio destinada a Centroamérica. PNLog, 2014.

MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivos estratégico del BID	Resultados esperados (2019)	Indicadores*	Línea de base (Dic. 2014)	Metas indicativas	Periodicidad
Fortalecer e incrementar el uso de Sistemas Nacionales Fiduciarios	Reducción de tiempos en los procesos de contrataciones.	Tiempo promedio entre publicación y firma de contrato.	208 días	190 días al final de la EBP	Al fin del periodo de la EBP
	Incremento del uso de las modalidades de contrataciones y de las funcionalidades del sistema de compras públicas del país.	Porcentaje de proyectos que usan comparación de precios en operaciones del BID Porcentaje de proyectos que usan LPN parcial en operaciones del BID Porcentaje de proyectos que usan LPN avanzado en operaciones del BID	5% 5% 5%	50% de proyectos usan comparación de precios en operaciones del BID al final de la EBP 20% de proyectos usan LPN parcial en operaciones del BID al final de la EBP 10% de proyectos usan LPN avanzado en operaciones del BID al final de la EBP	Anual
	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público – NICSP parcialmente implementadas.	% de avance en la implementación de NICSP.	5%	50% al final del periodo de la EBP	Al final del período de la EBP
	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs por sus siglas en inglés) parcialmente utilizadas.	% de avance en la implementación de las ISSAI	5%	50% al final del periodo de la EBP	Al final del período de la EBP

*Indicadores de resultados medibles para los años de la Estrategia.

ANEXO II. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indicadores Sociales								
Población (millones de personas)/1	3,4	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8	3,9
Tasa de Pobreza*	27,7	26,4	25,7	29,8	27,6	26,5	26,2	25,8
Tasa de Pobreza Extrema*	13,5	11,2	12,6	12,2	11,5	11,1	11,1	11,0
Tasa de Desempleo (% fuerza laboral)/2	6,37	5,58	6,56	6,52	4,48	4,05	4,10	4.10
PIB per cápita (US$, ppp)	11.388,5	12.561,8	12.918,8	13.813,9	15.368,5	17.022,7	18.417,5	19.455,4
Indicadores del Sector Real								
PIB nominal (Δ%)		17,8	4,2	11,1	15,5	14,1	12,4	8,4
PIB real (precios de 1996) (Δ%)	12,1	9,1	4,0	5,9	10,8	10,2	8,4	6,2
Inflación general (%, fin de periodo)	6,4	6,8	1,9	4,9	6,3	4,6	3,7	1,0
PIB nominal (millones de USD)**	19.511,4	24.450,0	25.260,0	26.931,6	34.048,4	36.560,4	36.642,9	47.002,5
Indicadores Fiscales/3								
Ingreso total (% del PIB)	28,2	24,6	24,8	25,5	22,8	24,7	27,2	21,4
Gasto total (% del PIB)	24,7	24,2	25,8	27,4	24,9	26,2	30,0	25,5
Saldo global (% del PIB)	3,5	0,4	-1,0	-1,9	-2,1	-1,5	-2,8	-4,1
Deuda pública total (% del PIB)	53,7	42,7	43,4	43,2	37,6	39,0	42,8	38,8
Ahorro e inversión/4								
Inversión Total (% del PIB)	24,1	27,6	25,6	25,5	27,2	28,6	30,0	29,8
Ahorro nacional (% del PIB)	16,1	16,7	24,9	14,2	11,3	18,8	17,8	17,8
Indicadores del sector externo								
Saldo de la deuda externa								
Deuda externa total (excluye sector bancario)				13,812	15,514	16,397	18,635	19,590
Deuda externa pública (millones de USD)/5				10,669	1,122	11,109	12,703	12,705
Selección de indicadores (%)								
Deuda externa/Exp. de bienes y servicios				73,1	62,1	58,2	69,0	74,7
Deuda externa total/PIB				51,1	49,5	43,2	43,7	42,4
Activos de reserva/Deuda externa total				35,4	23,6	16,0	16,2	21,7
Servicio de la deuda externa								
Servicio de la deuda externa				1.046,7	930,9	1.690,9	1.667,0	1.806,3
Amortización total				320,1	186,0	956,1	921,0	1.057,3
Pago de intereses				726,6	744,9	734,8	746,0	749,0
Selección de indicadores (%)								
Servicio de la deuda /Exp. de bienes y servicios				5,5	3,7	6,0	6,2	6,9
Intereses/Exp. de bienes y servicios				3,8	3,0	2,6	2,8	2,9
Intereses/PIB				2,7	2,4	1,9	1,7	1,6
Saldo cuenta corriente (% del PIB)	-8,0	-10,9	-0,7	-11,4	-15,9	-9,8	-12,2	-12,0
Inversión extranjera directa (% del PIB)/4	9,6	9,9	4,2	8,8	13,2	8,8	11,8	10,0
Tipo de cambio efectivo real (Δ%) (EIU)		-2,4	2,9	6,1	0,5	-0,8	5,4	1,1
Deuda pública externa (% del PIB)		39,2	34,1	39,2	36,2	32,8	28,4	28,7
Crédito								
Crédito al sector privado (Δ%)		17,9	19,5	1,3	13,3	15,3	13,8	10,4
Tasa pasiva promedio (1 año)a		4,8	3,5	3,5	3,0	2,3	2,8	2,8
Tasa activa promedio (1 año)b		8,3	8,2	8,3	7,5	7,2	7,3	7,6

1/ FMI (WEO Abril 2015)
2/FMI (WEO Abril 2015), 2014 es estimado
3/ MEF, cifras del Sector Público No Financiero
4/FMI (WEO Abril 2015) /Incluye la versión más amplia del sector público
* Basado en la encuesta continua de hogares de marzo 2014 y publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en febrero 2015
**Implícito utilizado por MEF

ANEXO III. CONTEXTO MACROECONÓMICO

Panamá ha tenido un desempeño macroeconómico favorable. Los principales indicadores económicos describen una economía en crecimiento, altamente integrada al comercio mundial, que ha alcanzado un ingreso per cápita de US$19.455 en 2014 (ppp)[83], que lo ubica entre los diez países de ALC de mayor ingreso. Luego de la desaceleración asociada con la crisis financiera internacional de 2009 que redujo el crecimiento del PIB a 4,0%, la economía panameña ha repuntado a una tasa promedio del 8,3% (2010-2014).

El dinamismo de la economía panameña ha sido liderado por los servicios y la construcción. Desde 2008 los servicios han contribuido con aproximadamente 60% al crecimiento del PIB, destacando aquéllos vinculados al centro bancario internacional, los transportes y las actividades comerciales[84]. Por otra parte, la construcción ha explicado otro 23,4% del crecimiento, resultado del proceso de ampliación del Canal de Panamá. Finalmente, los sectores primarios han contribuido con el 9% de la actividad económica nacional[85.]

Por el lado del gasto, **la expansión económica ha ido de la mano de incrementos en la inversión.** La inversión agregada se elevó de 23% del PIB en 2007, a cerca del 30% en 2014. Destaca la dinámica de la inversión pública durante el Plan Quinquenal de Inversión (PQI)[86,] pues hasta antes de 2010 promediaba 3,7% del PIB[87] y ésta se elevó a un promedio de 8,2% del PIB posteriormente. Cabe destacar que de los requerimiento de inversión una gran porción no fue absorbida por la oferta domestica lo cual indujo altos niveles de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), los cuales han promediado 10,5 % del PIB entre 2010 y 2014.

Los múltiples proyectos de inversión se han logrado realizar en un marco de estabilidad fiscal. Entre 2010 y 2014 el déficit del Sector Público No Financiero promedió 2,5% del PIB, mientras la deuda pública bajó de 43,2% a 38,8% del PIB. Aunque nuevas modificaciones al marco fiscal autorizaron un déficit máximo de 4,1% del PIB en 2014, el acelerado crecimiento económico y unos favorables términos de financiamiento han permitido manejar este cambio en un marco de sostenibilidad, jugando un papel fundamental en la reducción de la carga de la deuda.

Por otra parte, el repunte del crecimiento económico en los últimos años estuvo acompañado por una inflación promedio de 3,8% entre 2009 y 2014. La inflación observó un máximo de 6,3% en 2011 para luego reducir el ritmo de incrementos hasta niveles de en promedio de 3,1%. Asimismo, Panamá, al registrar inflaciones mayores que Estados Unidos, el tipo de cambio real relativo a ese país se ha apreciado. La apreciación persistente pudiera eventualmente tener efectos sobre la competitividad de los bienes transables. Cabe destacar que desde mediados de 2014, esta tendencia se ha revertido al registrarse una inflación de 2,6% y con ello cerrando el diferencial inflacionario.

El dinamismo de la producción ha conllevado una tendencia a la baja del desempleo. El índice de desempleo medido por el INEC se situó en 4,8% en 2014 comparado con 6,6% en 2009 y se registra un importante aumento de la población ocupada. Al compararse solo en relación a la fuerza laboral estas cifras son 4,1% y 6,6%, respectivamente. En 2014 la población ocupada alcanzó 1,7 millones de personas, cifra que representa el 95% de la

[83] El PIB per cápita a precios corrientes fue en 2014 de US$11.700.
[84] De este porcentaje, transporte y comunicaciones representaron conjuntamente el 21,2% y los servicios financieros y el comercio, el 18%, respectivamente.
[85] Las actividades del Sector Público representan el restante 7,6%.
[86] Se refiere a la inversión del Sector Público No Financiero (SPNF). El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 contó con un Plan Quinquenal de Inversión de US$13.595 millones.
[87] En 2005-2009.

Población Económicamente Activa (PEA) y que constituye un incremento del 16,5% en relación al mismo período de 2010. La población ocupada se concentra predominantemente en el área urbana, con cerca del 70% de la población ocupada.

A pesar del desempeño económico, las brechas socioeconómicas son marcadas. El nivel de pobreza se redujo de 38,3% de la población total en 2006, a 25,8% en 2014. Además, en 2014 Panamá ocupó la posición 65 del Índice de Desarrollo Humano, siendo la séptima posición en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la desigualdad en los niveles de ingreso, medida por el coeficiente de Gini, se mantuvo constante en 0,52 del 2009 al 2012, fenómeno que refleja las condiciones de desigualdad económica especialmente acentuadas en los 3 deciles más pobres.

Para continuar en un escenario de crecimiento económico con reducción de la pobreza, y promover un desarrollo más inclusivo, Panamá debe atender una serie de retos. Entre éstos figuran aquéllos que perpetúan las brechas socioeconómicas que se observan en el país. En particular, las condiciones de educación, salud y servicios básicos que enfrenta la población pobre son muy precarias y constituyen una barrera para romper el ciclo de pobreza. Se combina esta situación con una baja conectividad de las zonas rurales y dispersas que las mantiene aisladas de los principales centros de producción y consumo del país, y limitan su vinculación con las cadenas productivas presentes en la zona del Canal. Adicionalmente, se deben fortalecer los avances alcanzados en los últimos años en competitividad, mejorando los servicios de transporte, energía y los sistemas logísticos, siendo éstos claves para atender los nuevos flujos comerciales derivados de la expansión del Canal, y facilitar el acceso de productores locales a las cadenas productivas globales.

ANEXO IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

Escenario de financiamiento: el Banco buscará niveles de aprobaciones y desembolsos cercanos a los observados en años recientes. De manera preliminar, y sujeto a la disponibilidad de recursos de Capital Ordinario del Banco, se prevén aprobaciones anuales de aproximadamente US$390 millones y desembolsos anuales en el rango de US$352,8 millones. El apoyo estimado para el periodo 2015-2019 sería de aproximadamente US$1.950 millones en aprobaciones SG, mientras que los desembolsos se estiman en US$1.764 millones.

Escenario Financiero de Deuda Soberana 2015-2019
Millones de US$

	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2015-2019	Promedio 2015-2019
Aprobaciones 1/	**550,0**	**350,0**	**350,0**	**350,0**	**350,0**	**1.950,0**	**390,0**
Desembolsos	**390,0**	**338,1**	**348,7**	**337,6**	**349,5**	**1.764,0**	**352,8**
Repagos	**120,4**	**160,0**	**187,5**	**180,6**	**168,2**	**816,7**	**163,3**
Flujo neto de préstamos	269,6	178,1	161,2	157,0	181,3	**947,3**	**189,5**
Suscripciones	1,7	-	-	-	-	**-**	**-**
Flujo neto de capital	267,9	178,1	161,2	157,0	181,3	**945,6**	**189,1**
Intereses y comisiones	**57,4**	**66,3**	**60,5**	**54,4**	**48,7**	**287,3**	**57,5**
Flujo neto de caja	210,5	111,8	100,7	102,6	132,6	**658,3**	**131,7**
Deuda al BID	**2.173,4**	**2.376,4**	**2.561,1**	**2.736,9**	**2.905,9**		
Deuda BID/PIB (%)	4,1	4,1	4,1	4,0	3,9		
Deuda BID/Deuda externa pública (%)	13,4	13,3	13,5	13,8	14,0		
Deuda BID/Deuda externa multilateral (%)	54,6	54,3	55,1	56,3	56,8		

1/ Montos sujetos a la disponibilidad del capital financiero del Banco. Para 2015, se presentan las aprobaciones a diciembre.

ANEXO V. COORDINACIÓN CON COOPERANTES

Antecedentes. La gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Panamá está reglamentada mediante la Ley 97 del 21 de diciembre de 1998 que atribuye al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Cooperación Técnica Internacional (DCTI), la responsabilidad de gestionar, dirigir, coordinar, planificar, dar seguimiento y evaluar la utilización de recursos de cooperación técnica no reembolsable, brindada por organismos multilaterales, bilaterales, regionales y organizaciones no gubernamentales, mediante la implementación de programas y proyectos de cooperación técnica para el desarrollo.

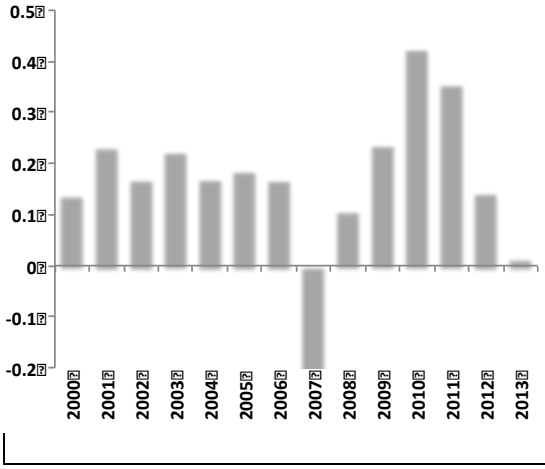
Lineamientos estratégicos. La definición de los lineamientos en materia de cooperación internacional, está enmarcada en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, elaborada por la Dirección de Cooperación Técnica Internacional, la cual se alinea con el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. Entre los retos estratégicos, se destaca la disminución de la de la pobreza, el fortalecimiento institucional del país, la construcción de un país más inclusivo, el acceso a agua potable, salud y educación; así como mejores condiciones de empleo e ingreso, que contribuyan al desarrollo social y la estabilidad política.

Fortalecimiento institucional. El actual modelo de coordinación y gestión de la cooperación internacional en Panamá podría verse modificada tras la promulgación en la Asamblea Nacional el pasado 12 de marzo de 2015, de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha Ley establece como función esencial del Ministerio el fomento de la cooperación internacional desde y hacia Panamá, además de la coordinación junto con las instituciones públicas competentes de la planificación, desarrollo y ejecución de las políticas respectivas. En este sentido, la Ley estipula asimismo la creación del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y Cooperación, cuyas funciones serán la coordinación de las relaciones internacionales multilaterales y la política exterior en el ámbito multilateral. Además, se encargará de coordinar, integrar e incrementar, en vinculación con los ministerios y entidades públicas sectoriales, la cooperación internacional hacia y desde la República de Panamá.

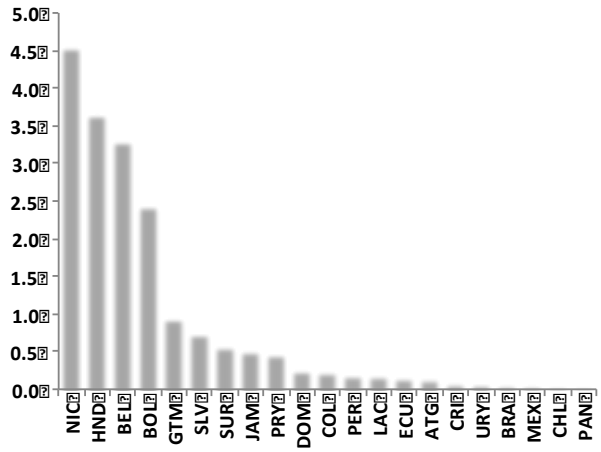
Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Puesto que Panamá es un país de ingreso medio alto, los recursos de cooperación técnica no reembolsables son relativamente reducidos en relación con el gasto público y en términos absolutos. La AOD ha respondido a la demanda de necesidades que el país ha presentado, en particular entre 2009 y 2012, los flujos netos de AOD se duplicaron comparado con lo registrado en los años previos a la crisis financiera. Si bien, en promedio desde 2009, Panamá ha sido receptor de AOD[88] por cerca de 0,25% del PIB[89,] esta cifra contrasta con el 2,2% correspondiente a Centro América. De esta forma, Panamá se encuentra entre los cuatro países que menor AOD reciben en América Latina.

[88] Neto de repagos o devoluciones. Incluye aquellos provenientes del Comité de Asistencia para el Desarrollo, DAC por sus siglas en inglés, así como los que no perteneces a DAC.
[89] El PIB base incluye los ingresos netos del exterior reportados en la cuenta corriente.

Panamá: Ayuda oficial al desarrollo neto 2000-2013 (% del PIB)*



ALC: Ayuda oficial al desarrollo neto en 2013 (% del PIB)*



* El PIB base incluye los ingresos netos del exterior reportados en la cuenta corriente.
Fuente: World Development Indicators

Gestión de la cooperación

- La DCTI desarrolla actualmente un *Catálogo de Capacidades Nacionales*, cuyo propósito es fomentar la cooperación sur-sur y atraer nuevos actores de la cooperación internacional para el desarrollo a Panamá. Este catálogo servirá como instrumento para ampliar la red de cooperación intrarregional a través de la colaboración en materias como la capacitación, las buenas prácticas o la demostración de experiencias de éxito llevadas a cabo en el país. El fin último de este catálogo es la creación de una Agencia de Cooperación Exterior Panameña.

- El MEF está iniciando el uso del sistema de información para proyectos de cooperación técnica no reembolsable, denominado *Panamá-Coopera*. Este proyecto inició en 2014 por medio del Fondo de Costos Compartidos Gobierno Nacional-PNUD. En 2015 se tiene programada su continuación hasta lograr implementación de una plataforma de información integrada. El principal resultado que se generará con la implementación de este proyectos es revisar y actualizar el sistema de monitoreo y rendición de cuentas de la DCTI.

  Saldos actuales de cooperación. Al 31 de marzo de 2015, la DCTI reporta un aporte total en materia de cooperación técnica no reembolsable de US$297 millones[90]. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) representa el 56% del aporte total. Los proyectos del PNUD están relacionados con sus áreas prioritarias de trabajo: i) reducción de la pobreza y logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; ii) gobernanza democrática; iii) prevención de crisis y recuperación; y iv) medio ambiente y

[90] Este saldo, al igual que el presentado en la tabla excluye algunas cooperaciones no financieras como capacitaciones, experiencias, o bien, aquellas cooperaciones que al ser de montos muy reducidos su contabilidad se registra en otra función del sector público.

energía[91]. El BID se ubica en segundo lugar con un 23% del total, enfocado en los temas de agua y saneamiento; y seguridad ciudadana.

Operaciones BID con fondos de donantes. En la actualidad, la cartera del Banco cuenta con ocho operaciones en ejecución con fondos provenientes de organismos internacionales, a saber: (1) préstamo de inversión en el sector energía con US$10 millones de cofinanciación, correspondientes al Fondo de Co Financiamiento de China para América Latina y el Caribe, administrado por el Banco; (2) proyectos en cofinanciación paralela con el Banco Mundial por un total de US$90 millones en las áreas de modernización del Estado y agua y saneamiento; y (3) donaciones de inversión en las áreas de energía, salud, medio ambiente, agua y saneamiento y seguridad ciudadana, esta última representa la donación con mayores recursos asignados durante el período de la Estrategia de País 2010-2014, con un total de US$29,9 millones (ver cuadro 1).

Durante la próxima Estrategia de País, el Banco continuará trabajando de manera coordinada y en estrecha colaboración con los donantes y organismos multilaterales presentes en el país, a fin de apalancar recursos y maximizar el impacto de la ayuda al desarrollo.

CUADRO 1. OPERACIONES MULTIANUALES Y MULTIDONANTES APROBADAS ENTRE 2010-2014

Sector	No. Operación	Nombre	Monto Aprobado BID (Millones US$)	Co financiador/ Donante	Monto Co financiador (Millones US$)
PROYECTOS CON RECURSOS DE COFINANCIACIÓN					
ENERGÍA	PN-L1095	Programa de Electrificación Rural Sostenible en Panamá	10	Fondo Chino de cofinanciamiento para América Latina y el Caribe	10
PROYECTOS CON FINANCIACIÓN PARALELA					
REFORMA/ MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	PN-L1066	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal	50	Banco Mundial	50
AGUA Y SANEAMIENTO	PN-L1042	Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento del IDAAN-Fase I	40	Banco Mundial	40
	PN-L1093	Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento en Panamá Fase II	I4		

[91] Asimismo, el PNUD incorpora los ejes transversales de equidad de género y desarrollo de capacidades.

Sector	No. Operación	Nombre	Monto Aprobado BID (Millones US$)	Co financiador/ Donante	Monto Co financiador
DONACIONES DE INVERSIÓN					
MEDIO AMBIENTE Y DESASTRES NATURALES	PN-X1003	Conservación de Biodiversidad a través de Ecoturismo de Bajo Impacto en el SINAP	0	Fondo BID/Medio Ambiente Mundial	4
ENERGÍA	PN-X1005	Fortalecimiento del Programa Mesoamericano de Biocombustibles - Parte I	0	Fondo Fiduciario Multidonante para la Energía Sostenible y Cambios de Clima	1
SEGURIDAD CIUDADANA	PN-X1011	Programa de Seguridad Integral de Panamá	0	Unión Europea	29,9
AGUA Y SANEAMIENTO	PN-G1003	Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena en Panamá	0	Fondo Español de Agua y Saneamiento	7,5
SALUD	PN-G1001	Iniciativa Salud Mesoamérica 2015	0	Fondo Mesoamericano de Salud	2

*Datos al 15 de mayo de 2015.

Cuadro 2. Mapa de Donantes presentes en Panamá – Principales Áreas de Intervención (US$ millones)

Pais	Agencia	Sector de Apoyo															
		Educacion	Salud	Agropecuaria	Desarrollo Urbano	Agua Potable y Saneamiento	Energia	Genero	Comarcas Indigenas	Medio Ambiente, cambio climatico y GRD	Competitividad e Innovacion	Integracion	Turismo	Seguridad y Justicia	Mercados Laborales	Infraestructura	Protección Social
BILATERALES																	
Chile	AGCI							■						■			
Colombia	APC			■							■		■	■	■		
Costa Rica	Embajada			■						■				■		■	
España	AECID	■	■			■		■	■					■	■		
Japón	JICA	■	■	■		■		■		■				■	■	■	
México	AMEXCID		■							■	■						
Paraguay	Embajada	■		■	■		■				■					■	
República de China (Taiwan)	Embajada	■	■														
MULTILATERALES																	
Unión Europea	Multilateral							■				■		■			
ONU**	Multilateral	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		
CAF	Multilateral	■				■	■			■	■	■			■	■	
OEA*	Multilateral																■
OACI	Multilateral										■						
OIEA	Multilateral	■	■	■		■				■							
Banco Mundial	Multilateral			■						■	■	■			■	■	■

ANEXO VI. COMENTARIOS A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS PANAMÁ 2010-2014

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
Recomendación 1 Trabajar con el cliente para estructurar la nueva EBP y el trabajo analítico relacionado con ésta a partir de temas trasversales clave como dualidad, pobreza, productividad e inequidad, y no a partir de sectores específicos.	**De acuerdo** Esta recomendación ya está siendo implementada. Como parte de la preparación de la EBP 2015-2019, el Banco ha desarrollado un análisis de los retos de crecimiento que está siendo complementado por una revisión rigurosa de los desafíos sociales. Ambos ejercicios abordan los temas transversales clave como los mencionados en el informe de OVE (dualidad, pobreza, productividad e inequidad) y sostenibilidad. Asimismo, la estrategia de país en proceso de preparación se está estructurando alrededor de ejes consistentes con el plan nacional de desarrollo del país, que agrupan desafíos que serán atendidos de manera multisectorial. **Acciones para implementar la recomendación:** (i) Elaboración de un estudio sobre los desafíos para el crecimiento, y la desigualdad de oportunidades y el sector social. (ii) Llevar a cabo consultas y acuerdos con el Gobierno y el Consejo de la Sociedad Civil sobre el contenido de la EBP. (iii) Aprobar la EBP 2015-2019 tomando en cuenta un enfoque multisectorial.
Recomendación 2 Considerando el alto grado de desigualdad en el país y la lenta reducción de la pobreza, buscar alternativas para redoblar los esfuerzos del BID en apoyo al gobierno para el desarrollo de una agenda enfocada en la pobreza, tanto en materia de apoyo presupuestario con temas importantes para la reducción de la pobreza, como en sus préstamos de inversión, mediante mayor focalización en beneficiarios pobres.	**Parcialmente de acuerdo** En el diálogo con las autoridades en el contexto de la preparación de la nueva Estrategia del Banco con el País (EBP) se ha resaltado el interés mutuo de continuar focalizando intervenciones en los beneficiarios más pobres, incorporando lecciones aprendidas que permitan atender en forma más integral los problemas que afectan a este segmento de la población. Sin embargo, la Administración considera que la selección de instrumentos no es el tema más crítico para la implementación de esta recomendación. Un aspecto fundamental para atender la pobreza en Panamá es la forma en que se implementan las iniciativas sectoriales. En tal sentido, el Banco está comprometido en redoblar sus esfuerzos para asegurar una mayor sinergia entre intervenciones sectoriales que tienen como beneficiaros a las poblaciones más pobres. Este compromiso se reflejará en la estrategia de país en preparación. En cuanto a la selección de instrumentos, el Banco incorporará el tema en el diálogo estratégico con el país, aunque ésta se concretará durante el proceso de programación, el cual toma en cuenta: (i) la pertinencia de los instrumentos vis a vis las oportunidades que emerjan para avanzar cambios de política en las áreas prioritarias de la Estrategia, (ii) la continuidad de

	iniciativas ya en marcha financiadas por el Banco, (iii) la capacidad de absorción y ejecución en los sectores clave para apoyar este objetivo y (iv), las necesidades de financiamiento del país. **Acciones para implementar la recomendación:** (i) Formulación de la EBP 2015-2019 incluyendo aspectos que contribuyan a la reducción de la pobreza. (ii) Inclusión de criterios de pobreza como parte del ejercicio de programación de operaciones con las autoridades de Gobierno.
Recomendación 3 En el contexto del fortalecimiento general de los sistemas nacionales y de la capacidad de gestión de proyectos, continuar el apoyo al cliente mediante componentes institucionales fuertes. El apoyo al cliente también debe incluir el fortalecimiento de las instituciones municipales y regionales, así como su capacidad para prestar servicios básicos con mayor eficiencia y eficacia.	**Parcialmente de acuerdo** La Administración está de acuerdo con algunos aspectos de la recomendación, como por ejemplo: • Continuar apoyando al cliente con el fortalecimiento de los sistemas nacionales y de la capacidad de gestión de proyectos. Estos aspectos se contemplarán en la estrategia para 2015-2019, actualmente en preparación. Específicamente se prevé continuar con el trabajo de fortalecimiento de los sistemas nacionales financieros, acompañando al Gobierno en desarrollo de un nuevo sistema integrado de información financiera y a afianzar el apoyo a la Dirección General de Contrataciones Públicas. • En cuanto a la gestión de proyectos, se prevé continuar el apoyo a los ejecutores mediante capacitaciones en gestión y planificación de proyectos, aspectos de gestión financiera y adquisiciones; colaboración/capacitación con la Contraloría General de la República sobre los procesos de adquisiciones del Banco; y capacitación en planificación que se realiza como parte de los procesos de revisión de cartera. • El Banco también puede continuar incluyendo componentes de fortalecimiento institucional en sus intervenciones, siempre y cuando éstos sean coherentes con el objetivo de la intervención. Durante la Estrategia 2010-2014, cinco de los préstamos de inversión aprobados contaron con componentes de fortalecimiento institucional. Cabe destacar que en su recomendación OVE no específica que constituye un componente institucional “fuerte”. Sin embargo en cuanto a la solicitud de fortalecimiento de las instituciones municipales y regionales, si bien este aspecto puede considerarse en el diálogo estratégico del Banco con el país, la decisión sobre el apoyo futuro al desarrollo municipal se determinará durante el proceso de programación con el Gobierno. Cabe destacar que el Banco está actualmente apoyando mediante cooperación técnica a la Ciudad de Panamá como parte de la Iniciativa Ciudades

	Emergentes y Sostenibles (ICES). **Acciones para implementar la recomendación:** (i) Apoyo al Gobierno para el fortalecimiento de los sistemas nacionales a través de una serie de acciones en gestión financiera, auditoria y contabilidad, y adquisiciones públicas durante el período de la nueva EBP. (ii) Brindar apoyo técnico a los ejecutores para fortalecer sus capacidades de planificación y gestión de proyectos. (iii) Apoyo a la ejecución de los componentes de fortalecimiento institucional incorporados en las operaciones en cartera, así como en operaciones a ser aprobadas durante el periodo de la nueva Estrategia. (iv) Generación de estudios y otros productos de conocimiento encaminados al fortalecimiento de las instituciones municipales y regionales.
Recomendación 4 Fortalecer el diseño, seguimiento y cumplimiento de futuras series programáticas basadas en políticas, para evitar interrupciones en el apoyo integral del Banco a sectores prioritarios y asegurar el logro de reformas de política duraderas. En casos en que se interrumpa una serie PBP, se recomienda que el resto de operaciones sean eliminadas del inventario de proyectos y se prepare un informe de cierre del proyecto para la serie truncada.	**En desacuerdo** La Administración está en desacuerdo con esta recomendación por las siguientes razones: • El Banco ha contado con un enfoque sólido en las áreas en las cuales ha utilizado instrumentos programáticos, los cuales han estado basados en un análisis riguroso validado por los estándares de calidad vigentes en sus políticas. En tal sentido la interrupción de las series en Panamá no se atribuye, como se deduce de la recomendación, a aspectos de diseño o seguimiento, sino a cambios en la manera como el país decida dar continuidad a la implementación de sus reformas en un área específica. • Una clave fundamental para la sostenibilidad de cualquier reforma estructural es el “Ownership” de la misma por parte del país. De este modo, el Banco puede acompañar a los países en la definición de las reformas a través de sus recomendaciones técnicas e incentivos -tipo los préstamos de políticas-, pero no puede asegurar la no interrupción de las series programáticas. En ocasiones puede ser incluso deseable “pausar¨ la reforma para precisamente asegurar su éxito en el mediano y largo plazo. • La naturaleza del instrumento prevé, en un contexto de un marco de reformas/cambios institucionales y de reforma de mediano plazo, adecuar el apoyo del Banco a la naturaleza cambiante del entorno, así como la promoción de un diálogo de política continuo que permite la implementación gradual de los cambios estructurales. • El que no se concreten todas las operaciones de una serie no significa que las reformas implementadas no sean duraderas. Los resultados

	a través de PBPs no sólo pueden lograrse al completar toda la serie. Las reformas, pueden continuar sin el apoyo del Banco, habiendo sido éste instrumental en su comienzo o requerir de una pausa para de hecho asegurar su éxito. • A manera de aclaratoria, las políticas actuales no contemplan una fecha de cierre de las series programáticas. Por lo tanto las series pueden trascender el periodo de vigencia de la estrategia de país. • Adicionalmente, las fases subsecuentes a un primer préstamo programático no entran en "el inventario" de proyectos hasta que las operaciones son priorizadas durante los ejercicios de programación. • En cuanto a la recomendación de preparar un informe de cierre, cabe destacar que la Administración acaba de desarrollar nuevas guías para la preparación de Informes de Terminación de Proyecto (PCR por sus siglas en inglés) que contienen lineamientos específicos para préstamos programáticos, incluyendo el caso concreto en que las series son interrumpidas. **Acciones para implementar la recomendación:** (i) Definir el alcance del instrumento de reforma de política (PBP o PBL) como parte del ejercicio de programación, tomando en cuenta el contenido de la reforma, el diálogo con el país y las series programáticas vigentes. (ii) Elaborar los Informes de Terminación de Proyectos para series programáticas aprobadas en el periodo 2010-2014 según corresponda.
Recomendación 5 Fortalecer el análisis de riesgo durante el diseño de los proyectos y periódicamente reevaluar y ajustar la prioridad del programa de préstamos basado en el diálogo entre el Banco y el Gobierno de Panamá, con el fin de reducir el costo de preparación de proyectos que no llegan a ser aprobados o que son cancelados. Desviaciones importantes en el alcance o el enfoque del programa de país con respecto a la EP deben ser justificadas e informados al Directorio.	**En desacuerdo** La Administración considera inexacta la lógica de esta recomendación y sus implicaciones para la programación. En primer lugar, el enfoque adoptado por el Banco en Panamá, ha estado sustentado en un diálogo continuo con el Gobierno el cual aseguró la entrega de un programa que respondió a las prioridades acordadas con las autoridades, y minimizó desviaciones, al limitar la entrada de sectores no contemplados en la Estrategia (ver comentario detallado en el párrafo 3.8). En segundo lugar, los proyectos aprobados contaron con un análisis de riesgo riguroso validado satisfactoriamente bajo los criterios de calidad y evaluabilidad del Banco. Este análisis se realiza en varias instancias del ciclo de proyecto: (i) En la etapa de identificación, el equipo de proyecto determina los riesgos preliminares con la contraparte, los mismos que se reflejan en el Perfil de Proyecto y se revisan en el la Reunión de Revisión de la Elegibilidad (ERM por sus siglas en inglés); (ii) Durante el proceso de estructuración de la

	Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD por sus siglas en inglés) se realiza un taller de riesgos bajo el modelo experto desarrollado por el Banco con los principales "stakeholders" identificados (la agencia ejecutora, órgano de enlace, equipo de proyecto, entre otros) para evaluar los riesgos del proyecto. El análisis incluye riesgos institucionales, políticos, legales, técnicos, fiduciarios y de gestión con sus respectivas acciones de mitigación. Estos se revisan durante la Reunión de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR por sus siglas en inglés); (iii) En la etapa de arranque y ejecución estos riesgos y sus acciones de mitigación se actualizan de forma periódica y se incluyen en los informes de progreso, y las Revisiones de Cartera para Resultados, mismos que son reflejados en el plan de supervisión; (iv) En la etapa de cierre se analizan los riesgos de sostenibilidad y lecciones aprendidas. En tercer lugar, el acompañamiento del Banco en las áreas de diálogo posibilitó avanzar iniciativas concretas muy importantes para fortalecer el marco de sostenibilidad del país, en particular, los temas de cambio climático, acelerando con ello un cambio institucional necesario en Panamá. En cuarto lugar, la inversión del Banco en el conocimiento técnico de base para desarrollar el programa de préstamos permitió mantener un intercambio sustantivo con el país en áreas prioritarias como hospitales y transporte urbano (metro) (párrafo 3.8). Finalmente, siguiendo los mecanismos vigentes de monitoreo y seguimiento, la Administración informa al Directorio del programa operativo anual, el cual es indicativo de la composición y nivel del programa propuesto para el país. El Banco continuará enfatizando el diálogo con el país como eje central para lograr una estrategia relevante y la entrega de un programa alineado con las prioridades identificadas. **Acciones para implementar la recomendación:** (i) Aplicar la Guía de Procedimientos de Gestión de Riesgo de Proyectos durante el diseño de los proyectos y la ejecución de los proyectos en cartera durante el periodo de esta EBP. (ii) Elaboración de los Documentos de Programa de País como parte del ejercicio anual de programación. (iii) Realizar reuniones periódicas para revisar la programación con las autoridades.

ANEXO VII. MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

ESTRATEGIA DE PAÍS: PANAMÁ 2015-2019

ALINEACIÓN ESTRATÉGICA *(mide dos dimensiones: (i) el grado de consistencia entre los objetivos de la estrategia y los desafíos de desarrollo del país, por un lado y las prioridades y planes de gobierno, por otro; y (ii) la utilización de una mezcla de productos (financieros, de conocimiento, de asistencia técnica) que permita alcanzar los objetivos planteados y la identificación de otras agencias de cooperación y sus áreas de acción):*

Consistencia objetivos estratégicos: La Estrategia identifica las siguientes 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. Las áreas de diálogo son mercados laborales, estabilidad macro financiera y fiscal y descentralización. Los temas transversales a considerar son: (i) género y diversidad; (ii) integración; (iii) cambio climático y sostenibilidad ambiental; y (iv) la capacidad institucional de las contrapartes locales. Las áreas de trabajo seleccionadas atienden los desafíos de desarrollo del país, son consistentes con las prioridades establecidas por el Gobierno y son el resultado del diálogo entre el país y el Banco.

Mezcla de productos y participación de otros cooperantes: La Estrategia específica el mix de instrumentos operativos que se esperan utilizar para ejecutar su programa de 2015-2019. El Banco continuará el diálogo y la coordinación operativa en: (i) Agua y Saneamiento, con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Banco Mundial y con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); (ii) Seguridad Ciudadana con la Unión Europea; y (iii) Salud, Educación y Protección Social con el Banco Mundial y la CAF.

EFECTIVIDAD *(medida en la que se espera que la estrategia de país alcance sus objetivos a partir de un examen de cuatro dimensiones: (i) la calidad de los diagnósticos que sustentan la acción del Banco en cada área de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados de la estrategia; (iii) el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales; y (iv) el análisis del marco de financiamiento**:***

Dimensiones de Efectividad	%
I. Diagnósticos sectoriales	
- Identifica los principales problemas con base en evidencia empírica	100%
- Identifica los principales beneficiarios	100%
- Identifica y dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados	100%
- Presenta el marco de políticas y una secuencia para la intervención del Banco	100%
- Existe correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos presentados en la estrategia	100%
II. Matriz de resultados	
- Los resultados esperados están claramente definidos	100%
- Los indicadores son de resultado y SMART	100%
- Los indicadores cuentan con líneas de base	100%

Se presentaron 7 notas sectoriales como parte de la estrategia. El 100% de dichas notas fueron validadas.

-El 100% de las notas identifica con claridad los principales problemas del sector a partir de evidencia empírica.
-El 100% de las notas identifica los potenciales beneficiarios en cada área de intervención.
-El 100% de las notas plantea o dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados.
-El 100% de las notas plantea el marco de política y una secuencia para las acciones del Banco.
-En el 100% de las notas hay correspondencia entre los temas levantados en la nota y los objetivos estratégicos del Banco con el país.

Matriz de resultados: la matriz de resultados contiene tres objetivos estratégicos para la acción del Banco y 15 indicadores para medir el avance hacia los objetivos propuestos.
- Los tres objetivos estratégicos están definidos claramente y cuentan con una definición clara de los resultados esperados para el conjunto de áreas prioritarias comprendidas.
- El 100% de los indicadores utilizados son de resultado (outcome) y SMART y todos ellos cuentan con línea de base.

Sistemas nacionales: Se cuenta con diagnósticos para todos los sub-sistemas de gestión financiera y de adquisiciones. Se utilizará la mayoría de los subsistemas nacionales de gestión financiera y adquisiciones. Algunos subsistemas se utilizarán en forma total y otros en forma parcial. Los subsistemas nacionales que no se utilizarán son: auditoria interna; control externo; y contratación de consultores individuales. Durante el periodo de la estrategia se fortalecerán todos los subsistemas con la excepción del sistema de presupuesto.

Marco de financiamiento: La estrategia contiene un análisis de las necesidades de financiamiento del país y provee una estimación de un escenario para el financiamiento con garantía soberana de US$1.950 millones en aprobaciones para el periodo 2015-2019.

***RIESGOS** (mide tres dimensiones: (i) la identificación de los factores que afectan o pueden afectar el alcance de los objetivos propuestos, (ii) la definición de medidas de mitigación y (iii) los mecanismos de seguimiento):*

La estrategia plantea riesgos macroeconómicos, de ejecución de cartera y de desastres naturales y presenta medidas de mitigación y monitoreo para cada uno de dichos riesgos.