



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



Public Disclosure Authorized

MARCO DE ALIANZA PAÍS con la
**REPÚBLICA
DE PANAMÁ**

PERÍODO 2024-2028



GRUPO BANCO MUNDIAL

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN
Y FOMENTO CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

MARCO DE ALIANZA PAÍS con la
**REPÚBLICA
DE PANAMÁ**

PERÍODO 2024-2028

Respaldado por la Junta Directiva
del Grupo Banco Mundial el 27 de febrero de 2024
Unidad de Gerencia para los Países de Centroamérica
Región de América Latina y el Caribe

Corporación Financiera Internacional
Región de América Latina y el Caribe
Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones



TABLA DE CONTENIDOS

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. CONTEXTO DEL PAÍS Y AGENDA DE DESARROLLO	11
Contexto político y social reciente	12
Desarrollos y perspectivas económicas recientes	12
Pobreza y prosperidad compartida	14
Principales desafíos del desarrollo	16
3. MARCO DE ALIANZA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL	23
Programa Gubernamental y Estrategia a Mediano Plazo	24
Marco de Alianza con el País propuesto por el GBM	24
Resultados y objetivos con el respaldo del GBM	26
4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS	37
Dotación e instrumentos financieros	38
Estado de la cartera del Grupo del Banco Mundial	39
Aspectos fiduciarios y Sistemas nacionales	40
Seguimiento del MAP	41
Alianzas y coordinación con socios para el desarrollo	42
5. GESTIÓN DE LOS RIESGOS PARA EL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS	43
6. ANEXOS	46
Anexo 1. Matriz de resultados - Marco de Alianza con el País de Panamá (AF2024-2028)	47
Anexo 2. Marco de Alianza con el País de Panamá AF2015-2021: Revisión de finalización y aprendizaje	60
Anexo 3. Respuesta del GBM a la COVID-19 en Panamá durante el período del MAP y más adelante	97
Anexo 4. Indicadores seleccionados del desempeño y la gestión de la cartera del Banco	99
Anexo 5. Cartera de operaciones (BIRF/AIF y subvenciones)	100
Anexo 6. Programa de la CFI en Panamá	101
Anexo 7. Cartera de garantías del OMGI	103
Anexo 8. Consultas para el MAP	104
Anexo 9. MAP y asociaciones con otros actores del desarrollo por OAN	105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Los pueblos indígenas en zonas rurales enfrentan altas tasas de pobreza monetaria y no monetaria...	18
Figura 2. ...mientras que los pueblos indígenas en zonas urbanas también están a la zaga de otras comunidades en las medidas de bienestar	18

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. Indicadores macroeconómicos clave de Panamá	15
TABLA 2. Objetivos de Alto nivel y objetivos del MAP	26
TABLA 3. Riesgos para la implementación del MAP	45
TABLA 4. Resumen de los Resultados de Desarrollo del MAP y Calificaciones del Indicador de Resultados	63
TABLA 5. Desempeño de la Cartera de Panamá, AF215-2021	73
TABLA 6. Panamá: Préstamos	100
TABLA 7. Panamá: Supervisión	100
TABLA 8. Panamá: Servicios de asesoría y análisis	100
TABLA 9. Inversiones de la CFI en Panamá	101
TABLA 10. Cartera de Servicios de Asesoría de la CFI en Panamá	102
TABLA 11. Cartera de Asesoría Antecedente de la CFI en Panamá	102
TABLA 12. Tabla de actividades clave de los socios de desarrollo	106

LISTA DE CUADROS

CUADRO 1. Una crisis migratoria en el Tapón del Darién	19
CUADRO 2. Lista gris del Grupo de Acción Financiera de Panamá	21
CUADRO 3. Proceso de consulta	25

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	GDP	Gobierno de Panamá
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto	GEI	Indicador de efectividad gubernamental (<i>Government Effectiveness Indicator</i>)
ALC	América Latina y el Caribe	GF	Gestión financiera
ALD/CFT	Anti-lavado de dinero/Contra el financiamiento del terrorismo	GFP	Gestión financiera pública
APP	Asociaciones Público-Privadas	GRID	Desarrollo verde, resiliente e inclusivo (<i>Green Resilient and Inclusive Development</i>)
APS	Atención primaria de salud	HIC	País de ingresos altos (<i>High-Income Country</i>)
AT	Asistencia técnica	INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
AYS	Ambiental y Social	LRSF	Ley de Responsabilidad Social Fiscal
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	MAP	Marco de Alianza con el País
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo	MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CAT-DDO	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (<i>Catastrophe Deferred Drawdown Option</i>)	NASA	Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (<i>National Aeronautics and Space Administration</i>)
CBI	Centro Bancario Internacional	OAN	Objetivos de Alto nivel (<i>High-Level Outcomes</i>)
CCDR	Informes sobre el clima y el desarrollo de los países (<i>Country Climate and Development Reports</i>)	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CFI	Corporación Financiera Internacional	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CGR	Contraloría General de la República	OEA	Organización de los Estados Americanos
CLR	Revisión de Finalización y Aprendizaje (<i>Completion and Learning Review</i>)	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
CNDIPI	Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas	OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
COVID-19	Enfermedad por coronavirus de 2019	ONU	Organización de las Naciones Unidas
CPSD	Diagnóstico del Sector Privado del País (<i>Country Private Sector Diagnostic</i>)	ONUAA	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos	OPS	Organización Panamericana de la Salud
DPL	Préstamo para Políticas de Desarrollo (<i>Development Policy Loan</i>)	PEN	Plan Estratégico Nacional
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	PIB	Producto Interno Bruto
FMI	Fondo Monetario Internacional	PLR	Revisión del Desempeño y Aprendizaje (<i>Performance and Learning Review</i>)
FPI	Financiamiento de Proyectos de Inversión	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GBM	Grupo del Banco Mundial	PPORR	Programa por Resultados
GDI	Discusión de ingresos para proceso de graduación (<i>Graduation Discussion Income</i>)	PSE	Protección social y Empleos
		PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

SAA	Servicios de asesoría y análisis	SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SAFE	Evaluación del Marco de Accesibilidad centrado en los Sobrevivientes (<i>Survivor-Centered Accessibility Framework Evaluation</i>)	SIS	Sostenibilidad e inclusión social
SCD	Diagnóstico Sistemático del País (<i>Systematic Country Diagnostic</i>)	TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá	TMC	Transferencia monetaria condicionada
		UEP	Unidad de Ejecución del Proyecto
		UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (<i>United Nations Office for Disaster Risk Reduction</i>)

La fecha del último Marco Alianza con el País (MAP) fue el 2 de marzo de 2015 (Informe N° 93425 - PA).

Se actualizó mediante una Revisión de Desempeño y Aprendizaje (PLR, por sus siglas en inglés) con fecha del 29 de junio de 2018 (Informe N° 123665-PA).

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Tasa de cambio vigente al 18 de enero de 2024

Unidad monetaria = Balboa panameño

(PAB) PAB 1.00 = USD 1.00

AÑO FISCAL

Panamá: 1 de enero - 31 de diciembre

Grupo Banco Mundial: Julio 1 - Junio 30

	BIRF	CFI	OMGI
Vicepresidente:	Carlos Felipe Jaramillo	Alfonso Garcia Mora	Ethiopsis Tafara
Director:	Michel Kerf	Elizabeth Ann Marcano	Moritz Nebe (interino)
Líder del Equipo Laboral:	Joelle Dehasse, Meilyn Gem	Sanaa Abouzaid	Gianfilippo Carboni

1. INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

1. **Este Marco de Alianza con el País (MAP) describe el compromiso propuesto por el Grupo del Banco Mundial (GBM) en Panamá para los años fiscales 2024-2028.** El MAP llega dos años después de la culminación del MAP para los años fiscales 2015-2021 y luego de la moratoria en el año fiscal 2021 del GBM sobre los productos de estrategia con los países debido a la emergencia de COVID-19 (el año fiscal del Banco Mundial es desde el 1 de julio hasta el 30 de junio). El nuevo MAP se ha elaborado durante el último año de la administración gubernamental actual para minimizar el lapso transcurrido desde el MAP anterior. Se basa en la Actualización del Diagnóstico Sistemático de País (SCD) de septiembre de 2023 y se ha visto mejorado por numerosas consultas con una amplia gama de partes interesadas del país, incluidos líderes políticos. En este sentido, el MAP proporciona un marco sólido y selectivo para la colaboración con la nueva administración que se establecerá de las elecciones nacionales de 2024. Está prevista una Revisión del Desempeño y Aprendizaje (PLR) para el año fiscal 2026, la cual sería elaborada antes si el nuevo programa gubernamental o sus prioridades emergentes para el Banco Mundial así lo requieren.

2. **Panamá está clasificado como un país de ingresos altos (HIC), por encima del umbral de la Discusión de ingresos para proceso de graduación (GDI).** El país ha experimentado un crecimiento económico notable desde 1990, impulsado por un marco de

política macroeconómica bien establecido y fiable, así como reformas que lo han transformado en un centro internacional para el comercio y los servicios. A pesar de sus logros y su buen acceso a los mercados de capitales internacionales, Panamá sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad del mundo, presentando pobreza significativa entre los pueblos indígenas y afrodescendientes, y baja calidad y acceso a servicios públicos clave. Las instituciones que sufren de debilidades y la baja movilización de ingresos explican la falta de progreso del país en los indicadores de capital humano e infraestructura. Además, el alto potencial de crecimiento de Panamá se encuentra en riesgo dada su vulnerabilidad al cambio climático y su impacto en los recursos hídricos y las actividades del canal, entre otros, así como por los recientes desarrollos en el sector minero.

3. **El MAP, en consistencia con la orientación para los países de ingresos altos, propone que las nuevas intervenciones del GBM se enfoquen en fortalecer las políticas e instituciones que promuevan el desarrollo social y económico necesario para la graduación sostenible del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF).** Los compromisos del GBM incluirán la entrega de bienes públicos regionales y globales e intervenciones que fomenten la innovación, la inclusión y la prosperidad compartida; catalizar soluciones del sector privado; fortalecer los mercados de capitales; apoyar la movilización de recursos; y crear conocimiento.

2. CONTEXTO

DEL PAÍS Y AGENDA DE DESARROLLO



2. CONTEXTO DEL PAÍS Y AGENDA DE DESARROLLO

CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL RECIENTE

4. **Panamá celebrará elecciones presidenciales y legislativas el 5 de mayo de 2024.** Una nueva administración reemplazará la del presidente Laurentino Cortizo el 1 de julio de 2024¹. Diez candidatos que representan un amplio espectro de partidos políticos compiten por la presidencia, incluidos candidatos independientes. La administración entrante deberá preparar un nuevo plan de desarrollo estratégico de cinco años que se lanzará en 2025 y que proporcionará la base para definir en mayor detalle el programa del GBM.

5. **A finales de 2023, un movimiento masivo de protesta contra una ley recién promulgada para formalizar el contrato de una gran mina de cobre paralizó la economía de Panamá.** La Asamblea Nacional había otorgado en 1997 una licencia de explotación por 20 años a Cobre Panamá, la cual en 2017 fue declarada inconstitucional por no cumplir con el proceso de licitación nacional. Las autoridades renegociaron el contrato a principios de 2023, y su ratificación en octubre desató manifestaciones generalizadas, lo cual provocó cierres de gran magnitud de carreteras, escuelas y servicios públicos, y la paralización del comercio y el transporte de bienes básicos en todo el país. El 28 de noviembre, la Corte Suprema de Panamá determinó que el contrato y la ley que lo ratifica eran inconstitucionales. Posteriormente, las autoridades prepararon una hoja de ruta enfocada en: (1) un cierre regulado de la mina (incluido el cuidado y mantenimiento adecuados); (2) defender al Estado en arbitrajes internacionales; y (3) identificar fuentes alternativas de crecimiento.

6. **La naturaleza generalizada de las protestas, meses antes de las elecciones presidenciales, expuso la fragilidad del pacto social del país y la desconfianza pública en las instituciones estatales.** Las recientes protestas reflejaron acontecimientos similares de un año antes, cuando los impactos acumulativos de la

pandemia de COVID-19 y las presiones inflacionarias a causa de la invasión rusa de Ucrania desencadenaron lo que entonces fueron las mayores manifestaciones públicas y cierres nacionales en 20 años. A través de una plataforma de diálogo establecida con grupos de la sociedad civil, el gobierno acordó una serie de medidas para reducir el costo de alimentos básicos y productos farmacéuticos, congelar los precios de la gasolina y aumentar el gasto en educación, entre otras acciones que restauraron la calma.

DESARROLLOS Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS RECIENTES

7. **El fuerte crecimiento de las últimas dos décadas, impulsado por el comercio, los servicios y los grandes proyectos de inversión, convirtió a Panamá en una de las economías de más rápido crecimiento del mundo.** El crecimiento de Panamá durante 2001–2019, con un promedio de 6.1 por ciento, fue el más alto de América Latina y el Caribe (ALC) y fue más del doble del crecimiento promedio en ALC. Los grandes proyectos de inversión durante la década de 2010 incluyeron las ampliaciones del Canal y del aeropuerto de Tocumen, que transformaron exitosamente a Panamá en un centro de importancia para carga y pasajeros, así como el metro de la Ciudad de Panamá. Panamá también amplió sus exportaciones de servicios en transporte y logística, turismo y el sector financiero. A partir de 2019, la mina Cobre Panama – la segunda fuente de exportación más grande del país después del Canal, representando alrededor del 40 por ciento de las exportaciones de bienes y presentando inversiones acumuladas de alrededor del 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país en 2022, incluyendo un puerto y una planta de generación de electricidad – inició operaciones y aumentó aún más el potencial de exportación de Panamá. Sin embargo, las exportaciones como porcentaje del PIB han disminuido de manera sustancial, del 66 por ciento durante 2008–2014 a alrededor del 42 por ciento en 2020–2021, inducidas por una caída en las reexportaciones de mercancías (del 33 por ciento al 15 por ciento). Por lo tanto, las exportaciones se mantuvieron en gran medida estables durante 2020–2021, pero se espera que disminuyan

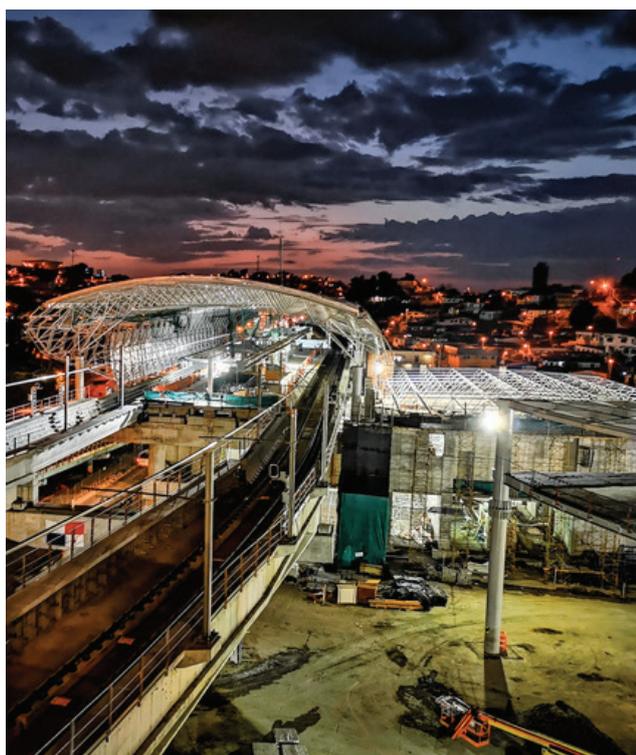
¹ La constitución de Panamá no permite mandatos presidenciales consecutivos.

con la declaración de inconstitucionalidad del contrato minero Cobre Panamá y la aprobación de una Ley que limite la aprobación de nuevas licencias de exploración y explotación minera.

8. La pandemia de COVID-19 afectó fuertemente la economía de Panamá, no obstante, ésta experimentó un fuerte repunte durante 2021-2023. Como resultado de su economía altamente abierta y la gran participación de los servicios en el PIB, Panamá experimentó una de las contracciones económicas más pronunciadas del mundo en 2020 debido a la pandemia, la cual, afortunadamente, fue seguida por una vigorosa recuperación. En 2021, el crecimiento del PIB real alcanzó el 15.8 por ciento, sentando las bases para una recuperación resiliente que se extendió hasta 2023 (10.8 y 6 por ciento, respectivamente). El mercado laboral también se recuperó, con un aumento en la tasa de empleo del 54 al 58 por ciento de la fuerza laboral entre 2021 y 2023, y una caída en la tasa de desempleo del 11 al 7 por ciento durante el mismo período. La economía igual presentó un fuerte crecimiento interanual, estimado en un 6 por ciento, a pesar de una disminución sustancial del crecimiento en el último trimestre de 2023, inducida por las protestas contra el contrato de la mina de cobre y una desaceleración

en el tráfico del Canal. Este desempeño fue impulsado por un repunte en actividades tales como construcción, transporte y almacenamiento, comercio mayorista y minorista, servicios públicos, servicios empresariales y de hoteles y restaurantes.

9. Panamá estaba avanzando según lo previsto para cumplir el objetivo de déficit fiscal general de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF), aunque con retrasos, sin embargo, es probable que los acontecimientos de 2023 y las próximas elecciones retrasen aún más este objetivo. Los déficits general y primario fueron del 6.4 y el 4.2 por ciento del PIB, respectivamente, en 2021, una disminución del 9.7 y el 7.2 por ciento del PIB del año anterior. Las finanzas públicas mejoraron aún más en 2022, con una mejora en los déficits general y primario de dos puntos porcentuales del PIB (es decir, un 4.1 y un 2.3 por ciento del PIB, respectivamente) mediante un incremento en la recaudación de impuestos y una contención del gasto salarial. La relación entre deuda y PIB del sector público, que presentó una fuerte subida del 38 al 64 por ciento del PIB entre 2018 y 2020 durante la pandemia, disminuyó al 60 por ciento en 2023. La LRSF de 2008 contempla que el déficit fiscal general alcance el 1.5 por ciento del PIB en 2025, un camino que se vio descarrilado por el aumento del déficit general al 4.7 por ciento en 2023, inducido por: (1) la baja elasticidad de la recaudación tributaria al crecimiento, debido a numerosas exenciones fiscales, (2) el mantenimiento de los subsidios para ciertos alimentos, energía y otros productos, un legado de las protestas de 2022 contra la inflación, y (3) el hecho de que los ingresos derivados de la minería no se materializaron ya que el contrato minero renegociado fue declarado inconstitucional. A pesar de este contratiempo temporal, el gobierno mantuvo su compromiso con la sostenibilidad fiscal al retirar el anteproyecto presupuestario para 2024 de la Asamblea Nacional y volver a presentar una nueva ley presupuestaria con recortes que ascienden al 4.9 por ciento del PIB. (El escenario fiscal de referencia que se presenta en la Tabla 1 más adelante no llega a incorporar una reforma fiscal que el candidato ganador en las próximas elecciones pueda promover en etapas tempranas).



10. Se espera que el crecimiento desacelere rápidamente en 2024 a un 2 por ciento a medida que se detenga la producción de cobre; sin embargo, los servicios comerciales, de turismo, financieros, de transporte y logística deberían ayudar a recuperar el crecimiento en el mediano plazo. Cobre Panamá representó alrededor del 4 por ciento del PIB, y el fallo de la corte constitucional exige un cese total de la producción, aunque cierto nivel mínimo de producción requerirá fondos en el mediano plazo para financiar niveles apropiados de cuidado y mantenimiento y, eventualmente, el cierre minero. También se espera que la inversión pública y privada disminuya en 2024, inducida por las altas tasas de interés y un esfuerzo moderado de consolidación fiscal. Sin embargo, se espera que el PIB se recupere de manera gradual a partir de 2025, ya que Panamá continúa siendo un destino de inversión atractivo, que cuenta con el respaldo de su sólido sector de servicios, así como de su estabilidad política y económica. No obstante, se espera que la intensificación de los riesgos sociales y de rescisión de contratos moderen los flujos de IED.

11. En lo sucesivo, incrementar la complejidad de la estructura económica de Panamá será fundamental para impulsar la productividad y mantener un alto desempeño de crecimiento. El transporte, la logística y las comunicaciones, el comercio, el turismo y el sector financiero son los principales sectores en Panamá que se encuentran altamente integrados a la economía mundial y cuya productividad puede incrementarse con políticas que aumenten su valor agregado. La promoción del turismo y las agroindustrias de alto nivel de forma ecológicamente responsable también es una fuente potencial de crecimiento en donde las autoridades pueden estimular la productividad.

POBREZA Y PROSPERIDAD COMPARTIDA

12. El notable crecimiento económico de Panamá en las últimas décadas se tradujo en una creación de empleo y reducción de la pobreza sobresaliente. Con un crecimiento promedio del PIB del 5.8 por

ciento entre 1990 y 2019, el PIB per cápita de Panamá aumentó rápidamente, del 17 por ciento al 47.6 por ciento del PIB per cápita en Estados Unidos, impulsado por la acumulación de capital y mano de obra, principalmente en sectores de bajo valor agregado. El rápido crecimiento condujo a niveles excepcionales de creación de empleo en estos sectores, con un aumento del empleo del 48 por ciento en 1991 al 63 por ciento en 2019². La creación de empleo fue ampliamente inclusiva, y los trabajadores que ocupaban el 40.º percentil inferior de la distribución de ingresos pasaron de actividades agrícolas a sectores con ingresos relativamente más altos, tales como los servicios y la construcción. Esta transición contribuyó a reducir las tasas de pobreza y a la consolidación de una gran parte de la clase media. El porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza, con menos de USD 6.85 diarios per cápita (en términos de la paridad de poder adquisitivo de 2017), cayó del 50 por ciento al 12 por ciento entre 1989 y 2019. Para 2019, se consideraba clase media casi al 60 por ciento de la población, uno de los porcentajes más significativos de la región.

13. Sin embargo, el crecimiento económico se desaceleró en la segunda mitad de la década de 2010 y el mercado laboral comenzó a debilitarse, lo cual deterioró el potencial de los ingresos de los hogares para recuperarse después del colapso económico. La finalización de megaproyectos de infraestructura, en combinación con el declive de la inversión extranjera directa y las exportaciones, ha llevado a un crecimiento más lento desde aproximadamente 2017. La tasa de informalidad alcanzó el 49.5 por ciento en 2019, su nivel más alto en 15 años, mientras que el desempleo aumentó al 6.6 por ciento. Durante los años previos a la pandemia, los ingresos laborales reales en sectores que anteriormente habían inducido la reducción de la pobreza y el crecimiento de la clase media, incluidos la construcción, el transporte y la logística, y el comercio minorista y mayorista, comenzaron a estabilizarse. Más del 57 por ciento del empleo se concentra en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y en el trabajo independiente, que presentan mayores

² Cálculos basados en la Encuesta del Mercado Laboral (EML) 1991 y 2019.

niveles de informalidad y menor calidad del empleo. A pesar de que la reducción de la pobreza continuó en la segunda mitad de la década de 2010, impulsada por mejoras en las zonas rurales, el mercado laboral

panameño careció del dinamismo para recuperar rápidamente las pérdidas de ingresos y empleo causadas por la pandemia sin una dependencia considerable en los programas de asistencia social.

TABLA 1. Indicadores macroeconómicos clave de Panamá

	2018	2019	2020	2021	2022	2023e	2024p	2025p	2026p	2027p
Variación porcentual anual, salvo que se indique lo contrario										
Crecimiento del PIB real	5,6	3,3	-17,7	15,8	10,8	6,0	2,0	3,5	4,0	4,4
Consumo privado	2,7	5,0	-15,9	7,0	10,9	8,0	3,8	6,5	7,0	7,0
Consumo gubernamental	6,4	4,9	16,2	9,8	6,3	8,3	4,9	-0,1	-0,5	1,2
Formación bruta de capital Fijo	7,6	-0,6	-49,3	29,6	20,1	11,6	3,7	6,0	6,4	7,0
Exportaciones, bienes y servicios	5,0	1,2	-20,6	20,6	12,7	3,3	0,2	2,7	6,8	5,0
Importaciones, bienes y servicios	4,3	-2,5	-34,0	25,2	12,5	4,7	0,6	3,7	8,0	4,0
Agricultura	1,1	5,6	1,9	4,7	5,2	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Industria	7,0	1,4	-34,7	30,2	12,3	14,6	-2,3	3,5	4,0	5,0
Servicios	5,2	4,3	-10,7	11,7	11,8	7,7	3,4	3,6	4,0	4,5
Inflación de precios al consumidor	0,8	-0,4	-1,6	1,6	2,9	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
Porcentaje del PIB, salvo que se indique lo contrario										
Balance en cuenta corriente	-7,4	-4,8	-0,3	-3,0	-4,1	-3,8	-3,8	-5,3	-4,9	-4,9
Inversión de precios al consumidor	-7,3	-5,3	-0,1	-2,4	-3,6	-3,5	-3,3	-3,3	-3,4	-3,5
Balance fiscal	-2,8	-2,7	-9,7	-6,4	-4,1	-4,3	-4,9	-4,7	-4,6	-4,4
Deuda	38,2	44,5	64,7	60,1	60,3	60,5	61,2	62,4	63,1	63,3
Balance primario	-1,0	-0,9	-7,2	-4,2	-2,3	-2,5	-3,0	-2,7	-2,3	-2,1
PIB, millones de USD	67 294	69 722	57 087	67 407	73 449	80 299	85 450	91 048	97 574	105 527

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos oficiales del INEC y el MEF.

* Incorpora la disminución de las exportaciones mineras en USD 675 millones en 2023, o 25 por ciento de las exportaciones de Cobre Panamá, y en USD 1.800 millones de 2024 en adelante (alrededor de 70 por ciento de las exportaciones de Cobre Panamá)

14. A pesar de una reducción de la pobreza considerable, la desigualdad se ha reducido a un ritmo mucho menor y continúa siendo alta y compleja. Si bien Panamá ha reducido la desigualdad de ingresos, lo ha logrado únicamente al mismo ritmo que el resto de la región, a pesar de sus excepcionales tasas de crecimiento y creación de empleo. La desigualdad ha observado una menor respuesta al crecimiento y, por ende, permanece entre las más altas de la región, sólo por debajo de la de Brasil y Colombia³. La persistencia de la desigualdad se debe a una estructura del mercado laboral altamente concentrada en sectores de baja productividad, tales como los servicios

(comercio), la agricultura y la construcción, con tasas de informalidad relativamente más altas y menor calidad del empleo. Los hogares de bajos ingresos tienen una representación muy elevada en estos sectores y no han observado un beneficio mucho mayor del crecimiento que sus contrapartes con mayor riqueza. Los trabajadores informales ganan menos de la mitad de lo que ganan los trabajadores formales, y los trabajadores agrícolas reciben sólo una cuarta parte de los ingresos laborales promedio entre los trabajadores urbanos. Aún más, las desigualdades territoriales contribuyen de manera significativa a la desigualdad. Panamá y Panamá Oeste representan más de dos

³ Por ejemplo, por cada punto porcentual de aumento del PIB en la región de ALC entre 2007 y 2017, el índice de Gini disminuyó un 0.28 por ciento; en Panamá, esta tasa es del 0.05 por ciento durante el mismo período. Fuente: BID. 2020. *La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública*.

tercios del PIB y del empleo formal. Mientras tanto, las tasas de pobreza monetaria alcanzan un alarmante 70 por ciento en las comarcas⁴. Si bien Panamá es un país de ingresos altos, los resultados educativos son comparables a los de las economías de ingresos medianos bajos⁵, y existen disparidades regionales significativas en los resultados de educación y salud, particularmente entre las comarcas indígenas y el resto del país⁶.

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL DESARROLLO

15. **La Actualización del SCD de 2023 señala los límites del modelo económico del país.** A medida que el crecimiento ha desacelerado bajo este modelo, ha revelado limitaciones estructurales relacionadas con la calidad del capital humano y la productividad, y una necesidad de diversificarse hacia sectores de mayor valor agregado y mayor inclusividad a fin de sostener el crecimiento y crear un mayor número de mejores empleos. La Actualización del SCD identifica cuatro limitaciones principales para el mantenimiento de un crecimiento inclusivo, resiliente y verde: **(i) baja productividad**, inducida por problemas estructurales, incluido el bajo nivel y el desacelerado crecimiento del capital humano, la limitada capacidad empresarial y de innovación entre las MIPYMES y las altas tasas de informalidad; **(ii) exclusión y desigualdad**, en particular disparidades en el acceso y la calidad de los servicios y en las oportunidades económicas entre regiones, etnias y géneros; **(iii) vulnerabilidad ambiental al cambio climático**, con una frecuencia e intensidad cada vez mayores de desastres naturales a causa del aumento de las temperaturas, lo que plantea

riesgos significativos, particularmente en un país cuyos principales activos y sectores económicos, entre ellos el Canal, la hidroelectricidad, el turismo y la agricultura, dependen en gran medida de la gestión sostenible del agua y necesitan apoyo para una transición energética verde; y, entrelazado con estos tres desafíos de desarrollo, **(iv) debilidades institucionales.**

Baja productividad e informalidad

16. **El crecimiento continuo de Panamá durante las últimas tres décadas ha sido impulsado principalmente por la acumulación de factores, tanto de capital como laboral, más que por la productividad total de los factores.** Si bien el crecimiento general se ha destacado hasta el momento, la Actualización del SCD de 2023 sugiere que la baja productividad total de los factores se ha convertido en el “talón de Aquiles” de las perspectivas de crecimiento de Panamá, que a su vez está vinculado al bajo capital humano (incluidas las habilidades de la fuerza laboral), sistemas de innovación deficientes y mayores niveles de informalidad.

17. **La lentitud en el crecimiento del capital humano ha limitado la capacidad empresarial y de innovación entre las MIPYMES y contribuye a altas tasas de informalidad.** El bajo puntaje de Panamá en el índice de capital humano, en 0.50⁷, se encuentra a la par de los países de ingresos medianos bajos y pone al descubierto el estado del bienestar humano y las inversiones en capital humano rezagadas. La gran proporción (50 por ciento) de la fuerza laboral empleada de manera informal, con mayor frecuencia en MIPYMES de baja productividad, afecta de igual manera la productividad. Los bajos resultados educativos y la informalidad son desafíos de desarrollo con una larga trayectoria para Panamá y son

⁴ Para los fines de este informe, y con base en la disponibilidad de datos en las encuestas de hogares de Panamá, utilizamos el término comarcas para referirnos a los territorios a nivel provincial de Emberá-Wounaan, Guna Yala y Ngäbe-Buglé.

⁵ Las tasas de matrícula secundaria (63.8 por ciento en 2019) no han mejorado en las últimas décadas y permanecen por debajo del promedio regional (77.5 por ciento). De acuerdo con el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), en 2019, el 83 y el 97 por ciento de los estudiantes de sexto grado no alcanzaron resultados de aprendizaje mínimos en lectura y matemáticas, respectivamente. Los resultados de PISA de 2022 publicados recientemente indican que 84, 58 y 62 por ciento de los estudiantes de 15 años en Panamá obtuvieron calificaciones por debajo del nivel mínimo de competencia en matemáticas, lectura y ciencias, respectivamente, por encima de los promedios regionales de ALC para cada materia.

⁶ La expectativa de vida es de 78 años en todo el país, pero sólo de 70 años en las regiones indígenas. Las tasas de mortalidad infantil y retraso del crecimiento son más altas, así como las carencias educativas son peores, en las comarcas. Según la evaluación nacional CRECER 2018, más del 75 por ciento de los estudiantes de tercer grado en las comarcas obtuvieron un puntaje bajo o muy bajo en matemáticas.

⁷ Un niño que nazca hoy en Panamá solo alcanzará el 50 por ciento de su productividad potencial a lo largo de su vida, muy por debajo de la región de ALC.

especialmente graves en las zonas rurales y comarcas. Estos desafíos deben abordarse si el país quiere hacer la transición a un modelo económico de mayor valor agregado basado en un crecimiento continuo de la productividad.

18. La pandemia de COVID-19 afectó aún más la productividad laboral y la pobreza de aprendizajes, agravando la desigualdad. Los confinamientos y cierres de escuelas en respuesta a la crisis pandémica en 2020-2021 tuvieron un impacto significativo en pérdidas de empleo y educativas. Al inicio de la pandemia en 2020, el desempleo aumentó al 18.5 por ciento. Las poblaciones que ya eran vulnerables fueron las más afectadas por la pérdida de empleos, en particular las mujeres, las madres de niños pequeños, las personas mayores y aquellas con menor nivel de educación⁸. Las pérdidas de Panamá debido a la pandemia podrían ascender a 1.7 años de escolaridad ajustada según el aprendizaje y es probable que se traduzcan en una disminución significativa de los ingresos y la productividad.

Exclusión y desigualdad

19. Panamá presenta bajos niveles de prestación de servicios públicos en comparación con sus pares, y estos servicios son críticamente deficientes en las regiones indígenas y rezagadas. Si bien los bajos niveles de prestación de servicios son un desafío en todo el país, las disparidades entre las zonas urbanas y rurales y las comarcas intensifican la exclusión y la desigualdad. Los pueblos indígenas, en particular los 424,330 que viven en comarcas y otras zonas rurales, están a la zaga de otros grupos en una amplia gama de indicadores de bienestar. Las comarcas también tienen los peores indicadores promedio en educación y acceso a servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad (Figura 1). Las comunidades de las comarcas tienen una infraestructura física y digital limitada, con el 90 por ciento de los hogares sin acceso a caminos de calidad y el 55 por ciento sin acceso a Internet. A los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas les va mejor que a los que viven en las comarcas, pero sufren de carencias significativas en comparación con otros grupos. La tasa de pobreza

entre los 207,191 habitantes de pueblos indígenas que viven en zonas urbanas es del 15 por ciento, aproximadamente tres veces la tasa de pobreza urbana agregada. Además, el 29 por ciento de los habitantes de pueblos indígenas en zonas urbanas carecen de acceso a servicios sanitarios en el hogar y uno de cada cuatro no tiene acceso al agua (Figura 2). Estos se encuentran entre los indicadores más bajos de acceso a servicios públicos básicos entre los 12 países de ALC que cuentan con grandes poblaciones indígenas.

20. Las disparidades de género también contribuyen a la exclusión, particularmente entre las mujeres indígenas. A pesar de los avances recientes, la tasa de participación laboral femenina sigue siendo significativamente más baja que la de los hombres. En 2019, el 55.5 por ciento de las mujeres tenía una participación en la fuerza laboral, en comparación con el 79.7 por ciento de los hombres. La pandemia revirtió una década de progreso en esta área, y en 2021 la tasa de participación laboral femenina se encontró 8.1 puntos porcentuales por debajo de su nivel de 2019 y cerca del nivel observado en 2011. Las brechas de género en el mercado laboral tienen implicaciones negativas para el crecimiento económico. En ALC, las pérdidas económicas a razón de la brecha de participación laboral se estiman en 23.1 por ciento del PIB per cápita. Las mujeres indígenas sufren de carencias particularmente graves. En las comarcas, presentan los niveles más bajos



⁸ Banco Mundial. 2021. Encuesta telefónica de alta frecuencia en ALC sobre COVID-19.

de educación (4.5 años en comparación con 6.0 años en el caso de los hombres) y reciben el ingreso por hora más bajo (equivalente al 23 por ciento del ingreso promedio de los hombres a nivel nacional). Panamá también tiene

una de las tasas de embarazo adolescente más altas de la región, un factor que frena aún más el potencial de las niñas y las mujeres y perpetúa la pobreza a través de generaciones.

FIGURA 1. Los pueblos indígenas en zonas rurales enfrentan altas tasas de pobreza monetaria y monetaria...

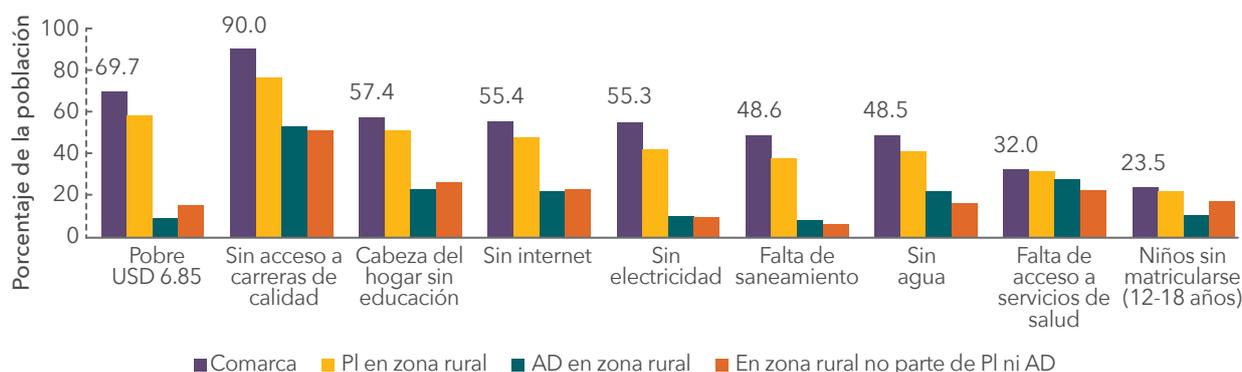
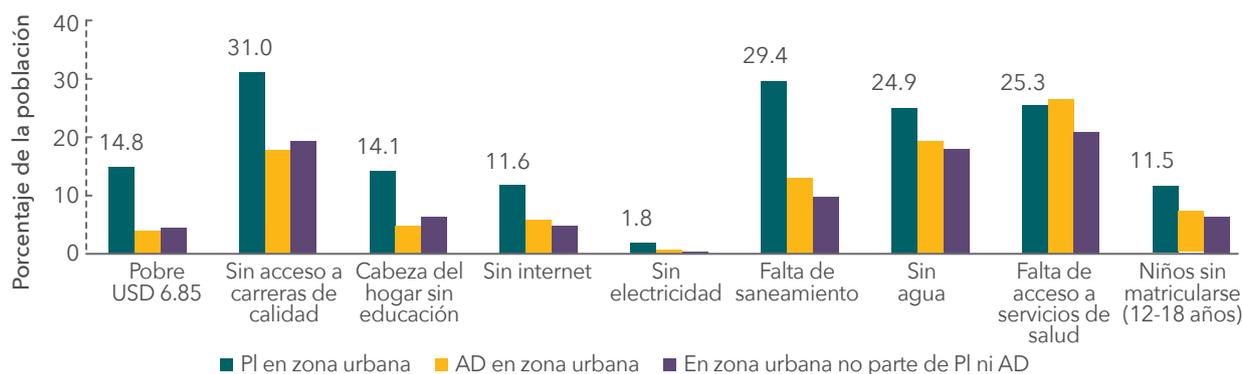


FIGURA 2. ...mientras que los pueblos indígenas en zonas urbanas también están a la zaga de otras comunidades en las medidas de bienestar



Fuente: Actualización del SCD (2023); Encuesta de Mercado Laboral de 2019 y Encuesta de Propósitos Múltiples de 2019.

Nota: Todos los indicadores se miden como porcentaje de la población, salvo "niños no matriculados", que corresponde al porcentaje de la población de 12 a 18 años.

21. Además de los pueblos indígenas y las mujeres, otros grupos vulnerables se enfrentan a marginación socioeconómica. Los panameños afrodescendientes, las personas con discapacidad y las minorías de sexo y de género son vulnerables a la pobreza y las carencias. Los afropanameños constituyen el 33 por ciento de la población en 2023, siendo en la minoría más grande del país. Los distritos económicamente deprimidos de la provincia de Colón y los barrios más pobres de la ciudad de Panamá dan testimonio de la exclusión que enfrentan los afrodescendientes, muchos de los cuales viven en estas áreas. Las personas con discapacidad

constituyen aproximadamente el 12.6 por ciento de la población panameña y, por lo general, no reciben apoyo público para la igualdad de acceso a oportunidades. Sus hogares sufren niveles más altos de exceso de personas (14 por ciento en comparación con 11 por ciento) y niveles más bajos de acceso a servicios básicos. Panamá ha dado algunos pasos para crear una sociedad más abierta e inclusiva para las minorías de sexo y de género, que continúan enfrentando altos niveles de discriminación y exclusión. Los migrantes en tránsito son otro grupo vulnerable cuyo número ha incrementado en los últimos años (Cuadro 1).

Vulnerabilidad ambiental y cambio climático

22. Panamá cuenta con uno de los porcentajes más altos de cubierta forestal del mundo, lo que lo convierte en uno de los tres países con emisiones de carbono negativas, por lo que es necesario que el país proteja y optimice sus activos naturales mientras persigue sus objetivos de desarrollo. La mayor parte forestal de Panamá se encuentra en áreas protegidas y territorios indígenas recuperados, que han demostrado ser fundamentales para promover la conservación de los bosques y el cambio climático. Además, las emisiones de gases de efecto invernadero del país

han ido aumentando en términos per cápita, pero aún se encuentran por debajo de los promedios de ALC y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁹. Sin embargo, el cambio climático ocasiona impactos considerables en la productividad, la innovación y la salud, lo que requiere un incremento en las medidas de adaptación. Los recursos hídricos de Panamá se encuentran bajo una presión significativa, lo que pone en peligro las actividades económicas en sectores clave, incluido el Canal, la hidroelectricidad, el turismo y la agricultura.

CUADRO 1. Una crisis migratoria en el Tapón del Darién

Panamá ha experimentado un aumento sin precedentes de flujos migratorios a través del Tapón del Darién en los últimos dos años, creando nuevas tensiones y oportunidades. Panamá experimenta de manera regular tres flujos migratorios simultáneos: (i) migración regular impulsada por la necesidad económica y la movilidad laboral; (ii) flujos de tránsito a través del Tapón del Darién y principalmente dentro de comarcas indígenas (Emberá Wounaan); y (iii) un número mayor, aunque relativamente pequeño, de refugiados y solicitantes de asilo a medida que más migrantes buscan protección internacional en Panamá.

Los flujos de tránsito a través del Tapón del Darién han alcanzado una magnitud sin precedentes, con impactos significativos. Al 31 de octubre de 2023, SENAFRONT reportó

458,228 cruces en Lajas Blancas, un incremento del 85 por ciento con respecto a los 248,284 reportados en diciembre de 2022 (un incremento del 185 por ciento con respecto a los 133,726 en 2021 y un 414 por ciento con respecto a los 6,465 en 2020). En los tres meses comprendidos entre agosto y octubre de 2023, las llegadas fueron en promedio de 2,244 personas por día, frente a los 300 habitantes que viven en el punto de entrada de Bajo Chiquito (en la comarca Emberá-Wounaan). Se estima que el 30 por ciento de las llegadas son menores de edad, y un número cada vez mayor de migrantes que llegan son niños sin acompañantes, un número tan alto como el 50 por ciento de todas las llegadas en mayo de 2023.

Las condiciones en el Tapón del Darién son extremadamente precarias y peligrosas.

Los migrantes que llegan a las comunidades de acogida carecen de acceso a alojamiento, información, alimentos, atención médica, agua y otros servicios básicos, y muchos sufren de violencia física y sexual. Los impactos a mediano y largo plazo de estos flujos migratorios incluyen presión sobre los recursos naturales en el Parque Nacional Darién, la invasión de tierras de los pueblos indígenas y un aumento del descontento social. Sin embargo, también han creado oportunidades económicas locales. El Banco Mundial estima que los beneficios económicos a largo plazo de la migración a través de Panamá (tasa de crecimiento anual promedio del PIB de 0.7 a 0.9) tienen el potencial de sobrepasar los costos a corto plazo (0.4 a 0.5 por ciento del PIB anual), pero estos necesitan de una gestión sostenible.

⁹ <https://ourworldindata.org/grapher/per-capita-ghg-emissions?time=latest>

23. Panamá ocupa el 14.º puesto entre los países más expuestos a múltiples impactos del cambio climático según su superficie terrestre¹⁰, y recientemente ha observado un aumento en la intensidad de los peligros naturales inducidos por el clima. Estos incluyen lluvias intensas y prolongadas, tormentas de viento, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierra, ciclones tropicales y fenómenos de El Niño-Oscilación del Sur-La Niña. Se espera que una mayor intensidad de tales fenómenos tenga impactos socioeconómicos negativos, tales como pérdida de cosechas, mayor intensidad del estrés por calor en la producción de cultivos y poblaciones vulnerables, pérdida de biodiversidad y bosques, reducción de la calidad y cantidad del agua y mayor incidencia de afectaciones a la salud humana relacionada a cambios climáticos¹¹. El cambio climático está alterando los patrones climáticos y afectando la disponibilidad de los recursos hídricos, con graves consecuencias para la generación de energía hidroeléctrica y el funcionamiento del Canal de Panamá, que son los principales contribuyentes al PIB.

24. Las regiones más pobres y remotas, en particular las comunidades costeras y agrícolas, enfrentan impactos desproporcionados sobre su sustento debido a tormentas, inundaciones y sequías más frecuentes e intensas. El incremento del nivel del mar y otros peligros climáticos están obligando a los Guna Yala a trasladarse de sus hábitats insulares ancestrales al territorio principal, lo que afecta su cultura, estilo de vida y sustento.

Debilidades institucionales

25. Es necesario fortalecer las instituciones clave para la productividad, la inclusión y la sostenibilidad y resiliencia ambiental a fin de apoyar el crecimiento continuo e inclusivo en Panamá. La rendición de cuentas deficiente, el limitado intercambio de información y formulación de políticas basadas en la evidencia, las altas tasas de corrupción y un poder judicial débil socavan la integridad del sector público. Al mismo tiempo, la falta de eficiencia en la administración tributaria reduce los ingresos fiscales, limitando la capacidad del gobierno para implementar reformas e inversiones que mejoren la productividad.

Los esfuerzos de descentralización se ven obstaculizados por la transparencia limitada y, en los territorios indígenas, la ambigüedad y la falta de coordinación entre las autoridades indígenas y locales. A esto se suma una baja capacidad institucional y asignaciones presupuestarias insuficientes para cumplir con las funciones asignadas por leyes y decretos a las autoridades indígenas. La relación entre gasto público y PIB de Panamá es una de las más bajas de entre sus pares estructurales y aspiracionales. La eficacia de las inversiones es incierta debido a la falta de planificación de inversiones basada en resultados y la coordinación insuficiente de la planificación nacional con las prioridades de desarrollo local. Si bien la inversión pública en territorios indígenas ha aumentado en las últimas décadas, no ha logrado cerrar las brechas en el acceso a servicios básicos y oportunidades económicas. Las instituciones públicas que desempeñan un papel fundamental en la rendición de cuentas del sector público están reguladas por legislaciones obsoletas, no son claras e imponen obstáculos significativos a la administración pública. Las percepciones de corrupción en el gobierno son altas.

26. La regulación y supervisión del sector financiero en Panamá, si bien está avanzada, requiere un fortalecimiento significativo para garantizar la estabilidad financiera, y el acceso a los servicios financieros es bajo. El sector financiero es uno de los principales sectores en Panamá y en la región, con activos equivalentes a alrededor del 210 por ciento del PIB en junio de 2022. Un sistema de pagos subdesarrollado y la baja proporción de adultos con cuentas bancarias (un 45 por ciento, en comparación con un 74 por ciento en ALC) reflejan algunos de los desafíos que enfrentan las instituciones financieras. Las persistentes debilidades en la transparencia financiera llevaron a la inclusión de Panamá en la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en 2019 y en la lista negra de paraísos fiscales de la Unión Europea en 2020. Luego de cumplir con varias acciones para fortalecer la transparencia en el sector financiero, Panamá logró su exclusión exitosa de la lista gris en octubre de 2023 (Cuadro 2).

¹⁰ Portal de Conocimientos sobre el Cambio Climático - Banco Mundial.

¹¹ Ibid.

27. Los programas de protección social de Panamá han ayudado a reducir la pobreza e incrementar el capital humano, pero su eficiencia y efectividad continúan presentando limitaciones. Se estima que el programa Panamá Solidario, que se introdujo para responder a la pandemia de COVID-19, evitó un aumento más severo de las tasas de pobreza durante la pandemia. Sin embargo, una mejor focalización será necesaria para mejorar la eficiencia del programa a medida que continúa brindando apoyo a los hogares vulnerables. El gobierno ha aumentado el

gasto social a lo largo del tiempo, pero se mantiene solo ligeramente por encima del promedio de ALC. Panamá carece de un sistema de protección social adaptativo con la capacidad de ampliar la base de beneficiarios en respuesta a choques y crisis. Tanto los sistemas de protección social regulares como los adaptativos requieren un registro universal de posibles beneficiarios. Los indicadores de desempeño estadístico revelan que el sistema estadístico nacional de Panamá tiene menor capacidad y madurez que el promedio entre los grupos de comparación.

CUADRO 2. Lista gris del Grupo de Acción Financiera de Panamá

Panamá ha tenido dificultades por coordinar su régimen contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/CFT) de conformidad con los estándares internacionales, lo que ha resultado en períodos en los que estuvo en la “lista gris” del organismo que establece los estándares internacionales, el Grupo de Acción Financiera Internacional. El GAFI encontró que el régimen ALD/CFT de Panamá presenta deficiencias estratégicas, en particular en la prevención del uso indebido de personas y estructuras jurídicas para fines de lavado de dinero, y en junio de 2019 incluyó a Panamá en la lista gris.

Panamá y el GAFI acordaron un plan de acción de 15 puntos para abordar las deficiencias. Las principales vulnerabilidades incluyeron una falta de comprensión de los riesgos ALD/CFT del país, una falta de transparencia con respecto a la titularidad efectiva de las entidades y estructuras jurídicas, una falta de supervisión adecuada

de las empresas y profesiones no financieras, y un bajo nivel de investigaciones y procesamientos judiciales por lavado de dinero. La falta de información y transparencia sobre los beneficiarios efectivos deja a Panamá vulnerable a actividades criminales y puede facilitar la elusión y evasión fiscal a nivel nacional y en el extranjero.

Las autoridades de Panamá, junto con el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la comunidad internacional, han avanzado en abordar estas deficiencias. En el marco de la serie de Préstamo para Políticas de Desarrollo (DPL) para los años fiscales 2021-2022 y a través de la asistencia técnica (AT) del Banco Mundial, el gobierno implementó parte del plan de acción para superar las vulnerabilidades estructurales en materia de ALD/CFT, a saber: creación de un registro de beneficiarios efectivos en 2020; mayores sanciones por incumplimiento del marco legal de ALD/CFT a través de la

Ley 254/2021, Ley 129/2020 y ejecución de las normas; y un análisis de riesgos de las entidades jurídicas. Si bien la implementación del registro de beneficiarios efectivos conlleva un avance significativo, se debe tomar en consideración la posibilidad de ampliar el alcance y el uso del registro para garantizar que mantenga su consistencia con el panorama de riesgos en desarrollo. En su sesión plenaria de octubre de 2023, el GAFI concluyó que se habían abordado todos los puntos del plan de acción y excluyó a Panamá de su lista gris. Sin embargo, Panamá continúa siendo parte de la lista de jurisdicciones no cooperativas a efectos fiscales de la Unión Europea, ya que se consideró que el país solo cumplía parcialmente con la norma internacional sobre el intercambio automático de información de cuentas financieras. Por ende, Panamá aún debe hacer frente a una considerable agenda de reformas en materia de transparencia internacional e intercambio de información.

28. El sistema educativo de Panamá sufre de una falta de inversión crónica, y el acceso y la calidad son cuestiones clave. La falta de inversión ha contribuido a los bajos resultados educativos y a las disparidades entre los diferentes grupos. Los indicadores socioeconómicos locales son un factor de pronóstico clave del desempeño estudiantil, destacando las consecuencias de la inversión distribuida de manera desigual. Los estudiantes de hogares en zonas rurales enfrentan mayores desafíos, asisten a escuelas con una infraestructura más deficiente y una menor

cantidad de materiales de aprendizaje, y deben viajar distancias más largas para asistir a la escuela. Estos factores contribuyen a tasas de deserción más altas y objetivos de aprendizaje con mayores debilidades entre los estudiantes de zonas rurales. La calidad de la educación también es motivo de preocupación, ya que los estudiantes panameños obtienen peores resultados en las pruebas estandarizadas internacionales que sus contrapartes en países con niveles similares de gasto en educación per cápita.

3. MARCO DE ALIANZA

DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL



3. MARCO DE ALIANZA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

PROGRAMA GUBERNAMENTAL Y ESTRATEGIA A MEDIANO PLAZO

29. **La estrategia del gobierno para apoyar la agenda de desarrollo de Panamá se encuentra plasmada en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) para 2020-2024 y el Plan Colmena, elaborado bajo el liderazgo del presidente Cortizo y aprobado por la Asamblea Nacional.** El PEG resalta la existencia de cinco Panamás distintos: (i) moderna; (ii) clase media; (iii) urbana; (iv) rural y agrícola; e (v) Indígena (comarcas) y describe las principales prioridades del gobierno para reducir la pobreza y cerrar las brechas entre ellas. El PEG consta de cinco pilares: (1) buena gobernanza; (2) orden público; (3) economía competitiva que genere empleos; (4) lucha contra la pobreza y la desigualdad; y (5) educación, ciencia, tecnología y cultura¹². Un Plan Quinquenal de Inversiones Públicas¹³ complementa el PEG con inversiones programadas por cada entidad pública anualmente. En 2022, se lanzó el Plan Colmena como una estrategia de desarrollo territorial para empoderar a las comunidades locales en la ejecución del PEG mediante el fortalecimiento de la capacidad local y el incremento de la participación comunitaria en la prestación de servicios públicos¹⁴. El Plan Colmena se dirige a los 300 municipios más pobres de 63 distritos del país.

30. **El PEG de Panamá se encuentra enlazado a una estrategia nacional a más largo plazo para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.** El Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado para Panamá (PEN) de 2030, adoptado mediante Decreto Ejecutivo en septiembre de 2015¹⁵ y lanzado en 2017, se expresa alrededor de cinco pilares, personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas, con vistas a lograr los ODS para 2030. El PEN se enfoca en los objetivos a más largo plazo de Panamá para promover resultados de crecimiento equitativos y sostenibles, y, en general, las estrategias

gubernamentales quinquenales son consistentes con estos objetivos. En la etapa del PLR, el Banco Mundial tendrá la oportunidad de ajustar el MAP teniendo en consideración la próxima estrategia gubernamental quinquenal, la cual sería la última para apoyar el avance hacia los ODS para 2030.

MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS PROPUESTO POR EL GBM

Selectividad en el diseño e implementación del MAP

31. **El MAP aplica cuatro criterios de selectividad para establecer la prioridad de los objetivos de Alto nivel (OAN), los temas transversales y los objetivos del GBM en Panamá.** El MAP, según se describe con mayor detalle a continuación, está diseñado para apoyar el avance hacia tres OAN, creación inclusiva de empleo, desarrollo fortalecido e inclusivo del capital humano, y mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático. El MAP, que comparte elementos con los tres OAN, se centrará en dos temas transversales, instituciones fortalecidas e inclusión. Las intervenciones para respaldar los objetivos clave conforme a estos OAN y temas transversales se determinarán en base a los siguientes criterios de selectividad: (i) el PEG quinquenal del Gobierno de Panamá y el Plan Colmena; (ii) las prioridades políticas de la Actualización del SCD de 2023; (iii) las directrices de GDI específicas para HIC del GBM; y (iv) la ventaja comparativa del GBM de conformidad con el enfoque de Un Solo Grupo del Banco Mundial.

32. **En primer lugar, las prioridades del MAP son consistentes con cuatro de los cinco pilares del PEG para 2020-2024 y con el Plan Colmena.** En términos del PEG, esto incluye una propuesta de enfoque en el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza, con vistas a lograr una mayor eficiencia del sector público en la prestación de servicios y mejorar el entorno del sector privado para generar empleos. Además, el programa MAP incluye apoyo directo para mejorar los servicios básicos y los resultados de desarrollo

¹² <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/PLAN-ESTRATEGICO-DE-GOBIERNO-2020-2024-web.pdf>

¹³ <https://www.mef.gob.pa/plan-quinquenal-de-inversiones-publicas/>

¹⁴ <https://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-colmena-panama/>

¹⁵ <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PanamaPlanEstrategicoNacionalconVisiondeEstado.pdf>

humano en las comunidades más pobres y marginadas de las comarcas, ayudando a implementar de manera directa el desarrollo institucional y de capacidades y las inversiones del Plan Colmena. La concordancia del MAP con el PEN de 2030 a fin de lograr los ODS también brinda un marco estratégico más amplio para posibles áreas de coordinación con la próxima administración.

33. En segundo lugar, el MAP es consistente con elementos clave de las cinco recomendaciones de prioridades políticas de la Actualización del SCD de 2023. Las prioridades políticas de la Actualización del SCD incluyen: (1) desarrollar el capital humano: mejorar la calidad y disponibilidad de los servicios de educación y salud, con respaldo conforme al OAN 2; (2) aumentar la innovación y la capacidad empresarial de las empresas y mejorar la calidad de los empleos, con respaldo conforme a los OAN 1 y 2 mediante apoyo para mejorar el acceso a la financiación y las habilidades empresariales para las MIPYMES, modernizar los sistemas de gestión financiera pública (GFP) y

promover el acceso digital; (3) garantizar la inclusión de las comunidades indígenas, las poblaciones de zonas rurales y las mujeres, con respaldo conforme al enfoque del OAN 1 sobre la promoción de oportunidades en sectores de mayor valor agregado que tienen potencial de crear oportunidades para grupos desfavorecidos y marginados, así como el apoyo del Banco Mundial para servicios públicos básicos y programas de protección social con una focalización adecuada conforme a los OAN 1 y 2; (4) promover la sostenibilidad ambiental y fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales, con respaldo conforme al enfoque del OAN 3 sobre la mejora de la gestión de los recursos forestales, mejora de la preparación y las capacidades de respuesta ante desastres, disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y promoción de la economía verde; y (5) fortalecer las instituciones del sector público mediante la promoción de la rendición de cuentas, políticas basadas en la evidencia, prestación eficaz de servicios públicos y movilización de ingresos. El fortalecimiento de las instituciones públicas es un

CUADRO 3. Proceso de consulta

El MAP refleja la recepción de amplios aportes a través de consultas con el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y los socios para el desarrollo. Durante estas consultas, los representantes gubernamentales acogieron la actualización del MAP a fin de brindar un marco para el apoyo del GBM durante la transición a una nueva administración y ayudar con la orientación del próximo gobierno. Se resaltó la importancia de coordinar el MAP con el PEG de la próxima administración para 2025-2028. Los participantes enfatizaron la importancia crítica del asesoramiento sobre políticas del GBM e hicieron énfasis en las

prioridades del desarrollo del capital humano, el aumento de la productividad, la mejora de la prestación de servicios públicos y la gestión de los recursos naturales. La comunidad empresarial destacó la necesidad de mejores condiciones para el desarrollo y la inversión del sector privado. Los representantes de la sociedad civil reafirmaron su deseo de una mayor participación en el seguimiento de la implementación del MAP y expresaron su inquietud con respecto a las oportunidades para los afrodescendientes, la discriminación contra la comunidad LGBTQ y la falta de consideración en la planificación nacional de las personas con discapacidad.

Los grupos de mujeres señalaron que las mujeres se encuentran marginadas en varios aspectos de la sociedad, incluido el acceso a la financiación. Las mujeres indígenas mencionaron la importancia de fortalecer las oportunidades económicas para las mujeres indígenas, reducir la violencia de género y fortalecer su voz y participación. Los socios para el desarrollo destacaron las necesidades en materia de saneamiento y gestión de desechos sólidos, así como la importancia crítica del sector del agua. Reconocieron que, en general, los objetivos de los OAN y el MAP propuestos son consistentes con sus propias estrategias y prioridades de desarrollo.

tema transversal del MAP, aunque no se encuentra previsto en el MAP el apoyo al orden público ni a los servicios de justicia. Tampoco se encuentra previsto en el MAP el apoyo directo para grandes operaciones de infraestructura, aunque planea brindar apoyo indirecto mediante esfuerzos para fortalecer la gestión de las asociaciones público-privadas (APP).

34. En tercer lugar, la selectividad en las intervenciones del MAP se ejercerá con referencia a los requisitos de la GDI del GBM para Panamá. El enfoque se centrará aquí en fortalecer las instituciones y el acceso a los mercados de capital para preparar a Panamá para el proceso de graduación. El MAP hace énfasis en el desarrollo institucional y la inclusión en los tres OAN propuestos.

35. En cuarto lugar, el MAP establecerá las prioridades de las oportunidades para aprovechar la sólida colaboración entre el Banco Mundial, la Corporación

Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) a fin de apoyar la agenda de desarrollo del sector privado del gobierno. En el marco del OAN 1, la CFI y el Banco Mundial seguirán profundizando el respaldo a la agenda de APP del gobierno para movilizar el financiamiento privado para importantes inversiones en infraestructura¹⁶. El OMGI y la CFI aprovecharán el apoyo continuo para mejorar el acceso de las MIPYMES al financiamiento y, de ese modo, ayudarán a promover el sector privado y la creación de empleo en respaldo de los objetivos del OAN 1. Los tres afiliados mantendrán una estrecha colaboración a fin de apoyar la creación inclusiva de empleo en el sector del turismo y la agroindustria, en el desarrollo digital y el crecimiento verde. La CFI, el OMGI y el Banco Mundial aprovecharán la experiencia exitosa con las APP, facilitada por la estrecha coordinación del personal administrativo y técnico co-ubicado en Panamá y un diálogo conjunto con las autoridades y los socios.

RESULTADOS Y OBJETIVOS CON EL RESPALDO DEL GBM

TABLA 2. Objetivos de Alto nivel y objetivos del MAP

OAN	OAN 1: Creación inclusiva de empleo	OAN 2: Desarrollo fortalecido e inclusivo del capital humano	OAN 3: Mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático
Objetivos del MAP	Objetivo 1.1: Acceso a financiación y creación de empleo liderada por el sector privado	Objetivo 2: Mejor acceso y calidad de los servicios de la salud, la educación y el agua	Objetivo 3: Mayor resiliencia y mitigación del clima
	Objetivo 1.2: Mejora de la gestión financiera y de la inversión pública		
Temas transversales: instituciones fortalecidas e inclusión			

¹⁶ El GBM asesoró al gobierno de Panamá en la formulación de la ley de 2019 sobre APP, mientras que la CFI firmó tres mandatos para apoyar las APP y, en el año fiscal 2022, el Banco Mundial aprobó una operación de AT para fortalecer la capacidad dentro del Ministerio de Obras Públicas para gestionar estos acuerdos.



OAN 1: Creación Inclusiva de Empleo

36. **El OAN 1 dará seguimiento a los esfuerzos para promover la creación de empleo, principalmente mediante un mayor acceso a la financiación para las MIPYMES y las mujeres, así como intervenciones clave en el turismo y la agroindustria.** Aunque Panamá es un importante centro financiero internacional, el acceso a la financiación continúa siendo un problema para las MIPYMES y obstaculiza su crecimiento y formalización. Explorar fuentes alternativas de crecimiento y mejorar el capital humano también será fundamental, ya que las fuentes tradicionales de crecimiento han sufrido una pérdida de dinamismo (el Canal) o una suspensión (minería metálica). Estos dos factores introducen un sentido de urgencia para llevar a cabo reformas que permitan al país explotar fuentes alternativas de crecimiento, tanto en zonas urbanas como rurales.

37. **La creación inclusiva de empleo también requerirá intervenciones del sector público, incluidas una mayor cantidad y mejores inversiones públicas, lo que a su vez exigirá una mejor gestión de los recursos del sector público.** Movilizar el financiamiento privado a través de las APP ayudará a crear espacio fiscal para servicios e infraestructura básicos (tales como agua y carreteras secundarias). Al mismo tiempo, es fundamental que Panamá incremente su movilización de recursos internos

a fin de salvaguardar la sostenibilidad fiscal, mejorar la inversión pública e introducir un ámbito de igualdad de condiciones en el sector privado, donde algunas empresas disfrutaban de un número desproporcionado de exenciones fiscales.

38. **El MAP utilizará una perspectiva de desarrollo institucional, conforme con las directrices de la GDI del GBM para los países de ingresos altos a fin de garantizar un enfoque en el fortalecimiento de instituciones clave.** La meta es mejorar la eficacia institucional y la capacidad para promulgar o implementar reformas para fortalecer la gestión de los recursos públicos, promover asociaciones con el sector privado y la movilización de capital privado, y fortalecer el entorno empresarial, incluso mediante un mejor acceso a la financiación y el apoyo a las MIPYMES.

Objetivo 1.1: Acceso a financiación y creación de empleo liderada por el sector privado

39. **A fin de lograr una mayor cantidad y mejores empleos será necesario enfocarse en sectores con potencial aún sin explotar.** A pesar de que el papel de la agricultura ha disminuido en las últimas décadas,



de aproximadamente 25 por ciento al 3 por ciento del PIB, ésta tiene el potencial de seguir contribuyendo de manera significativa a la economía de Panamá a través de ingresos por exportaciones, creación de empleos y seguridad alimentaria y nutricional nacional. Los sistemas de producción agrícola del país son diversos y permanecen sin explotar oportunidades considerables que podrían agregar valor mediante un mayor desarrollo y diversificación de la agroindustria, tanto para el consumo nacional como para la exportación. Por ejemplo, los productos agrícolas frescos de alto valor no son un producto que requiere un uso intensivo de la tierra y son un área donde Panamá tendría ventajas comparativas en los mercados nacionales y extranjeros (Panamá ya produce una de las variedades de café más valiosas del mundo, el café Geisha). El turismo ya constituye un contribuyente significativo al valor agregado de Panamá como destino para consumidores y turistas, y como centro de tránsito regional, y el turismo sostenible tiene un potencial similar sin explotar. Las comunidades indígenas y locales podrían aprovechar considerables oportunidades de ingresos en la gestión y protección sostenible de los bosques, creando empleos a la vez que se brindan beneficios locales y globales.

40. Para ayudar a lograr este objetivo, el GBM buscará entablar diálogo y oportunidades para apoyar a los sectores de agricultura y turismo, incluidos los sectores de agroindustria, servicios y ecoturismo y sus respectivas cadenas de suministro. El trabajo analítico podría incluir una revisión del impacto de la suspensión de las actividades mineras y fuentes alternativas de crecimiento y creación de empleo, así como el apoyo a una estrategia nacional de turismo para Panamá, junto con AT a instituciones clave. El Banco Mundial continuará brindando apoyo a las actividades inclusivas, económicamente viables y respetuosas de la biodiversidad en los sectores de agricultura y ecoturismo, a través del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad (P178063), y explorará la posibilidad de expandir este apoyo a través de una operación de Turismo Agroindustria Sostenible. El Banco Mundial también explorará de qué manera apoyar la agenda de innovación del país para impulsar la productividad,

a través de productos de conocimiento (incluido un Diagnóstico del Sector Privado del País, o CPSD) e instrumentos de financiamiento. El Banco Mundial explorará la provisión de AT (reembolsable o no reembolsable) al Organismo de Supervisión Bancaria y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre maneras de mejorar la inclusión financiera y reducir el costo del sistema de pago sobre la base del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF), finalizado recientemente.

41. La CFI continuará brindando acceso a financiación para las MIPYMES en sectores clave, enfocándose en las empresas de propiedad femenina, y promoviendo intervenciones de desarrollo de habilidades. La CFI ha desarrollado un producto hipotecario de primer rango con socios locales para mujeres en Panamá y ha implementado varias líneas de crédito para fomentar las MIPYMES. Además de brindar valiosos aportes a las empresas de propiedad femenina, este producto puede servir como modelo replicable para la región y el mundo. El OMGI seguirá respaldando este objetivo a través de sus dos operaciones activas en el sector financiero (Caja de Ahorros y Banco Nacional de Panamá), aumentando el acceso de las MIPYME a créditos, incluyendo entre las MIPYMES de propiedad femenina, y en el segmento de vivienda asequible. Además, OMGI trabajará en estrecha coordinación con el Banco Mundial y la CFI para explorar oportunidades de movilización de capital privado en sectores clave, incluido el turismo. Un CPSD en el año fiscal 2025 ayudará a confirmar prioridades adicionales para el desarrollo del sector privado.



Objetivo 1.2: Mejora de la gestión financiera y de la inversión pública

42. **La gestión eficaz de los recursos públicos, incluidos tanto los ingresos como los gastos, es fundamental para lograr objetivos amplios de desarrollo, tales como la asignación eficiente de recursos y la prestación de servicios.** Este objetivo busca fortalecer la eficiencia operativa del sistema de GFP de Panamá, en consonancia con las directrices corporativas del GBM para los países de la GDI, y, por extensión, los servicios gubernamentales para realizar tareas de manera oportuna y rentable utilizando procesos simplificados y aprovechando la tecnología de la información. El Banco Mundial apoyará este objetivo a través del Proyecto de Consolidación del Sistema Informativo de Gestión Financiera Pública de Panamá (P180872), cuyo enfoque es fortalecer la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto mediante el fortalecimiento de los sistemas de información pública y la mejora de los sistemas clave para la gestión de la inversión pública, la gestión de activos públicos y nómina. Las autoridades han solicitado la preparación de una Revisión de las Finanzas Públicas, prevista para el año fiscal 2025, que incluya un análisis de opciones para aumentar la movilización de ingresos nacionales y al mismo tiempo reducir las distorsiones a las inversiones privadas.

43. **Las APP complementan las intervenciones de GFP al crear un margen fiscal y generar rendimientos, al mismo tiempo que impulsan el empleo a corto y mediano plazo.** Si bien Panamá ha realizado importantes inversiones en infraestructura, incluidos aeropuertos y puertos marítimos, las inversiones en carreteras y vías férreas no se encuentran al nivel de sus pares aspiracionales y son particularmente limitadas en zonas rurales e indígenas (por ejemplo, mantenimiento e inversiones de carreteras secundarias y terciarias). Los indicadores de conectividad digital se encuentran por debajo de los promedios de los países de ALC y la OCDE, y el alto costo de los servicios de banda ancha en las zonas rurales ha dificultado la adopción generalizada de conexiones a Internet de alta velocidad y el aprovechamiento de herramientas digitales para servicios básicos.



Lograr este objetivo ayudaría a Panamá a realizar la transición hacia un modelo económico de mayor valor agregado a través de una mayor conectividad. El Banco Mundial continuará fortaleciendo la capacidad gubernamental para estructurar y contratar APP para proyectos de infraestructura pública a través del Programa de Apoyo al Programa de APP de Panamá (P174535) y a través de un proyecto piloto del Banco Mundial, con el apoyo de la CFI, de rehabilitación y mantenimiento con financiación privada de la Carretera Panamericana Este. La serie de DPL sobre resiliencia climática y crecimiento verde (P179817, P181306) apoya las reformas para incrementar el acceso a la energía y la conectividad digital en zonas rurales y comarcas.

44. **El OMGI contribuirá a este objetivo mediante el aprovechamiento de su operación existente en transporte urbano con la Línea 1 del Metro en la Ciudad de Panamá, conforme al cual emitió garantías para una construcción totalmente nueva de una línea de metro a fin de mejorar la conectividad urbana.** En junio de 2012 se emitieron garantías de obligaciones financieras soberanas por incumplimiento del OMGI por un período de 12 años. La Línea 1 del Metro ha estado en funcionamiento desde 2014. Además, OMGI seguirá explorando nuevas oportunidades para apoyar la movilización del sector privado a través de su seguro contra riesgos políticos y garantías de incumplimiento en beneficio de la atracción de capital extranjero, particularmente en vista de los mayores riesgos políticos asociados con el cierre de la concesión minera.

Temas transversales: fortalecimiento de las instituciones e inclusión conforme al OAN 1

45. Los objetivos 1.1 y 1.2 fortalecerán las instituciones que gestionan las APP y las inversiones, incluido el apoyo a la movilización de capital privado, así como las instituciones del sector financiero. El nuevo trabajo analítico propuesto (incluidos los Informes sobre el clima y el desarrollo del país, o CCDR, y un CPSD) brindarán respaldos adicionales para fortalecer estas instituciones. El objetivo 1.2 se centra en fortalecer las instituciones públicas y los sistemas responsables de la GFP, que tienen un impacto sobre el entorno del sector privado y la prestación de servicios. El Proyecto de Apoyo al Desarrollo del Programa de APP para Recuperación de Panamá (P174535) ha sido diseñado para fortalecer la capacidad institucional de movilizar capital privado a fin de financiar y gestionar infraestructura y servicios, establecer un marco institucional de APP sólido y gestionar la agenda de APP.

46. Los objetivos 1.1 y 1.2 promoverán el empoderamiento económico de los grupos vulnerables, incluidas las mujeres. La CFI y el OMGI buscarán abordar las brechas de género, conforme al Objetivo 1.1, mediante el fortalecimiento del apoyo financiero y técnico que se brinda a mujeres empresarias y a empresas emergentes. Este objetivo también busca promover sectores que sean más inclusivos de las poblaciones estructuralmente excluidas a fin de promover sustentos sostenibles (por ejemplo, en agricultura, turismo y gestión forestal). El Proyecto de Consolidación del Sistema Informativo de Gestión Financiera Pública de Panamá (P180872), conforme al Objetivo 1.2, incluirá informes sobre género en el empleo y prácticas de remuneración en el sector público, así como herramientas de apoyo para integrar el cambio climático, el género y la participación ciudadana en las decisiones de gestión de la inversión pública. El Banco Mundial buscará oportunidades con la nueva administración para seguir apoyando a Panamá en estas áreas.





OAN 2: Desarrollo Fortalecido e Inclusivo de Capital Humano

47. **El OAN 2 se enfocará en la calidad de los servicios e instituciones en respaldo de un mayor desarrollo del capital humano en Panamá.** El MAP dará seguimiento al acceso a los servicios básicos y mejorará su calidad, particularmente en salud, educación y agua, y trabajará para fortalecer las instituciones para la acumulación inclusiva de capital humano y un incremento en la productividad.

Objetivo 2: Mejor acceso y calidad de los servicios de salud, educación y agua

48. **Panamá ha logrado avances significativos en la mejora de resultados clave de salud, con una disminución notable de las tasas de mortalidad infantil y materna.** Sin embargo, persisten disparidades significativas en los resultados de salud en zonas urbanas y rurales, y entre las regiones indígenas autónomas y el resto del país. En el sector educativo, de no abordarse las considerables pérdidas de aprendizaje, a partir de niveles ya inferiores, a raíz de la pandemia de COVID-19, éstas plantean el riesgo de graves efectos posteriores en la productividad y el bienestar a lo largo de muchas décadas. El Banco Mundial se basará en su compromiso actual en materia de salud, educación y redes de seguridad para contribuir a este resultado. La CFI continuará explorando oportunidades para apoyar a los proveedores de servicios de salud y educación terciarios, especialmente en áreas donde las habilidades se traducen de manera

directa en oportunidades en el mercado laboral, además de apoyar la formulación de estrategias integrales y hojas de ruta para la transformación digital.

49. **El Banco Mundial renovó su compromiso en el sector de la salud en 2021 mediante el Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19 (P173881) y financiamiento adicional aprobado en 2022.** Esta operación contribuirá de manera clave a este objetivo mediante su apoyo a los programas de vacunación y a la modernización de los sistemas de salud. El gobierno ha solicitado apoyo técnico y financiero para intervenciones más amplias de fortalecimiento de los sistemas de salud a fin de abordar brechas clave en el acceso y la calidad de la atención médica, incorporando lecciones aprendidas y estrategias exitosas utilizadas durante la pandemia. El Banco Mundial buscará la oportunidad de modernizar y digitalizar los sistemas de salud, lo cual se reflejará en el PLR en caso de concretarse.

50. **En educación, el Banco Mundial ha brindado apoyo y AT Ministerio de Educación de Panamá (MEDUCA), principalmente a través del DPL de Respuesta a la Pandemia y Recuperación del Crecimiento (P174107).** Este trabajo ha incluido apoyo al desarrollo de la Ley de Equidad Digital, aprobada en 2022, para ampliar el uso de la tecnología en la educación. La ley promueve una mayor equidad en el sistema educativo, fortalece el proceso de enseñanza-aprendizaje y mejora la implementación de



modalidades de escolarización alternativas y flexibles. Panamá forma parte de una iniciativa regional que busca agrupar lecciones e identificar los medios más eficientes y efectivos para abordar las pérdidas de aprendizaje, incluido el uso de tutorías intensivas y plataformas digitales para docentes y para la evaluación formativa de estudiantes.

51. A través del apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas (P157575), el Banco Mundial continuará respaldando el acceso inclusivo a los servicios de salud, educación y agua. Las actividades incluyen promover prácticas medicinales tradicionales, apoyar la educación intercultural bilingüe y construir escuelas, centros de salud y quioscos de agua en las comarcas. MEDUCA ha expresado interés en trabajar con el Banco Mundial para fortalecer la educación preescolar y descentralizar la gestión educativa. El Banco Mundial buscará oportunidades para brindar apoyo a nueva AT, incluidos servicios de asesoría reembolsables, a fin de mejorar los resultados del aprendizaje y reducir la deserción escolar en todo el sistema, con especial atención en las poblaciones vulnerables.

52. El Banco Mundial aprovechará el financiamiento de proyectos de inversión pasados y el apoyo a las políticas de desarrollo para seguir acompañando los esfuerzos gubernamentales de fortalecer los sistemas de protección social. La AT y el apoyo en forma de subvenciones fortalecerán la eficiencia y la focalización de los sistemas de protección social de Panamá a fin de promover la inclusión y proteger la capacidad de las personas más vulnerables del país de participar plenamente en el crecimiento económico y la producción.



Temas transversales: fortalecimiento de las instituciones e inclusión conforme al OAN 2

53. El Proyecto de PI (P157575) continuará fortaleciendo la capacidad del gobierno y las autoridades e instituciones indígenas para planificar y prestar servicios a fin de promover un mayor acceso e inclusión. El proyecto, mediante el establecimiento del CNDIPI, entre otros mecanismos, está mejorando la capacidad de las autoridades indígenas para coordinar y consultar con el gobierno para el avance de su plan de desarrollo. El proyecto ha respaldado el establecimiento de mecanismos de reparación de agravios y otras medidas de seguridad ambientales y sociales a nivel local y nacional.

54. El Proyecto de PI está plenamente enfocado en fortalecer la inclusión de las poblaciones indígenas en las comarcas. El Banco Mundial también está proporcionando AT para la elaboración de un Plan Nacional de Accesibilidad a fin de apoyar un mejor acceso a servicios y oportunidades para los panameños con discapacidades. El Banco Mundial buscará oportunidades junto con el nuevo gobierno para fortalecer aún más la capacidad institucional y promover políticas socialmente inclusivas, incluido el seguimiento de la programación y las inversiones para grupos desfavorecidos. En términos de inclusión de género, el Proyecto de PI promueve la participación de las mujeres indígenas en los procesos de toma de decisiones, tales como el Comité Asesor de Mujeres Indígenas. Las actividades de salud y desarrollo de la primera infancia tienen como objetivo mejorar los resultados de salud de mujeres y niños.



OAN 3: Mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático

55. El OAN 3 monitorea los esfuerzos para adaptarse y mitigar los impactos del cambio climático sobre la economía y la población, así como refuerza la contribución de Panamá a la agenda internacional sobre el cambio climático. El cambio climático amenaza el crecimiento económico y afecta de forma desproporcionada a las personas más vulnerables. Panamá sufre los impactos tanto de los peligros naturales inducidos por el clima como de los patrones climáticos que se han visto alterados. El país también necesita apoyo para descarbonizar sus fuentes de energía a fin de crecer de manera sostenible.

Objetivo 3: Mayor resiliencia mitigación del clima

56. El Banco Mundial apoyará este objetivo promoviendo intervenciones inteligentes con respecto al clima mejoradas (centrándose tanto en las dimensiones de adaptación como de mitigación) a fin de implementar la Agenda de Transición Energética para 2020-2030. Esta agenda tiene la finalidad de: (i) descarbonizar la energía y el transporte; (ii) promover la eficiencia energética brindando acceso universal a cocina y energía limpias (incluida la reforma del subsidio de gas licuado de petróleo); y (iii) buscar el uso de hidrógeno verde para el sector marítimo y la agenda de vehículos eléctricos. Estos objetivos estarían respaldados por la implementación de mecanismos de fijación de precios del carbono y otros instrumentos de financiamiento de la mitigación. El objetivo también incluye apoyo al programa de reforma de Panamá para conservar y gestionar de manera sostenible el capital natural mediante el fortalecimiento del marco estratégico de cambio climático del país, la incorporación del clima en la GFP, la promoción del turismo basado en la naturaleza como un sector estratégico para el crecimiento verde y el fortalecimiento de la adaptación climática y “crecimiento azul” con una perspectiva que responda al género a fin de restaurar y conservar los ecosistemas marino-costeros.

57. La serie de DPL sobre resiliencia climática y crecimiento verde (P179817, P181306) contribuirá a este objetivo apoyando el programa de reforma de Panamá para conservar y gestionar de manera sostenible el capital natural para un crecimiento resiliente y la adaptación al cambio climático. Los esfuerzos se enfocarán en: (i) fortalecer el marco estratégico de cambio climático del país y promover la inclusión para un desarrollo resiliente bajo en carbono mediante el apoyo a la preparación de un Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático para su presentación a la Asamblea; (ii) incorporar consideraciones climáticas en la GFP y apoyar un gasto gubernamental consistente



en mitigación y adaptación al cambio climático clasificando de manera adecuada los proyectos de inversión pública; (iii) promover el turismo basado en la naturaleza como sector estratégico para un crecimiento verde e inclusivo; y (iv) fortalecer la resiliencia climática y promover un enfoque de crecimiento azul con una perspectiva que responda al género para restaurar y conservar los ecosistemas marino-costeros mediante la promulgación de la Política de Océanos de Panamá.

58. La CFI brindará servicios de asesoría para apoyar este objetivo, incluida la ayuda a la Autoridad del Canal de Panamá a perfeccionar y mejorar su estrategia climática para garantizar un desarrollo resiliente al clima. Esto incluye integrar aspectos clave como la descarbonización, las medidas de adaptación y garantizar una transición justa en el proceso.

59. El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad (P178063) contribuirá a este objetivo mediante el fortalecimiento de la capacidad para la conservación de la biodiversidad y el incremento de la adopción de prácticas inclusivas y respetuosas hacia la biodiversidad en zonas rurales seleccionadas de Panamá, fortaleciendo así la adaptación al cambio climático. Como parte de este esfuerzo, la CFI continuará financiando programas de bioconstrucción para compradores de primera vivienda.

60. Se está debatiendo con el gobierno el brindar apoyo adicional de parte del BIRF para la transición y la eficiencia energética. El Banco Mundial mantiene un diálogo continuo con la Secretaría Nacional de Energía y brinda AT en materia de eficiencia energética y políticas de energía renovable como parte de la Agenda de Transición Energética del gobierno. El diálogo con la Secretaría sobre futuras áreas de colaboración incluye propuestas de apoyo para acelerar la transición energética de Panamá, mejorar la calidad del servicio eléctrico y reducir el gasto fiscal a través de medidas de eficiencia energética y sistemas solares en los techos de edificios públicos. El proyecto sería financiado por el BIRF y el Fondo Verde para el Clima y buscaría reducir el impacto fiscal de los pagos de electricidad para edificios públicos mediante la instalación de paneles solares en los techos y el reemplazo de sistemas de refrigeración poco eficaces. Los resultados y beneficios previstos del proyecto incluirían reducciones de emisiones, ahorros fiscales, mejor calidad del servicio eléctrico en el sector público, mayor resiliencia de la infraestructura eléctrica y creación de empleos verdes.

61. Este objetivo busca fortalecer el marco institucional para la gestión del riesgo de desastres (GRD) y climático y la identificación de peligros climáticos, al mismo tiempo que se desarrollan capacidades de evaluación



del riesgo de desastres y responsabilidades territoriales para la GRD. El Banco Mundial ha estado brindando asistencia técnica y financiera al gobierno para desarrollar y consolidar la agenda de GRD, mediante el Segundo DPL de GRD con CAT-DDO de Panamá (P174191) y el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Pasivos Contingentes ante Desastres para una Recuperación Resiliente e Inclusiva en Centroamérica (P500435). Panamá también participa en el Proyecto de Seguros contra Riesgo de Catástrofes en América Central y el Caribe (P175616), que proporciona seguros soberanos contra riesgos de catástrofes asequibles y de alta calidad para terremotos y fenómenos relacionados con el clima para los países participantes. Con el apoyo del Gobierno de Japón, la iniciativa incluye el desarrollo de un programa nacional para la gestión de pasivos contingentes derivados de desastres.

62. El apoyo futuro potencial se basaría en los avances significativos que se logren en el desarrollo de instrumentos de políticas públicas y el refuerzo de las capacidades técnicas y de toma de decisiones para la GRD. El MEF, como parte del Gabinete de GRD, ha solicitado apoyo del Banco Mundial para identificar un posible programa de GRD con el propósito de reducir los pasivos contingentes relacionados con desastres de gran impacto histórico que afectan la infraestructura y los servicios sensibles y críticos. Las áreas potenciales a desarrollar, con fundamentos en la AT actual, incluyen inversiones y AT en las siguientes áreas: (i) reconstrucción y mejora de la infraestructura que ha sufrido daños en los sectores de transporte e hidráulico; (ii) reducción potencial de pasivos contingentes en estos sectores, así como en salud y educación, y desarrollo de un Programa Nacional de Pasivos Contingentes junto con el MEF; (iii) implementación de inversiones piloto para la adaptación y mitigación de riesgos en zonas urbanas seleccionadas donde existe una alta concentración de factores de riesgo; y (iv) fortalecimiento del sistema nacional de protección civil, haciendo énfasis en mejorar la capacidad de preparación y respuesta, incluida la protección social. Este programa podría estar acompañado de apoyo a la reforma y consolidación de las políticas públicas. El Banco Mundial también estaría dispuesto a proporcionar AT para respaldar la emisión de bonos verdes soberanos y el posible uso de bonos

de resultados (bonos vinculados a la sostenibilidad) o financiamiento basado en el desempeño vinculado al clima. El Banco Mundial puede ofrecer otras soluciones de gestión de riesgo para ayudar a proteger las finanzas públicas contra los riesgos fiscales (por ejemplo, tasas de interés fijas incorporadas en los acuerdos de préstamo del BIRF o protección contra sequías como un derivado climático, adicional a futuras operaciones de DDO).

Temas transversales: fortalecimiento de las instituciones e inclusión conforme al OAN 3

63. El Banco Mundial está apoyando el fortalecimiento institucional y las reformas de políticas para aumentar la resiliencia conforme a la serie de DPL para un crecimiento verde. Las reformas institucionales clave incluyen el desarrollo de una estrategia de desarrollo baja en emisiones a largo plazo de Panamá, la cual optimizará la planificación y el presupuesto a mediano plazo. Además, la serie de DPL ayudará a abordar la adaptación al y mitigación del cambio climático mediante la descarbonización del transporte terrestre, la implementación de medidas de eficiencia energética, la conservación y restauración forestal y la protección de los ecosistemas costeros y océanos. La serie de DPL apoyará bienes públicos mundiales mediante el desarrollo sobre la capacidad de Panamá para innovar y servir como líder climático regional. Esto incluye mejorar la resiliencia del Canal de Panamá mediante la reducción de la presión sobre los recursos hídricos en declive debido al cambio climático y mediante una mejor gestión forestal. En el área de eficiencia energética, Panamá está catalizando la adopción de estándares regionales más altos, que estimularán los mercados de electrodomésticos eficientes y evitarán el reciclaje de sistemas de refrigeración obsoletos y poco eficaces a nivel internacional. El Segundo DPL de GRD con CAT-DDO de Panamá (P174191) está fortaleciendo el marco institucional para la gestión y respuesta al impacto del clima y el riesgo de desastres en un contexto posterior al COVID-19. El enfoque del programa incluye consolidar el Gabinete de GRD y desarrollar una política de GRD, un Plan Nacional de Respuesta a Emergencias y un Marco Nacional de Recuperación. El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad (P178063) está fortaleciendo la

capacidad institucional para la conservación de la biodiversidad mediante la mejora de la gestión, la gobernanza y el conocimiento de la biodiversidad en áreas clave del país.

64. Se proponen nuevos servicios de asesoría y análisis (SAA) con el fin de proporcionar refuerzos adicionales para el fortalecimiento de las instituciones. SAA sólidos, incluidos el CCDR y el CPSD propuestos, ayudarán a Panamá a cumplir sus compromisos internacionales y acceder a los mercados de capital con mecanismos financieros vinculados a los activos naturales y al cambio climático.

65. Las intervenciones conforme al OAN 3 apoyarán la inclusión de las mujeres en la transición verde, al mismo tiempo que reducirán su mayor vulnerabilidad al

cambio climático y los desastres naturales. Aprovechar la capacidad de las mujeres para actuar como poderosos agentes de cambio para la resiliencia climática, tanto dentro como fuera de la familia, requerirá igualdad de acceso a la información, oportunidades económicas y educación, incluyendo en sectores donde las mujeres presenten una menor representación. Se necesitan pruebas adicionales para comprender en mayor detalle los riesgos que el cambio climático plantea para las mujeres y las oportunidades potenciales que representa la transición verde para la participación femenina en la fuerza laboral. El CCDR propuesto aplicaría una perspectiva que considere el género para lograr mejor información y fortalecer las bases analíticas para mejorar los beneficios climáticos, generando oportunidades laborales y apoyo para las mujeres.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS



4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS

DOTACIÓN E INSTRUMENTOS FINANCIEROS

66. **El financiamiento por parte del BIRF indicativo conforme al período propuesto del presente MAP podría alcanzar los USD 1000 millones.** Esto podría incluir una combinación de los DPL, financiamiento de proyectos de inversión (FPI), financiamiento de Programas por Resultados (PporR) y operaciones de AT. Las operaciones preparadas para su ejecución en el año fiscal 2024 incluyen un DPL de USD 350 millones (el segundo de una serie programática de dos que respaldan el crecimiento verde y la resiliencia climática) y una GFP de FPI de USD 40 millones (aprobado en noviembre de 2023). La dotación indicativa del MAP requeriría aumentos en el límite de exposición del BIRF en Panamá. La capacidad de acomodar aumentos de límites para Panamá dependerá de la evolución del perfil de riesgo crediticio del país, la evolución económica y financiera mundial, la capacidad financiera general del BIRF y la demanda de otros prestatarios. Los montos futuros de los préstamos, incluso para instrumentos específicos, también dependerán de la evolución de la situación fiscal, las preferencias del gobierno, el desempeño del programa y la evolución económica y financiera mundial.

67. **La CFI y el OMGI también ofrecerán una combinación de instrumentos durante el MAP en función de la demanda del sector privado.** LA CFI continuará ofreciendo servicios de asesoría e instrumentos financieros para promover las MIPYMES y la inversión privada en Panamá en áreas prioritarias del MAP. El OMGI continuará explorando oportunidades para ofrecer seguros contra riesgos políticos y garantías de incumplimiento a inversores internacionales para acelerar la movilización de capital privado en sectores clave, incluido el desarrollo del ecoturismo sostenible en zonas rurales, en particular debido a que las condiciones macroeconómicas siguen siendo frágiles y las perspectivas de inversión expuestas a riesgos a la baja.

68. **El GBM mantiene su compromiso de ofrecer soluciones integradas que reúnan conocimiento global, AT, soluciones financieras y apoyo a la implementación de políticas.** El Banco Mundial buscará movilizar instrumentos adaptados al perfil de HIC de Panamá, incluido el apoyo a reformas clave a través de los DPL y AT para aprovechar el conocimiento y apoyar la implementación de reformas. El Banco Mundial continuará explorando instrumentos innovadores, incluidos los bonos catastróficos o verdes, que promuevan las inversiones en bienes públicos globales y aprovechen la participación privada. El Banco Mundial ha estado buscando utilizar los PporR para lograr un mejor uso de los sistemas nacionales, apoyar reformas clave a fin de mejorar los resultados de desarrollo y reducir los costos de transacción. Las garantías podrían brindar apoyo para atraer la participación privada y movilizar capital privado. El Banco Mundial ha iniciado debates sobre servicios de asesoría reembolsables en educación y otros sectores. Los SAA seguirán sirviendo de fundamento para las recomendaciones de políticas e inversión y son una parte integral de la caja de herramientas del Banco Mundial para apoyar la implementación del MAP.

69. **Panamá sería un candidato para participar en uno o más Programas de Desafíos Globales, 16 si se confirman con las nuevas autoridades nuevas operaciones específicas de país que cumplan con los requisitos, incluyendo en apoyo a la transición energética, la resiliencia climática y el desarrollo digital.** El enfoque del MAP en la resiliencia ante los choques y el cambio climático abarca el apoyo para abordar los bienes públicos globales relacionados con el clima. Inicialmente, la participación en esta área buscará mejorar los recursos forestales y marinos sostenibles, y promover al mismo tiempo oportunidades económicas y tradiciones culturales, así como proteger a las comunidades de pequeños agricultores y habitantes de los bosques (consulte Objetivo 1.1 del OAN1). La CFI, el OMGI y el Banco Mundial también explorarán oportunidades de colaboración en materia del desarrollo digital para promover la inclusión y la prestación de servicios (a través de las actividades descritas en los OAN2 y OAN3). El trabajo analítico del Banco y el diálogo

continuo a fin de ayudar a reducir el impacto de la migración de tránsito a través del Tapón del Darién sobre las comunidades indígenas de acogida también contribuirán a los bienes públicos globales.

ESTADO DE LA CARTERA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

70. La cartera de Panamá está compuesta por ocho operaciones de financiamiento, con compromisos que ascienden a USD 501 millones a enero de 2024. Estos incluyen: (i) cuatro operaciones de inversión del BIRF por un total de USD 20.5 millones (USD 173 millones no desembolsados), incluido el apoyo al acceso a servicios básicos entre los pueblos indígenas (USD 80 millones), una operación de respuesta a la COVID-19 y fortalecimiento de los sistemas de salud y financiamiento adicional (USD 120 millones), una operación de AT para APP (USD 7.5 millones) y un proyecto para fortalecer el ecosistema de GFP para la gestión eficiente de los recursos públicos (USD 40 millones); y (ii) dos subvenciones, una sobre desarrollo rural sostenible y conservación de la biodiversidad (USD 3.51 millones) y otra para apoyar la gobernanza en la gestión de infraestructura pública (USD 280,000). El financiamiento de rápido desembolso incluye dos DPL por un total de USD 250 millones, incluido el apoyo a la GRD mediante un CAT-DDO (USD 100 millones) y el primero de una serie de DPL programáticos sobre resiliencia climática y crecimiento verde (USD 150 millones).

71. La cartera crediticia se complementa con SAA regionales y específicos de cada país. Los temas incluyen resiliencia urbana y GRD, sistemas de salud, APP, imposiciones tributarias y lucha contra el lavado de dinero, gobernanza digital, energía, cambio climático, migración e inclusión social. En el año fiscal 2024 se realizará una Evaluación de la Pobreza y la Equidad y un PESF.

72. Al 30 de noviembre de 2023, la cartera del OMGI en Panamá respalda los sectores financieros y de infraestructura, con una exposición bruta pendiente de USD 730 millones. Esto representa la cuarta exposición más alta en América Latina y la decimoquinta más alta a nivel mundial del OMGI. Las garantías que se ofrecen incluyen apoyo a la Autoridad del Metro de Panamá

para la construcción de la Línea 1 del Metro en la Ciudad de Panamá; garantías con la Caja de Ahorros, el banco ahorros estatal, para apoyar un mayor acceso a financiación de viviendas asequibles para hogares de ingresos bajos y medios en Panamá y préstamos de capital de trabajo para PYMES afectadas por la crisis de COVID-19 en Panamá; y con el Banco Nacional de Panamá, el banco estatal, para la provisión de liquidez de emergencia a los bancos durante la crisis de COVID-19 para conceder subpréstamos a empresas en sectores prioritarios, tales como la agroindustria, la salud, el saneamiento y la importación de alimentos, así como así como las PYMES. Los préstamos garantizados por el OMGI sirvieron de complemento a una línea de crédito del FMI al Gobierno de Panamá y también se utilizaron para financiar el fondo fiduciario.

73. A enero de 2024, la cartera total de inversiones pendientes de la CFI en Panamá asciende a USD 415 millones. Esta cartera se enfoca principalmente en instituciones financieras, apoyar iniciativas como viviendas asequibles, viviendas para mujeres, empresas de propiedad femenina, banca verde y PYMES. También incluye proyectos de infraestructura, en particular el apoyo al Canal de Panamá. Actualmente, la CFI se dedica a brindar servicios de asesoría de APP a la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA) para su cuarto proyecto de línea de transmisión, que implica la realización de estudios técnicos, legales y financieros. Además, la CFI ofrece servicios de asesoría en materia de APP al Ministerio de Obras Públicas, con la finalidad de mejorar, aumentar, rehabilitar, construir, operar y mantener aproximadamente 2,000 kilómetros de carreteras interurbanas. La CFI desempeñó un papel significativo en el desarrollo del Canal de Panamá en 2008, al proporcionar un préstamo sustancial de USD 300 millones como parte de un esfuerzo colaborativo con otras cuatro instituciones financieras internacionales. Este préstamo tenía la finalidad específica de financiar la construcción del tercer juego de esclusas del Canal.

ASPECTOS FIDUCIARIOS Y SISTEMAS NACIONALES

74. **La GFP en Panamá se caracteriza por la revisión y aprobación oportuna del presupuesto nacional por parte del poder legislativo¹⁷, gestión fiable de la deuda pública, información pública de fácil acceso sobre el gasto público y controles efectivos sobre la nómina del personal gubernamental.** Cabe destacar el logro reciente por parte del MEF sobre los avances en la preparación de los estados financieros consolidados del gobierno central. Sin embargo, dichos estados financieros no están sujetos a auditoría externa para la revisión de la fiabilidad e integridad de la información financiera, y los mismos no son públicos. Además, existen inquietudes con respecto a la gestión financiera de las operaciones financiadas por el Banco Mundial, incluido el que la credibilidad presupuestaria de los proyectos se vea afectada por considerables y numerosas modificaciones presupuestarias a lo largo del año; el que la disponibilidad de fondos para la realización de los pagos de gastos de proyectos es impredecible, dándose que los proyectos frecuentemente carecen de asignaciones presupuestarias adecuadas a pesar de que existe el financiamiento del Banco Mundial disponible para su desembolso; y el que los procesos entre las unidades de ejecución del proyecto (UEP) y la Contraloría General de la República (CGR) para el procesamiento del pago de los gastos del proyecto son largos y complicados. Los proyectos financiados por el Banco Mundial hacen pleno uso de los sistemas nacionales para la presupuestación y los controles internos y uso parcial de los sistemas gubernamentales para la contabilidad y la presentación de informes financieros a través del sistema informativa integrado de gestión financiera (ITSMO) y para las operaciones de tesorería. Dado que existe información limitada sobre la capacidad de auditoría y la calidad de los estándares de auditoría de la institución fiscalizadora superior, la CGR, no se hace uso de los sistemas nacionales para las auditorías externas de los proyectos financiados por el Banco Mundial.

75. **Panamá cuenta con un sólido marco de contratación pública, con un conjunto organizado de leyes, reglamentos y resoluciones que cubren la mayor parte del sistema de contratación pública.** PanamaCompra es un sistema de adquisiciones públicas electrónicas (e-GP) robusto y en pleno funcionamiento, que cuenta con varios módulos de información y publicación, así como capacidad transaccional para llevar a cabo todo el proceso de adquisiciones¹⁸. PanamaCompra también almacena contratos marco a través de la Tienda Virtual para bienes comunes que las autoridades gubernamentales adquieren con frecuencia, y recientemente ha lanzado el módulo Cotizaciones en Línea, un proceso de selección simplificado y de duración limitada para actividades de adquisición de bajo valor y bajo riesgo que mejora la transparencia y el acceso a la contratación pública para las pequeñas empresas. Actualmente se están implementando actualizaciones del sistema. Desafortunadamente, las adquisiciones que el MEF realiza en un año calendario determinado impiden el lanzamiento oportuno de los procesos de adquisiciones y ponen en peligro la capacidad de utilizar los presupuestos asignados de manera oportuna. Además, existe un retraso sistemático entre la adjudicación del contrato y su implementación debido al requisito constitucional de ratificación ("Refrendo") de todas las actividades de contratación pública por parte de la CGR. Estas limitaciones tienen un impacto similar en las operaciones del Banco Mundial, incluyendo con respecto a la asignación oportuna de presupuestos apropiados para ejecutar los FPF.

76. **El MAP se basará en las siguientes lecciones aprendidas en la implementación del MAP anterior con el fin de abordar las limitaciones de implementación, incluidas aquellas relacionadas con la gestión financiera y las adquisiciones, según se describe en el CLR (Anexo 2):**

77. **Una fuerte responsabilidad y participación gubernamental respaldan una implementación exitosa.** Las intervenciones realizadas en el marco

¹⁷ El gobierno y el poder legislativo ponen a disposición del público en línea la ley presupuestaria anual inmediatamente luego de su aprobación. Consulte <https://www.gacetaoficial.gob.pa/Busqueda-Avanzada>

¹⁸ <http://www.Panamacompra.gob.pa>

del MAP anterior que se enfocaron en apoyar las prioridades gubernamentales, en lugar de los objetivos identificados por el GBM, lograron mayor impulso y mostraron avances concretos. Por el contrario, las operaciones que el cliente comprendía o adoptaba en menor medida presentaron una reducción de aceptación y responsabilidad, lo que conducía a resultados moderadamente insatisfactorios. La participación temprana del MEF en la preparación del proyecto aseguró la alineación de los proyectos del Banco Mundial y las proyecciones presupuestarias nacionales.

78. La simplicidad en el diseño, así como en el tamaño y los plazos realistas del proyecto ayudan a establecer expectativas más precisas sobre lo que se puede lograr durante el período del MAP. El tamaño y la complejidad de los proyectos deben tomar en consideración la capacidad técnica y de coordinación de las agencias gubernamentales pertinentes y desarrollar o reforzar de manera explícita la capacidad, en la medida que sea necesario, para garantizar una implementación exitosa. Además, los cronogramas de implementación deben basarse en una evaluación realista de los tiempos de procesamiento y el impulso de la reforma.

79. El apoyo y el desarrollo de capacidades en la práctica ayudan a garantizar resultados exitosos. Se espera que la descentralización de la gestión y el personal del GBM facilite el diálogo y permita un apoyo más intensivo durante la preparación e implementación del proyecto. Esto ya ha comenzado a beneficiar operaciones clave de FPI, como el Proyecto de PI, la operación de financiamiento adicional de COVID-19 y la subvención de Proyecto Biorural del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), mediante un apoyo con mayor colaboración y regularidad. El Banco Mundial ha aumentado su enfoque en el desarrollo de capacidades para las UEP en materia de gestión financiera, adquisiciones y estándares y requisitos ambientales y sociales (AyS) de las operaciones del Banco Mundial y continuará brindando capacitación a las UEP durante el período del MAP.

80. Los SAA y AT estratégicos y oportunos han demostrado ser fundamentales para respaldar reformas críticas, un diseño sólido de proyectos y acuerdos de implementación efectivos. La AT en materia de reformas contra el lavado de dinero ayudó a las autoridades a implementar el plan de acción del GAFI para fortalecer la transparencia y la buena gobernanza. La serie de dos DPL programáticos se basó en el sólido historial de conocimientos técnicos del Banco Mundial, establecido a través de los SAA, a fin de respaldar reformas de relevancia estratégica. De manera similar, el GBM desempeñó un papel fundamental en la configuración del diseño inicial del Proyecto de Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad apoyado por el FMAM, fundamentado en las lecciones aprendidas de la AT en el marco del Proyecto de Productividad Rural y Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico pasado.

SEGUIMIENTO DEL MAP

81. El desempeño del programa se medirá según los resultados que se puedan obtener durante el período del MAP, influenciados, en mayor medida, por las operaciones en curso o aquellas preparadas dentro de los dos primeros años del período del MAP. El marco de resultados adjunto (Anexo 1) enumera los resultados específicos en los que el Banco Mundial espera influir a través de operaciones en curso y planificadas y apoyo no financiero, en conjunto con indicadores relevantes para medir los resultados. Los resultados relacionados con los temas transversales de instituciones e inclusión están marcados con el ícono correspondiente en la matriz de resultados. Los informes sobre el estado de la ejecución y los resultados (ISR, por sus siglas en inglés) y los informes finales de ejecución y de resultados (ICR, por sus siglas en inglés) garantizarán un seguimiento regular de la implementación y la presentación de informes sobre los resultados del proyecto y las lecciones aprendidas. Las revisiones del desempeño de la cartera nacional brindarán un foro para plantear y resolver cuestiones de implementación a nivel de cartera.

82. **Se planea un PLR para el año fiscal 2026 y es posible que se realice un año antes para reflejar los ajustes basados en las prioridades de la nueva administración y el PEG para 2025-2028.** El PLR actualizará los indicadores de resultados del MAP en función de los nuevos conocimientos, el desempeño del programa y las circunstancias variables. El PLR tendrá especial importancia para captar el programa de la CFI, dada la naturaleza relativamente oportunista de las inversiones del sector privado. Al concluir el período del MAP, se preparará un CLR para evaluar el desempeño del programa y ofrecer detalles de percepción sobre la preparación de un MAP de seguimiento.

83. **El MAP estará acompañado de un plan de comunicación.** Este incluye amplias consultas realizadas tanto para la Actualización del SCD de 2023 como durante la elaboración del MAP. Se ha preparado una estrategia de comunicación integral para apoyar el lanzamiento y la implementación del MAP y mostrar los resultados alcanzados.

ALIANZAS Y COORDINACIÓN CON SOCIOS PARA EL DESARROLLO

84. **El GBM, conforme a los lineamientos del MAP, continuará coordinando con socios clave para el desarrollo para movilizar recursos y aprovechar de manera óptima el impacto a fin de lograr los objetivos de OAN.** El Ministro de Economía y Finanzas dirige el diálogo con los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), mientras que el Ministerio de

Relaciones Exteriores coordina con socios bilaterales para el desarrollo y la ONU. El GBM coordina con los BMD asociados, incluidos el BID, el CAF y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para el diseño e implementación de operaciones relacionadas con la protección social, la salud, las APP, el agua y los programas de reforma. El GBM lleva a cabo revisiones e intercambios periódicos con el FMI sobre cuestiones macroeconómicas y estructurales. El Banco, siendo miembro del equipo de la Organización de las Naciones Unidas a nivel de país, trabaja en estrecha coordinación con el Coordinador Residente de la ONU y con los jefes de los organismos especializados. El GBM mantendrá sus esfuerzos para aprovechar el cofinanciamiento y el financiamiento paralelo de socios de desarrollo bilaterales y multilaterales para cumplir los objetivos del MAP. Las áreas clave de colaboración con socios conforme a los lineamientos del MAP incluyen el apoyo conjunto para modernizar la gestión financiera pública en Panamá, donde el BID proporciona financiamiento para aspectos relacionados con la administración tributaria y el BIRF para funciones clave de gasto y gestión de activos públicos; la preparación conjunta con el BID de una evaluación de la pobreza y la equidad (AF2024); y una estrecha coordinación con la ONU y los BMD para apoyar los planes del gobierno de minimizar los impactos ambientales, sociales y fiscales del cierre de la mina Cobre Panamá, así como para identificar fuentes alternativas de crecimiento y creación de empleo para la región afectada. Consulte el Anexo 8 para obtener una descripción general de las alianzas de acuerdo con los OAN.

5. GESTIÓN

DE LOS RIESGOS PARA EL MARCO
DE ALIANZA CON EL PAÍS



5. GESTIÓN DE LOS RIESGOS PARA EL MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS

85. El riesgo residual general para lograr el objetivo del programa propuesto se evalúa como moderado. De acuerdo con la herramienta de calificación del riesgo de las operaciones sistemáticas del GBM (Tabla 3), los principales riesgos para la implementación del MAP están relacionados con la capacidad institucional y los aspectos ambientales y sociales.

86. El riesgo político y de gobernanza es sustancial. Las protestas públicas recientes contra el aumento del costo de vida (2022) y la gestión de la riqueza de los recursos naturales (2023), la decisión del gobierno de cerrar la mina Cobre Panamá y las próximas elecciones nacionales en mayo de 2024, en el contexto de una elevada inestabilidad social, aumentan los riesgos para la implementación. Estos riesgos se han mitigado mediante amplias consultas, incluyendo con líderes políticos, y mediante la selectividad del programa del MAP. El Banco y el Gobierno han preparado una hoja de ruta para promover la implementación continua del proyecto durante la transición política, para presentarla a la próxima administración.

87. Los riesgos relacionados con la capacidad institucional para la implementación y la sostenibilidad son sustanciales. La capacidad técnica relativamente baja de las instituciones gubernamentales, en combinación con un programa de reforma complejo que requiere coordinación entre organismos gubernamentales, representa un riesgo sustancial para la implementación y la sostenibilidad del programa de reforma. La capacidad gubernamental de implementación, según su medida en el Indicador Gobernanza Mundial sobre la efectividad gubernamental, se considera relativamente baja (percentil 55, como en países con niveles de ingresos inferiores). Las limitaciones de la capacidad institucional se agravan cuando múltiples organismos gubernamentales participan en la implementación de acciones políticas y debido al largo y complicado procedimiento para procesar los pagos entre las UEP y la CGR y los retrasos sustanciales en la asignación de los fondos de los proyectos a los presupuestos de las agencias implementadoras. Estos

riesgos se mitigarán mediante: (i) participación y diálogos sólidos y consistentes en los sectores que implementan reformas; (ii) AT integral centrada en las acciones políticas más complejas; y (iii) esfuerzos periódicos de coordinación y desarrollo de capacidades, dirigidos por el MEF, para asegurar un avance satisfactorio del programa de reforma, (iv) talleres y aprendizaje electrónico para desarrollar capacidades en los equipos que participan en proyectos del GBM.

88. Si bien el riesgo AyS de la cartera es moderado, existe una probabilidad sustancial de que estos riesgos se materialicen. Los desafíos incluyen la baja capacidad técnica tanto a nivel gubernamental como de los contratistas, los problemas de desempeño a nivel de la UEP, los retrasos en la implementación del proyecto, la falta de resolución de problemas de incumplimiento del Marco Ambiental y Social (MAS) o de las medidas de seguridad de manera oportuna, e incertidumbre política a causa de las próximas elecciones generales y las protestas de noviembre de 2023 relacionadas con el contrato minero. Las medidas de mitigación incluyen el fortalecimiento del desarrollo de capacidades, la capacitación y la supervisión. El desarrollo de capacidades AyS se enfocará en el desarrollo de instrumentos ambientales y sociales, particularmente planes de gestión ambiental y social, los cuales están diseñados para mitigar los riesgos del proyecto, y en el fortalecimiento de las capacidades de planificación y supervisión de proyectos. Resulta fundamental trabajar con los contratistas para aumentar su concienciación y lograr su participación a fin de mejorar el desempeño ambiental y social de la cartera. La intervención de la CGR en la aprobación de términos de referencia y productos constituyen un desafío tanto desde la perspectiva de los proyectos en trámite como del cumplimiento del MAS (por ejemplo, retrasos en la adjudicación de contratos y el pago de especialistas en materia AyS). El cambio climático ha afectado los sustentos de los pueblos indígenas que se encuentran en las islas y zonas costeras, particularmente en las comarcas de las comunidades Gunas, obligándolos a migrar al territorio principal. Las actividades del proyecto en estas áreas cuentan con el apoyo del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575), que aborda medidas de mitigación y adaptación para ayudar a las comunidades a adaptarse a estos cambios.

TABLA 3. Riesgos para la implementación del MAP

Categoría de riesgo	Calificación (B, M, S, A)	En caso de que la calificación sea Alto o Sustancial, explique brevemente la razón y las medidas de mitigación que se implementarán.
1. Políticos y de gobernanza	S	Las recientes oleadas de protesta pública contra el aumento del costo de vida (2022) y la gestión de la riqueza de los recursos naturales (2023), la decisión del gobierno de cerrar la mina Cobre Panamá; y las próximas elecciones nacionales de mayo de 2024, en el contexto de una elevada inestabilidad social, aumentan los riesgos para la implementación. Estos se han mitigado mediante amplias consultas, incluyendo con líderes políticos, y la selectividad de los programas.
2. Macroeconómicos	M	
3. Estrategias y políticas sectoriales	M	
4. Diseño técnico del Proyecto o Programa	M	
5. Capacidad institucional para implementación y sostenibilidad	S	La capacidad técnica relativamente baja de las instituciones gubernamentales, en combinación con un programa de reforma complejo que requiere coordinación entre organismos gubernamentales, representa un riesgo sustancial para la implementación y la sostenibilidad del programa de reforma. Estos riesgos se mitigarán mediante: (i) participación y diálogos sólidos y consistentes en los sectores que implementan reformas; (ii) AT integral centrada en las acciones políticas más complejas; y (iii) esfuerzos periódicos de coordinación y desarrollo de capacidades, dirigidos por el MEF, para asegurar un avance satisfactorio del programa de reforma, (iv) talleres y aprendizaje electrónico para desarrollar capacidades en los equipos que participan en proyectos del GBM.
6. Fiduciarios	M	
7. Ambientales y sociales	S	Si bien el riesgo AyS de la cartera es moderado, existe una probabilidad sustancial de que el riesgo se materialice dada la baja capacidad técnica tanto a nivel gubernamental como de los contratistas, los problemas de desempeño a nivel de la UEP, los retrasos en la implementación del proyecto, la falta de resolución de problemas de incumplimiento del Marco Ambiental y Social (MAS) o de las medidas de seguridad, e incertidumbre política derivada de las próximas elecciones generales. Las medidas de mitigación incluyen el fortalecimiento del desarrollo de capacidades, la capacitación y la supervisión.
8. Partes interesadas	M	
GENERAL	M	

6. ANEXOS



ANEXO 1. MATRIZ DE RESULTADOS - MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS DE PANAMÁ (AF2024-2028)¹⁹

Resultado de Alto Nivel (OAN 1): Creación de empleos inclusivos

Este OAN es nuevo. El MAP anterior se enfocó en apoyar la infraestructura y los servicios relacionados con el crecimiento. Sin embargo, a medida que los problemas de productividad y competitividad se vuelven cada vez más urgentes (y el potencial de crecimiento se desacelera), resulta fundamental mantener el ritmo de creación de empleo y crecimiento de la productividad, en particular para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y las mujeres. Las acciones clave incluyen mejorar el acceso a la financiación de inversiones en MIPYME y generar el espacio fiscal para las inversiones públicas en infraestructura y capital humano.

Indicadores del Resultado de Alto Nivel	Fuente de los datos	Valor actual ²⁰
1. Índice de calidad del empleo (JQI, por sus siglas en inglés) (El índice oscilan entre 0 y 1 y se basa en cuatro dimensiones: ingresos, beneficios, seguridad y satisfacción).	<i>Fuente:</i> LAC Equity Lab y CEDLAS, así como cálculos del personal del BM en base a la Encuesta de Mercado Laboral de 2021. <i>Fuente:</i> IDM	País en general: 0.67 en 2021 40 % inferior: 0.48 en 2021 Mujeres: 0.66 en 2021
2. Productividad laboral (valor agregado total/empleo total).		Productividad laboral durante 2015-2019: 31,462 (USD constante de 2015). <i>Fuente:</i> IDM.

Descripción del Resultado de Alto Nivel

Se espera que el crecimiento se desacelere conforme pase el tiempo, inducido por la reciente decisión de anular todas las concesiones mineras (y declarar inconstitucional el contrato minero más grande), así como por la dependencia en la acumulación de factores, con una baja productividad total de los factores y de la mano de obra. Los problemas estructurales, incluido el bajo nivel y el lento crecimiento del capital humano, la limitada capacidad empresarial y de innovación entre las MIPYMES y el acceso limitado a la financiación, inducen la débil productividad. Además, la gestión financiera pública de Panamá necesita una mejor gobernanza y operatividad a fin de mejorar la prestación de resultados/servicios, incluida la mejora de la gestión de la inversión pública. También se necesita una mayor movilización de recursos internos para mejorar la resiliencia fiscal. Promover empleos inclusivos requerirá un mayor acceso a financiación para las PYMES, mejorar la movilización de recursos y la gestión financiera para una mejor infraestructura y capital humano, y aumentar la sofisticación general de la infraestructura productiva en Panamá.

ODS relacionados

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; *Objetivo 9:* Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; *Objetivo 16:* Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

¹⁹ Los indicadores que dan seguimiento al avance hacia los temas transversales de fortalecimiento de las instituciones y la inclusión se indican con los siguientes íconos: 🏛️ para las instituciones y 🌐 para la inclusión.

²⁰ Los MAP dan seguimiento a las trayectorias de los indicadores del OAN pero no formulan valores objetivo.

Resultado de Alto Nivel (OAN 1): Creación de empleos inclusivos

Objetivo 1.1 del MAP: Acceso a financiación y creación de empleo dirigida por el sector privado

Este es un objetivo nuevo al compararlo con el MAP anterior. Sin embargo, se basa en actividades apoyadas por la CFI y el OMGI para promover el acceso a la inclusión crediticia y financiera. El objetivo es fundamental para lograr el OAN en un nuevo contexto en donde Panamá necesita encontrar nuevos factores impulsores de crecimiento sostenido. Posiblemente el Banco Mundial apoyará inversiones en actividades productivas en zonas rurales (por ejemplo, turismo, agroindustria) que puedan generar empleo e incrementar el valor agregado.

Lógica de la intervención

Justificación del objetivo del MAP y el compromiso del GBM: El acceso a la financiación sigue siendo un problema para las MIPYMES a pesar de que Panamá es un importante centro financiero (internacional). Aproximadamente el 95.7 por ciento de las MIPYMES informan que el acceso limitado al crédito (61 por ciento) y la burocracia excesiva (20 por ciento) representan desafíos considerables. Los sectores clave con alto potencial económico y laboral (p. ej., la agricultura y la agroindustria, los cuales emplean al 88 por ciento de las personas pobres de las zonas rurales; así como el turismo rural y el ecoturismo) también ofrecerán oportunidades significativas para las minorías (p. ej., los pueblos indígenas y los afrodescendientes), sin embargo, requerirán mejores infraestructuras y capital humano (locales), así como un mayor acceso a la financiación.

Lecciones aprendidas y nuevo conocimiento a nivel de programa: Para poder mantener el crecimiento en Panamá será necesario apoyar a sectores con potencial a fin de crear una mayor cantidad y mejores empleos, incluidos empleos de mayor valor. A pesar de que el papel del sector de la agricultura ha disminuido en las últimas décadas, de aproximadamente 25 por ciento al 3 por ciento del PIB nacional, este sector tiene el potencial de seguir contribuyendo de manera significativa a la economía de Panamá a través de ingresos por exportaciones, creación de empleos y seguridad alimentaria y nutricional nacional. Los sistemas de producción agrícola del país son diversos y permanecen sin explotar oportunidades considerables que podrían agregar valor mediante un mayor desarrollo y diversificación de la agroindustria, tanto para el consumo nacional como para la exportación. La financiación deberá fluir hacia las agroindustrias, así como hacia otros sectores, incluida la vivienda.

Resultado de Alto Nivel (OAN 1): Creación de empleos inclusivos

Objetivo 1.1 del MAP: Acceso a financiación y creación de empleo dirigida por el sector privado

Indicadores de los objetivos del MAP	Indicadores complementarios de avances	Programa del GBM
<p>Indicador 1.1.1: Porcentaje de micropréstamos a EPM en el total de micropréstamos (%) </p> <p><i>Línea de base:</i> 17 % (2022)</p> <p><i>Meta:</i> 30 % (2028)</p> <p><i>Fuente:</i> Sistema de Seguimiento de los Resultados del Desarrollo (DOTS, por sus siglas en inglés)</p>		<p>Financiamiento en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad de Panamá - (P178063) • Valora - Soporte a (43010) • Global Bank - Apoyo al financiamiento hipotecario para EPM u hogares dirigidos por mujeres (43578) • Banistmo - Apoyo a financiación de vivienda preferencial para PYMES (46951) • Línea de crédito renovable de corto plazo - Multibank, Lafise Panamá, Banistmo, Ficohsa (28121/33234/33837/36059)
<p>Indicador 1.1.2: Porcentaje de préstamos para PYMES a EPM en el total de préstamos para PYMES (%) </p> <p><i>Línea de base:</i> 9 % (2022)</p> <p><i>Meta:</i> 18 % (2028)</p> <p><i>Fuente:</i> DOTS</p>		<p>Garantías del OMGI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caja de Ahorros, Incumplimiento de obligaciones financieras por parte de una Empresa Estatal • Banco Nacional de Panamá, Incumplimiento de obligaciones financieras por parte de una Empresa Estatal
<p>Indicador 1.1.3: [Empleo directo (#)/ Empleo directo femenino (#)] </p> <p><i>Línea de base:</i> 15180/ 5222 (2022)</p> <p><i>Meta:</i> 16698/ 5745 (2028)</p> <p><i>Fuente:</i> DOTS</p>		<p>Financiamiento en trámite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BAC Panamá - apoyar el acceso a financiamiento para MIPYMES y EPM - (47864) • Turismo Sostenible y Agronegocios BIRF Por determinar Impulsar el sistema de innovación del país BIRF Por determinar • SAA en curso: El futuro de los empleos en CA y RD (P180012) Actualización 1 del PESF de Panamá (P179962) • Diagnóstico de la Supervisión de los Fondos Públicos de Pensiones (con SIACAP) • Evaluación de Pobreza y Equidad en Panamá (P180301) Ecologización del Sector Financiero en Panamá (IO 2110464) Iniciativa de Banca Sostenible de CFI CA (606404) • SAA en trámite: CPSD (Diagnóstico del Sector Privado del País); CCDR (Informe sobre el Clima y el Desarrollo del País); Evaluación Técnica posterior al programa del sector financiero (probablemente enfocada en mejorar los sistemas de pago y mejorar el acceso a la financiación)

Resultado de Alto Nivel (OAN 1): Creación de empleos inclusivos

Objetivo 1.2 del MAP: Mejora de la gestión financiera y aumento de la inversión pública

Este objetivo adopta un enfoque más amplio en comparación con el MAP anterior, que se centraba en la transparencia de la gestión presupuestaria. Resulta esencial apoyar la consolidación de los sistemas de gestión de recursos públicos, incluidos los módulos de inversión y activos públicos; al mismo tiempo que brinda apoyo a una mayor movilización de recursos internos. Se espera que esto mejore la prestación de servicios a hogares y empresas²¹. Movilizar la financiación privada para infraestructura también ayudará a crear espacio fiscal para inversiones y servicios.

Lógica de la intervención

Justificación del objetivo del MAP y el compromiso del GBM: Se debe reforzar la gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos por medio de prácticas y sistemas de gestión financiera pública (GFP) que sean sólidas, transparentes y responsables. Es fundamental seguir mejorando la calidad de la información sobre la GFP y la eficiencia operativa del sistema de GFP a fin de mejorar la eficiencia del gasto/inversión públicos y la gestión de activos. La calidad de la información es un concepto multidimensional que puede medirse en términos de la integridad, precisión, puntualidad, relevancia y fiabilidad de los datos de GFP. La eficiencia en la gestión financiera significa realizar tareas de manera oportuna y efectiva en relación con el costo, utilizando procesos estándares y simplificados, mediante el uso de servicios compartidos y aprovechando la tecnología de la información. Mientras tanto, una mayor movilización de recursos domésticos (DRM, por sus siglas en inglés) es clave para Panamá, tomando en consideración la reducción esperada de los ingresos no tributarios provenientes del Canal y del sector minero. Los ingresos, que representan sólo el 8 por ciento del PIB, no son suficientes para que el Estado lleve a cabo inversiones clave tanto en infraestructura humana como física y, mientras que se fortalecen otros servicios públicos clave para hogares y empresas. Al mismo tiempo, movilizar el financiamiento privado hacia la infraestructura creará un margen fiscal en el corto y mediano plazo y generará ganancias de eficiencia en la prestación de servicios.

Durante la última década, Panamá, junto con el apoyo del Banco Mundial, ha implementado una ambiciosa agenda de reforma de la GFP²². Las reformas se han enfocado en mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del gasto público. Panamá presentó una clasificación de programas que se ha puesto a prueba en varios ministerios. Una ley de contrataciones públicas actualizada aumenta la competencia, frena la corrupción e introduce la eficiencia ambiental y energética como criterios de evaluación. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha implementado sistemas de información de gran magnitud para contrataciones, Panamá Compra, y gestión financiera, Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO). El Banco también ha estado fortaleciendo la capacidad gubernamental con el fin de estructurar y contratar APP para proyectos de infraestructura pública, incluido el programa piloto en curso de rehabilitación y mantenimiento de la Carretera Panamericana Este con financiación privada por parte del Banco Mundial y con respaldo de la CFI.

Este objetivo es consistente con los lineamientos corporativos del GBM para los países de ingresos en discusión sobre el proceso de graduación (GDI) y con el objetivo del Gobierno de Panamá de mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas. El trabajo en esta área respaldará la calidad de los datos de GFP.

Lecciones aprendidas y nuevo conocimiento a nivel de programa: A pesar de los considerables logros, se requiere una mayor consolidación de las funciones básicas de la GFP y de sistemas más amplios de gestión de recursos públicos. Una mejor gobernanza e integración dentro del ecosistema de GFP reducirían la fragmentación, fortalecerían los controles de gastos y facilitarían el acceso a información integral, relevante y oportuna para apoyar la toma de decisiones. Fortalecer la capacidad para proteger los recursos de información y reaccionar ante los ataques cibernéticos es fundamental, ya que los sistemas gubernamentales se han convertido en el objetivo principal de los piratas informáticos, incluidos casos recientes de alto perfil en la región. La creación de capacidad interna es fundamental para la prestación de servicios y la sostenibilidad de la reforma de la GFP. La movilización de recursos a través de APP para infraestructura requiere esfuerzos sostenidos y duraderos y una estrecha colaboración entre las instituciones del GBM como base fundamental para atraer al sector privado en Panamá.

²¹ Bryn Welhem, Philipp Krause y Edward Hedger. 2013. "Linking Public Financial Management Dimensions to Development Priorities." Documento de trabajo No. 380 del Instituto de Desarrollo de Ultramar (mayo). Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

²² A través del Proyecto de Asistencia Técnica para la Eficiencia del Sector Público (P121492).

Resultado de Alto Nivel (OAN 1): Creación de empleos inclusivos

Objetivo 1.2 del MAP: Mejora de la gestión financiera y aumento de la inversión pública

Indicadores de los objetivos del MAP	Indicadores complementarios de avances	Programa del GBM
<p>Indicador 1.2.1: Mejor puntualidad de la información sobre ingresos, conforme a la medida del número promedio de días necesarios para que la información relativa a aranceles aduaneros e impuestos de importación esté disponible en el SIGFP </p> <p><i>Línea de base:</i> 30 (2023) <i>Meta:</i> 7 (2028) <i>Fuente:</i> Informe del MEF</p>	<p>SPI 1.2.1: Mayor exhaustividad de la información de GFP, conforme a la medida del número de sistemas de gestión de recursos que intercambian información con el SIGFP. </p> <p><i>Línea de base:</i> 4 (2023) <i>Meta:</i> 6 (2026) <i>Fuente:</i> Informe del MEF</p>	<p>Financiamiento en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación del Sistema de Gestión Financiera Pública (P180872) • Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública (P173484, RE) • Apoyo al Programa de APP de Panamá (P174535) • PCA/ACP - Apoyo a la ampliación del Canal de Panamá (26665)
<p>Indicador 1.2.2: Volumen de recursos movilizados a través de compromisos de APP</p> <p><i>Línea de base:</i> USD 0 (2023) <i>Meta:</i> USD 340 millones <i>Fuente:</i> Ministerio de Obras Públicas y MEF, estimado de los costos del contrato para la Rehabilitación, Mejoramiento y Mantenimiento por Estándares de Desempeño de la Carretera Panamericana Este</p>	<p>SPI 1.2.2: Mejor resiliencia de la información de GFP, conforme a la medida del porcentaje de procesos de seguridad de la información crítica en el MEF certificados en función de estándares internacionales </p> <p><i>Línea de base:</i> 0 % (2023) <i>Meta:</i> certificación de los procesos centrales (2026) <i>Fuente:</i> Informe del MEF</p>	<p>Garantías del OMGI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metro de Panamá, Línea 1, Incumplimiento de obligaciones financieras soberanas <p>Financiamiento en trámite:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carreteras por APP de la CFI Carretera Panamá Este (606451) Vía Costanera de Panamá (605053) • Proyecto de APP, Cuarta Línea de Transmisión ETESA (602084)
	<p>SPI 1.2.3: Número de compromisos de APP</p> <p><i>Línea de base:</i> 0 (2023) <i>Meta:</i> 3 (2026) <i>Fuente:</i> Ministerio de Obras Públicas y MEF</p>	<p>SAA en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de Pobreza y Equidad en Panamá (P180301) • Mejora de la resiliencia cibernética en Centroamérica (P180340) • SAA en trámite: • Revisión de Finanzas Públicas (Revisión de Finanzas Públicas)
	<p>SPI 1.2.4: Evaluación de opciones de eficiencia para movilización de ingresos y gastos </p> <p><i>Línea de base:</i> No (2024) <i>Meta:</i> Sí (2026) <i>Fuente:</i> Banco Mundial</p>	

Resultado de Alto Nivel (OAN 2): Desarrollo fortalecido e inclusivo de capital humano

El OAN 2 estuvo representado en el MAP anterior en el marco del Pilar 2, cuyo enfoque era en garantizar la inclusión y las oportunidades para las poblaciones marginadas e indígenas. Revertir la paralización de los resultados del capital humano a través de un acceso más inclusivo a servicios básicos de buena calidad en todo el país sigue continúa siendo un desafío para impulsar la prosperidad compartida.

Indicadores del Resultado de Alto Nivel	Fuente de los datos	Valor actual ²³
1. Índice de capital humano	Índice de capital humano del Banco Mundial https://data.worldbank.org/indicator/HD.HCI.OVRL	Valor actual (año)
2. Índice de cobertura universal de la salud (CUS)	Repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud de la OMS para CUS https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/universal-health-coverage-major	Valores actuales (año) de Cobertura de Servicios Esenciales de Salud y Gasto Catastrófico en Salud

Descripción del Resultado de Alto Nivel

Mejorar el acceso a servicios sociales más inclusivos y de mayor calidad es fundamental para promover el crecimiento y la productividad en Panamá, y, en particular, en las comarcas y territorios indígenas. Panamá tiene bajos niveles de logro educativo, altas tasas de deserción (particularmente en educación secundaria) y resultados de aprendizaje deficientes, muy por debajo de lo que se esperaría de un país con su nivel de ingresos. Esta situación frena los beneficios tanto individuales como colectivos de la acumulación de capital humano. De manera similar, el bajo acceso a la atención médica, en particular, entre las poblaciones vulnerables, ha obstaculizado el bienestar de la población de Panamá y, por extensión, su potencial de productividad general. Una sociedad sana y bien educada conduce a una fuerza laboral más innovadora, productiva y cohesiva. La inversión pública en educación, salud y sistemas de protección social no es adecuada ni eficiente, lo que limita las oportunidades de aprendizaje en todo el país, afecta de manera negativa el acceso a servicios de calidad e impide la protección de los grupos vulnerables a través de redes de seguridad eficaces para grupos vulnerables.

ODS relacionados

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; *Objetivo 3:* Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; *Objetivo 4:* Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; *Objetivo 10:* Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

²³ Los MAP dan seguimiento a las trayectorias de los indicadores del OAN pero no formulan valores objetivo.

Resultado de Alto Nivel (OAN 2): Desarrollo fortalecido e inclusivo de capital humano

Objetivo 2 del MAP: Mejor acceso y calidad de los servicios de salud, educación y agua

Éste es un nuevo objetivo del MAP. Gracias a un compromiso renovado en el sector de la salud, debido a la asistencia que se brindó durante la pandemia de COVID-19 y el apoyo que se brindó como parte del Proyecto de Pueblos Indígenas, el Gobierno de Panamá ha solicitado el apoyo técnico y financiero del GBM para intervenciones de fortalecimiento más amplio de los sistemas de salud con el objetivo de abordar brechas clave en el acceso y la calidad de la atención médica, incorporando las lecciones aprendidas y las estrategias exitosas que se utilizaron durante la pandemia. En el sector educativo, la considerable pérdida de aprendizaje que surgió a raíz de la pandemia de COVID-19, partiendo de niveles ya bajos, plantea el riesgo de graves efectos a futuro en la productividad y el bienestar que se observará durante muchas décadas si no se llega a abordar. Panamá forma parte de una iniciativa regional que busca agrupar lecciones e identificar los medios más eficientes y efectivos para abordar las pérdidas de aprendizaje, incluido el uso de tutorías intensivas y plataformas digitales para docentes y para la evaluación formativa de estudiantes. El Banco Mundial se está asociando con el BID, el FNUI, The Dialogue y otras agencias en la iniciativa de recuperación regional.

Lógica de la intervención

Justificación del objetivo del MAP y el compromiso del GBM: En su Plan de Gobierno 2019-2024, el gobierno nacional definió como objetivos principales garantizar el acceso universal a la atención de salud, con énfasis en las poblaciones vulnerables (poblaciones indígenas y no indígenas en zonas rurales), y mejorar la calidad de la atención mediante el fortalecimiento y creación de nuevas estrategias de atención primaria de salud (APS). Esto resulta particularmente pertinente, debido a que Panamá se caracteriza por presentar el doble desafío de una población que envejece y desigualdades persistentes en los resultados de salud y en el acceso a la atención médica entre los grupos de ingresos más altos y más bajos y entre las personas que viven en ciudades y las comunidades urbanas indígenas y marginadas. En primer lugar, se espera que el porcentaje de la población total mayor de 65 años aumente del 3.6 por ciento en 1950 al 18.9 por ciento en 2050, lo que aumentará el riesgo de desarrollar comorbilidades y enfermedades no transmisibles. En segundo lugar, las personas de mayor nivel socioeconómico tienden a vivir 7.18 años más que las del estrato más bajo y las que viven en zonas indígenas. El apoyo del GBM es particularmente relevante para incorporar las lecciones aprendidas y las estrategias exitosas con el fin de mejorar el acceso a la atención de salud entre las personas más vulnerables, incluida la telemedicina, dentro de la estrategia más amplia de la red de prestación de servicios en base a una atención primaria de salud de alta calidad. El Banco Mundial, mediante los SAA actual financiado por el Gobierno de Japón, ha desarrollado rigurosos análisis y fuertes asociaciones técnicas con agencias internacionales, incluida la OPS/OMS, las cuales consideran al BM como un socio esencial para el diálogo y el financiamiento del sector de la salud, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de la equidad y calidad en la atención primaria de salud y a la ampliación del acceso a los servicios a través de la telemedicina. Panamá es uno de los países piloto de la Alianza por la Atención Primaria de Salud en las Américas, una nueva alianza entre el Banco Mundial, la OPS y el BID. La CFI no ha invertido en el sector privado de salud en Panamá, sin embargo, está explorando con entusiasmo posibles oportunidades de inversión, especialmente en áreas que podrían reducir las disparidades de género que tienden a afectar de manera desproporcional a las mujeres en comunidades vulnerables.

La calidad de la educación, incluidas la lectura temprana, la aritmética y las habilidades socioemocionales y digitales, es fundamental para la productividad, la armonía social y el crecimiento. El logro educativo general de Panamá, tanto en acceso como en resultados de aprendizaje, se encuentra muy por debajo del promedio de países de altos ingresos comparables. El GBM tiene una larga trayectoria de trabajo en educación en Panamá y en otras partes de América Central, y su participación continua en el marco del MAP complementará los esfuerzos en otras áreas para mejorar el crecimiento y la equidad. A pesar de que la CFI no cuenta con inversiones en el sector de la educación privada en Panamá, la presencia de múltiples limitaciones de capital humano podría generar oportunidades atractivas para su participación. La CFI continuará explorando proyectos para apoyar el sector educativo de Panamá, especialmente en áreas donde las habilidades se traducen directamente en oportunidades del mercado laboral que fomentan la productividad y el crecimiento.

Instituciones, inclusión y género: Entre las políticas públicas de alta prioridad del gobierno se encuentran promover la inclusión económica de las personas pobres y vulnerables, garantizar que las asignaciones presupuestarias destinadas a las personas pobres estén vinculadas a sus necesidades, brindar servicios públicos eficaces en los territorios indígenas y evaluar las redes de seguridad social (SSN, por sus siglas en inglés) con el fin de garantizar que cumplan con los objetivos prioritarios. Sin embargo, a pesar de la firme respuesta del gobierno para proteger los ingresos de los hogares a través de programas sociales, las secuelas de la pandemia tuvieron un fuerte impacto en los grupos vulnerables y la carga fiscal de las transferencias

Resultado de Alto Nivel (OAN 2): Desarrollo fortalecido e inclusivo de capital humano

Objetivo 2 del MAP: Mejor acceso y calidad de los servicios de salud, educación y agua

sin suficiente focalización plantea desafíos para el uso eficiente de los recursos públicos. El difícil acceso a los servicios en los territorios indígenas se ve exacerbado por los bajos niveles de inversión pública y la capacidad limitada de las agencias gubernamentales para planificar y coordinar las inversiones públicas en todos los sectores y tomando en cuenta a las Autoridades Indígenas. El fortalecimiento de la capacidad de estos actores e instituciones para planificar y prestar servicios, junto con el apoyo para crear y prestar servicios básicos, promoverá su mayor acceso e inclusión.

Lecciones aprendidas y nuevo conocimiento a nivel de programa: El Banco Mundial, a través de su compromiso crediticio y técnico actual, ha establecido un proceso participativo de compromiso con múltiples actores dentro del sector de la salud (dentro y fuera del Ministerio de Salud) con el fin de adquirir una comprensión con mayor profundidad de los principales problemas de salud en Panamá y trabajar con partes interesadas clave para definir posibles soluciones. Las cuestiones centrales destacadas en los informes técnicos del Banco Mundial incluyen: (1) la necesidad de fortalecer el sistema de atención primaria de salud y la integración de la atención, incorporando enfoques remotos (telemedicina) y móviles que puedan beneficiar a las personas más vulnerables; (2) alto gasto de bolsillo, lo cual conlleva a un impacto desproporcionado en los hogares más pobres; (3) altas ineficiencias en las cadenas de suministro farmacéutico, lo cual afecta los precios al consumidor; (4) baja capacidad para gestionar y dar seguimiento al desempeño del sistema en cuanto a la calidad de la atención (tanto técnica como experiencial); (5) baja autonomía y capacidad para ajustar el sistema de manera que tome en consideración las necesidades locales; (6) un fuerte potencial para aprovechar una mayor conectividad y tecnología de la información para brindar servicios, como lo demuestra la experiencia positiva en el uso de la telemedicina para el seguimiento de pacientes con enfermedades crónicas durante la pandemia; y (7) baja capacidad para la gestión integrada de desechos sólidos a nivel nacional, regional y local, lo cual plantea riesgos para la salud y el medio ambiente, en caso de que se presenten futuras emergencias. En el sector educativo, muchos países han implementado programas de recuperación de aprendizaje tanto a nivel primario como secundario, incluyendo intervenciones digitales que se aplicarían en Panamá.

Indicadores de los objetivos del MAP

Indicador 2.1: Porcentaje de la población incluida en las metas de población prioritarias del plan nacional que están vacunadas contra la COVID-19, desagregada por género

Línea de base: 0 % (2022)

Meta: 84 % (2024)

Fuente: Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19

Indicadores complementarios de avances

SPI 2.1: Porcentaje del personal de instituciones de salud con prioridad que reciben apoyo para la gestión integrada de desechos y que han sido capacitados en gestión integrada de residuos

Línea de base: 0 % (2022)

Meta: 80 % (2024)

Fuente: Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19

Programa del GBM

Financiamiento en curso:

- Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19 de Panamá (P173881) and AF
- Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575)
- DPL de Respuesta a la Pandemia y Recuperación del Crecimiento de Panamá 2

Resultado de Alto Nivel (OAN 2): Desarrollo fortalecido e inclusivo de capital humano

Objetivo 2 del MAP: Mejor acceso y calidad de los servicios de salud, educación y agua

Indicadores de los objetivos del MAP

Indicador 2.2: Porcentaje de pacientes que informan estar “satisfechos” o “muy satisfechos” con su consulta de telemedicina

Línea de base: 70 % (2022)

Meta: 80 % (2024)

Fuente: Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19

Indicador 2.3: Número de escuelas ubicadas en Territorios Indígenas que implementan el nuevo o ampliado IBE  

Línea de base: 121 (2023)

Meta: 176 (2028)

Fuente: Proyecto de PI

Indicador 2.4: Porcentaje de inversiones nacionales dentro de los Territorios Indígenas, registradas en el SINIP, que se ajustan al Plan de PI y que han realizado consultas con las Autoridades Indígenas pertinentes  

Línea de base: 0 (2023)

Meta: 75 (2028)

Fuente: Proyecto de PI

Indicador 2.5: Incremento del porcentaje de beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas con clasificación socioeconómica actualizada en el RENAB

Línea de base: 40 % (2023)

Meta: 80 % (2028)

Fuente: RENAB-MIDES

Indicador 2.6. Número de Sistemas de Suministro de Agua y Saneamiento (WSS, por sus siglas en inglés) en comunidades indígenas beneficiarias actualizados o recientemente integrados al SIASAR  

Línea de base: 0 (2023)

Meta: 150 (2025)

Fuente: Proyecto de PI

Indicadores complementarios de avances

SPI 2.2.a: Consultas relativas a la hipertensión entre pacientes de las Comarcas Indígenas realizadas a través de servicios de telemedicina, desagregadas por género 

Línea de base: 0 (2022)

Meta: 100 (2024)

Fuente: Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19

SPI 2.2.b: Existe un sistema electrónico para recopilar comentarios de los usuarios del programa sobre el programa de telemedicina, y el MINSA ha considerado los comentarios en la ampliación del programa *Línea de base:* No (2022) *Meta:* Sí (2024)

Fuente: Proyecto de Respuesta de Emergencia al COVID-19

SPI 2.4: Plan Nacional de Accesibilidad Universal promulgado 

Línea de base: No (2023)

Meta: Sí (2024)

Fuente: Secretaría Nacional De Discapacidad (SENADIS)

SPI 2.5: Porcentaje de mujeres que participan en la Mesa Redonda sobre los PI como miembros oficiales de la delegación de estructuras tradicionales 

Línea de base: 8 (2023)

Meta: 30 (2026)

Fuente: Proyecto de PI

SPI 2.6: Nueva ley del RENAB promulgada

Línea de base: No (2023)

Meta: Sí (2026)

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Programa del GBM

Financiamiento en trámite:

- Propuesta de nuevo proyecto de fortalecimiento del sistema de salud (tentativo)

SAA en curso:

- Fortalecimiento del Sistema de Salud de Panamá para el Contexto posterior al COVID-19 (P175211)
- Evaluación de Pobreza y Equidad en Panamá (P180301) Revisión de Capital Humano (P177403)
- Inclusión Social en ALC - (P175383): Plan Nacional de Accesibilidad para Personas con Discapacidad en Panamá
- Panamá: Ampliación de un Modelo de Comunidad para Padres en los Territorios Indígenas (P502459)

SAA en trámite:

- Calidad y acceso a la atención a través de la digitalización (explorar opciones de TF y recursos de BB)

Resultado de Alto Nivel (OAN 3): Mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático

Este OAN se fundamenta en el Pilar 3 del MAP anterior, relativo al refuerzo de la resiliencia y la sostenibilidad. Continúa apoyando una mejor gestión del riesgo de desastres, la adaptación y mitigación del cambio climático, e introduce un enfoque a mayor profundidad para fomentar el crecimiento verde.

Indicadores del Resultado de Alto Nivel	Fuente de los datos	Valor actual ²⁴
3. Índice del país de Gain	Índice del país de Gain https://gain.nd.edu/our-work/country-index	Valor actual: 49.5, puesto #81 (2020)
4. Índice de Gestión para América Latina y el Caribe (INFORM ALC)	Índice de riesgo de INFORM http://www.inform-index.org/Subnational/LAC	Valor actual: 3.9, puesto #79 (2023)
5. Emisiones de CO2 (balance neto de carbono)	Inventario nacional de gases de efecto invernadero según reportes a través del BUR/BTR del país	Valor actual: carbono negativo (sí)

Descripción del Resultado de Alto Nivel

A nivel mundial, Panamá ocupa el puesto 14.º entre los países más expuestos a múltiples impactos del cambio climático según su superficie terrestre²⁵. Los impactos previstos del cambio climático incluyen, entre otros, una mayor incidencia e intensidad de cultivos deficientes; mayor intensidad del estrés térmico en la producción de cultivos y en las poblaciones vulnerables; pérdida de biodiversidad y bosques; reducción de la calidad y cantidad del agua; y una mayor incidencia de los impactos en la salud humana relacionados con el clima²⁶. Los fenómenos meteorológicos extremos, como tormentas intensas, inundaciones y sequías, que se atribuyen al cambio climático, están afectando de manera negativa y con mayor regularidad los sustentos de las personas que viven en regiones rezagadas, predominantemente mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes. Las zonas más vulnerables incluyen territorios indígenas (comarcas) en el archipiélago de San Blas en la comarca Guna Yala y la comarca Ngäbe-Buglé en Bocas del Toro. Estas amenazas socavan la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y la capacidad de las familias que viven en zonas rurales para asegurar alimentos y nutrición y generar ingresos. También aumenta la migración interna, incluida la de los pueblos indígenas a las zonas urbanas, lo que afecta su capacidad para conservar sus sustentos tradicionales y su cosmovisión de desarrollo.

Los fenómenos extremos relacionados con el clima también están alterando los sistemas de energía y transporte. Las alteraciones en la infraestructura plantean costos equivalentes a más del 1 por ciento del PIB cada año en Panamá²⁷. Por ejemplo, la urbanización en la cuenca del río Tocumen, que contiene parte de la infraestructura de transporte clave de Panamá, ha provocado una grave pérdida de ecosistemas y sus servicios relacionados. En esta zona, se estima que el daño medio anual a las edificaciones relacionado con las inundaciones corresponde a USD 3.1 millones²⁸. La continuación del reciente patrón de desarrollo a lo largo de la llanura aluvial costera de la ciudad de Panamá, que implica el relleno de manglares antes de la expansión urbana, aumentaría de manera sustancial los riesgos de inundaciones en la cuenca de Tocumen, más notablemente en el Aeropuerto Internacional de Tocumen²⁹. La degradación de los ecosistemas, junto con la expansión urbana dentro de las llanuras aluviales, ha incrementado tanto la frecuencia de los peligros de inundaciones como el número de personas, edificios, empresas e infraestructura expuestos a inundaciones en las zonas urbanas.

²⁴ Los MAP dan seguimiento a las trayectorias de los indicadores del HLO pero no formulan valores objetivo.

²⁵ Evaluación de Vulnerabilidad de Panamá. Portal de Conocimientos sobre el Cambio Climático. <https://climateknowledgeportal.worldbank.org/country/panama/vulnerability>

²⁶ Banco Mundial 2011. Perfil de país sobre riesgo y adaptación climáticos. https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2018-10/wb_gfdr_climate_change_country_profile_for_PAN.pdf

²⁷ Banco Mundial. 2021. "A roadmap for Climate Action in Latin America and the Caribbean 2021-2025". Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38001/English.pdf>.

²⁸ Banco Mundial. 2020. "Flood risk and coastal assessment of the Tocumen River and prioritization of hybrid infrastructure for urban flood risk reduction in Panama City". Washington, D.C.: Banco Mundial.

²⁹ Ibid.

Resultado de Alto Nivel (OAN 3): Mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático

Se estima que el costo anual de los fenómenos meteorológicos extremos oscila entre USD 125 y 150 millones (0.36 por ciento a 0.42 por ciento del PIB)³⁰, lo que tendría efectos significativos sobre el crecimiento económico a largo plazo. Los principales contribuyentes al PIB del país³¹, incluido el Canal de Panamá, dependen en gran medida de la gestión sostenible de los bosques y recursos naturales de Panamá, los cuales se espera que se vean afectados por los impactos del cambio climático. La región del Canal ya ha sufrido un aumento de temperatura de aproximadamente 1.1 °C, y esto podría llegar hasta 3.6 °C en 2100, lo que plantea impactos de gran envergadura en la escorrentía de agua y sequías extremas³².

ODS relacionados

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; *Objetivo 8:* Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; *Objetivo 9:* Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; *Objetivo 11:* Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; *Objetivo 13:* Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; *Objetivo 14:* Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; *Objetivo 15:* Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 3.1 del MAP: Mayor resiliencia y mitigación del clima

Es posible que el cambio climático tenga impactos potenciales en casi todos los aspectos del desarrollo socioeconómico de Panamá. Por un lado, Panamá es vulnerable a los choques y el cambio climático, que pueden exacerbar la pobreza y la desigualdad y sus impactos representan una carga fiscal adicional. Las zonas rurales serán las que más sufrirán a causa de los fenómenos de La Niña y El Niño y las pérdidas de productividad agrícola asociadas, lo que a su vez incrementaría la atracción gravitacional de las ciudades. Mientras tanto, el aumento del nivel del mar y la erosión costera podrían desplazar a millones de personas y poner en peligro los sustentos a lo largo de costas e islas pobladas. Panamá está bien dotado de fuentes de energía renovables (hidráulica, solar y eólica) las cuales, si se desarrollan y utilizan de manera efectiva, podrían poner a Panamá en una trayectoria baja en carbono al descarbonizar su sector energético.

Lógica de la intervención

Justificación del objetivo del MAP y el compromiso del GBM: El MAP apoyará los esfuerzos del gobierno para promover intervenciones mejoradas inteligentes en el ámbito climático para implementar la Agenda de Transición Energética (ATE) 2020-2030 con el objetivo de descarbonizar los sectores de energía y transporte. El GBM brinda apoyo a la Secretaría de Energía (SNE) y a la Agencia Reguladora (ASEP), por medio de los DPL y la AT, para implementar la ATE, contribuyendo a una transición energética firme y a la agenda de descarbonización en Panamá. Las diversas AT incluyen una evaluación sobre una estrategia de eficiencia energética, el acceso universal a cocina y electricidad limpias, la reforma de los subsidios para el GLP y el hidrógeno verde para el sector marítimo. El MAP también apoyará la implementación de mecanismos de fijación de los precios del carbono y otros instrumentos de financiación para la mitigación.

El sector del transporte es el que más contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero en Panamá, y representa el 23 por ciento de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en el país. Por lo tanto, la descarbonización del sector del transporte es esencial para cumplir con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) del país. La mejora de la movilidad urbana puede contribuir significativamente a este objetivo. En las zonas urbanas, todavía son necesarias las mejoras relacionadas con el transporte para construir un entorno más sostenible e inclusivo y aprovechar al máximo las oportunidades económicas de las ciudades. A través del DPL 1 y 2 de Crecimiento Verde, el Banco

³⁰ FMI. 2020. "Panama: Selected Issues". Informe del País No. 20/125 del FMI. Washington, DC: FMI.

³¹ En 2018, la contribución de los sectores económicos clave al PIB de Panamá fue la siguiente: agricultura 2 %, industria 29 %, manufactura 6 % y servicios 63,1 %. Consulte <https://wdi.worldbank.org/table/4.2>.

³² Banco Mundial. 2020. "Harnessing Biodiversity for Sustainable Rural Livelihoods in Panama". Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/results/2020/10/16/harnessing-biodiversity-for-sustainable-rural-livelihoods-in-panama>.

Resultado de Alto Nivel (OAN 3): Mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático

Objetivo 3.1 del MAP: Mayor resiliencia y mitigación del clima

Mundial participa en la implementación de la agenda de vehículos eléctricos. El DPL 1 y 2 de Crecimiento Verde también apoyará el programa de reforma de Panamá para conservar y gestionar de manera sostenible el capital natural para un crecimiento resiliente al: (i) fortalecer el marco estratégico de cambio climático del país y promover aspectos de inclusión para un desarrollo resiliente bajo en carbono mediante la presentación a la Asamblea del Proyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático; (ii) incorporar el clima en la gestión financiera pública y apoyar un gasto gubernamental consistente con la mitigación y adaptación al cambio climático mediante la identificación adecuada de los proyectos de inversión pública; (iii) promover el turismo basado en la naturaleza como sector estratégico para un crecimiento verde e inclusivo; y (iv) fortalecer la resiliencia climática y promover un enfoque de crecimiento azul con perspectiva que responda al género para restaurar y conservar los ecosistemas marino-costeros mediante la promulgación de la Política de Océanos de Panamá.

La mitigación del riesgo de desastres (DRM) constituye un componente de importancia para la resiliencia climática. A través del CAT-DDO y la asistencia técnica, el MAP apoyará reformas políticas, regulatorias e institucionales que permitan al Gobierno de Panamá: (i) fortalecer el marco institucional para la gestión y respuesta al impacto del clima y el riesgo de desastres en un escenario posterior al contexto de COVID-19; (ii) fortalecer las capacidades de identificación de peligros climáticos y evaluación del riesgo de desastres; (iii) desarrollar responsabilidades territoriales para la GRD aumentando la autoridad y responsabilidades de los gobiernos subnacionales en materia de uso de la tierra y planificación de inversiones territoriales tomando en consideración los riesgos; y (iv) desarrollar un sistema de protección social adaptable para aumentar la resiliencia de las personas pobres y vulnerables. Para complementar el Cat-DDO, también resulta importante resaltar que Panamá es miembro del Programa de Aseguramiento Contra Riesgo Catastrófico en Centroamérica y el Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés) desde 2018, y ha adquirido pólizas de exceso de lluvia para proteger contra los peligros climáticos. Este año, el gobierno está considerando ampliar la protección, para incluir una política contra terremotos.

La crisis de COVID-19 enfatizó la importancia de las SSN para construir una recuperación contra choques más resiliente e inclusiva mediante la protección del capital humano y al brindar ayuda a los trabajadores vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales, para regresar al empleo productivo. El programa de respuesta a emergencias Panamá Solidario mitigó con éxito los aumentos de la pobreza en 2020 y compensó por completo el impacto de la pandemia en la pobreza en 2021.

Lecciones aprendidas y nuevo conocimiento a nivel de programa: El MAP fortalecerá la capacidad del país para acceder a los mercados de carbono: el BM apoyará al gobierno a través de AT no reembolsable en el desarrollo de un programa nacional para la gestión de pasivos contingentes derivados de desastres. Esto incluirá evaluar los probables impactos fiscales de los peligros naturales materializados, así como apoyar la adopción por parte del gobierno de políticas clave que tengan como finalidad: (i) reducir el impacto fiscal de los desastres sobre las finanzas públicas, ayudando así a proteger la sostenibilidad fiscal; (ii) responder de manera más eficiente a los choques provocados por desastres mediante el fortalecimiento de los marcos regulatorios pertinentes, generando información viable, diversificando la cartera de instrumentos de financiamiento de riesgo soberano y promoviendo inversiones resilientes; y (iii) aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables frente a los choques externos provocados por la materialización de peligros naturales mediante el diseño de un programa de transferencia monetaria de emergencia. El programa de respuesta de emergencia Panamá Solidario mitigó con éxito los aumentos de la pobreza en 2020 y compensó completamente el impacto de la pandemia en la pobreza en 2021.

Resultado de Alto Nivel (OAN 3): Mayor resiliencia y mitigación de los impactos naturales y al cambio climático

Objetivo 3.1 del MAP: Mayor resiliencia y mitigación del clima

Indicadores de los objetivos del MAP	Indicadores complementarios de avances	Programa del GBM
<p>Indicador 3.1: Áreas protegidas en el marco de una mayor eficacia de la gestión (ha) </p> <p><i>Línea de base:</i> 0 (2023) <i>Meta:</i> 428,187 (2028) <i>Fuente:</i> Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad de Panamá (P178063)</p> <p>Indicador 3.2: Se alcanza la deforestación neta cero de manglares en Áreas Nacionales Protegidas</p> <p><i>Línea de base:</i> No (2023) <i>Meta:</i> Sí (2028) <i>Fuente:</i> DPL sobre Resiliencia Climática y Crecimiento Verde (P179817)</p> <p>Indicador 3.3: Porcentaje de hogares pobres y vulnerables afectados por un desastre, incluidos aquellos causados por choques climáticos, los cuales reciben una transferencia monetaria de emergencia </p> <p><i>Línea de base:</i> 0 (2023) <i>Meta:</i> 40 % (2028) <i>Fuente:</i> Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>SPI 3.1: Área de paisajes que cumplen con una certificación nacional o internacional de terceros que incorpora consideraciones de biodiversidad (ha) </p> <p><i>Línea de base:</i> 0 (2023) <i>Meta:</i> 700 (2026) <i>Fuente:</i> Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad de Panamá (P178063)</p> <p>SPI 3.2: Número de fincas de agroturismo con certificación</p> <p><i>Línea de base:</i> 0 (2023) <i>Meta:</i> 480 (2026) <i>Fuente:</i> DPL sobre Resiliencia Climática y Crecimiento Verde (P179817)</p> <p>SPI 3.3: Programa de Transferencia Monetaria de Emergencia creado </p> <p><i>Línea de base:</i> No (2023) <i>Meta:</i> Sí (2026) <i>Fuente:</i> Ministerio de Desarrollo Social y Crecimiento Verde (P179817)</p>	<p>Financiamiento en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> DPL sobre Resiliencia Climática y Crecimiento Verde (P179817) Asociación para la Preparación de Mercados (P179771) Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad de Panamá (P178063) Segundo DPL de GRD con CAT-DDO (P174191) Banco General S. - Apoyo al sector hipotecario y financiación de proyectos inteligentes con respecto al clima (42008) <p>Financiamiento en trámite:</p> <ul style="list-style-type: none"> DPL 2 sobre Resiliencia Climática y Crecimiento Verde <p>SAA en curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> PASA Apoyo a la Transición Energética en CA y RD (P178163) Iniciativa de Banca Sostenible de CFI CA (606404) Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Pasivos Contingentes ante Desastres para una Recuperación Resiliente e Inclusiva en Centroamérica (P500435) Apoyo a la Transición Energética en CA y RD (P178163) Apoya al Ministerio de Desarrollo Social en el diseño de un sistema de protección social adaptativo (PE-P174191-SPN-TF0C1956) <p>SAA en trámite:</p> <ul style="list-style-type: none"> SAA Regional para el Corredor Marino del Océano Pacífico Este Tropical (P179640) Herramienta de prueba de estrés (STT, por sus siglas en inglés) - SAA hacia una protección social sensible a los choques en ALC

Las comarcas eran el hogar de más de un tercio de las personas pobres de Panamá en 2019.

ANEXO 2. MARCO DE ALIANZA CON EL PAÍS DE PANAMÁ AF2015-2021: REVISIÓN DE FINALIZACIÓN Y APRENDIZAJE

REVISIÓN DE FINALIZACIÓN Y APRENDIZAJE DE PANAMÁ AF2015-2021

Introducción

La presente Revisión de Finalización y Aprendizaje (CLR) evalúa el diseño y la implementación del Marco de Alianza con el País (MAP) del Grupo del Banco Mundial (GBM) para los años fiscales 2015-2021 para Panamá y evalúa las lecciones aprendidas a fin de aportar información para el desarrollo del próximo MAP. El Directorio Ejecutivo del GBM analizó la estrategia el 2 de marzo de 2015 (Informe No. 93425-PA) y se actualizó mediante la Revisión de Desempeño y Aprendizaje (PLR) del 29 de junio de 2018 (Informe No. 123665-PA). El período del MAP culminó formalmente en junio de 2021. Esta revisión: (a) evalúa los resultados del programa del MAP, según su medida en el marco de resultados del MAP hasta el año fiscal 2021; (b) evalúa el desempeño del GBM en el diseño e implementación del programa MAP hasta el año fiscal 2021, incluida la consonancia con los objetivos dobles del GBM de erradicar la pobreza extrema e incrementar la prosperidad compartida; y (c) describe las lecciones aprendidas que aportaran información para el diseño del MAP de seguimiento para los años fiscales de 2024-228. El enfoque del MAP mantuvo su validez para respaldar la respuesta del gobierno a la pandemia de COVID-19, y el CLR informa sobre eventos clave ocurridos entre la segunda mitad del año calendario de 2021 y el 2023.

El MAP para los años fiscales 2015-2021 se inició en un momento en que un nuevo gobierno buscaba abordar los desafíos estructurales del país. La alta y constante tasa de crecimiento económico de Panamá había comenzado a disminuir y, aunque el país se encontraba en camino de convertirse en una economía de altos ingresos, sus indicadores de capital humano, servicios sociales y capacidad institucional se encontraban significativamente a la zaga. La economía de Panamá estuvo marcada por altos niveles de desigualdad, con un índice de Gini entre los más altos de la región. El gobierno había definido un ambicioso Plan Estratégico de Desarrollo (PED), que buscaba mantener un alto crecimiento mediante la diversificación de la economía del país y el fortalecimiento del acceso a los servicios básicos, la gestión de los recursos naturales y las instituciones públicas. El MAP fue diseñado para respaldar estas prioridades clave de desarrollo.

El MAP se creó en torno a tres pilares que se refuerzan mutuamente: (i) apoyar un crecimiento elevado y continuo; (ii) garantizar la inclusión y oportunidades para los grupos marginados e indígenas; y (iii) reforzar la resiliencia y la sostenibilidad. Aparte de reflejar las prioridades del SCD, los pilares se basaron en las recomendaciones del Diagnóstico Sistemático del País (SCD) de 2015, las ventajas comparativas del GBM y las lecciones de la experiencia. La Revisión de Desempeño y Aprendizaje (PLR) de 2018 adaptó el programa, los indicadores y las metas del MAP a fin de reflejar y abordar los factores que afectan la implementación del programa, incluida la capacidad limitada del sector público, los riesgos fiduciarios persistentes y la capacidad financiera del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF). Se realizaron cambios adicionales para respaldar la respuesta del gobierno a la emergencia de la pandemia de COVID-19 a partir de 2020 (Adjunto 3). Conforme a la autoevaluación realizada por el equipo de país para este CLR (Adjunto 2), el resultado general de desarrollo del MAP tiene una calificación de *moderadamente insatisfactorio*, y el desempeño general del GBM en el diseño e implementación del MAP tiene una calificación de *aceptable*.

Durante el período del MAP, el Directorio Ejecutivo del GBM aprobó ocho operaciones, por un monto neto asegurado de USD 1240 millones. Estas operaciones incluyeron una serie programática de tres préstamos para Políticas de Desarrollo (DPL) de Prosperidad Compartida (P151804, P154819, P166159), por una suma total de USD 700 millones, los cuales apoyaron los esfuerzos del gobierno para promover el desarrollo humano, el

crecimiento económico sostenible y el fortalecimiento institucional, así como tres operaciones de préstamo de inversión: el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Protección e Inclusión Social (SSPISP, por sus siglas en inglés, aprobado por un monto de USD 75 millones en 2015, P155097); el Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (aprobado por monto de USD 65 millones en 2017, P154275); y el Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (aprobado por monto de USD 80 millones en 2018, P157575). En el año fiscal de 2020, el GBM aprobó un préstamo de emergencia de USD 20 millones en respuesta a la pandemia de COVID-19 (P173881) y en el año fiscal de 2021, el primero de una serie programática de dos DPL (USD 300 millones, P174107) destinados a apoyar políticas que protejan a los grupos vulnerables y promuevan la recuperación económica.

El Banco Mundial trabajó en estrecha colaboración con la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) para apoyar el desarrollo del sector privado y el fortalecimiento de la infraestructura en Panamá. La CFI aseguró un total de USD 955.6 millones durante el período de los años fiscales de 2015–2021, incluido financiación a largo y corto plazo destinadas a apoyar a instituciones financieras cuya focalización se centra en viviendas asequibles, empresas propiedad femenina, banca verde y pequeñas y medianas empresas (PYMES), así como para financiar el desarrollo de infraestructura crítica, incluida la ampliación del Canal de Panamá y el parque eólico de Penonomé. La participación del OMGI en Panamá consistió en cuatro proyectos en los sectores financiero y de infraestructura que observaron una exposición bruta total pendiente de USD 1,178 millones a finales del año fiscal 2021, lo que, en ese momento, representaba la exposición a nivel de país más alta del OMGI en América Latina y entre los cinco primeros lugares de países a nivel mundial. Durante el período del MAP, el OMGI emitió tres nuevas garantías: (i) USD 250 millones para el banco estatal Caja de Ahorros con el objetivo de apoyar un mayor acceso al financiamiento de viviendas asequibles entre hogares de ingresos bajos y medianos; (ii) USD 150 millones adicionales para la Caja de Ahorros para apoyar préstamos de capital de trabajo para PYMES afectadas por la crisis de COVID-19; y (iii) USD 533 millones para el banco estatal Banco Nacional de Panamá (BNP) destinados a apoyar la creación de un Fondo Fiduciario, bajo administración del BNP y con el patrocinio conjunto del BNP y el Gobierno de Panamá, con un doble propósito de proporcionar (a) liquidez de emergencia a los bancos con el fin de apoyar al sector financiero del país en un momento de presión debido a la crisis de COVID-19, y (b) crédito a los bancos nacionales para la concesión de subpréstamos a las PYMES y empresas de sectores clave afectados por la pandemia. Los préstamos con garantía del OMGI sirvieron de complemento para una línea de crédito creada por el Fondo Monetario Internacional para apoyar al Gobierno de Panamá, la cual también se utilizó para financiar el Fondo Fiduciario.

Avances hacia los resultados de desarrollo

el avance general hacia el logro de los resultados de desarrollo del MAP tiene una calificación de moderadamente insatisfactorio. Esta sección evalúa el desempeño del programa general del MAP, en base a los resultados y al marco de resultados conforme a las revisiones del PLR de 2018. Se alcanzaron o prácticamente se alcanzaron la mitad de los objetivos del MAP, con avances notables en el aumento del volumen de carga que pasa por el Canal de Panamá; el aumento de la fiabilidad del suministro energético de Panamá a través de una mejor planificación sectorial, estándares de eficiencia energética y una combinación energética más diversa y de menor intensidad de carbono; y el fortalecimiento de la resiliencia ante los desastres naturales al mejorar el marco institucional y legal para promover la reducción del riesgo y reducir la vulnerabilidad fiscal y física a los desastres en sectores clave. El apoyo del Banco Mundial para mejorar las soluciones de movilidad basadas en la tecnología en el sector del transporte y mejorar la capacidad de gestión de la contaminación en el sector de las aguas residuales observó menor éxito a causa de la cancelación del proyecto debido a la falta de interés gubernamental y de progreso en la implementación. El logro del indicador del MAP sobre el aumento de la transparencia en la gestión presupuestaria mediante la publicación de los estados financieros consolidados del gobierno se vio retrasado, debido a que, a la fecha, la institución fiscalizadora superior no ha emitido una opinión al respecto.

Entre los tres pilares, el MAP definió 12 indicadores de resultados respaldando siete objetivos clave de desarrollo.

En la etapa del PLR se reemplazaron cuatro por indicadores que reflejaban de mejor manera el apoyo brindado y se revisaron cuatro para definir con mayor precisión los planes de apoyo y capturar de mejor manera los cronogramas y las metas. Se abandonó un indicador sobre el aumento del número de comunidades con servicios sostenibles en zonas rurales de suministro de agua y saneamiento ya que el proyecto de suministro de agua y saneamiento en zonas rurales previsto no se materializó. Se agregaron tres indicadores completamente nuevos, centrados en la transparencia presupuestaria, el financiamiento y seguros de riesgos y la protección de la biodiversidad, conforme a los objetivos bajo los cuales se habían alcanzado otros indicadores. Esto elevó el número total de indicadores de resultados a ser evaluados en el marco de este CLR a 14, de los cuales el 43 por ciento fue completamente alcanzado, el 28 por ciento fue práctica o parcialmente alcanzado y el 29 por ciento no fue alcanzado (Tabla 1).

El seguimiento del avance en el objetivo 4 del MAP, inclusión productiva en los programas de asistencia social, presenta un desafío debido a que no se incorporaron los cambios previstos en la matriz final del MAP tal como se refleja en el PLR de 2018. Se pretendía, conforme a los lineamientos de este objetivo, revisar uno de los tres indicadores originales para una mejor captura de los programas sociales que se brindan a quienes se encuentran en el quintil de ingresos inferior. Se pretendía eliminar otro indicador, ya que el GBM ya no lo respaldaba luego de la primera reestructuración del SSPISP en noviembre de 2018. Sin embargo, accidentalmente, estos cambios previstos no se incluyeron en la matriz de resultados finales del PLR. Como tal, el CLR intenta tanto informar sobre el avance en comparación con los indicadores originales como explicar el avance conforme al objetivo 4 de manera más amplia.

TABLA 4. Resumen de los Resultados de Desarrollo del MAP y Calificaciones del Indicador de Resultados

Resultado del MAP	Calificaciones del Resultado General	Calificaciones del Indicador de Resultados			
		Alcanzado	Prácticamente alcanzado	Parcialmente alcanzado	No alcanzado
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO					
Moderadamente insatisfactorio					
Objetivo 1: Apoyar una mejor logística y conectividad	Parcialmente alcanzado	1			1
Objetivo 2: Incrementar la fiabilidad del suministro energético	Alcanzado	2			
Objetivo 3: Mejor transparencia y capacidad de gestión presupuestaria	Parcialmente alcanzado			1	1
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS					
Moderadamente insatisfactorio					
Objetivo 4: Complementar la asistencia social con inclusión productiva	Parcialmente alcanzado		1	1	1
Objetivo 5: Mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento	Parcialmente alcanzado			1	
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD					
Moderadamente satisfactorio					
Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales	Alcanzado	3			
Objetivo 7: Apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos en áreas prioritarias	No alcanzado				1
Total		6 (43 %)	1 (7 %)	3 (21 %)	4 (29 %)

PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO

Moderadamente insatisfactorio

El avance hacia los resultados generales de los pilares fue irregular, con tres de seis objetivos alcanzados y uno parcialmente alcanzado en el transcurso del período del MAP. En el marco de este pilar, el MAP tenía como objetivo apoyar una mejor logística y conectividad, aumentar la fiabilidad del suministro energético y mejorar la transparencia y la capacidad de la gestión presupuestaria.

Objetivo 1: Apoyar una mejor logística y conectividad - parcialmente alcanzado

Los esfuerzos para mejorar la logística y la conectividad mediante el aumento del volumen de carga a través del Canal de Panamá (Indicador 1.1) tuvieron éxito. En 2009, la CFI se unió a otros cuatro bancos de desarrollo para asegurar USD 2,300 millones en financiamiento para respaldar una ampliación del Canal de Panamá, con un monto de USD 5,500 millones, incluida la incorporación de un nuevo carril y esclusas de mayor tamaño para dar cabida a barcos más grandes, reduciendo así los costos comerciales y aumentando la eficiencia. Esta intervención contribuyó a un aumento del 57 por ciento en el volumen de carga que pasa por el canal, de 309 millones de toneladas en 2008 a 517 millones de toneladas en 2021, superando la meta del MAP (ajustada en la etapa del PLR) de 420 millones de toneladas.

Los planes del MAP para mejorar las soluciones de movilidad basadas en tecnología (Indicador 1.2) mediante el establecimiento de un Laboratorio de Movilidad no se alcanzaron. El Laboratorio de Movilidad no avanzó debido a que el proyecto de servicios de asesoría reembolsable (SAR) asociado sobre Soluciones de Movilidad Inteligente con Innovación Abierta se abandonó luego de un cambio en la administración del gobierno nacional. El Banco Mundial continuó su participación en el sector del transporte a través del apoyo del OMGI al proyecto de la Línea 1 del Metro, el cual brindó soluciones de movilidad urbana en la Ciudad de Panamá. En base a esta experiencia, la participación futura en proyectos de SAR sobre temas sofisticados como la innovación abierta basada en tecnología debe analizarse dentro del contexto institucional específico y teniendo en consideración la capacidad técnica existente de la agencia ejecutora.

A pesar de que no aparece reflejado en los objetivos del MAP o del PLR, el GBM logró avances significativos en el apoyo al sector del transporte y la conectividad urbana. El Banco Mundial brindó asistencia técnica (AT) financiada con fondos fiduciarios para la preparación de una nueva ley sobre asociaciones público-privadas (APP), adoptada en septiembre de 2019. La focalización de esta ley se centró en la financiación de proyectos de transporte, entre otros. Luego de este logro, el Banco Mundial apoyó la regulación y el desarrollo de capacidades para contratos basados en el desempeño (PBC, por sus siglas en inglés) a largo plazo para la gestión del sector vial, ayudando así a Panamá a lanzar el primer PBC conforme a la regulación de APP. En base a los fundamentos de esta experiencia, el gobierno emprendió una iniciativa más amplia para delegar la administración de la infraestructura vial al sector privado mediante contratos PBC/APP a largo plazo, que permiten mejorar las condiciones de las carreteras, y, por ende, la conectividad, a un menor costo de administración. La CFI recibió el mandato de estructurar varios de estos acuerdos. En septiembre de 2022, el Banco Mundial aprobó un préstamo de AT en curso de USD 7.5 millones (P174535) destinado a desarrollar capacidades dentro del Ministerio de Obras Públicas y otras instituciones gubernamentales para gestionar APP con miras a mejorar la gestión del sector del transporte vial. En el transporte urbano, la emisión de garantías por parte del OMGI para la construcción de la Línea 1 del Metro en la Ciudad de Panamá ha seguido contribuyendo a mejorar la conectividad urbana. En junio de 2012, el OMGI emitió garantías de obligaciones financieras soberanas por incumplimiento para la construcción del proyecto de la Línea 1 del Metro en la Ciudad de Panamá por un período de 12 años. La Línea 1 del Metro ha estado en funcionamiento desde 2014. En 2022, la cantidad de pasajeros alcanzó los 115 millones de pasajeros por año, un incremento de

los 57 millones de 2014, superando considerablemente las proyecciones de demanda originales. Se ha evaluado que el proyecto contribuye positivamente a la economía de Panamá y la calidad de vida de sus usuarios al apoyar la confiabilidad y seguridad del transporte público y aumentar el ahorro de tiempo de recorrido, a la vez que contribuye a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, genera empleos, apoya el intercambio de conocimientos y desarrolla habilidades técnicas entre su personal.

Objetivo 2: Incrementar la fiabilidad del suministro energético - alcanzado

Luego de realizar ajustes críticos a los indicadores del MAP conforme al PLR, se alcanzaron los objetivos de aumentar la fiabilidad del suministro energético. El gobierno redujo los subsidios a las tarifas eléctricas, con el apoyo de los Programáticos del DPL de Prosperidad Compartida, al pasar de un enfoque nacional a uno cuya focalización son regiones geográficas específicas, liberando así recursos gubernamentales y reajustando las señales económicas a favor de la eficiencia y la fiabilidad. El gasto público en subsidios a la electricidad disminuyó, en términos nominales, de USD 329.1 millones en 2014 a un promedio de USD 142.7 millones en 2017-2019 (57 por ciento).

En la fase del PLR, los indicadores originales del MAP en el marco de este objetivo fueron reemplazados por dos indicadores que podrían atribuirse con mayor facilidad a las intervenciones del GBM, el primero de los cuales se centró en diversificar la matriz energética. Ampliar las fuentes de electricidad más allá de la hidroelectricidad y la generación de energía térmica a base de petróleo reduciría la exposición a las sequías y a los volátiles precios internacionales del petróleo y, por lo tanto, incrementaría la fiabilidad del suministro energético de Panamá. Esto ayudaría a abordar las disparidades geográficas en el suministro energético, dado que la energía hidroeléctrica se produce en el este del país mientras que la demanda energética es mayor en el oeste. El Plan Energético Nacional 2015-2050, aprobado por Resolución de Gabinete No. 34 de marzo de 2016, destaca la importancia de descarbonizar la matriz energética mediante el incremento del uso de fuentes de energía renovables para enfrentar los desafíos que plantea el cambio climático y la contaminación local. Durante el período del MAP, Panamá diversificó su matriz eléctrica (Indicador 2.1) al agregar un total de 496 MW de capacidad instalada proveniente de fuentes de energía más limpias como la eólica, hidráulica y solar cerca de los centros de consumo energético, frente a una meta de 215 MW.

Estas inversiones debían complementarse con inversiones para fortalecer la red de transmisión del país, pero el proyecto se retrasó debido a dificultades para identificar un licitador competente. En septiembre de 2017, la CFI acordó actuar en calidad de asesor de transacciones de la Empresa de Transmisión Eléctrica para un proyecto que contempla el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de una línea de interconexión para transmisión eléctrica con una capacidad de 500 kV y una extensión de 330 km de Colombia a Panamá. Sin embargo, luego de dos rondas de licitación, aún no se ha licitado el proyecto. No obstante, se mantiene como una alta prioridad para el gobierno, ya que sería una de las primeras APP licitadas en el marco de la ley de APP de 2019.

Los esfuerzos por aumentar la fiabilidad del suministro energético se han visto respaldados por mejoras en el consumo energético. El segundo indicador que se presentó en la etapa del PLR para medir el avance en el aumento de la fiabilidad del suministro energético de Panamá se centró en aprobar un código de construcción sostenible y definir estándares mínimos de eficiencia para reducir las pérdidas de energía (Indicador 2.2). Se esperaba que estas acciones mejoraran la sostenibilidad fiscal del sector energético a fin de garantizar un acceso confiable y continuo a la electricidad. Entre 2017 y 2018 se aprobaron seis reglamentos técnicos (Anexo 2) para delinear estándares mínimos de eficiencia energética para aires acondicionados, refrigeradores y congeladores, y motores. En junio de 2019, se aprobó un Código de Construcción Sostenible. Las estadísticas de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos de Panamá demuestran que las pérdidas de energía disminuyeron del 11.44 por ciento en la primera mitad de 2015 al 10.35 por ciento en la primera mitad de 2017.

Objetivo 3: Mejor transparencia y capacidad de gestión presupuestaria - parcialmente alcanzado

El desempeño en la mejora de la transparencia y la capacidad de la gestión presupuestaria fue desigual.

A finales del período del MAP en junio de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) informó que el sistema integrado de gestión financiera (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa, ISTMO) estaba funcionando en todas las agencias del gobierno central y 32 de 37 entidades descentralizadas. De manera funcional, cubría la presupuestación (incluido el proceso de ejecución del presupuesto y parte, pero no la totalidad, del proceso de elaboración del presupuesto), así como las funciones de contabilidad y tesorería. El lanzamiento de ISTMO, con respaldo del Préstamo de Asistencia Técnica para Mejorar la Eficiencia del Sector Público (PAT, P121492), condujo a considerables mejoras en el sistema de gestión financiera pública, permitiendo la integración de clasificaciones presupuestarias y contables, informes dinámicos y disponibilidad de información de ejecución presupuestaria en tiempo real, controles integrados, gestión de deuda automatizada, escenarios presupuestarios, contabilidad automática de transacciones y conciliación de cuentas bancarias, integración de ingresos y gestión de inventarios en tiempo real. El ISTMO genera informes de ejecución presupuestaria para todas las agencias del gobierno central, pero los informes no siempre son completos y la calidad continúa siendo poco fiable, lo que sugiere que esta meta del MAP se alcanzó parcialmente (Indicador 3.1). El PAT brindó apoyo para el desarrollo de capacidades orientadas a la planificación estratégica y la presupuestación, las estadísticas y las adquisiciones basadas en el desempeño, pero la resistencia institucional al lanzamiento del ISTMO y el uso continuo de sistemas antiguos en algunas agencias obstaculizaron los resultados. También se proporcionó desarrollo de capacidades en el marco del programático de los DPL, cuyo apoyo al uso de una Cuenta Única del Tesoro mejoró la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, facilitó la asignación de recursos, mejoró la gestión del efectivo y redujo los costos de financiamiento innecesarios.

No se logró un nuevo indicador introducido en la etapa del PLR, que rastrea la transparencia de la gestión presupuestaria a través de la preparación y publicación de estados financieros consolidados para el gobierno central (Indicador 3.2).

Aunque el ISTMO se ha implementado en todo el gobierno, la institución suprema de auditoría (la Contraloría General de la República de Panamá, o CGR) nunca emitió la opinión requerida sobre los estados consolidados que se le presentaron para 2018, 2019 y 2022.

PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS

Moderadamente insatisfactorio

El avance hacia los resultados del pilar 2 en general tuvo un desempeño inferior al de las ambiciosas metas establecidas en el MAP, en el que uno de los cuatro objetivos prácticamente se alcanzó y dos se alcanzaron parcialmente en el transcurso del período del MAP. Bajo este pilar, el MAP tenía como objetivo complementar la asistencia social con la inclusión productiva y mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento.

Objetivo 4: Complementar la asistencia social con inclusión productiva - parcialmente alcanzado

Los avances en lograr el complemento de la asistencia social con iniciativas de inclusión productiva conforme a este objetivo fueron desiguales.

En el marco del SSPISP, el porcentaje de personas que se ubican en el quintil inferior de la distribución de ingresos de Panamá que vieron beneficios de asistencia social (Indicador 4.1) avanzaba según lo planeado en la etapa del PLR, y se programó una revisión del indicador para lograr una mejor captura de los programas sociales que contribuyen a esta meta, y la reestructuración prevista del proyecto. Sin embargo, al final, el marco de resultados revisado del MAP, accidentalmente, no reflejó los ajustes previstos a la línea de base y las metas. Al revisar el avance hacia el indicador sobre el aumento de la cobertura de los programas de asistencia social para el quintil inferior, el equipo no pudo reproducir el cálculo que condujo a

la línea de base actualizada en el PLR del 38 por ciento del quintil inferior que recibe beneficios de asistencia social y en su lugar calculó que dicha cobertura había caído al 33 por ciento durante el período del MAP³³. En consecuencia, se mejoró la focalización de beneficiarios en el marco de transferencias monetarias condicionadas (TMC) del programa Red de Oportunidades en las zonas indígenas al excluir a los hogares que no cumplieran con los criterios. Al mismo tiempo, el número de beneficiarios disminuyó debido a la deserción normal y a la inclusión gradual de nuevos beneficiarios elegibles como parte de la respuesta de emergencia de asistencia social a la pandemia de COVID-19.

Se alcanzaron parcialmente los esfuerzos para impulsar la inclusión productiva. Originalmente, el MAP buscaba ampliar el número de beneficiarios en el registro integrado de asistencia social que recibían capacitación y acceso a oportunidades de mercado conforme a los lineamientos de la metodología de “Escuela de Campo para Agricultores” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA) (Indicador 4.2), cuyo enfoque es desarrollar una formación agrícola y habilidades interpersonales a través del aprendizaje en la práctica. El número aumentó de 4,000 a 5,838 beneficiarios, todas mujeres, frente a un objetivo de 25,000. Es importante señalar que se pretendía eliminar este indicador del marco de resultados del MAP en la etapa de PLR, debido a que el proyecto había sido reestructurado con el fin de reducir el alcance de las actividades de capacitación e intermediación laboral facilitadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) posteriormente a la decisión del gobierno de centrar los esfuerzos en otras áreas. Sin embargo, este indicador se mantuvo, accidentalmente, en la matriz revisada del MAP. Esto podría explicar el motivo por el cual el indicador no se alcanzó en su totalidad. El SSISP también apoyó dos programas de inclusión económica rural, Redes Territoriales y Cohesión Social, cuyos beneficiarios fueron seleccionados de entre los participantes del programa de TMC Red de Oportunidades. Estos programas proporcionaron capacitación, activos como ganado y semillas, y AT para promover actividades de generación de ingresos. Una evaluación de impacto del programa Cohesión Social demostró un impacto positivo en la mejora de la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios.

La CFI logró avances significativos en la ampliación del alcance de los servicios financieros a una mayor cantidad de microempresas y PYMES (Indicador 4.3), impulsando así la inclusión productiva por medido de ayuda para la creación de oportunidades económicas para las personas pobres. Al momento del MAP, las micro, pequeñas y medianas empresas de Panamá representaban el 80 por ciento del empleo total, pero sólo el 20 por ciento de éstas tenían acceso a préstamos bancarios, lo que les impedía crecer y crear más empleos. Entre 2014 y 2018, el apoyo de la CFI a los servicios de microfinanzas a través del Banco Delta (proyectos CFI #32395 y #38805) y Multibank (#38570) llegó a un promedio de 23,579 microempresas cada año (de las cuales 6,700, en promedio, eran propiedad de mujeres o estaban administradas por mujeres) y, durante 2015-2017, a un promedio de 8,420 PYMES cada año frente a las metas actualizadas del MAP de 23,000 y 12,000, respectivamente.

Objetivo 5: Mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento – parcialmente alcanzado

El avance en la ampliación del acceso a los servicios de agua y saneamiento en zonas rurales de bajos ingresos (Indicador 5.1) presentó mayor lentitud de lo previsto. El Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana (P119694) brindó, a aproximadamente 80,382 personas en zonas específicas de bajos ingresos de Colón, acceso a un suministro de agua fiable mediante conexiones nuevas o rehabilitadas entre su reestructuración en septiembre de 2015 y su cierre en junio de 2017, logrando un 67 por ciento de la meta del MAP de 120,000 personas. Sin embargo, la ampliación del acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas prevista en ese

³³ Esto se debió en parte a un proceso de recertificación, que contaba con el apoyo técnico del Banco Mundial, llevado a cabo en Panamá entre 2017 y 2019, cuyo objetivo era reducir los errores de inclusión mediante la eliminación de los beneficiarios que no cumplieran con los criterios de focalización de los dos programas de asistencia social más grandes.

proyecto no se materializó, ni tampoco se lograron avances en materia de mejoramiento del saneamiento conforme al Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (P154275), el cual, al final fue cancelado. Además, las metas relacionadas establecidas en el Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575) no se alcanzaron durante el período del MAP debido a demoras en la implementación, limitaciones de capacidad dentro de la unidad ejecutora del proyecto (UEP) y una falta de coordinación entre el Ministerio de Gobierno (MINGOB) y los Ministerios de Educación y Salud. El Banco Mundial mantuvo su apoyo de los esfuerzos gubernamentales para ampliar el acceso a los servicios de agua y saneamiento, principalmente a través de AT para la Mejora de las Estrategias Nacionales de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Zonas Rurales (P153734). Este esfuerzo condujo a una actualización de los planes estratégicos de gestión del abastecimiento de agua y el saneamiento en zonas rurales que reflejaron principios de mejores prácticas y promovieron el intercambio entre agencias sectoriales de la región de conocimientos relativos a ejemplos exitosos de ampliación del acceso rural a los servicios de agua.

PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD

Moderadamente satisfactorio

El avance hacia los resultados del pilar 3 fue sólido, ya que se alcanzaron tres de cuatro resultados en el transcurso del período del MAP. Bajo este pilar, el MAP tenía como objetivo fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales y apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos en áreas prioritarias.

Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales - alcanzado

Se alcanzaron todas las metas del MAP para fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales, incluidos los que se incluyeron en la etapa del PLR. El DPL con Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (CAT-DDO, P122738) de Panamá apoyó al gobierno en el fortalecimiento del marco institucional y legal para promover la reducción del riesgo (Indicador 6.1) y reducir la vulnerabilidad fiscal y física a los desastres en sectores clave. Apoyó la promulgación de una Política Nacional sobre Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), el desarrollo de un instrumento de planificación para implementar de manera eficiente la nueva política y la adopción de un marco para la gestión financiera de los riesgos de desastres, incluido el financiamiento de contingencias, productos de seguros y un fondo nacional de emergencia. Con el apoyo del DPL con CAT-DDO, el 100 por ciento de las inversiones públicas y los procesos de establecimiento de prioridades incluyeron consideraciones de GRD o adaptación al cambio climático. Durante el período de implementación de 10 años del proyecto, seis provincias, incluida Panamá, actualizaron sus protocolos de preparación y respuesta ante desastres, y se desarrollaron protocolos de respuesta a emergencias para el Metro de la Ciudad de Panamá, que, en promedio, transporta a más de 200,000 personas por día. En marzo de 2020 se desembolsaron USD 41 millones en financiamiento, por medio del DPL con CAT-DDO, destinados a ayudar a la respuesta del gobierno a la crisis de la pandemia de COVID-19, reduciendo la necesidad de volver a asignar fondos destinados a programas sociales. En el marco de este CAT-DDO se desembolsó un total de USD 25 millones para capitalizar parcialmente un fondo de emergencia destinado a financiar intervenciones urgentes de suministro de agua en áreas afectadas por la sequía de El Niño de 2015-2016. El diálogo en materia de políticas sobre GRD y adaptación al cambio climático, iniciado en el marco de la operación de CAT-DDO, ha continuado incluso después del cierre del proyecto, creando oportunidades y puntos de entrada para aumentar la comprensión del país sobre su complejo y cambiante perfil de riesgo de desastres. La evaluación exitosa de los riesgos de terremotos e inundaciones en múltiples regiones del país, facilitada mediante la implementación de la Plataforma de Evaluación Probabilística de Riesgos de Centroamérica (CAPRA, por sus siglas en inglés) constituyó un logro significativo. Esta evaluación mejoró de manera sustancial la comprensión de los riesgos de Panamá y catalizó la adopción de medidas de mitigación de riesgos por parte del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

El gobierno diversificó sus instrumentos de financiamiento y seguro del riesgo de desastres (DRFI) (Indicador 6.2) en el marco del Marco Estratégico para el Financiamiento del Riesgo de Desastres. El marco de gestión financiera ha permitido al gobierno: (i) mantener una posición fiscal firme a nivel nacional, la cual resulta necesaria para respaldar las necesidades de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo; y (ii) desarrollar mecanismos de financiamiento rentables y accesibles para obtener liquidez inmediata en caso de un desastre, permitiendo abordar rápidamente las necesidades de las personas en las comunidades afectadas. Desde la implementación del marco en 2014, Panamá ha diversificado significativamente su cartera de instrumentos de gestión y financiación de riesgos, que desempeñan un papel crucial a la hora de brindar protección contra una amplia gama de desastres. En total, estas iniciativas representan una inversión de USD 516 millones y comprenden la membresía en el Fondo de Aseguramiento Contra Riesgo Catastrófico en Centroamérica y el Caribe, un préstamo contingente activo para desastres naturales (en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo) y el Fondo de Ahorro de Panamá, activo desde 2012. En 2018, el gobierno compró, y ha renovado regularmente cada año, un seguro paramétrico por exceso de lluvia. Las inversiones en programas de infraestructura y capacitación en manejo de recursos naturales, rescate de vida silvestre, monitoreo y control de incendios, sostenibilidad ambiental, monitoreo de la biodiversidad y uso de equipos especializados, conforme a los Sistemas de Producción Sostenible de Panamá (aprobados en el año fiscal 2014, P145621), ayudaron a expandir el área sujeta a una mayor protección de la biodiversidad (Indicador 6.3), de 194,075 hectáreas en 2018 a más de 654,000 hectáreas en 2019, superando la meta del MAP de 550,000 hectáreas.

Objetivo 7: Apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos en áreas prioritarias - no alcanzado
Los esfuerzos planificados para fortalecer la capacidad de gestión de la contaminación de las aguas residuales mediante la implementación de un Plan de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en un área piloto (Indicador 7.1) no avanzaron. El logro de este indicador iba a ser apoyado por el Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (P154275), pero el proyecto fue cancelado en junio de 2020 luego de demoras prolongadas, recortes presupuestarios en todo el país y avances insatisfactorios. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el gobierno pudo, por medio del DPL con CAT-DDO (P122738), solicitar un retiro de USD 25 millones (38 por ciento del monto total del préstamo) para capitalizar parcialmente un fondo de emergencia destinado al financiamiento de intervenciones urgentes de suministro de agua en las áreas más afectadas por la sequía que siguió al fenómeno El Niño-Oscilación del Sur de 2015-2016. Además, el Banco Mundial brindó AT al Ministerio de Ambiente y a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para el desarrollo de un Plan Nacional de Seguridad Hídrica (P159466). Esta AT dio como resultado una nota de política sobre principios modernos en la gestión integrada de los recursos hídricos para orientar las reformas de gobernanza del sector y una hoja de ruta para la formulación de dos planes de cuencas fluviales utilizando un enfoque participativo. Se llevaron a cabo varios talleres sobre gobernanza del agua, a través de los cuales el Ministerio y CONAGUA se beneficiaron del desarrollo de capacidades y del intercambio internacional de conocimientos, a pesar de que los recursos financieros limitados en ese momento obstaculizaron la implementación de recomendaciones clave, que continúan teniendo relevancia. El Banco Mundial también brindó AT en materia de gestión integrada de los recursos hídricos y gobernanza del agua en Centroamérica (P166057), capacitando al personal de las agencias hidrológicas y meteorológicas de la subregión para mejorar la capacidad de pronóstico meteorológico e hidrológico y generar productos informativos que respalden la toma de decisiones.

DESEMPEÑO DEL GRUPO BANCO MUNDIAL

El desempeño general del GBM en el diseño e implementación del programa MAP se califica como *aceptable*. Esta evaluación se basa en su estrecha concordancia con las principales prioridades de desarrollo del gobierno; lógica de intervención con fundamentos en el análisis contenido en el SCD de 2015; uso de una combinación equilibrada de préstamos de inversión, AT y servicios de asesoría y análisis (SAA), con respaldo de extensivo

diálogo sobre políticas; complementariedad entre los instrumentos de la CFI y el BIRF; estrecha supervisión de la ejecución del proyecto; y flexibilidad y resiliencia ante los riesgos emergentes y las prioridades cambiantes. La mayoría de los informes finales de ejecución y de resultados (ICR) y los recientes informes sobre el estado de la ejecución (ISR) de los proyectos en marcha durante el período del MAP han calificado el desempeño del GBM como satisfactorio o moderadamente satisfactorio, aunque el Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana, Préstamo de AT para Mejorar la Eficiencia del Sector Público (P121492) y Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas son excepciones notables. Como se señaló en el MAP y el PLR, el GBM necesitaba mantener plena flexibilidad para adaptarse a los cambios en las prioridades gubernamentales, en particular después de que una nueva administración asumiera el cargo en julio de 2019 y tras el inicio de la crisis de la pandemia de COVID-19 a principios de 2020. Sin embargo, al final, los esfuerzos del GBM para abordar las recomendaciones del PLR de 2018 para llevar a cabo correcciones a mitad de camino no fueron completamente exitosos, exponiendo la cartera al riesgo. Las lecciones específicas se revisan a continuación.

Diseño y relevancia

Las prioridades del MAP tuvieron relevancia para los desafíos clave de desarrollo de Panamá y presentaban una concordancia adecuada con el SDP de 2014-2019 del gobierno³⁴. El MAP redujo los objetivos del GBM mediante la aplicación de filtros de selectividad adicionales basados en las recomendaciones del SCD de 2015 y las ventajas comparativas del GBM. Con ese fin, el apoyo del GBM a un crecimiento elevado y continuo hizo énfasis en fomentar las inversiones del sector privado en sectores prometedores y abordar los obstáculos al crecimiento, a saber, la energía y la capacidad del sector público (con especial atención en la transparencia presupuestaria). El apoyo del GBM a la inclusión y las oportunidades conforme al Pilar 2 del MAP se centró en fortalecer los programas de protección social, con mayor énfasis en la inclusión productiva y el acceso al financiamiento, destacando los esfuerzos para mejorar las oportunidades económicas sostenibles para los grupos vulnerables. El enfoque en mejorar los servicios básicos en las comarcas indígenas se enfocó, correctamente, en ayudar a Panamá a abordar uno de sus desafíos de desigualdad más duraderos. El Pilar 3 se centró en mejorar la resiliencia del país ante los desastres naturales y la gestión sostenible de los recursos hídricos, dado el papel fundamental del sector en la economía y los desafíos para brindar a los hogares un acceso adecuado a este servicio básico. Estas áreas de enfoque también consideraron las experiencias pasadas del Banco Mundial en Panamá y su ventaja comparativa basada en las prioridades con respaldo por parte de otros socios para el desarrollo. El MAP se volvió a ajustar por medio del PLR para llevar a cabo un balance de los resultados ya alcanzados, aumentar la selectividad debido a las limitaciones de espacio fiscal y fortalecer la coordinación y armonización con el trabajo de otros socios para el desarrollo.

Sin embargo, el logro de algunos objetivos del MAP se vio obstaculizado por un diseño de proyecto que no tuvo suficientemente en cuenta las complejidades institucionales, los desafíos de coordinación, los déficits de capacidad y los grados variables de propiedad gubernamental. Los proyectos enfocados en el suministro de agua y saneamiento y la eficiencia del sector público, por ejemplo, no incluyeron una atención adecuada al diseño para garantizar que los acuerdos institucionales ofrecieran una definición clara de las funciones, responsabilidades y rendición de cuentas para el avance de los hitos tanto de procesamiento como de implementación. Estas intervenciones no se centraron lo suficiente en una comunicación clara con el cliente ni en fomentar la comunicación entre los clientes y las agencias. Además, a pesar de una falta identificada de habilidades técnicas, fiduciarias y de coordinación para implementar un proyecto complejo de gestión financiera pública, el diseño del proyecto

³⁴ El SDP abarcaba dos pilares (inclusión y competitividad) y cinco objetivos para mejorar: (i) la productividad y el crecimiento diversificado, (ii) la calidad de vida, (iii) el capital humano, (iv) la infraestructura y (v) la sostenibilidad ambiental, incluyendo la gestión de tierras. La capacidad institucional y la gobernanza constituyeron temas transversales.

de Préstamo de AT no abordó en suficiente medida la necesidad de AT sustancial para apoyar la implementación. Otros proyectos quedaron detenidos debido a una responsabilidad política insuficiente o variable para con los objetivos del proyecto. El Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga se canceló después de que un comienzo prometedor diera paso a largos retrasos debido a que el gobierno no asignó recursos presupuestarios suficientes para ejecutar el proyecto, y se abandonó el proyecto de SAR sobre Soluciones de Movilidad Inteligente tras un cambio de administración, cuando pasó a ser claro que el proyecto carecía de un propulsor definido, así como de suficiente capacidad de implementación técnica por parte del gobierno.

Flexibilidad para adaptar los proyectos a las prioridades emergentes. Algunas de las intervenciones más exitosas se debieron a una asociación sectorial bien establecida y un diálogo entre el Banco Mundial y las partes interesadas y una respuesta flexible y adaptable a situaciones en desarrollo. La participación constante en el sector de protección social, más recientemente en el marco del SSPISP, permitió al GBM responder rápidamente a la aparición de la COVID-19 y brindar apoyo justo a tiempo para mejorar el programa de TMC del país. Los enfoques flexibles también respaldaron una mitigación eficaz del riesgo en el marco de los DPL programáticos, cuando se dio el hecho de que una firma de abogados privada filtró documentos provocando la adición de un nuevo pilar sobre transparencia fiscal internacional y lucha contra el lavado de dinero.

Algunas de las dificultades para realizar informes sobre los avances en este CLR se derivan de problemas con el diseño y la revisión del marco de resultados del MAP. En algunas áreas, tales como el apoyo a una mejor logística y conectividad, los indicadores seleccionados para reflejar el avance de las intervenciones clave en el programa del MAP no proporcionaron información suficiente para evaluar completamente el avance hacia sobrepasar los objetivos generales del MAP. Este CLR ha intentado abordar este desafío brindando pruebas adicionales que permitan explicar cómo intervenciones más amplias del GBM han apoyado el logro de los objetivos del MAP (párrafo 0). En otras áreas, como la protección social, los indicadores no reflejaron plenamente los cambios en la programación del gobierno, de manera que cálculos adicionales fueron necesarios para medir el contenido de los programas actuales en comparación con indicadores de medición anteriores (párrafo 0). En algunos casos, esto se debió a la publicación accidental del MAP revisado en el PLR sin incorporar los cambios previstos. Por último, algunos indicadores eran demasiado ambiciosos, lo que reflejaba que el diseño del proyecto no tenía en cuenta suficientemente los bloqueos institucionales que podrían retrasar la implementación.

Implementación del Programa

La calidad del apoyo a la implementación fue en general fuerte, aunque el equipo en el país enfrentó algunos desafíos para fomentar el grado de coordinación interinstitucional necesario para la implementación eficiente de proyectos complejos. Las contrapartes valoraron la comunicación en estrecha coordinación y el apoyo a profundidad brindado para la preparación e implementación de proyectos en áreas donde el personal del GBM se encontraba en campo en Panamá. El diálogo regular con el cliente respaldó la rápida respuesta del GBM para evitar interrupciones en el programa de TMC del MIDES tras el inicio de la pandemia de COVID-19. En el ámbito de la gestión del riesgo de desastres, un firme diálogo político en el contexto del DPL con CAT-DDO ayudó a crear un entorno propicio para una respuesta de emergencia multisectorial, bien coordinada e inclusiva. Como resultado, el gobierno solicitó tres nuevas operaciones para cumplir con los requerimientos financieros previstos de mediano y largo plazo: (i) un préstamo de emergencia por USD 20 millones conforme al mecanismo de desembolso rápido para la COVID-19 (*Fast Track COVID-19*); (ii) una operación de DPL por USD 300 millones para apoyar la agenda de recuperación posterior a la pandemia; y (iii) un segundo DPL con CAT-DDO por USD 100 millones aprobado en marzo de 2022. Por otro lado, en áreas donde la comunicación presentaba menor grado de coordinación o la rotación de personal del GBM era alta, estos factores obstaculizaron el avance de la reforma. En el caso de proyectos con arreglos institucionales complejos o superpuestos, el GBM enfrentó desafíos para fomentar el

grado de colaboración interinstitucional necesario para una implementación eficiente. Por ejemplo, en el Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana, la administración y el equipo del GBM no pudieron motivar la acción de alto nivel necesaria para respaldar la rendición de cuentas dentro del IDAAN con respecto a retrasos en la construcción y problemas de contratación.

La falta de franqueza con respecto a los avances y las evaluaciones de riesgos en algunos proyectos impidió realizar correcciones a tiempo. Si bien el Préstamo de AT de Eficiencia del Sector Público se diseñó para aprovechar las lecciones del MAP de los años fiscales 2011-2014, esta operación y el Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana se vieron frenados por informes de avance que demostraban una falta de franqueza por parte de los equipos de supervisión, lo cual retrasó la capacidad del GBM para responder con mayor agilidad a los obstáculos en la implementación y gestionar los riesgos a medida que surgieran. Aún más, tras evaluaciones consistentes de los riesgos políticos, de gobernanza, macroeconómicos y fiduciarios con calificaciones de moderado en el proyecto Préstamo de AT, la implementación del proyecto hizo solo un uso parcial de las medidas de mitigación identificadas.

La firme colaboración entre el Banco Mundial, la CFI y el OMGI sentó las bases para el apoyo integrado a la agenda de desarrollo del sector privado del gobierno. La participación del GBM en asociaciones público-privadas es un ejemplo clave en el que el Banco Mundial y la CFI han trabajado en conjunto para mejorar el entorno propicio del sector privado y apoyar la movilización de capital del sector privado. Como se analizó anteriormente, el GBM asesoró al gobierno en la formulación de la ley de 2019 sobre APP, mientras que la CFI firmó tres mandatos para apoyar las APP y el Banco Mundial aprobó una operación de AT destinada a fortalecer la capacidad dentro del Ministerio de Obras Públicas de gestionar estos acuerdos. El personal del Banco Mundial y la CFI coordinaron con regularidad el programa, así como con socios de desarrollo clave en este espacio (incluido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo para América Latina (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Durante el período del MAP, el Banco Mundial trabajó con otros socios para el desarrollo con el fin de abordar los desafíos del sector nacional. Por ejemplo, el Banco Mundial trabajó en conjunto con el CAF para preparar un financiamiento paralelo para un proyecto de gestión de aguas residuales. De manera similar, el Banco Mundial, aprovechando recursos de la ONUUA, proporcionó inversiones de inclusión productiva para apoyar a las mujeres beneficiarias del programa de TMC Red de Oportunidades en zonas periurbanas y rurales. Además, la implementación de reformas respaldadas por el DPL para el fortalecimiento de la transparencia fiscal, la protección social, los sistemas educativos, la gestión del sector energético e hídrico y la gestión fiscal fue respaldada por SAA y AT del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el BID, la Organización para el Desarrollo Económico y Cooperación y otros socios para el desarrollo.

El desempeño de la cartera del Grupo del Banco Mundial durante el período del MAP estuvo marcado por la proactividad y la flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes, así como por una estrecha colaboración entre el GBM y el gobierno. La cartera tuvo, en promedio, un poco menos de seis operaciones por año durante el período del MAP, incluidos fondos fiduciarios ejecutados por los receptores y operaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). El monto neto comprometido promedio fue de alrededor de USD 404 millones por año durante los años fiscales 2015-2021, que, a pesar de seguir un patrón cíclico que respondía principalmente al apoyo presupuestario, alcanzó un máximo sin precedentes de USD 736 millones a finales del año fiscal 2018. La aprobación durante el período del MAP de tres DPL Programáticos de Prosperidad Compartida y la Operación de Política de Desarrollo (DPO, por sus siglas en inglés) de Respuesta a la Pandemia y Recuperación del Crecimiento de Panamá aceleró tanto los compromisos como los desembolsos, impulsando el desempeño y los desembolsos de la cartera en comparación con las operaciones de inversión. Las tasas

de desembolso de FPI tuvieron un promedio de 12.5 por ciento durante el período del año fiscal 2015-2021, alcanzando un máximo del 44.8 por ciento en el año fiscal 2021 debido a los rápidos desembolsos en apoyo al COVID-19 provenientes del Proyecto de Protección Social y la Respuesta de Emergencia al COVID-19.

Durante el período del MAP se observó en promedio dos proyectos con problemas. El Préstamo de AT para la Mejora de la Eficiencia del Sector Público (P121492) se consideró un proyecto con problemas durante los años fiscales 2015-2018, debido a restricciones presupuestarias, retrasos en la adquisición de software, retrasos en el procesamiento de contratos a causa de controles ex ante por parte de la Contraloría General y rotación de personal debido a cambios en la administración gubernamental. El equipo del proyecto trabajó de manera proactiva a través de dos reestructuraciones para ajustar los arreglos de implementación y volver a asignar el presupuesto entre las actividades del proyecto en consonancia con los cambios en las prioridades del gobierno. El SSPISP (P155097) pasó a tener un estado de Proyecto con problemas en el año fiscal 2016, con una implementación que se ralentizó en respuesta a la falta de recursos asignados en el presupuesto nacional, la reorganización interna del MIDES, cambios en las prioridades del gobierno y retrasos en la firma de un acuerdo interinstitucional entre el MIDES, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). Se reestructuró el proyecto tres veces, incluida la adición de un cuarto componente para financiar los programas de TMC del MIDES a raíz del COVID-19. La implementación del proyecto se recuperó después de la tercera reestructuración con el enfoque en aliviar rápidamente el impacto de la pandemia de COVID-19 en los hogares y cerró el MS en febrero de 2022. El Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575) entró en estado de Proyecto con problemas en el año fiscal 2020, presentando retrasos iniciales derivados de la rotación en el liderazgo del MINGOB y en la unidad de coordinación del proyecto, un cambio en la administración gubernamental poco después de la entrada en vigor, una coordinación deficiente entre las agencias asociadas y la aparición de la COVID-19. La respuesta del GBM fue modificar las actividades para satisfacer las necesidades urgentes relacionadas con la pandemia y, en la revisión de mitad de período en septiembre de 2021, elaborar un plan de acción detallado con metas específicas que deben cumplirse para procesar una reestructuración del proyecto y una extensión de la fecha de cierre.

TABLA 5. Desempeño de la Cartera de Panamá, AF215-2021

Año fiscal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Proyectos (número)	6	5	5	9	8	4	4	5,9
Monto de compromiso neto (USD millones)	472	231	271	736	436	226	460	404
Tasa de desembolso (% solo FPI)	21,5	17,5	16,5	3,9	3,9	3,2	44,8	12,5
Proyectos con problemas (número)	1	2	2	2	1	2	2	1,7
Proyectos con problemas (%)	17	40	40	22	13	50	50	29,0
Compromisos netos en riesgo (%)	11,7	34,7	48	17	13,8	61,9	30,4	25,8
Proactividad (%)	100	100	50	100	100	-	50	73

Se ha observado una obstaculización en la preparación de los proyectos y la ejecución de la cartera debido a los desafíos en materia de adquisiciones. La implementación de las adquisiciones y los desembolsos durante el período del MAP se han visto obstaculizados por: (i) el cambio de prioridades gubernamentales; (ii) capacidad institucional deficiente y alta rotación de personal en las agencias de ejecución; (iii) coordinación interinstitucional deficiente; (iv) procedimientos nacionales largos y complejos para obtener presupuesto o aprobaciones; (v) retrasos en las asignaciones presupuestarias; (vi) la ausencia de una cultura de gestión de proyectos en las agencias gubernamentales; (vii) baja capacidad de procesamiento de adquisiciones, lo que provoca retrasos en las evaluaciones de licitaciones y adjudicaciones de contratos; (viii) una falta de capacidad para producir requisitos técnicos, frecuentemente

identificada erróneamente como un “problema de adquisición”; y (ix) demoras en la preparación de documentos esenciales para las adquisiciones (como términos de referencia, listas de equipos y especificaciones técnicas) a tiempo para el lanzamiento del proyecto o incluso, en muchos casos, dentro del primer año de implementación. El GBM ha dado respuesta a estas limitaciones llevando a cabo Revisiones del Desempeño de la Cartera del país anualmente, aumentando la creación de capacidad para las UEP y poniendo particular énfasis en la creación y el fortalecimiento de la capacidad del sector público para mejorar la preparación de los proyectos y la ejecución de la cartera.

En el período analizado, la cartera tuvo un buen desempeño en términos de gestión financiera en general. El riesgo de gestión financiera fue sustancial, y los informes de auditoría y los informes financieros intermedios se entregaron en su mayoría de manera oportuna. Para mitigar estos riesgos y apoyar la implementación de la cartera del GBM, el equipo de gestión financiera llevó a cabo una revisión de calidad de las firmas de auditoría externa a cargo de la cartera del país e impartió capacitación en gestión financiera a los organismos de ejecución. Sin embargo, la capacidad de implementación, incluida la gestión financiera, continúa afectando tanto la implementación de los programas del GBM como la prestación de servicios públicos en términos más generales.

CONSISTENCIA CON LAS METAS CORPORATIVAS

El crecimiento económico y las transferencias públicas ayudaron a reducir de manera sustancial la pobreza durante el período del MAP, aunque permanece elevada en las zonas rurales e indígenas. Antes de la pandemia de COVID-19, entre 2008 y 2019, la pobreza (medida en la línea de USD 6.85 por día en la paridad de poder adquisitivo de 2017) disminuyó del 23.2 por ciento al 12.1 por ciento, y la pobreza extrema (USD 3.50 por día) disminuyó del 10.5 por ciento al 3.7 por ciento. El crecimiento fue el factor impulsor clave de la reducción de la pobreza a nivel nacional (alrededor del 80 por ciento), y el incremento de los ingresos laborales tuvo un efecto más marcado que las transferencias públicas. Si bien la participación en la fuerza laboral aumentó del 64.9 por ciento en 2009 al 67.3 por ciento en 2019, aquellos ubicados en el 40 por ciento inferior de la distribución de ingresos presentaban tasas de participación más bajas (60.4 por ciento en 2008 y 62.7 por ciento en 2019) y la brecha entre el 40 por ciento inferior y el resto de la población se mantuvo similar durante el período de diez años.

La crisis del COVID-19 tuvo un impacto fuerte sobre Panamá debido a su estructura económica. Los sectores con uso intensivo de mano de obra, como el turismo, la construcción y el comercio (con una constitución del 32.5 por ciento de la fuerza laboral en 2019), fueron los que sufrieron una mayor afectación negativa. Como resultado, la tasa de desempleo alcanzó el 18.5 por ciento en 2020. La brecha de empleo entre hombres y mujeres se amplió y la participación femenina en la fuerza laboral alcanzó su nivel más bajo desde 2012, un 33 por ciento. Panamá mitigó parcialmente los aumentos de la pobreza mediante la implementación de programas de protección social. Sin medidas de mitigación, se estima que la pobreza habría alcanzado el 17.7 por ciento en 2020 y el 16.8 por ciento en 2021. Sin embargo, Panamá Solidario, un programa de transferencias mensuales instituido para mitigar los efectos de la pandemia, redujo la pobreza al 14.1 por ciento en 2020 y al 12.9 por ciento en 2021. Como parte de su respuesta a la pandemia, el GBM puso en marcha una serie de encuestas telefónicas para monitorear los impactos de la COVID-19 en el bienestar de los hogares. Además, el equipo de pobreza del GBM brindó apoyo con evaluaciones de impacto social y de pobreza para varias operaciones durante el período del MAP, incluidos los préstamos de respuesta a emergencias.

A pesar de observar una de las poblaciones de clase media más grandes entre los países de América Central y la población más pequeña de aquellas personas consideradas “vulnerables”, la desigualdad se mantiene elevada en Panamá. Teniendo un coeficiente de Gini de 0.509 en 2021, éste se encuentra entre los más altos de la región. Existe una desigualdad en la tasa de reducción de la pobreza en todo el país y ésta cae con mayor

rapidez en las zonas de mayor riqueza, lo que lleva a una mayor concentración de la pobreza en las zonas rurales e indígenas. Si bien la tasa de pobreza urbana estuvo por debajo del 5 por ciento en 2019, en las zonas rurales estaba en aproximadamente el 28 por ciento. La pobreza en las tres comarcas indígenas más grandes estaba por encima del 70 por ciento y la pobreza extrema por encima del 32 por ciento. La falta de servicios, en particular el acceso a agua, saneamiento y servicios de salud, continúa limitando el desarrollo en las comarcas. Los desafíos en la prestación pública de servicios sociales continúan siendo persistente. Existen oportunidades para mejorar la prestación pública de servicios sociales en todo el país. Por ejemplo, los niños de las comunidades indígenas todavía presentan un acceso significativamente menor a los servicios básicos que los niños de las zonas rurales o urbanas. Mientras que en Panamá la tasa de mortalidad infantil es de 14.8 por 1,000 nacimientos con vida, en las comarcas y territorios predominantemente rurales supera los 20 por 1,000 nacimientos con vida. Los desafíos clave incluyen mejorar la focalización de las intervenciones contra la pobreza, brindar servicios en comunidades aisladas y cerrar brechas de conocimiento clave sobre la composición espacial de la pobreza y el papel de los impuestos, las transferencias, el capital humano y el sector privado en la promoción de la prosperidad compartida y la inclusión de las poblaciones de zonas rurales. Los SAA también podrían ser útiles para explorar las interacciones entre las crisis climáticas y los sustentos de las personas pobres y vulnerables en Panamá.

Se han integrado consideraciones de género en todo el programa del GBM. En primer lugar, una evaluación de género realizada en 2018, *¿Towards Equal? Women in Central America*, brindó una visión general de las áreas de progreso y los desafíos continuos que enfrentan las mujeres en la región³⁵. La evaluación señala que, si bien los países centroamericanos han dado pasos significativos para aumentar la inclusión de las mujeres y mejorar sus resultados sociales y económicos, la persistencia de normas de género que limitan los roles y las voces de las mujeres sigue siendo un obstáculo clave para aumentar la inclusión socioeconómica. La evaluación de género proporciona opciones políticas concretas para ayudar a abordar estas disparidades. En segundo lugar, la proporción de operaciones con identificación de género en la cartera del GBM en Panamá ha aumentado sustancialmente desde que se introdujo la etiqueta de género en el año fiscal 2017. En la cartera actual, como respuesta a las disparidades identificadas en el país, todos los proyectos están identificados con una etiqueta de género, en comparación con el 50 por ciento en el año fiscal 2018. Esto permite identificar el aporte y compromiso de cada proyecto para cerrar las brechas de género en Panamá. Importantes actividades de SAA, incluido un artículo analítico sobre las mujeres indígenas y su empoderamiento económico, han integrado el género en su diseño para aumentar la concienciación, promover políticas basadas en evidencias para reducir las brechas de género y discutir las implicaciones de las políticas.

La participación ciudadana durante el período del MAP arrojó resultados mixtos. El cumplimiento de los requisitos del GBM sobre un diseño con orientación hacia la ciudadanía y la inclusión de al menos un indicador de retroalimentación de los beneficiarios en los marcos de resultados de los proyectos fue del 100 por ciento para todos los años fiscales en los que se evaluaron proyectos en Panamá (AF2016, AF217, AF2018, AF2022). Se evaluó que el progreso creíble en la presentación de informes en los ISR presentaba un 100 por ciento de cumplimiento en el año fiscal 2019 (en 1 proyecto de 1), pero cayó al 0 por ciento en los años fiscales 2020 y 2021 (0 de 1 proyecto cada año). Sin embargo, estos requisitos corporativos son sólo una forma de medir el desempeño de la participación ciudadana en la cartera del GBM. Por ejemplo, uno de los proyectos cuya consideración es de falta de cumplimiento con respecto a la presentación de informes de ISR, el Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575), se cita a menudo como un buen ejemplo de toma de decisiones participativa a través de plataformas de múltiples partes interesadas. El proyecto apoyó el establecimiento de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas como un espacio permanente de interacción entre las autoridades gubernamentales y los pueblos indígenas. Cada uno de los 12 territorios de pueblos indígenas del país envía representantes al consejo desde su propio congreso.

³⁵ Centroamérica incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Los ambiciosos compromisos de Panamá en materia de cambio climático en virtud del Acuerdo de París se han traducido en un mayor enfoque de los préstamos del GBM sobre la adaptación y mitigación del cambio climático.

Entre los años fiscales de 2015 y 2021, los beneficios climáticos colaterales promedio en las operaciones del BIRF en Panamá reflejaron claramente el compromiso del gobierno de contribuir a los objetivos de mitigación del Acuerdo de París y mejorar la resiliencia del país a los impactos del cambio climático. Los beneficios colaterales del cambio climático se evaluaron en un 26 por ciento en el año fiscal 2021, encontrándose solo ligeramente por debajo de la meta del GBM, y aumentaron al 39 por ciento en el año fiscal 2022 y aproximadamente al 60 por ciento en el año fiscal 2023. En particular, el programa del país, como parte del enfoque en la recuperación posterior al COVID-19, determinó como prioritarias las reformas de las políticas gubernamentales y las inversiones en un desarrollo verde, resiliente e inclusivo. La AT complementaria ayudó a potenciar el conocimiento e identificar puntos de entrada para la reforma de políticas en torno al mejoramiento de la inversión del sector privado en carreteras y electricidad, reducir la deforestación a través de una mayor protección forestal y diversificar las oportunidades de ingresos locales, impulsar la economía azul y pasar de la agricultura de subsistencia a la agricultura inteligente con respecto al clima. Este programa de AT fue diseñado específicamente para apoyar la presentación por parte del país de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) y la preparación de su NDC actualizada de 2020. Con ese fin, el GBM implementó el desarrollo de capacidades, fortalecimiento institucional y aportes analíticos específicos que han sido fundamentales para el empoderamiento del país que le permita calcular, analizar y presentar informes sobre las emisiones y objetivos de gases de efecto invernadero de Panamá de manera sostenible y autónoma. Como resultado, el país ha adquirido la experiencia y el conocimiento técnico para cumplir con las disposiciones del Acuerdo de París sobre seguimiento y presentación de informes en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, mejorando la toma de decisiones basada en evidencias para la mitigación del clima.

LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia del GBM en la implementación del MAP de Panamá arrojó una variedad de lecciones, tanto amplias como específicas, que sería útil aprovechar al diseñar e implementar el próximo MAP. En el presente se revisan las lecciones generales relativas a la importancia de la responsabilidad gubernamental, la simplicidad del diseño del proyecto y los arreglos de implementación, el realismo, el apoyo a la implementación, el trabajo preliminar analítico y la flexibilidad, y las lecciones específicas del proyecto se recopilan en la matriz de evaluación (Adjunto 2).

Un fuerte sentido de responsabilidad y participación por parte del gobierno resultó ser un componente esencial para una implementación exitosa en la práctica. Las intervenciones realizadas en el marco del MAP que se enfocaron en apoyar las prioridades gubernamentales, en lugar de los objetivos identificados por el GBM, lograron mayor impulso y mostraron avances concretos. Por ejemplo, la serie de DPL programático y el DPL con CAT-DDO se enfocaron en las áreas de políticas consideradas de mayor importancia para el gobierno y, por lo tanto, recibieron una mayor atención por parte del cliente. De manera similar, el Proyecto de Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad, respaldado mediante una subvención del FMAM, se consideró satisfactorio tanto para los resultados de desarrollo como para el desempeño del GBM, lo que ilustra cómo, al contar con una fuerte participación gubernamental, se puede aprovechar una cantidad moderada de capital semilla para asegurar un conjunto mucho mayor de recursos destinados al apoyo de los esfuerzos de conservación. Por el contrario, el Préstamo de AT para Mejorar la Eficiencia del Sector Público tuvo dificultades para alcanzar sus metas, debido a que el cliente no entendía bien los beneficios de la reforma de la gestión financiera pública, lo que comprometió la participación y responsabilidad y condujo a resultados moderadamente insatisfactorios.

La simplicidad es otro factor fundamental para respaldar la fluidez de la implementación. Un diseño de proyecto simple que se enfoque en un conjunto de objetivos clave, en lugar de intentar implementar una amplia gama de medidas, tuvo mayor éxito a la hora de producir cambios notorios hacia una reforma significativa y sostenible. Por ejemplo, la serie programática de PDL se concentró en tres objetivos específicos que se ajustaban al plan estratégico quinquenal del gobierno, que se trabajó en estrecha colaboración con agencias gubernamentales que compartían una fuerte responsabilidad por los objetivos apoyados. Esta alineación específica tuvo como resultado una implementación generalmente satisfactoria. También resultó de importancia el garantizar la simplicidad de los acuerdos institucionales. Los proyectos que requerían coordinación interinstitucional presentaron obstáculos debido a problemas de comunicación y falta de claridad en las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas. En el marco del SSPISP, por ejemplo, un diseño de firmeza técnica en el que las agencias individuales se centraban en áreas relevantes para su experiencia se vio socavado por la falta de coordinación interinstitucional entre el MIDES, el MITRADEL y el INADEH. Solo se observó una mejora en el desempeño del proyecto luego de que una reestructuración del proyecto simplificara los arreglos institucionales, eliminando actividades relacionadas con el MITRADEL y el INADEH y volviendo a centrar el enfoque del proyecto hacia la inclusión económica y las actividades de productividad rural. De manera similar, el Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana subestimó los riesgos involucrados en un enfoque de implementación híbrido, a través del cual una unidad de proyecto externa de alto nivel coordinó con varios departamentos con diferentes niveles de capacidad dentro del IDAAN, reduciendo así la rendición de cuentas general y disminuyendo la implementación. El Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas actual ha sufrido retrasos debido a la coordinación deficiente entre el MINGOB y los ministerios de educación y salud (MEDUCA y MINSA, respectivamente), así como a la integración deficiente de la UEP en la estructura organizacional del MINGOB, lo que ha dificultado la toma de decisiones autónoma.

Cuando la coordinación entre agencias es un desafío, o cuando un proyecto depende de una amplia gama de partes interesadas para la responsabilidad y el avance de la implementación, resulta fundamental contar con un propulsor institucional de peso para mantener el impulso. En el caso del DPL con CAT-DDO, el MEF pudo utilizar su influencia y poder de convocatoria para tomar la iniciativa a fin de garantizar una preparación adecuada del proyecto y mantener la implementación según lo planificado. En contraste, el Préstamo de AT para la Mejora de la Eficiencia del Sector Público carecía de acuerdos de liderazgo definidos a un nivel lo suficientemente alto que permitiera resolver cualquier conflicto potencial entre las partes interesadas y, por lo tanto, no logró reflejar ni desarrollar una visión gubernamental compartida para el proyecto. De manera similar, en proyectos con muchos financiadores, cada uno con diferentes procedimientos y requerimientos, existe el riesgo de que la agencia ejecutora malinterprete las normas de adquisiciones y tenga una comprensión incorrecta de los procesos del proyecto, lo que provocará retrasos en la implementación. Esta falta de claridad fue uno de los factores detrás de la lentitud en la implementación y la falta de asignación presupuestaria de contrapartes para el Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga, el cual al final fue cancelado.

El tamaño del proyecto y el momento oportuno para la preparación con los procesos presupuestarios nacionales son de una gran importancia para la eficiencia en la implementación. El tamaño y la complejidad de los proyectos debe tomar en consideración la capacidad técnica y de coordinación de las agencias gubernamentales pertinentes y crear o reforzar la capacidad de manera explícita, según sea necesario, para garantizar el éxito de la implementación. Además, los cronogramas de implementación deben basarse en una evaluación realista del cronograma de procesamiento y el impulso de las reformas, especialmente para proyectos ambiciosos que involucran reformas significativas o que necesitan superar desafíos institucionales arraigados. El Préstamo de AT para la Mejora de la Eficiencia del Sector Público, por ejemplo, enfrentó demoras como resultado de limitaciones de la capacidad de la contraparte y procedimientos de procesamiento de pagos excesivamente complicados

entre la Contraloría y las UEP. Los cronogramas de implementación también deben tener en cuenta el tiempo necesario para diseñar, consultar, desarrollar compromisos, poner a prueba, evaluar e implementar las reformas propuestas o los nuevos sistemas. Finalmente, obtener la participación activa del MEF durante la preparación del proyecto para ayudar a asegurar la alineación entre el tamaño planificado del proyecto y las proyecciones del presupuestarias nacionales durante el plazo del proyecto resulta de mucha utilidad al momento de abordar los desafíos sistemáticos con respecto al financiamiento de la contraparte.

Lograr resultados requiere apoyo consistente y con presencia en campo para la implementación. Incluso antes del inicio de una operación, el GBM debe brindar apoyo extensivo en la preparación del manual operativo del proyecto (POM, por sus siglas en inglés), los memorandos de entendimiento y los planes de adquisiciones, además de ofrecer orientación en la contratación de personal de la UEP y el cumplimiento de otras condiciones para su entrada en vigor. Durante el proceso de preparación del proyecto no se debe subestimar la necesidad de contar con apoyo temprano y directo para la redacción de documentos como planes de ejecución y programas anuales. En el Proyecto de Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad respaldado por el FMAM, por ejemplo, el apoyo del GBM para detallar los procesos de los ciclos de los subproyectos en el POM proporcionó a la UEP una hoja de ruta clara, permitiéndole actuar de manera más independiente a medida que avanzaba el proyecto. De manera similar, las funciones, responsabilidades y líneas de rendición de cuentas, especialmente los procesos de toma de decisiones relacionados con la aprobación de documentos como parte de la preparación del proyecto, deberían definirse adecuadamente en el POM y en otros acuerdos institucionales. A lo largo del transcurso de un proyecto, a menudo las UEP necesitan una capacitación específica y a profundidad sobre adquisiciones, gestión de contratos y gestión financiera, en combinación con un compromiso estratégico con la Contraloría. Este nivel de apoyo a la ejecución se puede lograr mediante videoconferencias periódicas entre el personal del GBM y la UEP, consultas ad hoc por teléfono y correo electrónico, misiones periódicas de supervisión, esfuerzos para mantener una baja la rotación del personal del GBM y revisiones significativas a la mitad de período con soluciones creativas y proactivas para acelerar el avance hacia las metas del proyecto, incluida la reestructuración temprana cuando se considere necesario. Las contrapartes en Panamá han expresado especial gratitud por el valor y la eficacia del personal y los consultores que trabajan en el campo.

Durante el período del MAP resultó esencial contar con una sólida base analítica y asistencia técnica complementaria para preparar un diseño firme del proyecto y garantizar una implementación adecuada del programa. La serie de DPL programáticos se centró en áreas de relevancia estratégica, en las que el GBM había establecido un historial de una capacidad técnica y experiencia entre países bien desarrollada. De manera similar, en el Proyecto de Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad apoyado por el FMAM, el GBM desempeñó un papel clave en la configuración del diseño inicial del proyecto basándose en las lecciones aprendidas en el Proyecto de Productividad Rural y Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico pasado. El proyecto también se benefició del fuerte apoyo del GBM durante la preparación para sentar las bases necesarias para el establecimiento de un Fondo de Dotación, lo que permitió que la puesta en marcha del proyecto durante el plazo previsto a pesar de algunos retrasos imprevistos.

Dentro de los propios procesos del GBM, la experiencia durante el período del MAP muestra la importancia crítica de garantizar revisiones del desempeño de los proyectos que sean francas y honestas. La franqueza en los ISR y las revisiones ágiles a mitad del período aportan una evaluación crítica del avance del proyecto, los obstáculos potenciales y existentes, las posibles medidas de mitigación y las acciones necesarias para lograr los objetivos de desarrollo del proyecto. En algunos casos, debido a calificaciones poco realistas que se asignan durante las misiones de supervisión de proyectos, los equipos del GBM han perdido oportunidades de realizar ajustes en los proyectos en vista de desafíos arraigados y/o cambios en el contexto del país.

La estrecha coordinación entre los socios para el desarrollo y el gobierno es fundamental durante la preparación e implementación del proyecto. Por ejemplo, algunas actividades inicialmente previstas en el marco del proyecto de protección social, incluyendo el desarrollo del Registro Único, la nueva prueba de medios indirectos y un nuevo Formulario de Registro Unificado, se financiaron con fondos de AT provenientes de otras organizaciones (como la Organización de Estados Americanos, EuroSocial y el BID). De manera similar, dejó de ser necesaria la contratación de promotores para fortalecer el alcance territorial del MIDES, ya que estos se contrataron como personal permanente. Finalmente, la modernización de los centros para infantes y adultos mayores del MIDES, una actividad clave luego de la reestructuración de 2018, fue financiada por un proyecto del BID. En este sentido, es importante señalar que algunas de las fuentes alternativas de financiamiento, como los recursos no reembolsables (subvenciones) del BID, no sólo eran más atractivas sino también más convenientes en cuanto a los procesos de adquisiciones y no requerían asignación presupuestaria para su ejecución.

ADJUNTO 1: ESTADO DE LA MATRIZ DE RESULTADOS DEL MAP AF2015-2021 DE PANAMÁ

Resultado del MAP	Estado en el CLR	Calificación General del Resultado
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO		
Moderadamente insatisfactorio		
Objetivo 1: Apoyar una mejor logística y conectividad		
Indicador 1.1: Volumen de carga por el Canal de Panamá	Alcanzado	Parcialmente alcanzado
Indicador 1.2: Mejora de las soluciones de movilidad basadas en tecnología para la planificación, gestión y control del sector del transporte mediante el establecimiento de un Laboratorio de Movilidad	No alcanzado	
Objetivo 2: Incrementar la fiabilidad del suministro energético		
Indicador 2.1: Mayor diversificación en la matriz eléctrica mediante la instalación progresiva de nuevas capacidades procedentes de fuentes de energía más limpias (en MW)	Alcanzado	Alcanzado
Indicador 2.2: Mayor grado de racionalización del consumo eléctrico en los edificios mediante la aprobación de un código de construcción sostenible que dictamine los estándares mínimos de eficiencia energética para mejorar los sistemas de aislamiento y reducir las pérdidas energéticas	Alcanzado	
Objetivo 3: Mejor transparencia y capacidad de gestión presupuestaria		
Indicador 3.1: Mayor transparencia en la gestión presupuestaria, conforme a las medidas establecidas en los informes de ejecución presupuestaria que se generan automáticamente para todas las entidades del gobierno central	Parcialmente alcanzado	Parcialmente alcanzado
Indicador 3.2: Mayor transparencia en la gestión presupuestaria, conforme a las medidas establecidas en la elaboración gubernamental (a través de ITSMO) y la publicación de estados financieros consolidados del gobierno central	No alcanzado	

Resultado del MAP	Estado en el CLR	Calificación General del Resultado
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS Moderadamente insatisfactorio		
Objetivo 4: Complementar la asistencia social con inclusión productiva		
Indicador 4.1: Incremento del porcentaje del quintil inferior que se beneficia de la asistencia social	No alcanzado	Parcialmente alcanzado
Indicador 4.2: Número de beneficiarios en el registro integrado de asistencia social que reciben capacitación y acceso a oportunidades del mercado (desagregados por género)	Parcialmente alcanzado	
Indicador 4.3: Personas, microempresas y PYMES que han recibido servicios financieros	Prácticamente alcanzado	
Objetivo 5: Mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento		
Indicador 5.1: Personas adicionales con acceso a un suministro de agua fiable o a servicios de saneamiento mejorados en áreas específicas de bajos ingresos (desagregados por género)	Parcialmente alcanzado	Parcialmente alcanzado
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD Moderadamente satisfactorio		
Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales		
Indicador 6.1: Mayor capacidad del gobierno para gestionar riesgos, conforme a las medidas de la implementación activa de una estrategia de gestión de riesgos	Alcanzado	Alcanzado
Indicador 6.2: Fortalecimiento de la estrategia de DRFI conforme a las medidas establecidas por la adopción de instrumentos adicionales de protección financiera	Alcanzado	
Indicador 6.3: Áreas sujetas a una mayor protección de la biodiversidad	Alcanzado	
Objetivo 7: Apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos en áreas prioritarias		
Indicador 7.1: Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la contaminación de las aguas residuales, conforme a las medidas de la implementación de un Plan de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en un área piloto	No alcanzado	No alcanzado

ADJUNTO 2. EVALUACIÓN DE LA MATRIZ DE RESULTADOS DEL MAP AF2015-2021 DE PANAMÁ

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO				
Objetivo 1: Apoyar una mejor logística y conectividad				
Calificación General: Parcialmente alcanzado				
Indicador 1.1: Volumen de carga por el Canal de Panamá	Línea de base: 309 millones de toneladas (2008) Meta: 420 millones de toneladas (2020)	Alcanzado Actual (2021): 516.7 millones de toneladas Estado: En el año finalizado en septiembre de 2021, se procesaron 516.7 millones de toneladas de carga y 13,342 tránsitos por el Canal de Panamá. Esto representa un aumento sustancial con respecto a la línea de base de 2008 de 309 millones de toneladas y 14,702 tránsitos, así como las 340.8 millones de toneladas de volumen de carga y 13,874 tránsitos existentes al inicio del período del MAP en 2015. Fuente: Autoridad del Canal de Panamá		Entregados: <ul style="list-style-type: none"> Reforma de Movilidad Urbana en Panamá (P155132) AT de Planificación Urbana al Municipio de Panamá (P154224) AT de Planificación Urbana a la Ciudad de Panamá Fase 2 (P159648) Estudio de la Urbanización en Centroamérica (P152713) Análisis Espacial de Ciudades Secundarias en Centroamérica (P153977) Línea 1 del Metro, Garantía (OMG)
Indicador 1.2: Mejora de las soluciones de movilidad basadas en tecnología para la planificación, gestión y control del sector del transporte mediante el establecimiento de un Laboratorio de Movilidad	Línea de base: No (2018) Meta: Sí (2020)	No alcanzado Actual (junio de 2021): No Estado: Se planificó el logro de este indicador a través del proyecto de Soluciones de Movilidad Inteligente con Innovación Abierta (SAR), pero el proyecto fue abandonado. Se negociaron los SAR luego de una reunión de revisión del concepto, pero el interés en el proyecto decayó después de un cambio en la administración del gobierno nacional. Fuente: Equipo de trabajo y portal de operaciones del GBM	<ul style="list-style-type: none"> La participación futura en proyectos de SAR sobre temas sofisticados como la innovación abierta basada en tecnología debe analizarse dentro del contexto institucional específico. Además del cambio en la administración gubernamental, se reconoció al cliente (la autoridad de transporte terrestre) como una entidad pública con capacidad técnica limitada, sujeta a una sustancial interferencia política de intereses particulares del sector. Es posible que una fuerte relación con un solo propulsor no garantice la aprobación e implementación exitosa de estos productos innovadores. 	En curso: <ul style="list-style-type: none"> Ampliación del Canal de Panamá (P26665, CFI) Abandonados: <ul style="list-style-type: none"> Soluciones de Movilidad Inteligente con Innovación Abierta (P161802, SAR) Planificados: <ul style="list-style-type: none"> Reactivación Resiliente del Frente Costero de la Ciudad de Panamá (P166875)

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO				
Objetivo 1: Apoyar una mejor logística y conectividad				
Calificación General: Parcialmente alcanzado				

Pruebas adicionales: El Banco Mundial, a través de asistencia técnica (AT) financiada con fondos fiduciarios, brindó asesoría en la preparación de una nueva ley de APP, adoptada en septiembre de 2019, dirigida a proyectos de transporte, entre otros. El Banco Mundial también apoyó las regulaciones y el desarrollo de capacidades para la implementación de PBC para la gestión del sector vial, sobre cuyos fundamentos, el gobierno emprendió una iniciativa más amplia para delegar la administración de la infraestructura vial al sector privado mediante contratos PBC/APP a largo plazo. Esto ha permitido mejorar las condiciones de las carreteras, y, por ende, la conectividad, a un menor costo de administración. Además de la CFI, la cual recibió el mandato de estructurar varios de esos acuerdos, el Banco Mundial cuenta con un préstamo de asistencia técnica de USD 5 millones para ayudar a desarrollar capacidades dentro del Ministerio de Obras Públicas y otras instituciones gubernamentales para gestionar las APP con miras a mejorar la gestión del sector del transporte vial.

En el transporte urbano, sobre las bases de la emisión de garantías por parte del OMGI en 2012 y 2013 a fin de apoyar la construcción de la Línea 1 del Metro en la Ciudad de Panamá, como parte de un plan más amplio para mejorar la conectividad urbana mediante la modernización del sistema de transporte de la región metropolitana, la Línea 1 del Metro ha estado en funcionamiento desde 2014. A 2022, la cantidad de pasajeros alcanzó los 115 millones de pasajeros por año, un incremento a los 57 millones en 2014, superando considerablemente las proyecciones de demanda originales.

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO				
Objetivo 2: Incrementar la fiabilidad del suministro energético Calificación General: Alcanzado				
Indicador 2.1: Mayor diversificación en la matriz eléctrica mediante la instalación progresiva de nuevas capacidades procedentes de fuentes de energía más limpias (en MW)	Línea de base: 0 (2015) Meta: 215 (2020)	<p>Alcanzado</p> <p>Actual (junio de 2021): 496</p> <p>Estado: Entre 2015 y diciembre de 2020, Panamá incrementó el porcentaje de fuentes de energía más limpias en su matriz de generación eléctrica al agregar un total de 496 MW de capacidad instalada proveniente de fuentes de energía más limpias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 270 MW eólica (55 %) • 148 MW hídrica (30 %) • 78 MW solar (16 %) <p>Fuente: Centro Nacional de Despacho. 2021. Estadísticas de Capacidad Instalada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La participación de diversas partes interesadas (incluidas organizaciones normativas y reguladoras, defensores de los consumidores, la industria y los operadores del mercado), desde la redacción del concepto y el diseño del programa hasta la implementación, puede estimular las probabilidades de éxito. • La participación temprana de las partes interesadas pertinentes puede ayudar a abordar las barreras a la implementación y establecer las bases para una colaboración de mayor profundidad en el próximo respaldo del Banco Mundial. • La disposición política es esencial para garantizar la implementación adecuada de las nuevas regulaciones en el sector, así como un fuerte liderazgo y capacidad de toma de decisiones por parte de las contrapartes del BM. 	<p>Entregados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primer Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida (P151804) • Segundo Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida de Panamá (P154819) • Pando y Monte Lirio, Energía Hidráulica (P27975, CFI) • AT para Energía Sostenible en Panamá (P153321) • Tercer Programático del Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida (P166159) <p>En curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bioconstrucción, Asesoría (P600110, CFI) • GNL, Generación de Energía Térmica (P37456, CFI) • Penonomé, Energía Eólica (P34810, CFI) • Evaluaciones Energéticas de Centroamérica - 6C (P155068)
<p>Pruebas adicionales: El Plan Energético Nacional 2015-2050, aprobado por Resolución de Gabinete No. 34 de marzo de 2016, destaca el papel importante que desempeña la descarbonización de la matriz energética mediante el incremento del uso de fuentes de energía renovables para enfrentar los desafíos que plantea el cambio climático y la contaminación local.</p> <p>En noviembre de 2020, el gobierno aprobó la Agenda de Transición Energética, la cual proporciona prioridades y lineamientos estratégicos de acción climática para una política energética nacional enfocada en la reactivación económica posterior al COVID-19. Esta agenda describe una visión hacia lograr la desvinculación del crecimiento económico de la demanda energética, desarrollar una matriz energética renovable y eficiente, promover la movilidad sostenible y fomentar una transición energética inclusiva y justa. La elaboración e implementación de esta agenda ha sido apoyada a través de la asistencia técnica del BM.</p> <p>El aumento de la capacidad de generación ha mejorado la fiabilidad del suministro energético al brindar una mayor capacidad en firme que la demanda máxima. En 2015, la demanda en firme no fue suficiente para satisfacer la demanda máxima.</p>				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO				
Objetivo 2: Incrementar la fiabilidad del suministro energético Calificación General: Alcanzado				
Indicador 2.2: Mayor grado de racionalización del consumo eléctrico en los edificios mediante la aprobación de un código de construcción sostenible que dictamine los estándares mínimos de eficiencia energética para mejorar los sistemas de aislamiento y reducir las pérdidas energéticas	Línea de base: No (2015) Meta: Sí (2018)	Alcanzado Actual (junio de 2021): Sí Status: Entre 2017 y 2018 se aprobaron seis reglamentos técnicos para los siguientes productos de consumo de energía: <ul style="list-style-type: none"> • Aires acondicionados tipo split con flujo de refrigerante variable, descarga libre y sin ductos de aire (inverter) • Aires acondicionados tipo split con descarga libre y sin ductos de aire • Aires acondicionados tipo ventana • Aires acondicionados centrales con capacidad de enfriamiento de menos de 65,000 BTU/h • Refrigeradores y congeladores • Motores Además, mediante Resolución No. JITA 035, con fecha de 26 de junio de 2019, se aprobó el Código de Construcción Sostenible, y fue publicado en el Gaceta Oficial el 18 de julio de 2019. Fuente: SNE	<ul style="list-style-type: none"> • Los estándares mínimos de eficiencia energética y el etiquetado de los productos electrónicos de consumo pueden representar un escalón para lograr mayores ganancias en materia de eficiencia energética en sectores clave de consumo energético de la economía. • La comunicación efectiva, proactiva y oportuna reduce la retención de las partes interesadas y facilita abordar las barreras a la implementación. • Obtener apoyo práctico y trabajar en estrecha colaboración con el cliente crea una atmósfera positiva de colaboración, que ayuda a coordinar los equipos políticos y técnicos y a cerrar las brechas de comunicación. 	
Pruebas adicionales: La información energética de los productos se basa en la Política de Eficiencia Energética de las Normas y Reglamentos Técnicos, a través de la cual el Comité Gestor de Índices para la Eficiencia Energética (CGIEE) elaboró índices mínimos de eficiencia energética y objetivos de corto, mediano y largo plazo. El CGIEE estableció 14 índices de eficiencia energética que involucran electrodomésticos, tales como refrigeradores, aires acondicionados, motores eléctricos e iluminación, mediante las Resoluciones No. 114-117 de 2017 y la Resolución No. 31-32 de 2018.				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 1: APOYAR UN CRECIMIENTO ELEVADO Y CONTINUO				
Objetivo 3: Mejor transparencia y capacidad de gestión presupuestaria Calificación General: Parcialmente alcanzado				
<p>Indicador 3.1: Mayor transparencia en la gestión presupuestaria, conforme a las medidas establecidas en los informes de ejecución presupuestaria que se generan automáticamente para todas las entidades del gobierno central</p>	<p>Línea de base: No (2015) Meta: Sí (2018)</p>	<p>Parcialmente alcanzado Actual (junio de 2021): Informes de ejecución presupuestaria generados automáticamente por el Sistema Integrado de Gestión Financiera (ISTMO) para todas las entidades del gobierno central, pero la calidad continúa siendo poco fiable. Estado: Existen dudas sobre la integridad del registro transaccional en ISTMO. Fuente: MEF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Puede resultar de mayor utilidad monitorear el porcentaje del presupuesto ejecutado a través del sistema, lo que captaría mejor la medida de la contribución del sistema a la eficiencia y transparencia del gasto. 	<p>Entregados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primer Programático del Préstamo para Políticas de Prosperidad Compartida (P151804) • Segundo Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida de Panamá (P154819)
<p>Indicador 3.2: Mayor transparencia en la gestión presupuestaria, conforme a las medidas establecidas en la elaboración gubernamental (a través de ITSMO) y la publicación de estados financieros consolidados del gobierno central</p>	<p>Línea de base: No (2018) Meta: Sí (2020)</p>	<p>No alcanzado Actual (junio de 2021): No Estado: ISTMO se encuentra implementado en todos los gobiernos centrales y agencias descentralizadas, pero las autoridades no han podido elaborar estados financieros consolidados. Fuente: MEF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para operaciones futuras, es de importancia considerar si la publicación de los EEGC son el hito correcto para monitorear. 	<p>Abandonados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuarto Programático del Financiamiento para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida <p>En curso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préstamo de AT para Mejorar la Eficiencia del Sector Público (P121492)
<p>Pruebas adicionales: Existen problemas de calidad con la información que se mantiene en ITSMO, los cuales afectan la calidad de los estados financieros. El Director de Contabilidad ha indicado que los problemas han sido identificados y están en proceso de resolución. En diciembre de 2021, la Dirección de Contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) presentó los Estados Financieros del Gobierno Central (EEGC) de 2017 a la Entidad Fiscalizadora Superior (CGR), y los EEGC de 2018, 2019 y 2022 posteriormente en agosto de 2022, ambos luego de la culminación del período del MAP. Sin embargo, los EEGC aún no han sido publicados debido a que la CGR no se ha pronunciado al respecto.</p>				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS				
Objetivo 4: Complementar la asistencia social con inclusión productiva Calificación General: Parcialmente alcanzado				
Indicador 4.1: Incremento del porcentaje del quintil inferior que se beneficia de la asistencia social	Línea de base: 38 % (2017) (se calculó nuevamente la línea de base como parte de la evaluación de CLR a 40 %)³⁶ Meta: 48 % (2020)	No alcanzado Actual (2021): 33 % Estado: La cobertura de aquellas personas que se encuentran en el quintil de mayor pobreza de la población de Panamá mediante los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) (Red de Oportunidades y SENAPAN), la pensión social de 120 a los 65 y la transferencia Ángel Guardián para personas con discapacidad severa disminuyó entre 2017 y 2021. Entre 2017 y 2019, Panamá llevó a cabo un proceso de recertificación para reducir los errores de inclusión en los dos programas de asistencia social más grandes, eliminando a aquellas personas que no cumplían con los requisitos de la focalización. Al mismo tiempo, el número de beneficiarios disminuyó debido a la deserción normal y a que la inclusión de nuevos beneficiarios elegibles fue lenta, debido en gran parte a la alta inversión en programas de asistencia social de emergencia durante 2020-2022 en respuesta a los impactos de la pandemia de COVID-19. Fuente: Cálculos del equipo del Banco Mundial en base a los datos del SSISP, MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la necesidad de asegurar una identificación más ágil de las personas pobres y vulnerables a través del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB), que requiere la ampliación significativa de la cobertura. • También resultará importante mejorar la focalización y ampliar la cobertura del programa de TMC Red de Oportunidades. A pesar de que se mencionó en el SCD anterior, esto ha adquirido mucha más relevancia a raíz de la crisis de COVID-19. • Las prioridades clave a futuro consisten en mejorar la prestación de servicios y operar estos programas de manera más eficiente. 	Entregados: <ul style="list-style-type: none"> • Primer Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida (P151804) • Segundo Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida de Panamá (P154819) • Gasto del Sector Social de Centroamérica y Revisión Institucional (P146907) • Habilidades e Inclusión Productiva (P147634) • Deserción Escolar en Centroamérica (P153075) • Sistemas de Protección Social y Trabajo (SPL, por sus siglas en inglés) en Centroamérica (P153468) • Incorporación de Perspectivas de Género en Centroamérica (P146608) • Fortalecimiento del Sistema de Protección e Inclusión Social (P155097) En curso: <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575)

³⁶ El PLR propuso (pero, accidentalmente, no incluyó en el marco de resultados del MAP actualizado) una revisión del alcance (excluyendo a SENAPAN) y del cálculo metodológico de este indicador, dividiendo la cobertura entre individuos (en los programas 120 a los 65 y Ángel Guardián) y hogares (para el programa Red de Oportunidades). Debido a que estos cambios propuestos no se reflejaron exitosamente en el PLR, este CLR realizó nuevamente los cálculos de las líneas de base y el avance para: (i) incluir a SENAPAN, ya que es un programa de asistencia social cuya gestión la realiza el MIDES y recibe respaldo a través de un proyecto de inversión del Banco Mundial, y (ii) enmendar los problemas metodológicos con el indicador para evitar confusión entre individuos y hogares. El equipo volvió a calcular la cobertura del quintil inferior para los cuatro programas utilizando encuestas de hogares de 2017 (línea de base), 2019 y 2021, y tomando en consideración a los beneficiarios directos e indirectos que viven en hogares con al menos un programa (sin doble conteo). A partir de 2017, el impacto de la recertificación redujo la cobertura de los cuatro programas en el quintil inferior, afectando el desempeño general del indicador.

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS				
Objetivo 4: Complementar la asistencia social con inclusión productiva Calificación General: Parcialmente alcanzado				
Indicador 4.2: Número de beneficiarios en el registro integrado de asistencia social que reciben capacitación y acceso a oportunidades del mercado (desagregados por género)	Línea de base: 4,000 (2014) Meta: 25,000 (2020)	Parcialmente alcanzado Actual (2021): 5,838 beneficiarios elegibles del programa de TMC del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) incluidos en el registro de beneficiarios estaban recibiendo capacitación y acceso a oportunidades de mercado. El 100 % de estos beneficiarios fueron mujeres. Estado: En noviembre de 218 se reestructuró el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Inclusión y Protección Social (SSPISP) a fin de reflejar un mayor enfoque en los programas de inclusión económica en zonas rurales. Las actividades de capacitación e intermediación laboral facilitadas por el MIDES e implementadas a través del INADEH y MITRAEL se redujeron a favor de un mayor apoyo a los programas de inclusión productiva bajo el MIDES. El PLR pretendía reflejar este cambio de enfoque al eliminar este indicador del marco de resultados final del MAP. Sin embargo, esto no se realizó y, como resultado de la priorización inferior de las actividades en esta área, solo se lograron avances parciales. Fuente: MIDES, SSPISP	<ul style="list-style-type: none"> • El SSPISP fue excesivamente ambicioso en su diseño con respecto a los programas de inclusión económica. • El gobierno solicitó una reestructuración del proyecto para centrarse en la inclusión económica en las zonas rurales y en los beneficiarios de las TMC. • El nuevo programa incluyó una evaluación de impacto que mostró resultados positivos (consulte las pruebas adicionales a continuación). 	
<p>Pruebas adicionales: Una evaluación de impacto del componente de inclusión económica del SSPISP (P155097) mostró los siguientes resultados, publicados en junio de 2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados positivos en 16 tipos de capacitaciones • Resultados positivos en la adopción de 15 tipos de prácticas agrícolas (y algunas ganaderas) • Incremento del número de pollos mediante la cría • Menor aversión al riesgo • Mayor área de cultivo • Incremento de las ventas agropecuarias, con valores del 110 % y 148 %, respectivamente • Tasa de satisfacción del programa superior al 96 % 				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS				
Objetivo 4: Complementar la asistencia social con inclusión productiva Calificación General: Parcialmente alcanzado				
Indicador 4.3: Personas, microempresas y PYMES que han recibido servicios financieros	Línea de base: 17,528 (micro) + 5,017 (PYMES) (2013) Meta: 23,000 (micro) + 12,000 (PYMES) (2020)	Prácticamente alcanzado Actual (2014-2018): 23,579 en promedio (micro, de las cuales 6,700, en promedio, son propiedad de mujeres) (2015-2017; 2019): 8,420 promedio (PYMES) Estado: Las intervenciones de la CFI a través del Banco Delta y Multibank buscaron ampliar el alcance de los servicios financieros para las microempresas y las PYMES. Dado que se observaron fluctuaciones en la cartera cada año, los promedios se reportan arriba. Microfinanzas, total (de propiedad de mujeres): 25.219 (5.823) 2014 19.574 (5.989) 2015 27.548 (8.212) 2016 26.694 (7.809) 2017 18.860 (5.669) 2018 PYMES: 8.925 2015 10.872 2016 9.067 2017 – 2018 4.817 2019 Fuente: CFI Multibank (#38570), Banco Delta (#38805) y Banco General (#37128)		
Pruebas adicionales: Además, las intervenciones de financiación de vivienda llegaron a 8,883 personas a través de Multibank en 2019 y a otras 65,931 adicionales a través del Banco General en 2021.				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS				
Objetivo 5: Mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento Calificación General: Parcialmente alcanzado				
Indicador 5.1: Personas adicionales con acceso a un suministro de agua fiable o a servicios de saneamiento mejorados en áreas específicas de bajos ingresos (desagregados por género)	Línea de base: 0 (2015) Meta: 120.000 (2020)	Parcialmente alcanzado Actual (2017): 80.382 Estado: El Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana, entre su reestructuración en septiembre de 2015 y su cierre en junio de 2017, brindó a aproximadamente 2.115 hogares (que representan aproximadamente 11.632 personas) acceso a un suministro fiable de agua y rehabilitó las conexiones a otros 12.500 hogares (que representan aproximadamente 68.750 personas) en Colón. El acceso a los servicios de saneamiento no mejoró durante este período. En total, se estima que 80,382 personas obtuvieron acceso a un suministro fiable de agua en el marco del proyecto, logrando el 67 por ciento de la meta. El trabajo planificado para ampliar el acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas en el marco del Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga no avanzó y el proyecto fue cancelado.	<ul style="list-style-type: none"> • Aún existe una oportunidad de aumentar el acceso al suministro de agua y saneamiento en zonas de bajos ingresos, donde la mayoría de las personas no viven en condiciones óptimas y estos servicios siguen siendo limitados. • Si bien es importante aumentar la cobertura tanto del suministro de agua como del saneamiento, resulta fundamental garantizar la continuidad de los servicios prestados, teniendo en consideración el rango, cada vez mayor, en la disponibilidad de agua entre las estaciones húmedas y secas debido al cambio climático. 	<p>Abandonados/Cancelados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua y Saneamiento de Colón, Panamá • Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (P154275) <p>Entregados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana (P119694) • Mejorar las Estrategias Nacionales de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Zonas Rurales (RWSS, por sus siglas en inglés) (P153734) • Seguridad Hídrica para Panamá: Elementos Clave para el Desarrollo del Plan Nacional de Seguridad Hídrica (P159466) • Agenda Regional y Planes de Acción para el Saneamiento en Centroamérica (P132284) • Primer Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida (P151804) • Diagnóstico de la Conexión entre la Pobreza y la Provisión del Agua, el Saneamiento y la Higiene en Panamá (P150563)

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 2: GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS MARGINADOS E INDÍGENAS				
Objetivo 5: Mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento Calificación General: Parcialmente alcanzado				
		<p>No se lograron las metas relacionadas en el marco del Proyecto de Pueblos Indígenas. El proyecto sólo lleva 18 meses en marcha, luego de un retraso de tres años en la implementación debido a múltiples cambios en el liderazgo del Ministerio de Gobierno (MINGOB), la agencia ejecutora del proyecto, la falta de capacidad de la UEP, la débil integración de la UEP en la estructura organizacional del MINGOB y la falta de coordinación entre el MINGOB y los Ministerios de Educación y Salud. Se han preparado los términos de referencia y se han finalizado los estudios de antecedentes para informar la implementación, sin embargo, la implementación de actividades de rehabilitación y desarrollo de capacidades comunitarias aún no ha comenzado.</p> <p>Fuente: Equipo de trabajo y portal de operaciones del GBM</p>		<p>Estado de la GRD en el Sector del Abastecimiento de Agua y Saneamiento en los países miembros de FOCARD-APS (P132057)</p> <p>Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento (MAPAS) en Centroamérica (P132281)</p> <p>Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento (MAPAS) en Centroamérica - Fase II (P149602)</p> <p>Préstamo para Políticas de Desarrollo de GRD con CAT-DDO (P122738)</p> <p>En curso: Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (P157575)</p> <p>Cancelados: Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (P154275)</p>
<p>Pruebas adicionales: La asistencia técnica del Banco Mundial sobre la Mejora de las Estrategias Nacionales de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Zonas Rurales (P153734) condujo a una actualización de los planes estratégicos de gestión de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales que reflejaban principios de mejores prácticas y promovían el intercambio entre agencias sectoriales de la región de conocimientos relativos a ejemplos exitosos de ampliación progresiva del acceso en zonas rurales a los servicios de agua.</p>				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD				
Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales Calificación General: Alcanzado				
<p>Indicador 6.1: Mayor capacidad del gobierno para gestionar riesgos, conforme a las medidas de la implementación activa de una estrategia de gestión de riesgos</p>	<p>Línea de base: No (2015) Meta: Sí Estrategia de gestión de riesgos desarrollada e implementación activa (2020)</p>	<p>Alcanzado Actual (2021): Estrategia de gestión de riesgos en implementación activa, lo cual resulta en un enfoque de mayor amplitud, resiliente y proactivo para la preparación ante desastres y la reducción de riesgos Estado: El Préstamo para Políticas de Desarrollo (DPL) de Panamá con Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes (CAT-DDO) apoyó al gobierno en el fortalecimiento del marco institucional y legal para promover la reducción del riesgo y reducir la vulnerabilidad fiscal y física a los desastres en sectores clave. El DPL con CAT-DDO proporcionó financiamiento de contingencia crítico para las respuestas gubernamentales a la sequía provocada por El Niño en 2015-2016 y la emergencia de COVID-19. Éste proporcionó bases sólidas para el programa de gestión del riesgo de desastres (GRD) del país, brindando respaldo a la promulgación de la Política Nacional de GRD, desarrollando un instrumento de planificación para implementar de manera eficiente la nueva política y apoyando la adopción de un marco para la gestión financiera de los riesgos de desastres, incluyendo la financiación de contingencias, productos de seguros y un fondo nacional de emergencia. Fuente: DPL con CAT-DDO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Resultó fundamental la presencia de un fuerte propulsor institucional. El MEF, debido en parte a su relevancia significativa y poder de convocatoria dentro del gobierno, desempeñó un papel de liderazgo para garantizar una preparación adecuada y mantener la implementación según lo planificado. El establecimiento de la DICRE dentro del MEF jugó un papel esencial para garantizar que los cambios en la administración no disminuyeran la importancia del diálogo sobre políticas de GRD entre el BM y las agencias gubernamentales responsables de llevar a cabo actividades sectoriales específicas de reducción del riesgo de desastres, incluido el MEF, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Ministerio del Ambiente (MIAMBIENTE), el Ministerio de Salud (MINSAL) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). 	<p>Entregados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Primer Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida (P151804) Segundo Programático del Préstamo para Políticas de Desarrollo de Prosperidad Compartida de Panamá (P154819) Préstamo para Políticas de Desarrollo de GRD con CAT-DDO (P122738) Apoyo al Plan de Implementación de la Estrategia de DRFI de Panamá (P161294, SAR) Sistemas de Producción Sostenibles y Conservación de la Biodiversidad (P145621) Fase 1 del CRP JIT, Panamá (P165963) <p>Planificados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica sobre instrumentos financieros innovadores para la GRD Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad de Panamá (P178063)

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD				
Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales Calificación General: Alcanzado				
<p>Pruebas adicionales: Durante su período de implementación durante 10 años, el DPL con CAT-DDO logró resultados considerables al momento de su cierre en junio de 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 100 por ciento de las inversiones públicas y los procesos de establecimiento de prioridades incluyeron consideraciones de GRD y/o de adaptación al cambio climático (ACC, por sus siglas en inglés) • Seis provincias, incluida Panamá, actualizaron los protocolos de preparación y respuesta ante desastres • Se desarrollaron protocolos de respuesta ante emergencias para el Metro de la Ciudad de Panamá, el cual, en promedio, transporta a más de 200,000 personas por día • Seis ministerios llevaron a cabo acciones prioritarias significativas para la reducción del riesgo de desastres, entre ellas: (a) la creación de un código presupuestario de GRD específico en el presupuesto nacional para clasificar y dar seguimiento a propuestas de inversión y canalizar recursos para iniciativas de GRD ex ante; y (b) actualizar la Política Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos • Se activaron USD 41 millones en fondos para ayudar a la respuesta del gobierno a la crisis de COVID-19, reduciendo la necesidad del gobierno de reasignar fondos de programas sociales en curso • Se desembolsaron USD 25 millones para capitalizar parcialmente un fondo de emergencia destinado a financiar intervenciones urgentes de provisión de agua en zonas afectadas por la sequía de El Niño de 2015-2016 <p>El diálogo sobre políticas de GRD relacionado con la operación ayudó a crear un entorno propicio para una respuesta de emergencia multisectorial bien coordinada e inclusiva. Como resultado de este diálogo, el gobierno solicitó tres nuevas operaciones para cumplir con los requisitos financieros anticipados a mediano y largo plazo: (a) un préstamo de emergencia por USD 20 millones conforme al mecanismo <i>Fast Track COVID-1925</i>; (b) una operación de DPL por USD 300 millones para apoyar la agenda de recuperación posterior a la pandemia; y (c) un segundo DPL con CAT-DDO por USD 100 millones.</p>				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD				
Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales				
Calificación General: Alcanzado				
Indicador 6.2: Fortalecimiento de la estrategia de DRFI conforme a las medidas establecidas por la adopción de instrumentos adicionales de protección financiera	Línea de base: No (2018) Meta: Sí (2021)	Alcanzado Actual (junio de 2021): Sí Estado: Se ha completado el desarrollo de políticas, estrategias o instrumentos de protección financiera de GRD. El gobierno diversificó los instrumentos del Marco Estratégico para el Financiamiento de Riesgo de Desastres (FRD) con la compra en 2018, y renovación en 2019-2020, de un seguro paramétrico por exceso de lluvia. El GBM y la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) definieron una serie de actividades de AT con el fin de incorporar los riesgos climáticos y de desastres en una estrategia de gestión de riesgos fiscales más integral, incluida la promoción de la eficiencia y la transparencia del gasto posterior a los desastres y la mejora del conocimiento institucional de DICRE sobre seguros paramétricos. Fuente: DPL con CAT-DDO	<ul style="list-style-type: none"> • La AT de alto nivel fue esencial para apoyar la implementación del Marco Estratégico para el DRF. • La AT que se le brindó al gobierno, con el respaldo del Programa de Financiamiento y Seguro de Riesgos de Desastres (DRFIP, por sus siglas en inglés) del BM, incluyó la elaboración de un Perfil de Financiamiento de Riesgos de Desastres para Panamá. El análisis, basado en datos históricos y probabilísticos, ayudó a las autoridades superiores del MEF a tener una mejor comprensión sobre los posibles pasivos contingentes del gobierno resultantes de desastres provocados por peligros naturales. 	
<p>Pruebas adicionales: El análisis de escenarios con respecto a posibles pérdidas financieras directas debido a daños a la infraestructura física y el costo de rehabilitación o reconstrucción, junto con los costos indirectos de mantener y expandir de manera progresiva los programas de protección social y llevar a cabo operaciones de rescate y recuperación, motivaron al gobierno a acelerar la puesta en marcha del Marco Estratégico del FRD, un resultado clave.</p> <p>El gobierno, mediante el uso de fondos disponibles a través del Marco Estratégico Nacional del FRD, el cual se desarrolló como parte de los compromisos del gobierno en el marco del DPL con CAT-DDO, logró financiar su respuesta de emergencia a varios fenómenos hidrometeorológicos extremos, incluida la estación seca durante el período de 2015-2016, El Niño-Oscilación del Sur, el cual causó considerables pérdidas económicas debido a la pérdida de ingresos del Canal de Panamá, y el huracán Eta en 2020, el cual, a pesar de no haber tocado tierra en Panamá, sí provocó fuertes lluvias, inundaciones generalizadas y deslizamientos de tierra, dando lugar a 17 muertes y afectando gravemente a más de 3,300 personas con daños a viviendas y pérdidas en el sector agrícola.</p>				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD				
Objetivo 6: Fortalecer la resiliencia ante los desastres naturales Calificación General: Alcanzado				
Indicador 6.3: Áreas sujetas a una mayor protección de la biodiversidad	Línea de base: 194,075 hectáreas (2018) Meta: 550,000 hectáreas (2020)	Alcanzado Actual (2019): 654,015 hectáreas Estado: Las inversiones de proyectos en programas de infraestructura y capacitación en gestión de recursos naturales, rescate de vida silvestre, monitoreo y control de incendios, sostenibilidad ambiental, monitoreo de la biodiversidad y uso de equipos especializados ayudaron a ampliar el área bajo protección de la biodiversidad, conforme a las medidas de la Herramienta de Seguimiento de la Eficacia de la Gestión (METT, por sus siglas en inglés) del FMAM. Se propone un nuevo Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad en Panamá para continuar la expansión del área bajo protección de la biodiversidad mejorada. Fuente: Proyecto de Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad; herramienta de seguimiento METT del FMAM	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible aprovechar una cantidad moderada de capital semilla, al tener una fuerte participación del gobierno, a fin de crear un fondo de mucho mayor tamaño (p. ej., un fondo de dotación) para la conservación. • Resulta fundamental movilizar fuentes múltiples y diversas de financiación de la conservación para evitar déficits de inversores y donantes individuales que puedan afectar negativamente a los resultados de la conservación. • Es posible que los enfoques multisectoriales para la conservación de la biodiversidad desempeñen un papel esencial en la captura de beneficios para el sustento de los grupos de bajos ingresos y marginados y en la diversificación de la base para el financiamiento de la conservación. • Las estrategias de seguimiento y análisis de la biodiversidad necesitan una evaluación minuciosa durante la preparación del proyecto debido a la complejidad de demostrar los impactos directos de las intervenciones del proyecto sobre la biodiversidad. 	
<p>Pruebas adicionales: El Proyecto de Sistemas de Producción Sostenible y Conservación de la Biodiversidad (P145621) contribuyó a mejorar los resultados de biodiversidad en las zonas colchón de las áreas protegidas. En el marco del proyecto, se certificaron 1,611 hectáreas de fincas de café, cacao, banano y horticultura (134 por ciento de la meta), contribuyendo a la integración de la biodiversidad al brindar incentivos para que los productores adopten prácticas en armonía con la biodiversidad y cumplan con las certificaciones. Del total de superficie que cuenta con certificación, 626 hectáreas recibieron la certificación de productos en armonía con la biodiversidad por parte de MIAMBIENTE. Otras 77 hectáreas recibieron la certificación de productos orgánicos de la Autoridad de Control y Certificación de Productos Orgánicos de Panamá (ACERT) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA). Finalmente, 908 hectáreas recibieron la certificación para la denominación de origen a través del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la cual se otorga, entre otras cosas, en base al cumplimiento de un conjunto de prácticas de sostenibilidad y que se encuentran en armonía con la biodiversidad.</p>				

Indicador	Línea de base/Meta en el PLR	Estado en el CLR	Lecciones aprendidas y sugerencias para el nuevo MAP	Instrumentos del Programa del GBM
PILAR 3: REFORZAR LA RESILIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD				
Objetivo 7: Apoyar la gestión integrada de los recursos hídricos en áreas prioritarias Calificación General: No alcanzado				
Indicador 7.1: Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la contaminación de las aguas residuales, conforme a las medidas de la implementación de un Plan de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en un área piloto	Línea de base: No (2015) Meta: Sí (2021)	No alcanzado Actual (diciembre de 2020): No Estado: El logro de este indicador iba a recibir el apoyo del Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga, sin embargo, el proyecto fue cancelado en junio de 2020 luego de demoras prolongadas, recortes presupuestarios en todo el país y avances insatisfactorios. Fuente: Equipo de trabajo y portal de operaciones del GBM	<ul style="list-style-type: none"> Es importante reforzar y establecer de manera clara las funciones y responsabilidades de todas las entidades participantes a fin de mitigar riesgos como retrasos significativos y restricciones presupuestarias. Este déficit destacó la falta de preparación en la gestión de riesgos y planteó nuevos desafíos en el sector durante la pandemia de COVID-19, mostrando la importancia de la coordinación entre instituciones transversales para una mejor evaluación de los riesgos y desarrollar planes de contingencia. 	Abandonados: <ul style="list-style-type: none"> Agua y Saneamiento de Colón, Panamá Entregados: <ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico de la Conexión entre la Pobreza y la Provisión del Agua, el Saneamiento y la Higiene en Panamá (P150563) Proyecto de Mejora del Agua y Saneamiento del Área Metropolitana (P119694) Cancelados: <ul style="list-style-type: none"> Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (P154275)
<hr/> Pruebas adicionales: La CAT-DDO del GBM, aprobada en 2011, brindó financiación que resultó fundamental después de la estación seca durante el fenómeno El Niño-Oscilación del Sur de 2015-2016, el cual causó pérdidas económicas estimadas en USD 15 millones, pérdidas significativas de cultivos y una disminución alarmante en la disponibilidad de agua dulce para el consumo humano y las operaciones del Canal de Panamá. En abril de 2016, el gobierno solicitó un primer retiro por el monto de USD 25 millones (38 por ciento del monto total del préstamo) para capitalizar parcialmente un fondo de emergencia destinado a financiar intervenciones urgentes de suministro de agua en las zonas más afectadas por la sequía. <hr/>				

ANEXO 3. RESPUESTA DEL GBM A LA COVID-19 EN PANAMÁ DURANTE EL PERÍODO DEL MAP Y MÁS ADELANTE

Al inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020, el GBM reestructuró su cartera en Panamá con el fin de apoyar la rápida respuesta del gobierno a la crisis. Panamá sufrió una de las contracciones económicas más pronunciadas del mundo durante la pandemia de COVID-19, con una caída del 18 % en el PIB en 2020, debido a su economía altamente abierta como centro de transporte y comercio, y a que los servicios representan un gran porcentaje del PIB. Las medidas de confinamiento debido a la COVID-19 tuvieron un impacto significativo en el acceso a servicios básicos clave y en el bienestar y las oportunidades de ingresos de los hogares. Entre las primeras medidas que el Banco implementó, se reestructuró el CAT-DDO para desembolsar inmediatamente USD 41 millones para apoyar la respuesta de emergencia del gobierno. El Proyecto de Gestión de Aguas Residuales de Burunga (USD 65 millones), que había estado funcionando de manera insatisfactoria, se cerró para dar cabida a otras operaciones. Se reorientó el SSPISP para financiar las TMC y se aceleró el Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas para implementar una respuesta de atención médica relacionada con la COVID-19 para las poblaciones indígenas. Además, se preparó en un tiempo récord un Proyecto de Respuesta de Emergencia a la COVID-19 por USD 20 millones para apoyar la provisión de suministros médicos clave para la prevención, detección y tratamiento de la COVID-19, como parte del Enfoque Programático Multifase (MPA, por sus siglas en inglés) mundial relativo al COVID-19 del GBM.

El GBM siguió apoyando los esfuerzos del gobierno para hacerle frente los impactos de la COVID-19 posteriormente a 2020 y del período del MAP. La Serie de DPO de Respuesta a la Pandemia y Recuperación del Crecimiento, una serie programática de dos operaciones de apoyo presupuestario por USD 300 millones en el año fiscal 2021 y USD 250 millones en el año fiscal 2022, se prepararon para apoyar los esfuerzos gubernamentales destinados a proteger el capital humano, fortaleciendo al mismo tiempo las instituciones y garantizando una recuperación económica transparente, inclusiva y sostenible. En marzo de 2022, se aprobaron USD 100 millones en financiamiento adicional para el Proyecto de Respuesta a Emergencias de COVID-19 de Panamá destinado para financiar la adquisición y distribución de vacunas contra la COVID-19 y fortalecer los sistemas nacionales para la preparación de la salud pública. Y en el año fiscal 2023, el Banco Mundial aprobó un préstamo de AT de USD 7.5 millones para fortalecer los esfuerzos de APP de Panamá y la primera operación (USD 150 millones) de una nueva serie de DPL enfocada en reformas para el crecimiento verde inclusivo y la resiliencia climática.

La Serie de DPO de Respuesta a la Pandemia y Recuperación del Crecimiento respaldó reformas críticas y ayudó a reforzar la rápida recuperación de Panamá del impacto de la pandemia de COVID-19. La serie de DPO apoyó medidas clave para mitigar estos impactos y al mismo tiempo complementar el respaldo de FPI, incluyendo: reducir el costo de los medicamentos y promover el acceso a servicios de telesalud; promover el acceso a la educación digital y a soluciones técnicas para los servicios educativos, incluso en las Comarcas; y apoyar las transferencias monetarias a los hogares pobres y vulnerables y promover la inclusión en el mercado laboral. Para ayudar a abordar el impacto de las grandes presiones de gasto generadas por la crisis de COVID-19, y tras la incorporación de Panamá a la lista gris del GAFI en 2019, la serie de DPL brindó apoyo a reformas para mejorar la eficiencia del gasto, movilizar el financiamiento privado para inversiones públicas y combatir el lavado de dinero, incluyendo: un nuevo marco regulatorio para crear el registro de beneficiarios finales (RBF); una nueva ley de adquisiciones y un nuevo marco legal para las APP. La serie de DPL apoyó un marco legal para la inclusión de las prioridades de los pueblos indígenas en la planificación, implementación y monitoreo de la inversión pública con el fin de lograr una mayor promoción de una recuperación inclusiva y resiliente; y un decreto reglamentario para garantizar que los agricultores familiares más pobres recibieran apoyo conforme a los lineamientos de la Ley de Agricultores Familiares. Otras medidas se centraron en fortalecer la adaptación al cambio climático, promover las energías renovables y descarbonizar la economía a través de la movilidad eléctrica para el transporte terrestre, regular las emisiones de gases de efecto invernadero y desarrollar, de manera gradual, un mercado doméstico de carbono.

El OMGI también actuó rápidamente en apoyo al Gobierno de Panamá a través de su programa de respuesta al COVID-19, en gran medida al ofrecer garantías de mejora crediticia a los bancos estatales para obtener liquidez de emergencia y agilización del crédito hacia sectores críticamente afectados de la economía. En junio y julio de 2020, el OMGI emitió nuevas garantías que cubren el riesgo de incumplimiento de obligaciones financieras por parte de una empresa estatal, garantías en respaldo a (i) la Caja de Ahorros, para la provisión de capital de trabajo a PYMES afectadas por la pandemia y préstamos hipotecarios de interés social a hogares de ingresos bajos y medios en Panamá, aumentando el acceso a viviendas asequibles; y (ii) el Banco Nacional de Panamá, para el provisión de liquidez de emergencia a los bancos en respaldo al sector financiero del país y crédito a los bancos nacionales para subpréstamos a las PYMES. Al año finalizado el 31 de diciembre de 2022, la Caja de Ahorros reportó 19,639 beneficiarios que recibieron servicios financieros, de los cuales 13,369 eran mujeres; USD 947 millones en préstamos pendientes totales a través de 20,140 préstamos, incluidos USD 11 millones a través de 108 préstamos a PYMES y USD 806,000 a través de 58 préstamos a microempresas; y USD 293 millones en préstamos hipotecarios pendientes a través de 4,253 préstamos.

ANEXO 4. INDICADORES SELECCIONADOS DEL DESEMPEÑO Y LA GESTIÓN DE LA CARTERA DEL BANCO

Anexo de EAP B2 – Panamá

Indicadores Seleccionados* del Desempeño y la Gestión de la Cartera del Banco
Al 26/02/2024

Indicador	AF2021	AF2022	AF2023	AF2024
Evaluación de la cartera				
Número de proyectos en implementación ^a	4,0	4,0	6,0	6,0
Período promedio de ejecución (años) ^b	2,7	1,7	1,9	2,4
Porcentaje de proyectos con problemas, por número ^{a,c}	50,0	25,0	16,7	16,7
Porcentaje de proyectos con problemas, por monto ^{a,c}	30,4	14,5	11,3	16,1
Porcentaje de proyectos en riesgo, por número ^{a,d}	50,0	25,0	16,7	16,7
Porcentaje de proyectos en riesgo, por monto ^{a,d}	30,4	14,5	11,3	16,1
Porcentaje de desembolsos (%) ^e	44,8	14,2	3,9	54,4
Gestión de la Cartera				
CPPR durante el año (sí/no)				
Recursos de supervisión (Total USD)				
Supervisión promedio (USD/Proyecto)				
Partida de Memorándum				
		Desde AF80	Últimos 5 AF	
Eval. de proyectos por parte del Grupo de Evaluación Independiente (IEG, por sus siglas en inglés), por número		59		
Eval. de proyectos por parte del IEG, por monto (millones de USD)		2.643,7	275,6	
% de proyectos del IEG con calificación I (Insatisfactorio) o AI (Altamente Insatisfactorio), por número		32,1	20,0	
% de proyectos del IEG con calificación I o AI, por monto		13,6	18,1	

a. Tal como se muestra en el Informe Anual de Desempeño de la Cartera (salvo año fiscal anual).

b. Edad promedio de los proyectos en la cartera del país del Banco.

c. Porcentaje de proyectos cuyos Objetivos de Desarrollo (OD) y/o Avance de la Ejecución (IP, por sus siglas en inglés) hayan sido calificados como I o AI.

d. Tal como aparece en las definiciones del Programa de Mejoramientos de la Cartera.

e. Porcentajes de desembolsos durante el año en comparación con el balance no desembolsado de la Cartera del Banco a principios del año. Únicamente proyectos de inversión.

* Todos los indicadores corresponden a proyectos activos en la Cartera, con excepción del Porcentaje de Desembolsos, que incluye todos los proyectos activos, así como los proyectos cerrados durante el año fiscal.

ANEXO 5. CARTERA DE OPERACIONES (BIRF/AIF Y SUBVENCIONES)

Al 26/02/2024

TABLA 6. Panamá: Préstamos

ID del Proyecto	Nombre del Proyecto	Inst. Cred.	AF	Compromiso Total (USD M)
P181306	Segunda Resiliencia Climática y Crecimiento Verde	DPF	2024	350.0

TABLA 7. Panamá: Supervisión

ID del Proyecto	Nombre del Proyecto	Año Fiscal	Fecha de Cierre	BIRF (USD M)	Subvención (USD M)	Balance sin Desembolsar (USD M)
P157575	Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas	2018	30-jun-2025	80,0		58,1
P173484	Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública	2022	31-dic-2023		0,28	0,21
P173881	Respuesta de Emergencia al COVID-19	2020	31-dic-2024	120,0		13,9
P174191	Segundo DPL de Gestión de Riesgo de Desastres con CAT-DDO	2022	14-mar-2025	100,0		100
P174535	Apoyo al Desarrollo del Programa de APP	2023	31-dic-2026	7,5		7,5
P178063	Desarrollo Rural Sostenible y Conservación de la Biodiversidad	2023	31-dic-2026		3,5	3,5
P179817	DPL sobre Resiliencia Climática y Crecimiento Verde	2023	31-dic-2025	150,0		0,0
P180872	Consolidación del Sistema de Gestión Financiera Pública	2024	15-dic-2028	40,0		40,0
P179771	Asociación para la Implementación del Mercado de Panamá	2024	31-may-2027		1,62	1,62
TOTAL				497,50	5,40	224,79

TABLA 8. Panamá: Servicios de asesoría y análisis

ID de la Tarea	Nombre de la Tarea	Líder de Prácticas Globales/Temas Globales	Fecha Original o Actualizada del EAP
P175211	Fortalecimiento del Sistema de Salud de Panamá para el Contexto posterior al COVID-19 del PHRD	Salud, Nutrición y Población	31-mar-2024
P175383	Inclusión Social en ALC - Plan Nacional de Accesibilidad para Personas con Discapacidad en Panamá	Sostenibilidad e Inclusión Social	18-dic-2025
P179962	Actualización 1 del Programa de Evaluación del Sector Financiero de Panamá	Finanzas, Competitividad e Innovación	20-dic-2023
P180301	Evaluación de Pobreza y Equidad de Panamá	Pobreza y Equidad	10-sep-2024
P502459	Panamá: Ampliación de un Modelo de Comunidad para Padres en los Territorios Indígenas	Protección Social y Empleos	28-nov-2025
Pendiente	Diagnóstico de la Supervisión de los Fondos Públicos de Pensiones (con SIACAP)	Finanzas	30-jun-2024

ANEXO 6. PROGRAMA DE LA CFI EN PANAMÁ

TABLA 9. Inversiones de la CFI en Panamá

ID del proyecto	Cliente	Nombre del proyecto	Ind.	Tipo	Fecha de Compr.	Plazo	Uso de los Fondos	Monto Compr. Original Cuenta Propia	Monto Compr. Cuenta Propia	Monto Pendiente Cuenta Propia	Compra de movilización Original	Total Compr.	Total Pendiente
26665	PCA/ACP	Canal de Panamá	INR	Préstamo	9/12/2008	20	Apoyar a la ampliación del Canal de Panamá	300	67	67	–	67	67
4301	Valora	Valora	FIG	Préstamo	28/6/2019	4	Valora es un SPV que se estableció específicamente para la transacción correspondiente a la venta de participación accionaria de la CFI en la CIFI	8	4	4	–	4	4
42008	Banco General S.A.	Vivienda de BG	FIG	Préstamo	12/12/2019	5	Financiar actividades de subpréstamos en los ingresos de bajos y medios de Panamá	200	100	100	–	100	100
43578	Global Bank	Préstamo de Global Bank	FIG	Préstamo	7/10/2020	5	Financiar actividades de subpréstamos en los ingresos de bajos y medios de Panamá	70	50	50	–	50	50
46951	Banistmo	Préstamo de Banistmo	FIG	Préstamo	14/12/2022	6	Financiar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas del Banco	200	200	50	100	200	50
28121	Multibank	GTFP Multibank	FIG	Financ. comercial	29/6/2009	1	Línea de crédito renovable a corto plazo	50	–	–	–	–	–
33234	Lafise Panamá	GTFP Lafise Panamá	FIG	Financ. comercial	5/6/213	1	Línea de crédito renovable a corto plazo	5	–	–	–	–	–
33837	Banistmo	GTFP Banistmo PA	FIG	Financ. comercial	21/10/213	1	Línea de crédito renovable a corto plazo	50	–	–	–	–	–
3659	Ficohsa	GTFP BANC FIC PA	FIG	Financ. comercial	29/04/215	1	Línea de crédito renovable a corto plazo	10	–	–	–	–	–
Total								431	281	100	431	281	

TABLA 10. Cartera de Servicios de Asesoría de la CFI en Panamá

País	ID del Proyecto	Nombre del Proyecto	Industria	Descripción	Monto - Total (\$M)
Panamá	602084	PL IV (ETESA)	INR	El objetivo de este Proyecto es estructurar, promover y licitar una APP de la Línea de Transmisión IV para la empresa de transmisión nacional ETESA. El alcance del proyecto incluye la financiación, construcción y operación de un doble circuito de 500kV (AC) con una capacidad de 1.288 MVA a lo largo de 330 km en la costa Atlántica.	3,45

TABLA 11. Cartera de Asesoría Antecedente de la CFI en Panamá

País	ID del Proyecto	Nombre del Proyecto	Industria	Descripción	Monto - Total (\$M)
Panamá	606451	Carretera Panamá Este	INR/CTA	El objetivo de este Proyecto es estructurar, promover y licitar una APP de la Línea de Transmisión IV para la empresa de transmisión nacional ETESA. El alcance del proyecto incluye la financiación, construcción y operación de un doble circuito de 500kV (AC) con una capacidad de 1.288 MVA a lo largo de 330 km en la costa Atlántica.	1,41

ANEXO 7. CARTERA DE GARANTÍAS DEL OMGI

AF	Proyecto	Fecha de Entrada en Vigor	Fecha de Vencimiento	Exposición Bruta Pendiente (USD)	Descripción
AF2012	Metro de Panamá	Junio 2012	Junio 2024	82.006.067	El proyecto implica una construcción totalmente nueva, incluida la adquisición de material rodante y la construcción de depósitos e instalaciones de mantenimiento, así como la operación de una Línea 1 de Metro, que mide 13,7 km entre las áreas norte de Los Andes y suroeste de Albrook en la Ciudad de Panamá.
AF2020	Caja de Ahorros	Junio 2020	Junio 2035	239.912.831	El proyecto consistió en la ampliación del acceso a viviendas asequibles para hogares de ingresos bajos y medios en Panamá, cuyo financiamiento fue provino, en gran medida, de parte de inversionistas institucionales.
AF2021	Caja de Ahorros COVID-19	Junio 2020	Junio 2025	153.647.452	El proyecto implica la provisión de liquidez en forma de capital de trabajo a pequeñas y medianas empresas (PYMES) y otras empresas para ayudarlas a desempeñar su papel esencial en la creación de empleos y la reactivación de la economía panameña.
	Banco Nacional de Panamá	Junio 2020	Agosto 2027	260.692.100	El proyecto conllevó la creación de un Fondo Fiduciario para la provisión de liquidez de emergencia a los bancos durante la crisis de COVID-19 y para acelerar los subpréstamos a empresas en sectores prioritarios, tales como la agroindustria, la salud, el saneamiento y la importación de alimentos, así como de pequeñas y medianas empresas.
Total de la Cartera				730.258.450	

ANEXO 8. CONSULTAS PARA EL MAP

El diseño del MAP se fundamenta en consultas con el gobierno y múltiples partes interesadas. Las consultas para el MAP se llevaron a cabo durante septiembre de 2023 e incluyeron grupos focales con representantes del gobierno central y local, el sector privado y la sociedad civil (incluida la población indígena, afropanameños, jóvenes, grupos de mujeres, personas con discapacidad, LGBTI, migrantes y refugiados), socios para el desarrollo, expertos del sector, académicos y formadores de opinión. Los temas recurrentes de estas consultas se reflejan en su totalidad en los OAN y objetivos del MAP.

Los principales temas destacados durante la consulta para abordar los desafíos del OAN 1, a saber, la baja productividad y la informalidad en el mercado laboral, incluyen: i. aumentar la inclusión financiera, la educación financiera y la digitalización de las PYMES; ii. fomentar la calidad del capital humano; iii. mejorar la relación entre la oferta académica y las demandas del mercado laboral; iv. facilitar el acceso a los mercados mediante la promoción de cadenas de valor, cooperativas y vínculos entre pequeños productores y grandes minoristas; v. continuar con el fortalecimiento de Panamá como centro logístico (instalaciones auxiliares, puertos secos); vi. promover nuevos empleos en sectores inclusivos como la agroindustria, el agroturismo, el turismo sostenible y comunitario; vii. aumentar el uso de APP y garantías para canalizar el financiamiento privado, viii. instituciones más eficientes y efectivas mediante la implementación de nuevos sistemas y herramientas de gestión financiera pública.

Las áreas de enfoque en las discusiones para el OAN 2 incluyen: i. mejorar los resultados del aprendizaje y las tasas de deserción, especialmente entre los estudiantes pobres y vulnerables rezagados, mediante la educación en lenguas nativas, mejores prácticas pedagógicas y ampliación de la educación digital (incluida una política de equidad digital); ii. reducir las barreras de acceso a los servicios de salud y mejorar la calidad, por ejemplo, mediante la telemedicina o mejora de la relevancia cultural que presentan los servicios; y iii. mejor focalización de los programas sociales.

Las principales prioridades para el OAN 3 incluyen: i. crear las condiciones para la financiación verde y azul (empresas verdes, parques ecológicos, edificios verdes, energías renovables) a través de una taxonomía sostenible, sistemas de clasificación, mercados de carbono y bonos verdes; ii. fomentar la adaptación y mitigación de la resiliencia climática, destacando prioridades como la resiliencia en la generación hidroeléctrica, el agua para el funcionamiento del Canal y la protección costera; iii. fortalecer los marcos de GRD y el desarrollo territorial; iv. promover el acceso energético y digital, especialmente en las zonas rurales; v. mejorar la gestión de los recursos naturales (gestión integrada de los recursos hídricos, saneamiento, alcantarillado y gestión de residuos).

Finalmente, los grupos vulnerables expresaron: i. mayores barreras para el acceso al empleo y falta de programas específicos de emprendimiento y capacitación; ii. menor acceso a servicios públicos, como la salud y, en particular, la salud mental; iii. falta de datos desagregados para diseñar intervenciones políticas focalizadas; iv. necesidad de reconocimiento del trabajo doméstico y de atención no remunerado.

ANEXO 9. MAP Y ASOCIACIONES CON OTROS ACTORES DEL DESARROLLO POR OAN

OAN 1 - Creación de Empleos Inclusivos: La operación de GFP con respaldo del BIRF complementa los esfuerzos en curso del BID, que apoya al MEF a través del financiamiento enfocado en mejorar la calidad del gasto público, la reingeniería de procesos relacionados con el presupuesto y el desarrollo de herramientas de análisis de datos presupuestarios. En el área de contratación pública, la subvención para Contratación Abierta se beneficia de la asistencia financiera y técnica que el Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP MDTF, por sus siglas en inglés) proporciona. Además, el Banco Mundial mantiene una estrecha colaboración con el FMI en cuestiones macroeconómicas y ALD/CFT, incluso mediante la preparación de un PESF.

OAN 2 - Desarrollo Fortalecido e Inclusivo de Capital Humano: En salud, se ha elaborado la operación de emergencia de COVID-19 en estrecha coordinación con el BCIE y el BID, a fin de asegurar un apoyo integral al fortalecimiento de las actividades de vacunación. Se han elaborado los SAA en curso sobre Preparación en Salud Pública manteniendo un diálogo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y JICA. En educación, el Banco Mundial buscará entablar el diálogo sobre la digitalización de los servicios y el fortalecimiento del sistema educativo a través de asociaciones con el BID, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (FNUI), The Dialogue y otras agencias para fomentar la iniciativa de recuperación regional. En protección social, las actividades se basan en el trabajo analítico realizado conjuntamente con el BID sobre la recertificación de beneficiarios participantes en los programas de protección social y la coordinación continúa en el marco de las actividades de AT en curso. El proyecto de PI mantiene una estrecha coordinación con ACNUR y la OIM para las actividades en la Región del Darién relacionadas con la migración.

OAN 3 - Mayor Resiliencia y Mitigación de los Impactos Naturales y al Cambio Climático: La serie DPL sobre Resiliencia Climática y Crecimiento Verde (P179817, P181306) complementa los esfuerzos de otros donantes en Panamá al brindar apoyo para el mejoramiento de la ambición climática del país. Se han establecido sinergias con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el BID. En materia de silvicultura y cambio de uso de la tierra, el Banco Mundial ha colaborado con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (ONUAA) y se han basado las reformas de políticas en la AT financiada con el apoyo de ProGreen, un fondo fiduciario de múltiples donantes. Otro fondo fiduciario de múltiples donantes, ProBlue, ha brindado apoyo en materia de economía azul y aspectos específicos de género para acciones anteriores al DPL. Se analizó la ampliación del Refugio de Vida Silvestre de Isla Iguana en un foro público en Pedasí que contó con la participación de comunidades locales, pescadores, organizaciones turísticas y organizaciones no gubernamentales. La Estrategia de Desarrollo con Bajas Emisiones de Gases de Efecto Invernadero a Largo Plazo del país contó con el apoyo de EUROCLIMA+, un programa financiado por la Unión Europea y cofinanciado por el gobierno federal de Alemania, así como por Francia y España. En las discusiones que dieron forma a la Agenda de Transición Energética y las Estrategias Nacionales (ENME, ENUREE y ENACU) participaron actores del sector público y privado a nivel nacional, entre los que destacan: La Autoridad del Canal de Panamá (ACP), la Asociación de Distribución de Automóviles de Panamá (ADAP) y muchos otros. Se coordinó el diseño de la operación de Segundo DPL de GRD con CAT-DDO de Panamá (P174191) con el BID, el BCIE, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en Centroamérica y República Dominicana (CEPRENAC), la OPS y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA) y se sometió a un extenso proceso de consulta con instituciones locales.

TABLA 12. Tabla de actividades clave de los socios de desarrollo

BID	<p>Los sectores clave incluyen inversión social (5 proyectos), agua y saneamiento (5 proyectos) y modernización gubernamental (4), con menores inversiones y apoyo a la educación, los mercados financieros, la salud, el transporte y el desarrollo urbano y, en menor medida, a la agricultura, la energía y las PYMES.</p> <p>La estrategia de país del Grupo BID para Panamá (2021-2024) busca apoyar los esfuerzos de las autoridades para impulsar la recuperación económica, consolidar la posición de Panamá como un país de altos ingresos de una manera inclusiva y sostenible.</p> <p>Durante las consultas del MAP, el Grupo BID destacó los objetivos clave a futuro que incluyen: (i) modernizar la gestión pública; (ii) mejorar la prestación de servicios básicos; y (iii) reactivar y diversificar la actividad productiva.</p>
BCIE	<p>Actualmente el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) está brindando apoyo a las MIPYMES (Programa de Apoyo), el transporte urbano (estudios de factibilidad de Líneas del Metro, Corredor Las Playas, integración del transporte público), la educación (agenda STEM), la salud (adquisición de equipos de salud) y energía (estrategia de innovación del Sistema Interconectado Nacional). Los sectores en consideración de apoyo futuro incluyen soluciones de agua y saneamiento, MIPYMES, energía, infraestructura, logística y otros. Adicionalmente, el BCIE tiene previsto brindar apoyo en educación e inversión previa para proyectos en Asociaciones Público-Privadas (APP).</p> <p>Entre las operaciones aprobadas en 2022 se encuentran USD 145 millones para el desarrollo del Corredor Las Playas a lo largo de la Carretera Panamericana, única vía que conecta la capital con las provincias del interior y la zona de playas. Un financiamiento de USD 75 millones a través del banco comercial Global Bank, que se espera otorgue préstamos en condiciones financieras competitivas a las MIPYMES para la preservación de empleos.</p> <p>También se aprobó una cooperación financiera no reembolsable por USD 1.0 millón para contribuir al acceso de servicios de salud especializados para mujeres, niños y adultos en zonas de difícil acceso, y mejorar la calidad de la educación a través de la implementación de la metodología STEAM (Ciencias, Tecnología, Ingeniería, Artes y Matemáticas) en programas piloto que permitirán el desarrollo de políticas públicas en el sistema educativo panameño. En total, más de 72,152 personas de zonas rurales se beneficiarán de esta colaboración. El Banco aprobó una cooperación técnica por un monto de USD 600,000 del Fondo Fiduciario de Donante Único (KTF) Corea-BCIE a fin de promover la integración de los sistemas de transporte público en la provincia de Panamá Oeste.</p>
CAF	<p>La cartera de CAF se enfoca en proyectos de infraestructura vial, movilidad urbana, agua y saneamiento, logística y PYMES.</p> <p>Entre las iniciativas recientes se incluyen el “Programa de Apoyo a la Política Nacional de Cambio Climático” y el “Programa de Fortalecimiento de las Políticas de Aire y Desarrollo Urbano”.</p>
ONUAA	<p>Pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión social, económica y ambiental: educación posterior al COVID-19, calidad, formación profesional, empleos y programas de habilidades • Gobernanza e instituciones: participación ciudadana (Pacto del Bicentenario, plataforma Ágora) • Gestión ambiental integral y reducción del riesgo de desastres: desarrollo de capacidades en gestión de residuos, contaminantes, turismo sostenible, gestión costera, calderas de agua, GRD

<p>UE</p>	<p>De 1998 a 2020 se han firmado nueve operaciones con el sector público, por un monto total de más de 800 millones de euros.</p> <p>Panamá se beneficia del Programa Indicativo Plurianual para América Latina (2021-2027) de 1,280 millones de euros, con áreas clave para la colaboración entre la UE y Panamá en materia de: (i) transformación digital y (ii) acción climática y ambiental, incluida la seguridad hídrica.</p> <p>La UE y Panamá comparten la ambición común de liderar la transformación digital y una agenda verde. El establecimiento de un centro de datos del Servicio de Gestión de Emergencias de Copernicus en Panamá con un alcance geográfico regional para la preparación ante desastres constituirá una de las principales intervenciones de la UE para los próximos años. Copernicus contribuirá, en combinación con la extensión del cable submarino BELLA a Panamá, al avance de las prioridades y agendas digitales birregionales y a la ambición de Panamá de convertirse en un centro digital en la región.</p> <p>La UE ha ofrecido asistencia técnica a Panamá a través del <i>"EU Global Facility"</i>, un proyecto que brinda apoyo a los países aliados para implementar marcos ALD/CFT efectivos de conformidad con los estándares internacionales. El BEI ha identificado las siguientes prioridades: transporte sostenible, agua y saneamiento, energías renovables y proyectos de eficiencia energética, y agricultura sostenible. El BEI, en la mayor operación de su historia en América Latina, aportó USD 500 millones de los USD 5,200 millones que costó la ampliación del Canal de Panamá (2009-2016).</p>
<p>JICA</p>	<p>El apoyo de JICA a Panamá se enfoca en la conservación del medio ambiente, la reducción de la pobreza en la región rural y el crecimiento socioeconómico sostenible.</p> <p>JICA ha estado contribuyendo a la reactivación económica a través de la creación de empleo y el desarrollo de infraestructura en el área metropolitana de Panamá a través del Proyecto Línea 3, así como mediante la implementación de cooperación en desafíos, tales como la conservación ambiental en las cuencas del Canal de Panamá y la eliminación de la desigualdad entre zonas urbanas y rurales.</p>

ANEXOS

