Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Documento del Banco Mundial

EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

Informe n.º 54265-PA

ESTRATEGIA DE ALIANZA

DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO

Y

LA CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

(Ejercicios de 2011-14)

CON

LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

15 de octubre de 2010

Unidad de Gestión para América Central
Oficina Regional de América Latina y el Caribe
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Corporación Financiera Internacional

Este documento se pone a disposición del público antes de su consideración por el Directorio Ejecutivo. Ello no entraña presunción de resultado alguno. Este documento podrá ser actualizado después de su consideración por el Directorio Ejecutivo, y el documento actualizado se pondrá a disposición del público de conformidad con la política del Banco sobre el acceso a la información.

La fecha del último Informe de Situación de la Estrategia de Alianza con Panamá fue el 16 de marzo de 2009

EQUIVALENCIAS MONETARIAS
[US$1,00 = 1 Balboa (septiembre de 2010)]

EJERCICIO ECONÓMICO
1 de enero al 31 de diciembre

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AAA	Actividades de análisis y asesoramiento
ACND	Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC	América Latina y el Caribe
APC	Acuerdo Preferencial de Comercio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BSNF	Bienes y servicios no financieros
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIR	Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta
CAPRA	Evaluación probabilística de riesgos en América Central
CAT-DDO	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofe
CBMAP II	Proyecto de Productividad Rural y Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño
CGF	Mercados Financieros Mundiales
CGR	Contraloría General de la República
CICYT	Comisión Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación
CIF	Costo, seguro y flete
CNCYT	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
DGI	Dirección General de Ingresos
EAP	Estrategia de Alianza con el País
ECGF/DPAP	Evaluación de la capacidad de gestión financiera del país y Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país
EEC	Estrategia de Extensión de Cobertura
EEE	Examen del estado de ejecución
EMNV	Estudios de medición de los niveles de vida
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Franco a bordo
GBM	Grupo del Banco Mundial
GFP	Gestión de las finanzas públicas
IDAAN	Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales
IFC	Corporación Financiera Internacional
IFE	Informes final de ejecución

INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPC	Índice de precios al consumidor
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
JICA	Organismo Japonés de Cooperación Internacional
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEP	Memorando Económico sobre el País
MEP/ECI	Memorando económico sobre el país y la Evaluación del clima para la inversión
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NEP	Nota de estrategia provisional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras
PEGP	Plan Estratégico de Gobierno de Panamá
PESF	Programa de evaluación del sector financiero
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Préstamos para Políticas de Desarrollo
Pyme	Pequeña y mediana empresa
REDD	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SDMC	Sistema de Declaración del Movimiento Comercial
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de los logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
SIG	Sistema de Información Gerencial
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SPIG	Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
SPNF	Deuda del sector público no financiero
TMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNM	Unidad de moneda nacional
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WEF	Foro Económico Mundial

	BIRF	**IFC**
Vicepresidentes	Pamela Cox	Thierry Tanoh
Directores a cargo del país	Laura Frigenti	Vincent Gouarne
Gerentes a cargo del país	Ludmilla Butenko	Roberto Albisetti
Jefes de equipo del proyecto	David Gould y María Eugenia Bonilla-Chacín	John Barham y Héctor Gómez Ang

ESTRATEGIA DE ALIANZA CON PANAMÁ, EJERCICIOS DE 2011-14

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 1

II. SITUACIÓN DEL PAÍS 2

A. Economía y crecimiento 2
B. Pobreza 4
C. Igualdad de género 7
D. Buen gobierno y transparencia 8
E. Evolución económica reciente y perspectivas 9
F. Medio ambiente y mitigación de desastres 15

III. PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2010-2014 16

IV. ESTRATEGIA DE ALIANZA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL CON PANAMÁ . 19

A. Enseñanzas aprendidas de la última EAP (ejercicios de 2008-10) y NEP (ejercicios de 2006-07) ... 19
B. Estrategia de alianza con el país: Ejercicios de 2011-14 21
C. Principales prioridades para el apoyo del Grupo del Banco Mundial 22
D. Programa de apoyo del Grupo del Banco Mundial 30
E. Seguimiento de los resultados 33
F. Sistemas nacionales y armonización de los donantes 33
G. Consultas 34

V. RIESGOS PARA LA EAP DE PANAMÁ 35

ANEXOS

Anexo A1: RESEÑA DE PANAMÁ 37
Anexo B1: Marco de seguimiento de los resultados para Panamá (ejercicios de 2011-14) 39
Anexo B2: Indicadores seleccionados del desempeño y la gestión de la cartera del Banco 42
Anexo B3: Panamá: Resumen del Programa del BIRF 43
Anexo B4: PANAMÁ: Programa de Operaciones de Inversión de IFC 44
Anexo B5: Panamá: Resumen de servicios no crediticios 45
Anexo B6: Panamá: Principales indicadores económicos 46
Anexo B7: Panamá: Principales indicadores de exposición 48
Anexo B8: BIRF/AIF: Panamá 49
Anexo B9: IFC: Panamá 49
Anexo C1: Panamá: Escenario de referencia 51
Anexo D1: Análisis de sostenibilidad de la deuda pública 53
Anexo E1: Cuestiones de género en Panamá 60
Anexo F1: Consulta con las partes interesadas de Panamá 63
Anexo G1: Informe final 64
MAPA DE PANAMÁ 107

RECUADROS

Recuadro 1: Canal de Panamá 4

Recuadro 2: Reforma tributaria 13

GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución reciente de Panamá 11
Gráfico D1.1: Relación entre deuda pública y PIB 56
Gráfico E1.1: Tasa de terminación de la educación secundaria 60
Gráfico E1.2: Coeficiente de salario mujer-hombre 61
Gráfico E1.3: Elasticidad del empleo 62
Gráfico G1.1: Evolución de indicadores clave del desempeño de la gestión de las finanzas públicas 106

CUADROS

Cuadro 1: Incidencia de la pobreza y número de pobres en Panamá ..... 6_Toc273633829
Cuadro 2: Principales indicadores macroeconómicos de Panamá, 2006-2015 12
Cuadro 3: Objetivos y esferas seleccionadas de acción del programa de la EAP 23
Cuadro 4: Cartera de proyectos del BIRF actuales y cerrados recientemente 30
Cuatro 5: Cartera de compromisos de IFC para Panamá (al 30 de junio de 2010) 31
Cuadro 6: Programa de financiamiento propuesto para los ejercicios de 2011-12 32
Cuadro D1.1: Panamá: Composición de la deuda del SPNF, 2005-09 53
Cuadro D1.2: Análisis de la sostenibilidad de la deuda de Panamá, excluida la ACP 55
Cuadro D1.3: Análisis de sostenibilidad de la deuda de Panamá, incluida la ACP 55
Cuadro D1.4: Marco de Sostenibilidad de la Deuda del Sector Público 59
Cuadro G1.1: Objetivos del programa de la EAP y áreas de acción seleccionadas 68
Cuadro G1.2: Efectos directos a largo plazo en materia de desarrollo en el período de la EAP 69
Cuadro G1.3: Desempeño de la cartera, NEP para los ejercicios de 2006-07 y EAP para los ejercicios de 2008-10 88
Cuadro G1.4: Aspectos destacados del avance del programa gubernamental al que contribuyó la NEP 92
Cuadro G1.5: Cursos del INADEH: Evolución en años y regiones 93
Cuadro G1.6: EAP versus informe final 94
Cuadro G1.7: Resumen de servicios no financieros – Panamá 95
Cuadro G1.8: Marco de resultados de la EAP – Informe final 96

AGRADECIMIENTOS

El Grupo del Banco Mundial agradece profusamente la estrecha colaboración mantenida con el Gobierno de Panamá para la preparación de la estrategia de alianza con el país. Los colaboradores del Grupo del Banco Mundial a cargo de Panamá son: Pedro Arizti, Sajitha Bashir, Diomedes Berroa, Lisa Bhansali, Gastón Blanco, Antonio Blasco, Juan C. Belausteguigoitía, Nabil Chaherli, Meilyn Gem, Christian Gonzáles, Armando Guzmán, Andrea Kucey, Humberto López, David Michaud, Teresa Molina, Jorge Muñoz, Ma. Margarita Núñez, Lilian Peña, Jessica Poppele, Gerardo Segura, Joaquín Toro, Joao Veiga-

Malta y Gregor Wolf. También agradecemos el apoyo proporcionado por Alma Hernández, Sonia C. Molina y Sara Paredes Ponce para el procesamiento del documento.

ESTRATEGIA DE ALIANZA CON PANAMÁ, EJERCICIOS DE 2011-14

I. INTRODUCCIÓN

1. **El Gobierno de Martinelli asumió en julio de 2009 con un decidido mandato de cambio.** El presidente Ricardo Martinelli prestó juramento el 1 de julio de 2009 para desempeñarse en el cargo durante cinco años. El presidente cuenta con el respaldo de un triunfo electoral sin precedentes del 60% de los votos y una mayoría en la Asamblea Nacional (42 de las 71 bancas). El nuevo Gobierno es el quinto elegido democráticamente en Panamá desde el derrocamiento de Manuel Noriega en 1989. El Gobierno de Martinelli espera basarse en los aciertos y enseñanzas de Gobiernos anteriores y reunir la experiencia de gestión de los sectores público y privado para mejorar las perspectivas de desarrollo del país.

2. **El Gobierno se ha comprometido a abordar los principales desafíos del desarrollo, incluidos los obstáculos al crecimiento, así como también a aumentar las oportunidades económicas para los pobres.** El Gobierno de Martinelli busca, a través de inversiones públicas, apoyarse en el desarrollo económico del sector privado para ayudar a solucionar algunos de los problemas más difíciles que encara el país. En comparación con el quinquenio anterior, el Gobierno está planeando duplicar con creces la inversión pública (a más de US$13 000 millones), la tercera parte de los cuales se invertirá en proyectos para aumentar las ventajas competitivas de Panamá (logística, turismo y agricultura). Asimismo, ha demostrado su empeño en intensificar el impacto del programa insignia del país de Transferencias Monetarias Condicionadas para la lucha contra la Pobreza, Red de Oportunidades, y aumentar la eficiencia y eficacia de todo el gasto público. Espera lograr avances significativos en la mejora de la seguridad, el trasporte público, las oportunidades educativas, la atención de salud y el abastecimiento de agua y el saneamiento. A fin de asegurar la sostenibilidad fiscal y aumentar la equidad, el Gobierno ha empezado a aplicar una reforma tributaria de amplia base que se prevé habrá de cubrir otro 2% del producto interno bruto (PIB) anual.

3. **En los seis primeros meses, el Gobierno ha cumplido varios de sus objetivos principales.** Estos objetivos se han denominado las metas imperdonables. Los avances han sido los siguientes: i) presentación a la Asamblea Nacional de su estrategia quinquenal relativa al desarrollo económico y la reforma tributaria; ii) aplicación de su estrategia en materia de reforma tributaria; iii) aumento de los sueldos de la policía y el salario mínimo; iv) puesta en marcha de un programa, denominado “100 a los 70”, para entregar US$100 mensuales a los ciudadanos de 70 o más años de edad que no tengan jubilación ni pensión; v) creación de la Secretaría del Metro de Panamá y de un plan para establecer un sistema de subterráneos metropolitanos de 14 km en la Ciudad de Panamá, y vi) logro de la calificación de riesgo de país de grado de inversión para el crédito soberano por parte de las tres agencias principales de calificación de inversiones. El Gobierno también está logrando avances importantes en lo que respecta a la negociación de 16 acuerdos bilaterales de intercambio de información tributaria (más de los 12 requeridos) y espera cumplir con los requisitos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) antes de fines de 2010. Consciente de las dificultades que entraña aplicar

su amplio programa, el Gobierno también está esforzándose por mejorar su gestión de gobierno y aumentar la transparencia a través de la presupuestación basada en los resultados, la mejor gestión financiera y la reforma de su sistema de adquisiciones.

4. **A diferencia de muchos otros Gobiernos de la región que cuentan con un poder legislativo mucho más dividido y una constitución política mucho más fracturada, el Gobierno de Martinelli ha podido sancionar rápidamente las reformas.** Si bien esto ha permitido la puesta en práctica de un programa amplio de desarrollo y la introducción de cambios importantes de políticas para cumplir con los compromisos asumidos durante la campaña electoral, también ha generado algunas inquietudes acerca de la falta de consultas amplias. A mediados de junio de 2010, el Gobierno sancionó un conjunto de reformas jurídicas como medio para facilitar la aplicación de su plan amplio de desarrollo[1]. Aunque el conjunto de medidas se presentó como manera de promover la celeridad de la inversión pública, también ha sido motivo de inquietud entre algunos grupos de la sociedad civil en virtud de sus limitaciones para los derechos laborales y la posible desatención de las normas ambientales. Ante ello, el Gobierno de Martinelli se ha comprometido a abrir un amplio diálogo nacional acerca de la nueva legislación a fin de brindar la oportunidad de modificarla. El desafío para el Gobierno consistirá en lograr un equilibrio entre su compromiso de cumplir con su programa amplio de desarrollo y la necesidad de lograr un amplio consenso en el país acerca de los cambios jurídicos necesarios para cumplir esos compromisos de manera oportuna.

5. **Esta estrategia de alianza con el país (EAP) (ejercicios de 2011-14) se basa en tres pilares que tienen por objetivo prestar apoyo a Panamá para hacer frente a sus desafíos de desarrollo, a saber:** 1) crecimiento económico basado en las ventajas competitivas de Panamá; 2) creación de más oportunidades para todos, y 3) un sector público transparente y eficiente que reporte beneficios a la sociedad. El tercer pilar es transversal y ayuda a respaldar el crecimiento y proveer a un sector público más eficiente y eficaz. El respaldo del Grupo del Banco Mundial (GBM) en el marco de cada uno de los pilares se centra en esferas en las que el GBM cuenta con una gran ventaja comparativa en virtud de programas eficaces anteriores ejecutados en Panamá o la pertinente experiencia a nivel regional y mundial. El programa de asociación impulsado por la demanda incluido en la EAP procura ser flexible y atento al cambio de necesidades del cliente.

SITUACIÓN DEL PAÍS

ECONOMÍA Y CRECIMIENTO

6. **Panamá es un país de ingreso mediano alto con una economía dolarizada y un ingreso nacional bruto per cápita de US$6740.** El país tiene alrededor de 3,5 millones de habitantes; casi la tercera parte de los cuales vive en zonas urbanas, en su mayoría alrededor del Canal de Panamá. Alrededor del 10% de la población es de origen indígena y vive principalmente en zonas rurales apartadas.

[1] Especialmente la Ley 30 ratificada el 16 de junio de 2010, que abarca cambios en el derecho laboral, policial y ambiental.

7. **Panamá tiene una economía abierta centrada tradicionalmente en el Canal, el comercio y los servicios financieros.** Panamá es una de las economías más abiertas de la región, y tanto las exportaciones como las importaciones superan el 60% como proporción del PIB. El comercio mayorista y minorista y los servicios financieros se concentran en las zonas urbanas y a ellos les ha correspondido el 40% del PIB y más del 80% del total de exportaciones del país. El sector de servicios internacionales de Panamá se basa en cinco actividades principales incluidas las operaciones del Canal de Panamá, puertos y logística, turismo, reexportaciones de la Zona Libre de Colón e intermediación financiera. La mayoría de la producción industrial es de carácter agroindustrial y tradicionalmente ha estado concentrada en zonas económicas especiales acogidas a un régimen fiscal privilegiado para los insumos de las exportaciones.

8. **El crecimiento de Panamá ha sido comparativamente sólido.** En los últimos 50 años, el crecimiento del PIB real ha sido de un promedio de alrededor del 5%, lo que colocó al país entre las economías de más rápido crecimiento de América Latina. Con una población diversa desde el punto de vista étnico, un canal de fama mundial, y un sector financiero y comercial moderno, Panamá ha sido uno de los principales beneficiarios de una economía mundial cada vez más globalizada. En los cuatro años anteriores a la crisis económica mundial de 2008, en Panamá se registró un crecimiento de un promedio del 8,5% anual y la tasa de desempleo se redujo del 13,8% al 5,6%. El crecimiento se vio estimulado no sólo por una economía mundial pujante, sino también por el fortalecimiento de las políticas internas que aumentaron el equilibrio fiscal, redujeron las vulnerabilidades del sector financiero y promovieron las inversiones productivas. Además, gracias a un histórico referendo nacional realizado en 2006, Panamá aprobó una ampliación de su Canal por valor de US$5250 millones (véase el recuadro 1). Estos factores contribuyeron al fortalecimiento de la confianza de los inversores, a la baja de las tasas de interés y a una mayor estabilidad, lo que permitió a la economía sortear la crisis mundial mejor que la mayoría de los países.

Recuadro 1: Canal de Panamá

Bajo la administración panameña, los resultados tanto operacionales como financieros del Canal mejoraron considerablemente. El 31 de diciembre de 1999 se transfirió el control del Canal a Panamá, y desde entonces la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), una entidad autónoma del Gobierno nacional, opera y administra el Canal. Más de 14 700 embarcaciones pasan anualmente por el Canal, en las que se trasladan más de 300 millones de toneladas, o sea el 5% del comercio mundial de carga transportado por vía marítima. El Canal tiene a Estados Unidos, China, la Unión Europea y Japón como principales usuarios, aunque también reviste importancia para las economías de América Central y América del Sur.

El Canal es el principal activo económico de la nación panameña. En 2009, alrededor del 3,4% del PIB del país y un 12,5% de sus ingresos fiscales correspondieron a las transferencias de la ACP al Tesoro Nacional.

Actualmente, la capacidad del Canal original, con todas las mejoras, está por alcanzar su nivel máximo. Para solucionar el problema de la capacidad, la ACP ha formulado un programa de ampliación por valor de US$5250 millones que, una vez terminado en 2014, duplicaría la capacidad del Canal y permitiría el uso de embarcaciones mucho más grandes y eficientes.

Las estimaciones preliminares parecen indicar que se producirá un aumento permanente de entre 0,6 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales del crecimiento del PIB real después de la ampliación. Las mejoras también estimularían el comercio internacional y reducirían los costos del transporte mundial.

La Junta de Directores de IFC aprobó, a fines de 2008, un préstamo por valor de US$300 millones para la ACP como parte de un conjunto de medidas de financiamiento por valor de US$5250 millones para la ampliación del Canal. La participación de IFC permitió asegurar la estructuración eficaz de esta transacción compleja. En este momento, el proyecto de ampliación sigue su curso conforme a lo previsto.

POBREZA

9. **Un desafío clave del desarrollo que encara Panamá es asegurar que se mantenga el crecimiento económico y que haya una participación amplia en los beneficios.** De hecho, el desarrollo económico de Panamá se ha caracterizado por un elevado grado de desigualdad. Por lo general, el crecimiento ha beneficiado fundamentalmente a los sectores de servicios de uso intensivo de capital concentrados geográficamente en las provincias de Panamá y Colón, mientras que ha generado escasas oportunidades económicas para los miembros de bajos ingresos de la sociedad[2]. Asimismo, si bien Panamá gasta una proporción relativamente grande del PIB en programas sociales en comparación con otros países de la región, la eficacia de estos programas para reducir la pobreza mediante la creación de oportunidades para todos continúa siendo un desafío.

[2] Es probable que existan muchos aspectos detrás del crecimiento, como la falta de educación y capital físico, la tradición de propiedad comunal y otros factores culturales y económicos, que no se traducen en la reducción de la pobreza de las zonas pobres y rurales.

10. **Una gran proporción de la población continúa viviendo en la pobreza, incluido alrededor del 15% que vive en la pobreza extrema (véase el cuadro 1).** La pobreza en el país se concentra en las zonas rurales e indígenas. Casi todas las personas que viven en las zonas indígenas son pobres (el 96,3%) y la mayoría de ellas (el 85%) es extremadamente pobre. En las zonas indígenas vive cerca del 21% del total de la población pobre y cerca del 42% de los que viven en la pobreza extrema. En las zonas rurales no indígenas, la mitad de la población es pobre. El país tiene por lo tanto uno de los índices más altos de desigualdad de la región y del mundo (coeficiente de Gini de 0,47), y al 20% más rico de la población corresponde la mitad del consumo total del país.

Cuadro 1: Incidencia de la pobreza y número de pobres en Panamá

	Total	Pobres			No pobres
		Total	Sumidos en la pobreza extrema	No sumidos en la pobreza extrema	
			2008		
Incidencia (%)	100,0	32,7	14,4	18,3	67,3
Número de personas (en miles)	3334	1090	481	609	2244
			2003		
Incidencia (%)	100,0	368	16,6	20,2	63,2
Número de personas (en miles)	3063	1128	509	620	1935

Fuente: ENV 2003 y 2008. MEF e INEC-CGR

11. **Mientras los resultados sociales y el acceso a los servicios han mejorado, hace falta mayor eficiencia y eficacia en la inversión pública para crear más oportunidades para todos.** La esperanza de vida ha aumentado considerablemente a lo largo de los años; sin embargo, la malnutrición continúa siendo un gran desafío, especialmente en las zonas indígenas donde el 62% de los niños menores de cinco años de edad sufren de malnutrición crónica, en comparación con el 11% de los que viven en zonas urbanas. Las tasas de malnutrición en las zonas indígenas han aumentado desde 2003, año en que el 57% de los niños padecía de malnutrición crónica. El número promedio de años de escolaridad de los adultos ha aumentado considerablemente; sin embargo, existen grandes diferencias socioeconómicas y étnicas en términos de matrícula escolar, especialmente en la enseñanza secundaria. Por ejemplo, si bien en la provincia urbana de Colón la tasa neta de matricula secundaria fue del 70% en 2007, en las zonas indígenas de Ngäbe Buglé y Kuna Yala fue de tan solo el 30%[3]. En cuanto a la calidad de la enseñanza básica, también hay importantes desafíos por superar. En un reciente Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de los logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes (SERCE), los estudiantes panameños de tercero y sexto grados de la escuela primaria obtuvieron una calificación por debajo de la media entre los 16 países participantes, aventajando tan sólo a la República Dominicana y Guatemala[4]. El acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ha aumentado (el Gobierno estima que el 84% del total de la población tiene acceso a agua potable a través de conexiones) aunque dicho acceso es mucho menor en las zonas rurales[5].

12. **Para abordar estos desafíos, Panamá ha introducido varios programas para reducir la pobreza y aumentar el acceso a los servicios.** Por ejemplo, el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Red de Oportunidades tiene por destinatarios específicos a los

[3] Estadísticas del MEDUCA. 2007.
[4] UNESCO, 2008. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe.
[5] Véase el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.

hogares más pobres con hijos, a fin de que mejoren su nivel de vida y aumenten su acceso a los servicios sociales básicos. Con este programa se transfieren recursos a las madres más pobres a fin de que sus hijos puedan asistir a la escuela y recibir servicios básicos de salud y nutrición. Este programa beneficia fundamentalmente a las personas que viven en las zonas indígenas y en las zonas rurales pobres. El Gobierno también ha reforzado programas que brindan servicios de salud y educación a los pobres de las zonas rurales.

13. **El Gobierno de Martinelli está empeñado en intensificar el impacto de estos programas y en generar oportunidades para todos.** El Gobierno ha manifestado su apoyo a estos programas sociales así como también a la realización de las inversiones públicas necesarias para aumentar las oportunidades de empleo y de desarrollo humano fuera de las zonas urbanas tradicionales. El Gobierno también ha comprometido recursos adicionales para los programas de protección social, como el de "100 a los 70" en el marco del cual se suministran US$100 a los jubilados de 70 años de edad o más que no están comprendidos en programas de pensiones.

IGUALDAD DE GÉNERO

14. **Panamá está logrando avances constantes en materia de igualdad de género, medida por los indicadores de educación, salud y participación en la fuerza laboral desglosados por sexo[6].** También han sido considerables los avances en el esfuerzo por lograr la igualdad de género desde el punto de vista jurídico e institucional. En cuanto a la acumulación de capital humano, las mujeres han superado a los hombres en los logros de la enseñanza tanto secundaria como terciaria. Esta tendencia es común en América central (con excepción de Guatemala y El Salvador), pero es especialmente marcada en Panamá. Las generaciones más jóvenes de mujeres ahora tienen más probabilidades que sus contrapartes masculinas de terminar la escuela secundaria.

15. **Si bien en Panamá los salarios de las mujeres aún son inferiores a los de los hombres, la diferencia salarial en general ha disminuido en el caso de las generaciones más jóvenes.** Las mujeres aún ganan entre el 50% y el 60% de los salarios de los hombres, proporción que es inferior al promedio de América Latina, que era del 67% en 1994. Esta diferencia no es solo el resultado de los activos propios de cada género (incluida la educación), sino también de la manera en que se recompensan estos activos, una estructura que ha excluido en parte a las mujeres del sector formal (véase el anexo E1). El Gobierno de Martinelli ha expresado su inquietud al respecto y su empeño en disminuir estas diferencias mejorando la capacitación para el mercado de trabajo del sector formal en el caso de los segmentos desatendidos de la población. El Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), que se creó y aprobó por Ley 71 el 23 de diciembre de 2008, es una entidad autónoma que respalda la igualdad de género. El Gobierno de Martinelli presta apoyo constante al Instituto a través de la Oficina de la Primera Dama y del Ministerio de Desarrollo Social. La asociación del Grupo del Banco Mundial con Panamá tiene por objeto también diminuir estas diferencias de género. Con dos proyectos financiados por el Banco se respaldan los servicios de salud materna y reproductiva; con otro proyecto se respalda el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, en virtud del cual se transfieren recursos a las madres para mejorar el nivel de vida de sus familias.

[6] Banco Mundial. 2007. Evaluación de la pobreza en Panamá.

Por último, el Banco también prestará asistencia técnica para mejorar la capacitación para el mercado de trabajo del sector formal en el caso de los segmentos desatendidos de la población.

GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA

16. **El presidente Ricardo Martinelli ganó las elecciones con una campaña centrada en el cambio y una mejor gestión de gobierno y más transparencia.** Antes de las elecciones de 2009, la "burocracia estatal ineficiente" y la "corrupción" eran los dos "factores problemáticos" más citados para hacer negocios en Panamá[7]. Para mejorar la situación, el Plan Estratégico de Gobierno comprende un eje que abarca varios sectores, destinado precisamente a aumentar la eficiencia del sector público así como también mejorar la gestión de gobierno y aumentar la transparencia.

17. **El Gobierno de Panamá ha demostrado su disposición y compromiso para aumentar la transparencia y mejorar la gestión de gobierno mediante el respaldo de un marco jurídico más sólido.** La aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley n.º 22 2008), unida a las mejoras introducidas en la Ley de Adquisiciones Públicas (Ley n.º. 22, 2006), y la Ley de Acceso a la Información y el Hábeas Data (Ley n.º 16, 2002), que abarca la información mantenida por el Estado que es específica a un ciudadano físico, brindan un sólido marco jurídico para la labor futura en materia de buen gobierno y transparencia, y ayudan a mejorar la percepción y la confianza del público en el Gobierno.

18. **Los esfuerzos dirigidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) también han redundado en el aumento de la transparencia y la mejora de la gestión de gobierno.** Por ejemplo, la DGCP, con apoyo del Banco Mundial, creó PanamaCompra, una plataforma informática de adquisiciones que reduce el tiempo de pago a los proveedores de bienes y servicios, y PanamaTramita y PanamaEmprende, que simplifican los procedimientos comerciales. El Gobierno de Panamá ha reforzado las adquisiciones públicas no sólo aumentando su transparencia a través del uso de PanamaCompra, sino también aumentando considerablemente su eficiencia mediante la introducción de acuerdos marco para los bienes de uso común.

19. **Si bien se avanzó mucho en lo que se refiere a la mejora de la gestión presupuestaria en los últimos años, siguen existiendo lagunas y el Gobierno está esforzándose por aumentar la eficacia de la preparación del presupuesto y la eficiencia de su ejecución.** Los sistemas presupuestarios y de gestión financiera de Panamá son bastante integrales y transparentes, y la formulación del presupuesto a mediano plazo refleja las principales prioridades del país. El seguimiento y la ejecución del presupuesto son oportunos y transparentes, y se da a conocer al público información amplia sobre los resultados financieros. Sin embargo, el Gobierno admite la necesidad de fortalecer varias iniciativas clave que comprenden: i) la formulación de un proceso presupuestario de abajo arriba que contenga planes sectoriales estratégicos de actividades, y ii) el acatamiento de los procedimientos de programación de las inversiones públicas durante la preparación del presupuesto. Con respecto a la ejecución del presupuesto, el Gobierno quisiera fortalecer la capacidad para cumplir con los

[7] Encuestas de empresas de 2008 de WEF.

planes de adquisiciones y controlar las modificaciones anuales del presupuesto para asegurar la previsibilidad de los gastos.

20. **Los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones públicas son adecuados para las operaciones en marcha y las previstas para el futuro.** En diciembre de 2006 el Banco preparó una Evaluación de la capacidad de gestión financiera del país (ECGF) y un Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país (DPAP) a fin de documentar el estado actual de la gestión de las finanzas públicas del país, en los que se incluyeron recomendaciones para aumentar la eficiencia del gasto público y reforzar su impacto. El Gobierno avanzó en lo que respecta a algunas de estas recomendaciones. Si bien quedan desafíos por encarar, el Gobierno está avanzando para fortalecer más el marco de control fiduciario. Los procedimientos de gestión de las finanzas públicas han recibido el respaldo del Banco a través de operaciones anteriores de financiamiento para políticas de desarrollo, así como de una operación en curso de asistencia técnica. El Banco también mantiene con el Gobierno un diálogo sobre políticas para hacer el seguimiento de las prioridades identificadas en la ECGF y el DPAP.

21. **Para aprovechar los avances logrados, el Gobierno está esforzándose por fortalecer más la rendición de cuentas y utilizar sistemas de medición de los resultados.** La asignación de los recursos públicos y la eficiencia de las instituciones públicas pueden mejorarse vinculando el gasto público a los resultados y fortaleciendo las funciones clave, como la planificación y presupuestación sectoriales, así como el destino específico y la asignación de los recursos públicos. Una deficiencia crucial que el Gobierno está esforzándose por achicar es la falta de programas y proyectos de seguimiento y evaluación sistemáticos. La consolidación de un sistema integral de seguimiento y evaluación se reconoce como un paso crucial para lograr que el gasto público tenga mayor eficacia, impacto y transparencia.

EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE Y PERSPECTIVAS

22. **A pesar de la crisis mundial, en Panamá se ha seguido registrando crecimiento, aunque moderado.** Frente a una contracción promedio regional del producto del 2,5% en 2009, Panamá tuvo relativamente buenos resultados con un crecimiento de alrededor del 2,4% en ese mismo año (véase el gráfico 1). Los efectos directos de la crisis mundial fueron moderados y el sistema financiero se mantuvo estable. Sin embargo, la economía se vio afectada indirectamente a través de bajas en el crecimiento del crédito, menor financiamiento del comercio y un congelamiento de la construcción de inmuebles nuevos, lo que a su vez se sintió en sectores como los de agricultura, transporte, comercio y construcción. Como consecuencia de la disminución de la demanda, la cuenta corriente registró equilibrio en 2009, frente al déficit del 11,6% registrado en 2008. De cara al futuro, se prevé que el crecimiento se acelere a más del 6% y que el déficit en cuenta corriente se amplíe a alrededor del 8,0% del PIB en el período de 2010-11 a medida que aumenten la demanda interna y las importaciones vinculadas con la ampliación del Canal.

23. **Se prevé que a partir del año 2010 la actividad económica se acelere.** Se espera que la economía panameña registre un crecimiento del 4,8% en 2010 (véase el cuadro 2). El impulso de la moderada aceleración del crecimiento debería basarse en el elevado nivel actual de inversión interna en lugar de hacerlo en el retorno del auge de la demanda externa. Los principales

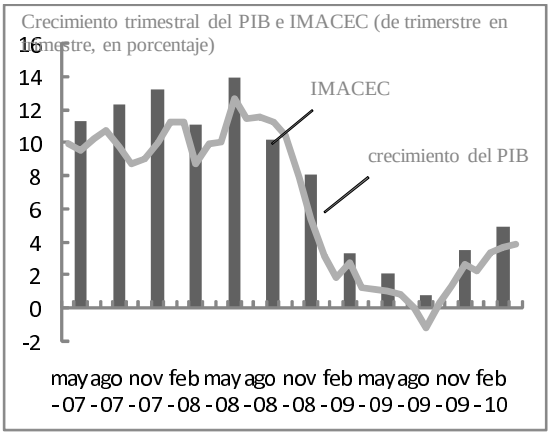
aspectos de estímulo de la economía nacional probablemente se deriven de las inversiones en marcha en el proyecto de ampliación del Canal de Panamá (que para mediados de 2010 debería iniciar su fase más intensiva (véase el recuadro 1) y de la ejecución del plan general de inversiones del Gobierno, incluida la iniciación del proyecto de construcción del metro. El crecimiento más sólido del crédito y la mayor firmeza del precio de los productos básicos también deberían contribuir a la recuperación del producto agrícola e industrial en el período de 2010-11, y los esfuerzos por impulsar la infraestructura deberían elevar el producto de la construcción. Se prevé que el desempleo se reduzca en 2010 a medida que aumente la construcción y disminuyan las restricciones de financiamiento. Sobre la base del aumento de las inversiones y el retorno a la recuperación en marcha de la economía mundial, según las proyecciones el crecimiento anual aumentará a más del 6% en el período de 2011-12.

24. **El plan de inversiones del Gobierno para el período de 2010-2014 asciende a US$13 600 millones, monto considerablemente mayor que el registrado durante Gobiernos anteriores.** Alrededor de US$7300 millones se invertirán en los sectores sociales, de los cuales US$2900 millones se invertirán en capacitación y asistencia social. La mayoría de las inversiones se realizarán en las regiones fuera de la Ciudad de Panamá (alrededor de US$4200 millones), aunque el proyecto de inversión más importante será el del metro para la Ciudad de Panamá (alrededor de US$1800 millones). Otras inversiones que se prevé realizar fuera de las zonas urbanas comprenden proyectos de riego, carreteras para aumentar las ventajas logísticas y la interconexión con los puertos, y la electrificación rural. El programa de inversiones representa un aumento de alrededor del 1% anual del PIB en gastos de capital.

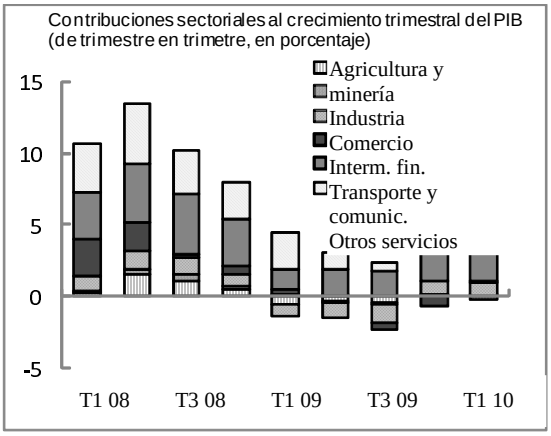
25. **Se prevé que la reforma tributaria aprobada por la Asamblea Nacional sirva para aumentar la recaudación de impuestos.** La primera de las dos fases de la reforma tributaria se puso en marcha antes de fines de 2009 y comprendió un aumento de los impuestos aplicables a los casinos y a los ingresos de las empresas que desarrollaban operaciones en la Zona Libre de Colón. Se estima que el aumento total de la recaudación de impuestos por el Gobierno central en esta fase equivale al 1% anual del PIB. La segunda fase de la reforma fue aprobada por la Asamblea Nacional el 15 de marzo de 2010 y abarca el aumento de los impuestos al consumo y la reducción de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades (véanse más detalles en el recuadro 2). Se prevé que con esta reforma más reciente el Gobierno recaudará otro 1% anual del PIB. La primera y la segunda etapas de la reforma permitirán obtener ingresos adicionales por valor de alrededor del 2% del PIB, lo que será suficiente para financiar los gastos de capital adicionales requeridos por el nuevo plan de inversiones. La reforma tributaria se planificó para que fuera neutral en lo que se refiere a la equidad, pero al aumento del IVA tal vez tenga un moderado impacto en los pobres. El Banco trabajará con el Gobierno a fin de mejorar la focalización del gasto social con miras a compensar la aplicación de esta medida.

Gráfico 1: Evolución reciente de Panamá

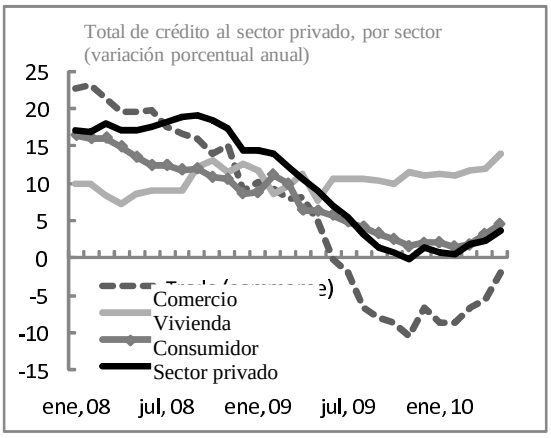
La economía está creciendo como consecuencia de la recuperación de la demanda externa.



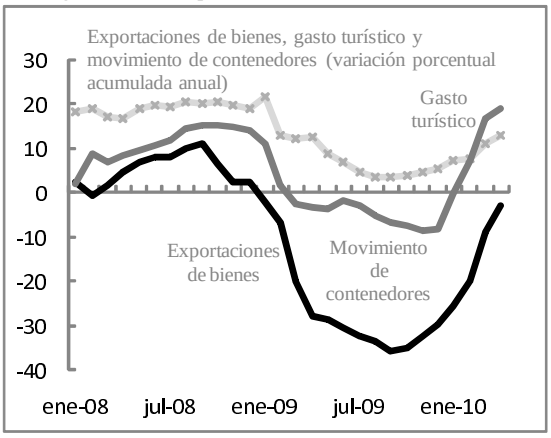
El comercio, el transporte y la construcción son los sectores que impulsan la economía…



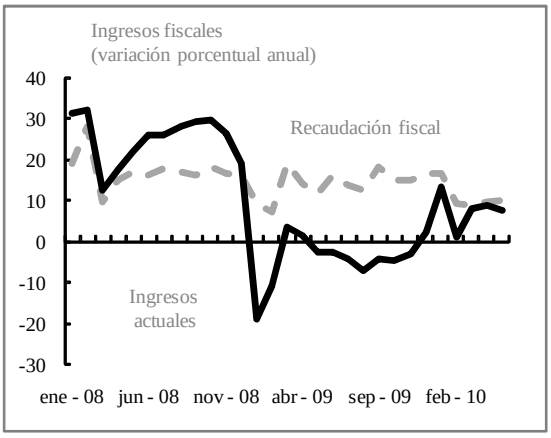
…mientras las condiciones financieras continúan deteriorándose.



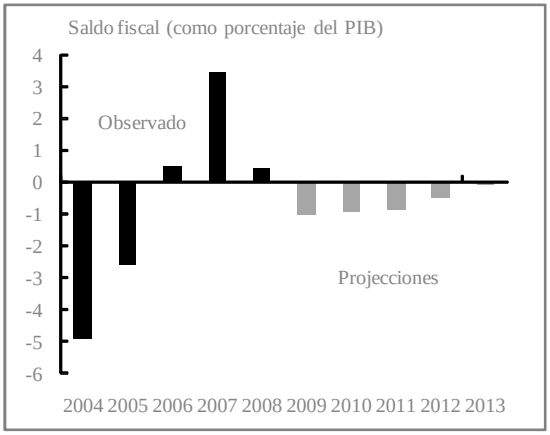
La recuperación de la demanda externa afecta a todos los segmentos de exportación.



Los ingresos fiscales comienzan a aumentar como consecuencia de la recuperación...



…pero el nuevo Gobierno, a pesar de haber flexibilizado la regla fiscal en materia de déficit, mantiene su compromiso con la disciplina fiscal.



Fuentes: Contraloría General de Panamá, Superintendencia Bancaria, y cálculos del personal del Banco Mundial.

Cuadro 2: Principales indicadores macroeconómicos de Panamá, 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
				Efectivo	Estimado	Estimado	Estimado	Estimado	Estimado	Estimado
					(variación porcentual anual)					
Ingreso nacional y precios										
PIB real	8,5	12,1	10,7	2,4	4,8	6,3	6,5	6,2	6,2	6,5
Inflación (final de período)	2,2	6,4	6,8	1,9	3,0	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
					(como porcentaje del PIB)					
Ahorro e inversión										
Ahorro nacional bruto	16,3	16,9	15,8	24,8	18,7	20,2	19,8	20,0	21,1	22,1
Inversión fija bruta	19,5	24,1	27,4	24,8	26,7	28,2	28,3	27,8	26,9	26,6
Cuentas fiscales										
Sector público no financiero										
Ingresos y donaciones totales, incluida la ACP	26,8	29,7	29,2	27,4	27,8	29,0	28,7	28,7	28,6	28,8
Gastos totales	25,6	25,0	26,7	27,9	29,8	30,9	30,7	29,9	28,4	27,7
Saldo general, incluida la ACP 1/	1,2	4,8	2,5	-0,5	-2,0	-2,0	-2,1	-1,1	0,2	1,1
Saldo general, excluida la ACP 1/	0,5	3,4	0,4	-1,0	-0,9	-0,9	-0,5	-0,1	0,3	0,5
Deuda pública total (neta)	52,6	45,6	38,8	39,4	40,4	38,8	37,4	35,2	31,9	28,5
Gobierno central										
Ingresos y donaciones totales	18,6	19,2	19,7	18,0	18,9	19,7	19,7	19,6	19,6	19,8
Recaudación fiscal	10,3	10,6	10,5	10,7	11,7	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Gastos totales	18,4	18,0	19,4	19,5	20,0	21,1	20,8	20,5	20,4	20,2
Gastos de capital	2,5	4,0	5,6	6,2	6,3	7,6	7,2	7,1	7,1	7,1
Saldo general	0,2	1,2	0,3	-1,4	-1,1	-1,4	-1,1	-0,8	-0,8	-0,4
					(variación porcentual anual)					
Sector externo										
Exportaciones de mercancías	14,3	11,7	5,2	-27,1	19,8	9,3	11,7	12,2	12,3	12,7
Importaciones de mercancías	18,2	40,7	18,9	-15,2	22,7	14,9	13,5	8,7	3,3	6,3
					(como porcentaje del PIB)					
Exportaciones netas, de la Zona Libre de Colón	3,4	2,3	0,0	8,2	3,3	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4
Saldo en cuenta corriente	-3,1	-7,2	-11,6	0,0	-7,9	-8,0	-8,5	-7,7	-5,9	-4,5
Inversión extranjera directa	14,6	9,6	10,4	7,2	7,7	7,9	8,0	8,0	8,1	8,1

Fuente: Cálculos realizados por el personal del Banco Mundial a partir de información suministrada por la Contraloría General y el FMI.
1/ Autoridad del Canal de Panamá

26. **La combinación del aumento gradual de los ingresos y una restricción del gasto corriente debería permitir a las autoridades ampliar las inversiones públicas y mantener al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda pública en los años venideros** (véase el análisis de la sostenibilidad de la deuda contenido en el anexo D1)[8]. El ajuste fiscal de 2005 y el incremento del aumento del PIB redundaron en una caída de la relación deuda pública consolidada/PIB del 62,2% en 2004 al 38,8% en 2008. Sin embargo, en 2009 el volumen de deuda aumentó a alrededor del 39,4% del PIB debido a la desaceleración del crecimiento y a la disminución de los ingresos. El Gobierno espera mantener el déficit dentro de los límites de la Ley de Responsabilidad Fiscal, lo que entraña un déficit de menos del 2,0% del PIB en 2010 y un aumento del volumen de la deuda pública a aproximadamente el 40% del PIB en los próximos tres años, con una disminución a partir de entonces, lo que es sostenible desde el punto de vista fiscal. En especial, el aumento de las inversiones se financiará con los ingresos adicionales recaudados en virtud de la nueva reforma tributaria, mientras se restringen al mismo tiempo los gastos corrientes.

[8] Se prevé que los gastos corrientes se mantengan constantes como proporción del PIB.

Recuadro 2: Reforma tributaria

Principales cambios introducidos en el impuesto sobre la renta de las sociedades:

- Las tasas se reducirán del 30% al 27,5% en 2010, y al 25% en los años posteriores.
- El CAIR (Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta de las sociedades, del 1,4% del volumen de negocios) no se eliminará pero se aplicará a las empresas cuyos ingresos brutos anuales sean superiores a US$1 millón.
- Las empresas de servicios públicos, los casinos, la banca, los seguros y las empresas de cemento y minería seguirán sujetas a un impuesto del 30%.
- El cobro de los fondos del Impuesto sobre la Renta de las sociedades ahora se hará mensualmente (en lugar de anualmente), a razón del 1% de los ingresos brutos, y el excedente de pagos a fin de año podría acreditarse con cargo al año siguiente.
- Las empresas de telecomunicaciones y las aerolíneas pagarán impuestos sobre la renta global.
- Las remesas para no residentes (a las que actualmente se aplica un impuesto del 15%) podrían estar exentas si los beneficiarios extranjeros estuvieran registrados en Panamá.
- Los bancos pagarán impuestos nuevos que oscilan entre el ½ punto porcentual de su patrimonio neto, o un mínimo de US$100 000, y un máximo de US$5 millones.

Principales cambios introducidos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas:

- Las tasas marginales máximas de tributación de las personas físicas se reducirán el 27%, al 15%.
- Alrededor de 17 000 de los trabajadores peor pagos estarán exentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, debido al aumento del umbral de US$6000 a US$11 000.

Ajuste primario a los impuestos indirectos:

- El impuesto sobre las ventas finales de bienes y servicios y el impuesto sobre las importaciones CIF se elevará del 5% al 7%.

27. **El sector financiero ha mostrado considerable estabilidad.** La función que cumple el sistema bancario de la región se ha ampliado en los últimos años, y el aumento de los depósitos de los no residentes ha constituido la fuente principal de ampliación del crédito para no residentes. Panamá es un centro financiero y comercial trasnacional importante, y el sector bancario predomina en las actividades de intermediación financiera. Las sociedades controladoras de los principales grupos financieros de América Central tienen domicilio en Panamá. Durante la reciente crisis económica mundial, el sector financiero mostró una estabilidad notable basada en un elevado nivel de capitalización y de liquidez[9]. El nivel de solvencia y liquidez del sector bancario permitirá al sistema financiero respaldar la recuperación económica a través de la ampliación del crédito, a medida que las perspectivas económicas sigan mejorando.

28. **Se han introducido mejoras en la supervisión y el marco jurídico del sector financiero.** En agosto de 2008 entró en vigor una nueva Ley Bancaria que refuerza el marco

[9] Si bien se considera que el sector bancario es estable y resistente, siempre hay vulnerabilidades externas debidas al gran volumen de depósitos y financiamiento del extranjero, la gran participación de bancos extranjeros y el mismo tamaño del sector bancario (como porcentaje del PIB). El coeficiente de suficiencia de capital sigue teniendo un cómodo nivel del 11,4%, en tanto que el nivel de préstamos improductivos se mantiene bajo, en el 1,4% y cuenta con plena constitución de reservas para ese fin. Está prevista la realización de una simulación de crisis regional en 2010, en la que participará la autoridad de supervisión bancaria de Panamá. Un enfoque regional respecto de la supervisión consolidada contribuirá a abordar las posibles tensiones de los grupos financieros con tenencias transfronterizas.

jurídico y de supervisión. Estas medidas, respaldadas por el Banco Mundial, refuerzan las facultades para regular y supervisar a los conglomerados, fortalecer el proceso de dar solución a las instituciones en problemas y proporcionar protección jurídica a los supervisores. También se perfeccionaron las normas de auditoría, los criterios de valoración de las garantías y la reglamentación de la liquidez. De cara al futuro, es preciso formular y consolidar un enfoque regional para abordar las posibles tensiones de los grupos financieros, y debe fortalecerse la supervisión transfronteriza. Asimismo, es importante formular planes de contingencia para solucionar las situaciones de dificultades financieras graves. Cabe introducir más mejoras en la supervisión de las instituciones financieras no bancarias y en el marco institucional de los seguros y los títulos valores, con las que se podría promover el proceso de integración financiera regional. El acceso al financiamiento por parte de las pymes es limitado y no se está atendiendo a la demanda de servicios de microfinanzas rurales. En virtud de un Programa Previsto de Evaluación del Sector Financiero (PESF) se proporcionará un aporte valioso a las autoridades para el diseño de su programa de reforma del sector financiero.

29. **Las autoridades están encaminándose al intercambio de más información tributaria con acuerdos bilaterales.** Panamá está procurando negociar más de los 12 tratados bilaterales requeridos sobre doble tributación e intercambio de información antes de fines de 2010, para ser excluido de la "lista gris" de paraísos fiscales de la OCDE. Panamá ha logrado negociar ocho acuerdos fiscales con Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Qatar, España, México y Barbados (estos dos últimos también han sido ratificados). También está negociando con Corea del Sur, Irlanda, Portugal, Canadá, Chile, Luxemburgo, República Checa y Singapur y planea abarcar a más países.

30. **Desde marzo de 2010 Panamá es considerado país con grado de inversiones, calificación otorgada por las calificadoras de riesgo Fitch, Standard & Poor's y Moody's.** La mejora de la calificación del riesgo crediticio de Panamá se debe a la mejora sostenida de las finanzas públicas, basada en las recientes reformas tributarias y la resistencia de la economía a la crisis financiera mundial y la recesión conexa. Al lograr ser considerado país propicio para las inversiones, el país espera reducir el costo de los empréstitos y aumentar el acceso al financiamiento adicional de instituciones e inversores que se limitan a inversiones de primer orden.

31. **Panamá está procurando activamente establecer más vínculos comerciales con los mercados mundiales.** El Acuerdo Preferencial de Comercio (APC) entre Estados Unidos y Panamá se firmó el 28 de junio de 2007 y fue ratificado un mes después por la Asamblea Nacional de Panamá, aunque todavía está pendiente de la aprobación del Congreso de Estados Unidos. Aparte de las cuestiones comerciales, en él se incorporan, entre otras, políticas económicas, institucionales, laborales, ambientales y de la propiedad intelectual. En junio de 2007 Panamá también emprendió negociaciones con la UE y el resto de los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) para suscribir un Acuerdo de Asociación (que incluye el libre comercio) para basarse en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de la Unión Europea y América Central de 2003. Si bien la participación activa de Panamá en las negociaciones habrá de estar sujeta a la decisión formal de incorporarse a la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana

(SIECA), Panamá ha sido un observador de las negociaciones. Para convertirse en miembro de la SIECA, Panamá deberá realizar cambios constitucionales que van más allá de las negociaciones efectivas del Acuerdo de Asociación de la Unión Europea y América Central.

MEDIO AMBIENTE Y MITIGACIÓN DE DESASTRES

32. **El deterioro ambiental es un desafío en Panamá; aumenta la vulnerabilidad a los desastres naturales y socava la base de recursos naturales para un crecimiento económico sostenido.** Aunque Panamá es relativamente menos vulnerable que otros países de la región a los huracanes y otros eventos catastróficos, suele verse afectado por inundaciones, y se prevé que con el cambio climático aumentará la frecuencia de los fenómenos climáticos extremos en la región. Panamá encara un deterioro creciente de sus medios urbanos y recursos naturales, como los bosques, el agua y el suelo. El Gobierno está tomando medidas para mitigar estos problemas, incluida la realización de grandes inversiones en la mejora de la calidad del agua de la bahía de Panamá y esfuerzos por aplicar varias reformas normativas e institucionales para fortalecer la sostenibilidad ambiental, pero Panamá aún encara desafíos ambientales, como: i) el deterioro de la calidad del agua; ii) una elevada incidencia de enfermedades transmitidas por el agua y enfermedades respiratorias vinculadas con la contaminación atmosférica y en lugares cerrados, especialmente entre los pobres; iii) la deforestación y la expansión de la frontera agrícola; iv) la pérdida de diversidad biológica en la tierra y zonas costeras, y v) presiones ejercidas en los recursos naturales por las industrias extractivas y la construcción de inmuebles.

33. **El Gobierno está planeando varias inversiones en infraestructura de gran escala para sostener el crecimiento económico, aumentar la competitividad y facilitar la expansión planeada del sector del turismo y el mayor crecimiento de los servicios marítimos y otros servicios comerciales.** Estos megaproyectos comprenden la construcción de nuevos puertos, grandes proyectos turísticos, proyectos de infraestructura y minería, refinerías de petróleo y centrales hidroeléctricas, la construcción de carreteras y la ampliación del Canal de Panamá. La gestión ambiental eficaz y una sólida capacidad institucional constituyen un componente fundamental para solucionar los posibles problemas ecológicos que suelen asociarse con estos tipos de inversiones. En consecuencia, el desarrollo de mecanismos efectivos es crucial para establecer las prioridades ambientales, sistemas adecuados de información ambiental, normativa ambiental y sistemas sólidos de exigencia del cumplimiento de las normas, y el marco jurídico para facilitar la participación de la comunidad en el proceso de consultas y la coordinación de políticas entre los organismos.

34. **El Gobierno de Panamá está realizando una labor importante en el Plan Estratégico de 2010-2014 (PEGP) con miras a incorporar la protección del medio ambiente en los procesos de planificación sectorial, aunque los últimos cambios jurídicos pueden aumentar la incertidumbre.** En el PEGP se reconoce que los esfuerzos actuales por promover el uso sostenible de la tierra han sido incompletos, su planificación ha sido deficiente y no se ha hecho cumplir eficazmente la normativa sobre zonificación. En él también se destaca la necesidad de proteger la base de recursos naturales del país como aspecto fundamental para mantener el crecimiento de los sectores clave de la economía, incluida la explotación del Canal de Panamá y el aprovechamiento de las grandes posibilidades de la industria del turismo del país para inducir el crecimiento económico y generar empleo. Con todo, los últimos cambios introducidos en el

marco jurídico del país, sobre todo la opción de exceptuar a los proyectos de "interés social" de un estudio del impacto ambiental y utilizar en su lugar las guías de buenas prácticas, pueden haber causado incertidumbre acerca de la posición del Gobierno en materia de política ambiental. Si bien se ha comprometido a volver a evaluar los últimos cambios jurídicos introducidos a través del diálogo nacional, y a modificarlos en caso necesario, el Gobierno ha declarado su firme empeño en utilizar las mejores prácticas y directrices mundiales para abordar y mitigar los posibles impactos ambientales. Asimismo, el Gobierno ha reiterado su compromiso de seguir todas las políticas operacionales y de salvaguardia exigidas en todos los proyectos respaldados por el Banco Mundial.

35. **En cuanto a la gestión del riesgo de desastres, el Gobierno reconoce que es preciso fortalecer las instituciones y las políticas.** Las medidas destinadas a mejorar la gestión del riesgo de desastres son las siguientes: i) el fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC); ii) la reducción de la vulnerabilidad en las zonas urbanas; iii) el fortalecimiento de la capacidad nacional de evaluación y seguimiento del riesgo; iv) la formulación de estrategias de reducción de los riesgos en las respuestas a situaciones de emergencia e instrumentos de gestión diversificada de riesgos, y v) el fortalecimiento de las instituciones ambientales.

36. **Otra esfera estratégica de elevada prioridad en el programa del Gobierno es la respuesta a los desafíos planteados por el cambio climático y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece.** El Gobierno de Panamá reconoce la necesidad de formular una estrategia eficaz de mitigación del cambio climático y adaptación a él que cuente con la adhesión de los diversos grupos de interesados y sectores del país; una estrategia para facilitar la adopción de tecnologías novedosas en el sector de la energía y la agricultura, estimular la inversión privada en una tecnología limpia, promover el uso de las fuentes renovables de energía, el uso sostenible de la tierra y la reducción de la deforestación. En lo que respecta a la adaptación, las esferas prioritarias son la reducción de la vulnerabilidad a las crisis climáticas y de los recursos naturales y la propagación de las enfermedades transmitidas por vectores. En cuanto a la mitigación, las principales oportunidades son la facilitación del uso de tecnologías de bajo nivel de emisiones de carbono con la cooperación de otros países, como Brasil o México, que cuentan con experiencias pioneras al respecto. El Gobierno de Panamá está buscando identificar oportunidades para aprovechar el financiamiento mundial para hacer frente al cambio climático, por ejemplo, los mercados emergentes y crecientes de créditos de carbono y créditos por reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD), y oportunidades para abordar otros problemas ambientales aprovechando instrumentos como los Fondos de Inversión en el Clima y otros medios novedosos.

PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2010-2014

37. **El Gobierno presentó su Plan Estratégico a la Asamblea Nacional en diciembre de 2009.** En cumplimiento de la nueva Ley de Responsabilidad Social Fiscal de 2008, el Gobierno proporcionó detalles de su plan de crecimiento y desarrollo social dentro de los primeros seis meses de asumir el poder. Esta es la primera vez que un Gobierno ha preparado un plan pormenorizado en el que se incluye una descripción de los principales desafíos, programas prioritarios y el plan fiscal y de inversiones para asegurar que se aplique la estrategia y se logren

sus objetivos dentro del presupuesto de recursos disponibles en el país. Este plan está integrado por una estrategia de crecimiento económico, una estrategia social y un eje transversal para la mejora de la gestión de gobierno y el aumento de la transparencia.

38. **El primer componente del plan de gobierno, la estrategia de crecimiento económico, tiene por objeto el desarrollo del turismo, la logística y la agroindustria.** Se considera que en estos sectores el país tiene una ventaja competitiva y que su ampliación a través de inversiones públicas adicionales, en el contexto de una gestión ambiental cuidadosa, produciría beneficios económicos y sociales evidentes. Los sectores también se seleccionaron como medio de promover oportunidades en las partes menos adelantadas del país, reducir las desigualdades y generar polos de crecimiento que se autorrefuercen. Esta estrategia de crecimiento respalda fundamentalmente a las zonas que se encuentran fuera de las fuerzas motrices tradicionales de crecimiento de las provincias de Panamá y Colón, y tiene en mira la realización de inversiones en esas zonas del país que cuentan con un enorme potencial económico aún sin explotar. De esa manera, la estrategia procura reducir la estructura doble de la economía de Panamá para asegurar que todos se benefician con las oportunidades económicas.

39. **Como medio de poner en marcha el desarrollo en esas zonas de gran potencial de crecimiento, en la estrategia de crecimiento económico se establece un plan amplio de inversiones para superar los obstáculos cruciales en materia de infraestructura e instituciones (como la falta de acceso a carreteras y los desincentivos normativos y reglamentarios).** Para crear ventajas logísticas, en la estrategia del Gobierno se propone crear infraestructura de conexión y simplificar y modernizar los procesos. Como medio de facilitar el crecimiento de la industria del turismo, el Gobierno se propone generar la infraestructura necesaria, ampliar el otorgamiento de títulos de propiedad sobre la tierra, atraer a arrendatarios confiables y emprender una campaña de comercialización basada en la marca país. Para el desarrollo de la agricultura, en la estrategia del Gobierno se propone el aumento de la producción y la construcción de caminos de acceso, la ampliación del riego, la creación de instalaciones de cadena de frío y almacenamiento, la reestructuración de los incentivos y la política de asistencia y la creación de una institución de promoción de las exportaciones (PanExport). Como manera de mantener la ventaja comparativa del país en la actividad de servicios financieros, en la estrategia se tiene en mira mejorar el medio de políticas y reglamentario a fin de aumentar la transparencia y gestionar el riesgo del sector financiero[10].

40. **El segundo componente del Plan de Gobierno, la estrategia social, consta de dos partes, a saber: la generación de capital humano y la inclusión social.** Con esta estrategia se intenta reducir las marcadas desigualdades que existen en Panamá mediante la inversión sustancial en el capital humano a fin de que todos los panameños puedan beneficiarse de las oportunidades económicas. Además, la estrategia social se propone el fortalecimiento de los programas de protección social del país a fin de proteger a los grupos vulnerables, incluido el apoyo adicional a los jubilados de edad avanzada que no son beneficiarios de pensiones.

[10] El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) prestarán asistencia a Panamá para desplegar estos esfuerzos a través del apoyo analítico en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF).

41. **La primera parte de la estrategia social (la generación de capital humano) tiene por objeto mejorar la calidad de la educación al brindar igualdad de oportunidades para todos y fortalecer la capacitación a fin de crear las aptitudes necesarias en los sectores prioritarios del país.** Este componente abarca las siguientes estrategias, a saber: i) lograr la universalidad de la enseñanza preescolar; ii) aumentar el acceso a la enseñanza básica mediante la distribución de becas y el aumento de la oferta de instituciones de enseñanza media; iii) crear "escuelas eficaces o de calidad"; iv) transformar y modernizar los currículos escolares, y v) seguir y evaluar estas estrategias. Se prevé lograr el fortalecimiento de la capacitación a través de las siguientes actividades: i) la creación de mecanismos de coordinación entre el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL); ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional de ambos organismos para generar un sistema que permita identificar eficazmente la demanda de capacitación y empleo, y iii) la generación de mecanismos de consulta y atención de las demandas del sector productivo.

42. **A fin de asegurar que el crecimiento económico genere oportunidades para todos, la estrategia social también tiene un programa integral de inclusión social.** Este componente está integrado por siete actividades que tienen por objeto lo siguiente: i) erradicar la malnutrición; ii) ampliar el abastecimiento de agua potable al 90% de la población; iii) aumentar la cobertura y calidad de los servicios de salud y especialmente de la atención básica de salud; iv) aumentar el acceso a una vivienda digna; v) establecer un sistema seguro y eficiente de transporte público en la ciudad de Panamá mediante la construcción de la primera línea de subterráneo; vi) garantizar la seguridad pública, y vii) reforzar la protección social para las personas vulnerables a través de transferencias monetarias condicionadas y el apoyo a los adultos mayores.

43. **El Plan Estratégico de Gobierno contiene un eje transversal que tiene por objeto mejorar la gestión de gobierno y aumentar la transparencia del sector público.** Esta estrategia multisectorial tiene por objeto aumentar la eficiencia, distribución y focalización del gasto social; y fortalecer la capacidad institucional, a fin de mejorar la planificación y la gestión, y fortalecer incluso el sistema de gestión financiera y continuar la reforma del sistema de adquisiciones públicas. Los esfuerzos del Gobierno por reformar el sistema nacional de adquisiciones se centrarán en lo siguiente: i) el vínculo entre las adquisiciones y la planificación del presupuesto; ii) la mejora del marco jurídico para las adquisiciones públicas; iii) el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación, y iv) el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios públicos que se ocupan de las adquisiciones para manejar transacciones complejas y aprovechar estrategias de ahorro como el uso de contratos marco.

44. **Hasta la fecha, el Gobierno ha podido aprobar rápidamente reformas para aplicar su programa, pero es posible que este ritmo se reduzca para dar más tiempo para la realización de consultas más amplias.** Si bien el decidido mandato del Gobierno y la mayoría con que cuenta en la Asamblea Nacional han permitido la puesta en práctica de un programa amplio de desarrollo y la aprobación de cambios importantes de políticas para cumplir con los compromisos asumidos durante la campaña electoral, ello también ha generado algunas inquietudes acerca de la falta de consultas amplias. Es más, aunque las reformas jurídicas de

mediados de junio de 2010 se aprobaron para promover la celeridad de la inversión pública, también han sido motivo de inquietud entre algunos grupos de la sociedad civil en virtud de sus limitaciones para los derechos laborales y la posible desatención de las normas ambientales[11]. Ante ello, el Gobierno de Martinelli se ha comprometido a abrir un amplio diálogo nacional acerca de la nueva legislación a fin de brindar la oportunidad de modificarla. El Gobierno está procurando lograr un equilibrio entre su compromiso de cumplir con su programa amplio de desarrollo y la necesidad de lograr un amplio consenso acerca de los cambios jurídicos importantes necesarios para cumplir esos compromisos del programa de manera oportuna.

ESTRATEGIA DE ALIANZA DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL CON PANAMÁ

ENSEÑANZAS APRENDIDAS DE LA ÚLTIMA EAP (EJERCICIOS DE 2008-10) Y NEP (EJERCICIOS DE 2006-07)

45. **Después de cerca de un quinquenio de limitada presencia, la EAP (ejercicios de 2008-10) y NEP (ejercicios de 2006-07) constituyeron un eficaz restablecimiento del diálogo entre Panamá y el Banco Mundial y sentaron una base sólida para una futura asociación en pos del desarrollo.** La NEP se discutió con el Directorio Ejecutivo para los ejercicios de 2006-07 y representó el primer paso importante con miras a una estrategia de alianza plena con el país (EAP). Después de la aplicación eficaz de la NEP, el Banco Mundial discutió una EAP trienal para los ejercicios de 2008-10 que abarcó el resto del Gobierno de Torrijos y el primer año del nuevo Gobierno de Martinelli. La estrategia para empezar con una NEP y hacer hincapié en las actividades de análisis y asesoramiento (AAA) desde un principio contribuyó a un diseño sólido de la EAP y las distintas operaciones, especialmente en lo que respecta al financiamiento para políticas de desarrollo. Con la NEP se ayudó a armonizar la EAP con la estrategia del Gobierno en esferas en las que se registraba un alto grado de compromiso y en las que se habían puesto en marcha iniciativas importantes del Gobierno[12]. Las siguientes enseñanzas son pertinentes al diseño y la ejecución de la próxima EAP.

46. **La armonización con el ciclo político puede mejorar la aplicación de la EAP.** La armonización con el ciclo político facilita la administración del cambio de prioridades de desarrollo en todos los niveles de gobierno, y ayuda a aumentar la identificación con los proyectos de la cartera. Esta estrategia puede ser aún más eficaz si se complementa con la realización inicial de operaciones nuevas de modo que su ejecución pueda iniciarse pronto, especialmente teniendo en cuenta los retrasos entre las etapas de aprobación y ejecución plena. Al mismo tiempo, la continuidad de las iniciativas emprendidas en el marco del programa puede mejorarse mediante la difusión de los resultados y el diálogo constante con una base amplia de interesados del país a fin de consolidar el consenso acerca de la estrategia de desarrollo.

47. **El uso estratégico de las sinergias de todos los distintos componentes del programa puede ayudar a aumentar la eficacia del apoyo del Banco, especialmente cuando la contribución financiera relativa del programa es pequeña.** Con la EAP se logró fortalecer la

[11] Especialmente la Ley 30 ratificada el 16 de junio de 2010, que abarca los cambios en el derecho laboral, policial y ambiental.

[12] La EAP estaba compuesta por los siguientes pilares: i) reducción de la pobreza y la desigualdad; ii) promoción del crecimiento económico; iii) fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, y iv) inversión en el capital humano.

entrega de resultados al crear sinergias en los diversos componentes del programa. Por ejemplo, las AAA brindaron un fundamento sólido para el diálogo y el diseño de las operaciones aprobadas durante el período de la EAP. Las operaciones de asistencia técnica (sector público y asistencia social) contribuyeron al diseño y la medición de las principales iniciativas del programa (transferencias monetarias condicionadas, adquisiciones, etc.). El marco institucional de las transferencias monetarias condicionadas ayudó a mejorar la focalización de otros programas de asistencia social. La eficacia del financiamiento para políticas de desarrollo se benefició de la calidad y la cobertura de las AAA y de los diseños en el marco de la asistencia técnica. El impacto de la próxima EAP se verá reforzado por el énfasis constante en asegurar la complementariedad de todos los programas durante las etapas de diseño y ejecución.

48. **La supervisión más estricta mejoró el desempeño de la cartera y atenuó el efecto de la capacidad deficiente de ejecución.** Durante el período abarcado por la EAP, la ejecución de la cartera se vio afectada por el proceso de reanudación de operaciones (escasa antigüedad de la cartera, establecimiento de sistemas de ejecución, etc.) y la transición política. La intensidad de la supervisión ayudó a identificar y superar los obstáculos, incluidos los relativos a los procedimientos de adquisiciones. Además, el diálogo estrecho con el MEF redujo el número de reasignaciones presupuestarias inesperadas y permitió introducir cambios en los planes del proyecto a fin de reducir al mínimo el impacto perjudicial para el desarrollo. En casi todos los casos, el personal y los consultores del Gobierno que trabajaban directamente en la ejecución de proyectos financiados por el Banco se contrataron hasta fines de 2009 y después en varios casos fueron reemplazados. Las dos operaciones —el Proyecto de Productividad Rural y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Comunidades de Bajos Ingresos— en las que se registraron los cambios más importantes de personal que trabajaba en la ejecución de los proyectos, a fines de junio de 2010 aún no se habían recuperado de su desempeño deficiente en la primera etapa de ejecución. A pesar de los efectos de la transición en la ejecución, el nuevo Gobierno confirmó que la cartera de proyectos financiados por el Banco se ajusta a sus prioridades[13]. El Banco prevé que, con una supervisión intensiva constante y el apoyo para el fortalecimiento de la capacidad, para enero de 2011 no volverá a haber proyecto alguno en situación de riesgo en la cartera y que el coeficiente de desembolsos se elevará a más del 20% en el ejercicio de 2011. Como medio de intensificar el impacto en el desarrollo, facilitar la ejecución y calibrar mejor los efectos (previstos o imprevistos), los equipos a cargo de los proyectos deberían reforzar el diálogo con los beneficiarios de los proyectos así como con las autoridades.

49. **La atención centrada en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los resultados mejora el diálogo sobre el desarrollo y sirve para calibrar los avances en términos de desarrollo y la contribución del Banco a los resultados.** Si bien en algunos casos los resultados propuestos en el marco de la EAP anterior se centraron en los indicadores intermedios, se disponía de estudios analíticos para seguir el impacto, como el estudio de medición de los niveles de vida que permitió evaluar la precisión del destino específico del Programa de Transferencias Monetarias condicionadas. Sin embargo, ello no siempre sucede; por lo tanto, es importante asegurar la calidad e integridad del marco de resultados. A medida

[13] Una excepción fue el proyecto sobre la calidad de la educación, que el Gobierno consideró que no se ajustaba bien a la nueva estrategia en materia de educación.

que el programa emprendido con Panamá vaya creciendo, debería ser posible centrar los resultados de la EAP en los efectos directos en el desarrollo en lugar de hacerlo en los productos. El marco de resultados debería incorporar a los principales factores estratégicos de la EAP, como la coherencia entre la matriz de resultados y las prioridades fijadas en el texto principal del documento de la EAP. Además, es importante asegurar que el marco de resultados sea manejable y que se siga periódicamente y se utilice en el diálogo con el Gobierno.

50. **En Panamá, el Grupo del Banco Mundial puede ser muy eficaz cuando se concentra en la entrega de una combinación de financiamiento, asistencia técnica, apoyo al sector privado y conocimientos.** La experiencia de Panamá revela que la importancia del Banco adquiere más relevancia cuando la entrega de operaciones de financiamiento cuenta con el respaldo del suministro de conocimientos. A su vez, las operaciones técnicas deben seguir reforzando su enfoque en el desarrollo de diseños de alta calidad que incorporen las enseñanzas de experiencias en otros países, como se ha hecho en el caso de las transferencias monetarias condicionadas en que Panamá absorbió las enseñanzas de otros programas y pasó a armar uno de los mejores programas focalizados de la región de América Latina y el Caribe. Además, las experiencias positivas registradas en Panamá, como en materia de adquisiciones públicas, enriquecen la base de conocimientos del Banco para ayudar a otros países. Un programa sólido de AAA también ha contribuido al diseño del financiamiento para políticas de desarrollo que ha demostrado ser un instrumento útil para respaldar las principales prioridades del Gobierno en Panamá.

ESTRATEGIA DE ALIANZA CON EL PAÍS: EJERCICIOS DE 2011-14

51. **El objetivo de la EAP es respaldar los esfuerzos desplegados por el Gobierno y el sector privado por aumentar la capacidad productiva de Panamá y reducir la pobreza.** En un contexto de rápido crecimiento económico, la infraestructura pública de Panamá ha quedado retrasada y se está convirtiendo en una restricción para el crecimiento en el futuro. Si bien en un momento las instituciones públicas y los sistemas de gestión financiera y adquisiciones pueden haber sido suficientes para administrar la economía incipiente, es preciso fortalecer su capacidad para administrar, seguir y evaluar las inversiones públicas y el gasto público a fin de respaldar mejor a la nueva economía de Panamá.

52. **Objetivos estratégicos y esferas de interacción.** La EAP propuesta tiene por objeto proporcionar a Panamá asistencia flexible, impulsada por la demanda y focalizada para lograr sus objetivos de desarrollo. La estrategia compartida entre Panamá y el Grupo del Banco Mundial incluye la reducción de la pobreza y la desigualdad mediante el aumento de oportunidades para los pobres, especialmente los más vulnerables, a través de un crecimiento sostenible y de amplia base. La EAP propuesta abarcará aproximadamente cuatro años (es decir, desde agosto de 2010 hasta junio de 2014) a fin de coordinar el programa con el ciclo político de Panamá.

53. **En la EAP propuesta se tienen en cuenta las enseñanzas aprendidas de EAP y NEP anteriores, y en ella se incorporará la combinación más útil de instrumentos para respaldar las necesidades de desarrollo de Panamá.** Entre los principios incorporados en la estrategia se encuentra el centro de atención en la sostenibilidad del programa en marcha. El nuevo Gobierno

seguirá colaborando en lo que respecta a las iniciativas básicas de desarrollo, que comprenden: la focalización de la asistencia social, la modernización de los sistemas de adquisiciones y gestión de las finanzas públicas, la simplificación de la normativa y la mejora de la prestación de servicios. Además, las intervenciones no crediticias propuestas aumentarán más la sostenibilidad a través de una firme atención centrada en la oportunidad, la difusión de los resultados y el diálogo constante con los interesados del país para lograr un mayor impacto. En cuanto al financiamiento, el Banco concretará un número menor de operaciones más grandes para hacer lugar a un mayor apoyo no crediticio en el presupuesto administrativo del Banco, especialmente en los últimos años del programa de la EAP (véase el anexo C1). Durante el período abarcado por la EAP, los esfuerzos del Banco deberán seguir centrándose en la mejora del desempeño de la cartera, así como en un redoblado esfuerzo por seguir los resultados y los efectos directos en el desarrollo. En el marco estratégico también se tiene en cuenta la función de IFC, que continuará con su aumento constante de apoyo para el desarrollo del sector privado a través de inversiones, préstamos y servicios de asesoramiento ajustados a las prioridades y los programas del Gobierno, así como actividades que promueven y fortalecen la integración regional. Este apoyo se basará en las sinergias actuales y posibles con el Banco, según corresponda.

PRINCIPALES PRIORIDADES PARA EL APOYO DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

54. **Con la EAP se respaldará el Plan Estratégico de Gobierno de Panamá que consta de dos ejes, el crecimiento económico, más oportunidades para todos y un eje transversal para aumentar la eficacia y la transparencia del sector público.** Como consta en el cuadro 3 que se presenta a continuación, con la EAP se respaldará la estrategia de crecimiento económico del Gobierno a través del primer pilar de crecimiento económico basado en las ventajas competitivas del país. Con este pilar se respaldará al Gobierno en su esfuerzo por mejorar las condiciones para la inversión y aumentar la productividad. El segundo pilar de la EAP, crear oportunidades para todos, tiene por objeto respaldar la estrategia social del Plan Estratégico de Gobierno en dos esferas, las de crear capital humano y mejorar la inclusión social. A través de las nuevas operaciones propuestas y las actividades de AAA y las incluidas en la actual cartera de proyectos en curso, con la EAP se respaldarán los esfuerzos de Panamá por asegurar oportunidades de crecimiento de amplia base con equidad. Por último, la ejecución del Plan Estratégico de Gobierno de Panamá no sería posible sin el fortalecimiento de las instituciones y los sistemas de adquisiciones públicas y gestión financiera. El último pilar de la EAP está destinado precisamente al aumento de la transparencia y la eficacia del sector público mediante el respaldo a la introducción de la presupuestación basada en los resultados y el apoyo a las reformas de los sistemas de gestión financiera y adquisiciones y a la reforma tributaria.

Cuadro 3: Objetivos y esferas seleccionadas de acción del programa de la EAP

Objetivos amplios a cuya consecución contribuirá la EAP		
Crecimiento económico que propugna las ventajas competitivas *(Mejora de las condiciones para la inversión y el crecimiento sostenible y la productividad, capacitación para la competitividad y el empleo)*	**Más oportunidades para todos** *(Acceso al abastecimiento de agua y el saneamiento, y los servicios básicos de salud y nutrición)*	**Aumento de la transparencia y la eficiencia del sector público** *(Presupuestación basada en los resultados, reforma de los sistemas de gestión financiera y adquisiciones y la reforma tributaria)*
Programas y esferas de apoyo seleccionados		
• Mantenimiento de la sostenibilidad macroeconómica y aumento de la capacidad productiva fuera de las zonas urbanas tradicionales. • Aumento del acceso a los caminos rurales y urbanos y mejora de la calidad de estos. • Mejora de los sistemas de educación superior e innovación y capacitación para la competitividad. • Creación de un medio sostenible para el desarrollo económico y la conservación de ecosistemas importantes a nivel mundial. • Gestión del riesgo de desastres naturales y la adaptación al cambio climático. • Financiamiento de los proyectos de eficiencia energética y de fuentes renovables de energía del sector privado, y logística y proyectos de agroindustria orientados a las exportaciones.	• Mejora de la calidad de los servicios rurales y urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento, y aumento del acceso a ellos. • Mejora de la calidad de los servicios básicos de salud y nutrición y aumento del acceso a ellos, especialmente entre las poblaciones rurales e indígenas. • Mejora de la focalización y el seguimiento y la evaluación de los programas sociales. • Ampliación del acceso al financiamiento por parte de las pymes y los grupos de bajos ingresos. • Aumento del empleo a través del apoyo a la inversión privada.	• Aumento de la transparencia y eficiencia del gasto público y reducción de la burocracia. • Creación de mecanismos de seguimiento y evaluación eficaces de los programas del sector público. • Creación de procesos presupuestarios basados en los resultados. • Modernización de los sistemas de gestión financiera y adquisiciones. • Aumento de la recaudación y eficiencia de los impuestos sobre la propiedad. • Fortalecimiento de la capacidad interna del país para gestionar la deuda.

55. **Crecimiento económico que propugna las ventajas competitivas.** En el marco de este objetivo, el programa de la EAP se centra en los resultados en cinco esferas amplias, a saber: i) promoción de la estabilidad macroeconómica haciendo coincidir las necesidades de inversión y gasto públicos con los recursos fiscales; ii) aumento del acceso a los caminos urbanos y rurales y mejora de la calidad de estos; iii) mejora de los sistemas de educación superior e innovación y capacitación para la competitividad; iv) promoción de la capacidad productiva del país en las regiones desatendidas, y v) gestión del riesgo del cambio climático y los desastres naturales. Los resultados previstos comprenden el mantenimiento de la sostenibilidad fiscal de acuerdo con lo establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, el aumento de la productividad de los pequeños productores agrícolas, así como el fortalecimiento de la capacidad para gestionar el cambio climático y la capacidad de respuesta frente a los desastres naturales.

- **Financiamiento:**

- *Préstamo programático para políticas de desarrollo para lograr un crecimiento de amplia base y aumentar la eficiencia.* Este conjunto de operaciones constituirá un programa con el que se respaldarán las principales medidas de políticas y los logros técnicos en el marco de los tres pilares de la EAP (crecimiento, oportunidades y transparencia y eficiencia del sector público).

- *Proyecto de Productividad Rural y consolidación del Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico.* Este es un proyecto activo actualmente. Sus objetivos son: i) contribuir al aumento de la productividad de los pequeños productores rurales organizados y ii) conservar la biodiversidad importante a nivel mundial y los bosques, montañas y ecosistemas costeros y marinos importantes.

- *Proyecto de conservación de los activos viales.* Este proyecto actualmente está en preparación y tiene por objeto mejorar las condiciones de los caminos secundarios.

- *Opción de Desembolsos Diferidos ante el Riesgo de Catástrofe (CAT-DDO).* La CAT-DDO ofrecería a Panamá una fuente rápida de fondos en caso de un desastre natural de envergadura, lo que permitiría una respuesta rápida para atender necesidades de emergencia. Ella se acompañaría con la aplicación de medidas integrales de mitigación de los desastres y el cambio climático.

- **Actividades de análisis y asesoramiento:**

  - *Respuesta rápida/Apoyo analítico proporcionado a solicitud.* En virtud de ellos se proporcionarían dos informes anuales de corto plazo a discreción del Gobierno en respaldo de este pilar o de los demás pilares de la EAP.

  - *Educación superior e innovación para la competencia mundial.* En virtud de ello se proporcionará apoyo analítico para mejorar los sistemas nacionales de innovación y educación superior, y se abarcarán las siguientes cuestiones: i) las repercusiones de los sistemas de educación superior e innovación de Panamá resultantes del aumento de la integración regional y la globalización, y la movilidad conexa de la mano de obra o el capital; ii) el establecimiento de puntos de referencia para el sistema de educación superior teniendo en cuenta sus contribuciones al desarrollo de aptitudes y la adaptación de los conocimientos y la innovación frente a los países tomados para la comparación y/o los países de la OCDE; iii) la evaluación de los objetivos, la función y el nivel de financiamiento público, la prestación de servicios y la normativa; iv) el análisis de las necesidades de acreditación y garantía de calidad a fin de aumentar el acceso a través del sector privado, y v) la evaluación de los puntos fuertes y débiles del sistema de innovación.

  - *Asistencia técnica no crediticia para mejorar el marco reglamentario y financiamiento de programas de capacitación técnica y formación profesional.* Se

trataría de asistencia técnica para mejorar las actividades del INADEH y el MITRADEL. Esta labor respaldaría: i) el diseño de un mecanismo de financiamiento para la capacitación a fin de asegurar la sostenibilidad a largo plazo. La labor consistiría en promover asociaciones y acuerdos de participación en los costos con la industria y reevaluar la función del Fondo para la Capacitación; ii) el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre el INADEH y el MITRADEL, y iii) el diseño de un sistema de información que haga el seguimiento de los resultados de la capacitación y la evaluación de los impactos de manera constante.

- **Actividades de IFC:**

  - *Las actividades de IFC en el país se centran en el respaldo del mayor desarrollo de los mercados financieros y la infraestructura de Panamá, y en las inversiones orientadas hacia los grupos de bajos ingresos.* La Corporación prevé aumentar selectivamente sus inversiones en sectores en los que Panamá cuenta con una ventaja competitiva, y respaldar el programa de reforma y el Plan Estratégico de mediano plazo de Gobierno. Habida cuenta de la creciente importancia de Panamá en la integración económica regional, la Corporación tiene en mira oportunidades de inversión que aumenten la competitividad regional, la eficiencia y la conectividad. A fines del ejercicio de 2010, el total de compromisos de la Corporación en el país sumaban US$478 millones, con US$114 millones en inversiones pendientes.

  - *IFC tiene en mira aumentar sus actividades fuera del sector financiero.* La Corporación prevé aumentar el apoyo para los proyectos ajenos al sector financiero que promuevan la competitividad y la integración económica regional de Panamá. El centro de atención de la actividad de IFC consistirá en lo siguiente: i) logística y proyectos de infraestructura, tanto privados como de asociaciones entre los sectores público y privado, sobre la base de las oportunidades brindadas por el crecimiento de Panamá como centro regional de transporte, ii) apoyo al desarrollo de las agroindustrias y la producción de alimentos orientadas a las exportaciones, especialmente abordando las cadenas de almacenamiento en frío y los productos agrícolas de alto valor agregado, y iii) continuación del respaldo a las inversiones que aumentan la proporción que corresponde a los proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía, y vinculados con el cambio climático, en la matriz energética de la región. Esto se basaría en el reciente compromiso de IFC relativo a su primera inversión para preparar dos proyectos de centrales hidroeléctricas de tamaño pequeño o mediano con una capacidad conjunta de generación de 85 MW. IFC también tiene en mira respaldar a las empresas clientes que sigan una estrategia de consolidación regional o bien estén ampliando su llegada a grupos de bajos ingresos, como es el caso de las viviendas para la población de bajos ingresos.

- *El financiamiento subnacional representa la mayor exposición a riesgos de IFC en Panamá*, con US$300 millones pendientes al cierre del ejercicio de 2010, lo que equivale al 70% del saldo comprometido. Este compromiso consiste en una sola transacción de respaldo al proyecto de ampliación del Canal de Panamá. IFC ha comprometido otros US$50 millones para Telecom Panamá y US$47 millones para proyectos de infraestructura.

- *Las actividades de IFC en la esfera de servicios financieros seguirán centrándose en el fortalecimiento de la posición de liderazgo que ocupa Panamá en la región.* En el sector financiero, el centro de atención de IFC consiste en lo siguiente: i) respaldar a las instituciones que tengan una presencia panregional en los mercados andinos y de América Central vecinos; ii) respaldar a las instituciones financieras que se centren en las pymes locales y prestar servicios bancarios a los grupos de bajos ingresos desatendidos, y iii) respaldar el desarrollo de Panamá como centro de seguros y reaseguros de la región. Los servicios financieros representan la segunda exposición más grande de riesgos de IFC en Panamá, con US$80 millones en compromisos para las instituciones financieras, o sea el 17% de su cartera de compromisos en el ejercicio de 2010.

56. ***Más oportunidades para todos.*** El programa de la EAP contribuirá a este objetivo de tres maneras, mediante: i) la mejora de la calidad de los servicios básicos de salud y nutrición y el aumento del acceso a ellos, con especial atención en los servicios de salud reproductiva e infantil para las poblaciones rurales e indígenas; ii) el fortalecimiento de los programas de protección social, y iii) la mejora de la calidad de los servicios rurales y urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento y el aumento del acceso a ellos. Los principales resultados que se prevé obtener son, por ejemplo, el aumento del acceso a los servicios de salud, especialmente los servicios prenatales para las mujeres y de vacunación para los niños, el aumento del acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales y periurbanas, y el aumento de la eficacia y focalización de los programas de protección social.

- **Financiamiento:**
  - *Fortalecimiento de la Red de Servicios Básicos de Salud y Nutrición.* Con esta operación se respaldaría la estrategia social del Plan Estratégico de Gobierno a través del fortalecimiento del suministro de servicios básicos de salud reproductiva e infantil y de nutrición. Con esta operación se financiaría lo siguiente: i) el respaldo al funcionamiento de centros innovadores de atención primaria de salud, denominados MINSA-CAPSI, uno de los proyectos “imperdonables” del Presidente; ii) el apoyo constante a la estrategia del MINSA para ampliar la cobertura de los servicios de salud en las zonas rurales gracias a un plan de financiamiento basado en los resultados; iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional del MINSA para ejercer su función rectora en el sector de salud, y iv) el aumento de las adquisiciones y la entrega de productos farmacéuticos.

- *Préstamo de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema de Protección Social de Panamá.* Con esta operación se respaldaría el segundo eje de la estrategia social del Plan Estratégico de Gobierno, el eje de la inclusión social, al mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de protección social. Con esta operación se respaldarán dos actividades principales: i) el aumento de la eficiencia y focalización de los programas sociales, y ii) la prestación de apoyo al programa insignia del Gobierno "100 a los 70", que consiste en una pensión no contributiva, por el que se ofrece un subsidio de US$ 100 mensuales a las personas de más de 70 años de edad que viven en la pobreza y que no reciben ninguna otra transferencia.

- *Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud.* Este proyecto está activo en la actualidad. El principal objetivo de esta operación es aumentar el acceso de la población de comunidades rurales seleccionadas desatendidas a servicios básicos de salud de buena calidad que se haya comprobado que mejoran la salud materna, reproductiva e infantil, y mejorar el desempeño del sistema de salud. Esta operación beneficia a las comunidades rurales donde vive una proporción importante de indígenas.

- *Proyecto de Protección Social. Apoyo a la Red de Oportunidades.* Con él se mejora la administración y el funcionamiento del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Red de Oportunidades) para aumentar la demanda de servicios de educación y de atención de la salud materna e infantil, centrando la atención en las zonas indígenas.

- *Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Comunidades de Bajos Ingresos.* Este proyecto está activo en la actualidad. Su objetivo es aumentar el acceso a servicios sostenibles de abastecimiento de agua y saneamiento en las comunidades participantes.

- *Proyecto de Mejora de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Metropolitana.* Este proyecto fue aprobado hace poco por el Directorio Ejecutivo. Su objetivo es aumentar la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para la zona de más bajos ingresos del Área Metropolitana de Panamá.

- **Actividades de análisis y asesoramiento:**

  - *Avances en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad (evaluación de la pobreza).* Este estudio sería en parte una labor analítica y en parte de asistencia técnica que se valdría de las conclusiones de los estudios recientes de medición de los niveles de vida y de los conocimientos sectoriales a fin de trazar una hoja de ruta para aplicar políticas estructurales que aborden los focos de pobreza difíciles de alcanzar, especialmente en las zonas rurales e indígenas.

- *Respuesta rápida/Apoyo analítico proporcionado a pedido.*

57. ***Aumento de la transparencia y la eficiencia del sector público.*** La EAP contribuiría al logro de este objetivo en cuatro esferas clave, a saber: i) aumento de la transparencia y eficiencia del gasto público y reducción de la burocracia; ii) creación de mecanismos de seguimiento y evaluación eficaces de los programas del sector público; iii) creación de procesos presupuestarios basados en resultados; iv) modernización de los sistemas de gestión financiera y adquisiciones, y v) aumento de la recaudación y eficiencia de los impuestos sobre la propiedad. Los principales resultados que se espera lograr con este pilar son los siguientes: mejores procesos presupuestarios para asegurar una ejecución precisa del presupuesto y la evaluación acertada de los efectos directos y los productos, aumento del ahorro en la adquisición de bienes y servicios públicos medido por la reducción de los costos operacionales, y mayor eficiencia en la recaudación de impuestos sobre la propiedad.

- **Financiamiento:**

  - *Préstamo de Asistencia Técnica para el Aumento de la Eficiencia del Sector Público.* Con este préstamo se brindaría apoyo constante al MEF, los ministerios sectoriales, la DGCP, la Oficina de Metas Presidenciales y la CGR para aumentar la transparencia, eficacia y eficiencia del sector público. Con el préstamo se continúa brindando el respaldo que comenzó en el marco del *Préstamo en Apoyo de la Reforma de las Políticas Públicas*, cerrado hace poco, el 30 de junio de 2010, y se amplía a nuevas esferas. Esta operación abarcaría el apoyo para el inicio de la ejecución de la preparación de presupuestos por resultados, el fortalecimiento de la gestión financiera, la focalización de los programas, el seguimiento y la evaluación del gasto del sector público y la reforma del sistema de adquisiciones públicas. Además, con el préstamo se respaldarían las reformas de la administración del impuesto sobre la propiedad, y tendría dos componentes fundamentales, a saber: i) la formulación de una estrategia para la reforma de la administración del impuesto sobre la propiedad, y ii) la prestación de apoyo para la aplicación de un nuevo sistema de catastro.

- **Actividades de análisis y asesoramiento:**

  - *Examen de las instituciones y el gasto del sector público.* Elaboración de un mapa de las funciones, la cobertura y la eficiencia de los programas del sector público. En la actualidad existen muchos programas con superposición de mandatos. Además de ser costoso, esto da lugar a la falta de coordinación y responsabilidad por los resultados del sector público. En este estudio se evaluará la organización óptima del sector público y se formularán recomendaciones para introducir reformas. También se identificarán los obstáculos y dificultades estructurales e institucionales generales que impiden el uso óptimo de los recursos públicos y las posibles opciones para seguir adelante.

- *Servicios de asesoría en materia de crédito público (servicios remunerados).* El Departamento de Tesorería del Banco Mundial ofrece esta actividad remunerada como forma de respaldar los esfuerzos en marcha del Gobierno por fortalecer la capacidad y crear instrumentos para gestionar la validación de las soluciones de compromiso entre costos y riesgos y la preparación de informes sobre el riesgo. Esta actividad también podría respaldar el plan de Gobierno de fortalecer el desarrollo del mercado interno de títulos públicos.

- *Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA).* El objetivo de esta actividad consiste en evaluar la situación actual de los procesos, sistemas e instituciones relacionados con la gestión de las finanzas públicas en el país y compararlos con las mejores prácticas internacionales. En este examen se utilizará la metodología del PEFA sobre la base de indicadores objetivos de los resultados de la GFP, a fin de poder evaluar la situación de los sistemas nacionales de GFP y preparar una secuencia práctica de reformas y medidas de fortalecimiento de la capacidad, de manera que se aliente la identificación del país con la actividad; se reduzcan los costos de transacción; se aumente la armonización de los donantes; se permita el seguimiento del avance de los resultados del sistema nacional de GFP con el tiempo; se aborden mejor las cuestiones fiduciarias y de desarrollo, y se logre que las reformas tengan un mayor impacto.

- *Respuesta rápida/Apoyo analítico proporcionado a pedido.*

PROGRAMA DE APOYO DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

58. **La cartera de proyectos en curso es muy pertinente a las necesidades del país y se ajusta al nuevo Plan Estratégico Cuatrienal de Gobierno (2010 – 2014).** El BIRF tiene una pequeña cartera de proyectos en Panamá, que comprenden seis operaciones crediticias y una donación del FMAM, por un total de US$181,4 millones. Dos operaciones se cerraron hace poco, en mayo y junio de 2010, a saber: el Proyecto de Administración de Tierras (US$47,9 millones) y el Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma de las Políticas Públicas (US$15,2 millones). La cartera comprende operaciones en materia de salud, protección social, desarrollo rural e infraestructura (véase el cuadro 4). El desempeño de la cartera se desaceleró un poco después del informe de situación, en parte debido a las demoras en la ejecución atribuidas al impacto transitorio del cambio de Gobierno. El actual saldo sin desembolsar es de US$156,0 millones. Con excepción del FMAM, actualmente no existen fondos fiduciarios en ejecución en la cartera del Banco correspondiente a Panamá.

Cuadro 4: Cartera de proyectos del BIRF actuales y cerrados recientemente

Objetivo estratégico	Proyectos	Fecha de cierre	Monto original (en millones de US$)	Sin desembolsar (en millones de US$)
Crecimiento económico que propugna las ventajas competitivas	Productividad Rural	31 de enero de 2013	39,4	30,7
	Productividad Rural, del FMAM	28 de junio de 2013	6,0	4,5
	Administración de Tierras	30 de junio de 2010	47,9	1,9
Más oportunidades para todos	Protección Social	30 de junio de 2012	24,0	16,6
	Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud	30 de junio de 2013	40,0	33,1

	Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Comunidades de Bajos Ingresos	30 de mayo de 2012	32,0	26,5
	Mejora de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Metropolitana	30 de septiembre de 2015	40,0	40,0
Aumento de la transparencia y la eficiencia del sector público	Asistencia Técnica para la Reforma de las Políticas Públicas (incluye US$6,0 millones de financiamiento adicional)	31 de mayo de 2010	15,2	2,7
	TOTAL		**244,5**	**156,0**

59. **Las inversiones de IFC han tenido un aumento anual constante a partir de 2006 cuando la Corporación comprometió tan sólo US$1,1 millón para Panamá.** La cartera de compromisos de IFC al 30 de junio de 2010 ascendió un total de US$477,91 millones para nueve clientes (véase el cuadro 5). De conformidad con las prioridades regionales de IFC, el financiamiento subnacional y para infraestructura representó el 73% de la cartera; los mercados financieros, el 17%, y la información y la tecnología representaron el 10%.

Cuatro 5: Cartera de compromisos de IFC para Panamá (al 30 de junio de 2010)

Deuda/Garantías/Gestión de riesgos (en millones de US$)	Capital accionario (en millones de US$)	Cuasicapital (en millones de US$)	Total (en millones de US$)
421,82	31,09	25,0	477,91

Operaciones de inversión. Principales sectores y clientes		Operaciones de asistencia técnica. Principales sectores	
Primer sector	Financiamiento subnacional y para infraestructura (US$ 300 millones)	Primer sector	Asesoría a empresas
Segundo sector	Mercados financieros (US$81 millones)	Segundo sector	-
Tercer sector	Información y tecnología (US$ 50 millones)	Tercer sector	-
Principales clientes (sectores)	Autoridad del Canal de Panamá. financiamiento subnacional (US$300 millones) Digicel. Telecomunicaciones (US$50 millones) Electron. Infraestructura (US$25 millones)	Porcentaje de la economía correspondiente al sector informal: 44,4%	
Puesto que ocupa en el informe “Doing Business”: 77 (2010)			

60. **La lista de posibles operaciones es indicativa y en ella seguirá constando una combinación de financiamiento para políticas de desarrollo y financiamiento para inversión.** Existe mayor certidumbre respecto de los primeros años, en los que las prioridades del Gobierno son más claras (véase el cuadro 6). En la EAP se propone un enfoque flexible respecto de la programación de los últimos años abarcados por ella, en los que se prevé que el financiamiento será de un nivel inferior al de los primeros años. El financiamiento total dependerá de la demanda y el desempeño del Gobierno en el curso del período abarcado por la EAP, así como de la capacidad crediticia general del BIRF y de la demanda de otros prestatarios. Existen algunos primeros indicios de las posibles esferas de apoyo, y el Informe de situación brindará la oportunidad de introducir ajustes en caso necesario. Se prevé que las esferas programáticas respaldadas evidenciarán algún grado de continuidad con las esferas respaldadas en las EAP anteriores, de acuerdo con las enseñanzas aprendidas del informe final de las EAP.

Cuadro 6: Programa de financiamiento propuesto para los ejercicios de 2011-12[14]

	Financiamiento propuesto	**Ejercicio de 2011**	**Ejercicio de 2012**
Crecimiento económico que propugna las ventajas competitivas	Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficiencia	US$50 millones	US$50 millones
	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofe (CAT-DDO)		US$50 millones
	Conservación de los Activos Viales	US$110 millones	
Más oportunidades para todos	Préstamo de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema de Protección Social de Panamá	US$50 millones	
	Financiamiento Adicional para Protección Social	US$15 millones	
Aumento de la transparencia y la eficiencia del sector público	Préstamo de Asistencia Técnica para el Aumento de la Eficiencia del Sector Público	US$75 millones	
	Total	**US$300 millones**	**US$100 millones**

61. **Seguirá prestándose mucha atención a los servicios de análisis y asesoramiento, que se acordarán en colaboración con el Gobierno.** De acuerdo con las enseñanzas aprendidas del informe final, el Banco continuará centrando su atención en la entrega de una combinación de productos. Un sólido programa de AAA será especialmente importante para fundamentar el financiamiento para políticas de desarrollo y respaldar las principales prioridades del Gobierno en el futuro. Los servicios de análisis y asesoramiento también serán importantes para sentar las bases del financiamiento futuro, así como para respaldar los esfuerzos de seguimiento y

[14] Habida cuenta de que el programa de IFC está impulsado por la demanda, no se enumeran las actividades futuras específicas debido a su incertidumbre intrínseca.

evaluación relativos a los principales programas del Gobierno. El Gobierno también ha expresado interés en notas sobre políticas presentadas "justo a tiempo" y en asistencia técnica, a fin de fundamentar las deliberaciones sobre políticas y enriquecer la calidad de la participación del Banco en Panamá. Por último, el Banco también está dispuesto a prestar asesoramiento sobre políticas y asesoramiento técnico respecto del programa cada vez mayor relativo a los bienes públicos mundiales, en el que el Banco cuenta con una ventaja comparativa.

SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

62. **El Banco seguirá respaldando el seguimiento basado en resultados, incluida la producción de datos estadísticos confiables y oportunos.** De acuerdo con las enseñanzas identificadas en el informe final de la EAP, se seguirán de cerca las distintas operaciones y en el programa se seguirán los hitos y resultados específicos para cuyo apoyo se ha diseñado la EAP en el próximo cuatrienio (véase la matriz de resultados de la EAP en el anexo B1). Además, el Banco también ayudará a fortalecer los sistemas nacionales de seguimiento y apoyará la mejora de la coordinación de la recopilación y el uso de datos por parte de los ministerios sectoriales. Contar con sistemas nacionales sólidos de estadística es un componente esencial de la rendición de cuentas de los logros en materia de desarrollo. El Banco seguirá prestando apoyo a la Contraloría General y al Ministerio de Economía y Finanzas en el marco del nuevo Préstamo de Asistencia Técnica para el Aumento de la Eficiencia del Sector Público, a fin de mejorar el contenido de los datos financieros, presupuestarios y fiscales según las mejores prácticas internacionales. Se prestará apoyo directo a los diversos ministerios sectoriales con miras al fortalecimiento de su capacidad para recopilar y usar los datos en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá, a través de componentes de fortalecimiento institucional de los préstamos financiados por el Banco.

SISTEMAS NACIONALES Y ARMONIZACIÓN DE LOS DONANTES

63. **Sistemas nacionales.** Como parte de las condiciones fiduciarias de la ejecución de los proyectos, el Gobierno de Panamá se ha basado en gran medida en el uso de agentes fiduciarios para la ejecución de los proyectos, lo que ha redundado en dificultades para obtener datos precisos acerca de la ejecución y en limitaciones a la aplicación de los controles presupuestario y externo y a la normativa en materia de adquisiciones. El Gobierno de Martinelli quiere fortalecer los sistemas nacionales para apartarse gradualmente de los agentes fiduciarios. El Banco se ha comprometido con esta iniciativa y está prestando apoyo al Gobierno de Panamá para analizar la forma de fortalecer la capacidad a nivel sectorial, reducir los costos financieros y de transacción, y aumentar la sostenibilidad de los proyectos respaldados por el Banco. Con el apoyo del Banco Mundial, el Gobierno de Panamá está preparando actualmente un módulo presupuestario para la ejecución de proyectos para el SIAFPA, denominado Proyecto SIAFPA.

64. **Armonización de los donantes.** El Gobierno ha venido manteniendo un diálogo estrecho con los principales asociados multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Europea (CE), los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como organismos bilaterales como USAID, JICA (Japón), y AECI (España) a fin de discutir el apoyo financiero y técnico. Se ejecutarán varias operaciones nuevas en forma conjunta y/o coordinada estrechamente con el BID y la CAF en esta nueva EAP, incluido el Proyecto de Mejora de los Servicios de Abastecimiento de Agua y

Saneamiento en la Zona Metropolitana, cuya ejecución comenzará en el primer semestre del ejercicio de 2011. Además, el BID y el Banco Mundial respaldan en forma conjunta al Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Red de Oportunidades) mediante el suministro de financiamiento paralelo valiéndose de sistemas armonizados fiduciarios, de seguimiento y evaluación y adquisiciones.

65. **Como parte de la iniciativa general de utilizar los sistemas nacionales y los principios establecidos en la Declaración de París y en el Programa de Acción de Accra, el Banco se propone lograr una mayor armonización con otros donantes para reducir los costos de transacción.** Ello comprende iniciativas específicas para adoptar un sistema único de presentación de informes financieros con el BID bajo la dirección de la Dirección de Contabilidad del MEF. Como el tamaño del programa del Banco Mundial en Panamá ha crecido, la coordinación y la armonización, especialmente con USAID, el BID y la CAF, se han convertido en un centro importante de atención, a fin de asegurar la complementariedad entre los programas. La Dirección de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de la coordinación de los donantes. El personal de la Dirección de Cooperación Técnica Internacional participa periódicamente en la planificación del programa de trabajo con cada uno de los diversos asociados de Panamá en la tarea del desarrollo, y asegura que se satisfagan las necesidades estratégicas del Gobierno. Después, los donantes coordinan entre ellos las esferas programáticas complementarias o que se superponen.

CONSULTAS

66. **Las actividades propuestas que se respaldan con esta EAP se han consultado ampliamente con las partes interesadas del país.** Desde la elección presidencial de 2009, se ha seguido consultando a la sociedad panameña, la que manifiesta su amplio apoyo a la plataforma de políticas en ejecución por el Gobierno actual. Esta EAP se está preparando en estrecha comunicación con el Gobierno y en consulta con la sociedad civil, y con ella se respaldará el Plan Estratégico de Gobierno para los próximos años. Las actividades propuestas que se presentan en este documento fueron solicitadas en su totalidad por el Gobierno, teniendo en cuenta los posibles recursos del Banco y su ventaja competitiva.

67. **En el proceso de consulta para el programa propuesto de la EAP participaron los principales interesados y autoridades del Gobierno.** En la semana del 24 de mayo se celebraron en la Ciudad de Panamá reuniones de consultas formales, en las que participaron representantes de las dependencias sectoriales del Gobierno, así como representantes de los círculos empresariales, la comunidad internacional de donantes, centros de estudio, universidades, comunidades indígenas y organizaciones de la sociedad civil (véase el anexo F1). Antes se habían celebrado algunas consultas informales. En estas consultas informales participaron autoridades de Panamá (el MEF y la Presidencia), distintos representantes de las dependencias sectoriales del Gobierno (MINSA, IDAAN, MOP, DGCP, la Contraloría, MEF, INADEH, MIDES, la Secretaría del Metro), miembros de centros de estudio (por ejemplo, INDESA), grupos indígenas y la comunidad de donantes (CAF, BID, PNUD y USAID).

68. **Durante las consultas formales, los participantes consideraron al Banco como asociado importante en el programa de desarrollo de Panamá, por lo tanto, en la EAP se**

plantearon algunas cuestiones y prioridades para la consideración del Banco. Estas esferas fueron las siguientes: 1) La importancia de crear un programa participativo y que beneficie a todos los panameños, incluidos los pueblos indígenas y los pequeños agricultores. Existe la inquietud general de que la celeridad del programa de Gobierno no está permitiendo de la debida manera un diálogo suficiente entre los diversos interesados. 2) La necesidad de fortalecer el capital humano. Los participantes en los distintos grupos destacaron la importancia de mejorar la calidad de la educación básica y del fortalecimiento de la capacidad a fin de asegurar un crecimiento sostenible que sea de beneficio para todos. Algunos representantes de los grupos indígenas mencionaron entre sus prioridades la aplicación de una enseñanza intercultural bilingüe a fin de mejorar los resultados de la enseñanza. Durante las consultas se discutió la importancia de aumentar la competitividad de la fuerza de trabajo de Panamá, en especial la productividad de los pequeños productores mediante su promoción y el empoderamiento para participar en los mercados internacionales. 3) También se mencionó a la delincuencia y la violencia como un desafío clave del desarrollo para el país. A los participantes les inquietaba el creciente nivel de delincuencia y violencia, en especial en la Ciudad de Panamá y zonas periurbanas, así como también en la ciudad de Colón. Los interesados manifestaron su interés de aprender acerca de los programas de prevención del delito que el Banco ha respaldado, y se señaló que el problema de la seguridad en Panamá debe revestir importancia crucial en el programa nacional a fin de asegurar la eficacia del Plan de Gobierno.

69. **El Banco continuará su proceso de consultas periódicas con las partes interesadas de Panamá**, incluso respecto de la preparación de proyectos específicos, y en la medida de lo posible incorporará las recomendaciones formuladas durante las reuniones de consulta sobre la EAP en el diseño de proyectos específicos.

RIESGOS PARA LA EAP DE PANAMÁ

70. **Riesgos económicos:** Panamá fue uno de los pocos países de la región que registró crecimiento económico en 2009, aunque representó una gran desaceleración en comparación con años anteriores. En gran medida, se prevé que a la recuperación de la economía mundial seguirá un crecimiento a corto plazo y que superará a muchos países de la región a medida que se acelere el gasto prefinanciado en inversiones (especialmente en el Canal). Sin embargo, existe el riesgo de que el crecimiento se mantenga a un nivel más bajo del previsto, especialmente si la demanda externa no aumenta y si se restringen los recursos tributarios de que dispone el Gobierno. Una recaudación tributaria de un nivel inferior al previsto, debido a un crecimiento más lento de lo esperado y/o resultados menos satisfactorios de lo esperado como consecuencia de las reformas tributarias, podría restringir el programa de inversiones del Gobierno y/o ejercer presión en los saldos fiscales. Esto a su vez puede desacelerar la ejecución de los proyectos. Este riesgo se ve mitigado por las medidas que está adoptando el Gobierno para asegurar que existan suficientes recursos fiscales gracias a su plan de reforma tributaria ya aprobado, así como medidas que está adoptando para mantener la calificación de riesgo de país propicio para las inversiones para sus empréstitos soberanos.

71. **Riesgos institucionales:** El Gobierno se ha comprometido a aplicar su estrategia de desarrollo de amplio alcance antes de culminar su mandato en 2014. Sin embargo, la celeridad del proceso tal vez sea más rápido de lo que puede tolerar la capacidad institucional actual y, por lo tanto, pueden surgir obstáculos en la ejecución así como otros costos y errores en las

adquisiciones. Estos riesgos se verán mitigados por el fortalecimiento de la supervisión de los proyectos financiados por el Banco, y también por el apoyo en forma de asistencia técnica prestado por el Banco al Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General y la Dirección General de Contrataciones Públicas a los fines de los procesos de gestión financiera, la transparencia y los procedimientos de adquisiciones.

72. **Riesgos políticos:** La celeridad de la ejecución y la naturaleza de amplio alcance del plan de desarrollo también pueden redundar en inquietudes políticas en torno a la falta de transparencia y de consulta suficiente acerca de los proyectos de desarrollo. En especial, los grupos históricamente marginados, como los indígenas y los pobres, tal vez tengan menos participación en el proceso de desarrollo si se hace más hincapié en la ejecución que en las consultas y la planificación. Esto a su vez puede consolidar y fortalecer la oposición política a todos los proyectos, independientemente de su mérito y, por lo tanto, desacelerar la ejecución de los proyectos. De hecho, los últimos cambios al Código de Trabajo y la Ley General del Medio Ambiente dieron lugar a protestas muy extendidas[15]. Es mérito del Gobierno haber respondido con la apertura del diálogo nacional acerca de los últimos cambios en la legislación a fin de lograr un consenso más amplio dentro del país y de introducir los cambios que sean necesarios. A fin de mitigar estos riesgos en el contexto de la estrategia relativa a la EAP, el Banco colaborará con las autoridades para realizar consultas amplias respecto de los proyectos respaldados por el Banco.

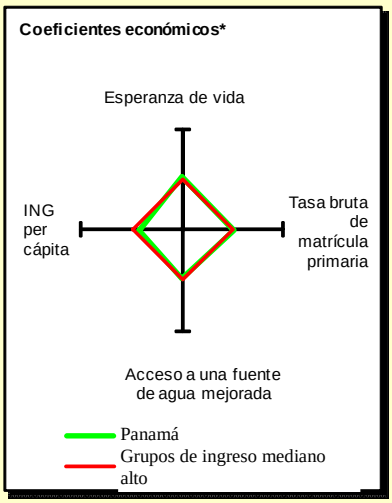
73. **Desastres ambientales y naturales:** El plan de inversiones de gran alcance del Gobierno, así como las operaciones propuestas en apoyo de este plan, podrían demorarse por causa de riesgos de desastres naturales, problemas ambientales e incertidumbre acerca de las políticas ambientales. Como en cualquier programa grande de desarrollo de infraestructura, el alcance de las demoras imprevistas debidas a posibles problemas ambientales y desastres naturales plantea un riesgo para la ejecución del programa. Esto es particularmente cierto en el caso de Panamá, país que cuenta con un número tan grande de proyectos en el marco de la estrategia del Gobierno. Además, los cambios introducidos hace poco en las políticas y normas ambientales también pueden demorar la aplicación de la estrategia del Gobierno mientras las instituciones se ajustan a ella y se evalúan los posibles efectos[16]. Para reducir este riesgo el Banco colaborará estrechamente con el cliente para asegurar que todas las evaluaciones ambientales, así como las estrategias de mitigación, se ejecuten y apliquen oportunamente en las primeras etapas de diseño de los proyectos del Banco. El Banco también respaldará la formulación por Panamá de una estrategia de mitigación de riesgos de desastres naturales.

[15] La Ley 30 permite la aplicación de las “Guías de Buenas Prácticas” ambientales en lugar de las evaluaciones del impacto ambiental cuando se considere que un proyecto reviste “interés social” y, en cuanto al Código de Trabajo, entre otros cambios, se erige en ilegal el cobro de cuotas sindicales no voluntarias y se permite que trabajadores temporales reemplacen a miembros de los sindicatos en huelga.

[16] La Ley 30 también autoriza la aplicación de las “Guías de Buenas Prácticas” ambientales en lugar de las evaluaciones del impacto ambiental como se estipulaba antes en el Artículo 23 de la Ley 41 de 1998.

Anexo A1: RESEÑA DE PANAMÁ

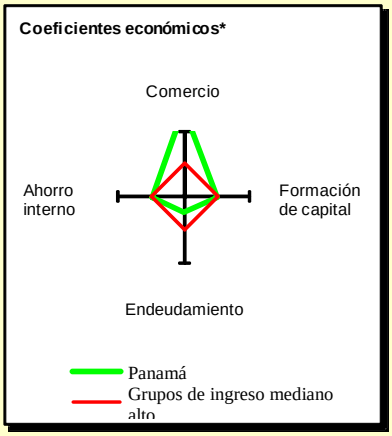
POBREZA y ASPECTOS SOCIALES	Panamá	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano alto
2008			
Población, mitad de año *(millones)*	3,4	565	949
INB per cápita *(método del Atlas, US$)*	6.690	6.781	7.878
INB per cápita *(método del Atlas, miles de millones de US$)*	22,7	3.833	7.472
Crecimiento anual medio, 2002-08			
Población *(%)*	1,7	1,2	0,8
Fuerza laboral *(%)*	2,2	2,2	1,7
Estimación más reciente (último año disponible, 2002-08)			
Pobreza *(% de la población por debajo de la línea de pobreza)*	..	..	..
Población urbana *(% de la población total)*	71	79	75
Esperanza de vida al nacer *(años)*	76	73	71
Mortalidad infantil *(por cada 1000 nacidos vivos)*	19	22	21
Malnutrición infantil *(% de niños menores de 5 años)*	..	5	..
Acceso a una fuente de agua mejorada *(% de la población)*	92	91	94
Alfabetización *(% de la población mayor de 15 años)*	93	91	94
Tasa bruta de matrícula primaria *(% de la población en edades escolar)*	111	117	110
Masculina	113	119	112
Femenina	109	115	108



PRINCIPALES COEFICIENTES ECONÓMICOS Y TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

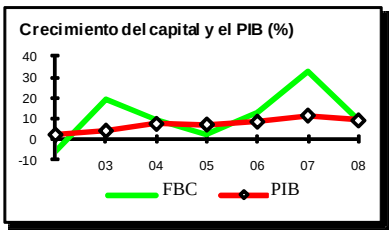
	1988	1998	2007	2008
PIB *(miles de millones de US$)*	4,9	10,9	19,5	23,1
Formación bruta de capital/PIB	7,5	27,2	23,5	23,2
Exportaciones de bienes y servicios/PIB	75,2	79,2	80,0	74,9
Ahorro interno bruto/PIB	24,1	25,3	28,5	24,1
Ahorro nacional bruto/PIB	..	21,9	23,0	26,2
Saldo en cuenta corriente/PIB	..	-11,0	-8,1	-12,1
Pago de intereses/PIB	0,3	3,4	3,7	3,3
Deuda total/PIB	124,2	58,6	52,6	46,4
Total del servicio de la deuda/exportaciones	..	7,4	5,6	9,3
Valor actualizado de la deuda/PIB	..	..	58,0	43,5
Valor actualizado de la deuda/exportaciones	..	..	68,9	55,4

	1988-98	1998-08	2007	2008	2008-12
(crecimiento medio anual)					
PIB	5,3	5,5	11,5	9,2	3,5
PIB per cápita	3,2	3,6	9,7	7,4	0,7
Exportaciones de bienes y servicios	3,0	5,6	15,0	9,2	3,4

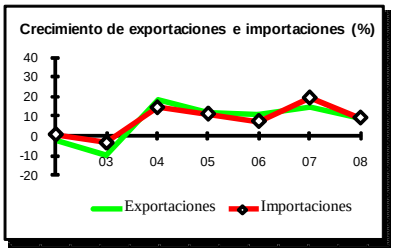


ESTRUCTURA de la ECONOMÍA

	1988	1998	2007	2008
(% del PIB)				
Agricultura	9,5	7,4	6,7	6,4
Industria	16,7	18,8	16,5	17,2
Manufacturera	9,5	11,1	7,1	6,7
Servicios	73,8	73,7	76,8	76,3
Gasto de consumo final de los hogares	55,0	62,0	60,1	65,0
Gasto de consumo final del Gobierno general	20,9	12,7	11,5	10,9
Importaciones de bienes y servicios	58,6	81,1	75,0	74,0



	1988-98	1998-08	2007	2008
(crecimiento medio anual)				
Agricultura	2,5	4,6	1,7	6,0
Industria	7,0	3,5	11,7	14,2
Manufacturera	5,1	-0,2	5,5	3,8
Servicios	4,9	6,1	11,7	8,9
Gasto de consumo final de los hogares	6,2	5,8	10,4	9,2
Gasto de consumo final del Gobierno general	1,0	4,3	5,9	9,2
Formación bruta de capital	22,6	3,9	33,2	9,2
Importaciones de bienes y servicios	5,6	5,1	19,3	9,2



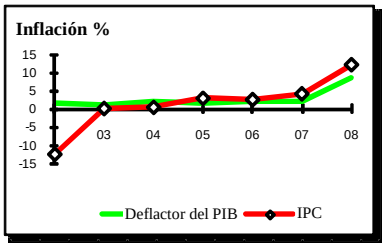
Nota: Los datos correspondientes a 2008 son estimaciones preliminares.

Este cuadro se elaboró con información extraída de la base de datos LDB de Economía del Desarrollo.

*Los diamantes muestran los cuatro indicadores clave del país (en negrita) comparados con su promedio para el grupo de ingresos. Si falta información, el diamante queda incompleto.

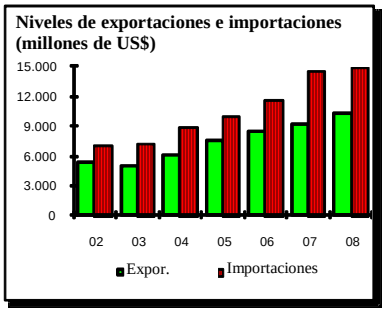
PRECIOS y FINANZA PÚBLICAS

	1988	1998	2007	2008
Precios internos				
(variación porcentual)				
Precios al consumidor	0,6	0,6	4,2	12,1
Deflactor implícito del PIB	-0,2	1,0	1,9	8,5
Finanzas públicas				
(% del PIB; se incluyen las donaciones corrientes)				
Ingresos corrientes	..	16,2	26,4	28,2
Saldo presupuestario corriente	..	-0,3	7,0	9,6
Superávit/déficit general	..	-4,2	3,4	2,5



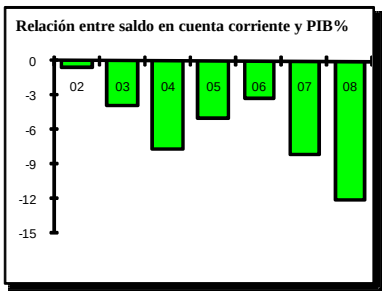
COMERCIO

	1988	1998	2007	2008
(en millones de US$)				
Exportaciones totales (FOB)	..	6.350	9.312	10.360
Bananas	..	139	111	..
Camarones	..	137	56	..
Manufacturas	..	5.897	8.789	9.739
Importaciones totales (CIF)	795	8.358	14.508	14.930
Alimentos	113	326	..	..
Combustible y energía	146	185	..	..
Bienes de capital	168	891	1.596	2.041
Índice de precios de las exportaciones *(2000=100)*	69	106	125	126
Índice de precios de las importaciones *(2000=100)*	71	103	119	122
Relación de intercambio *(2000=100)*	97	103	105	103



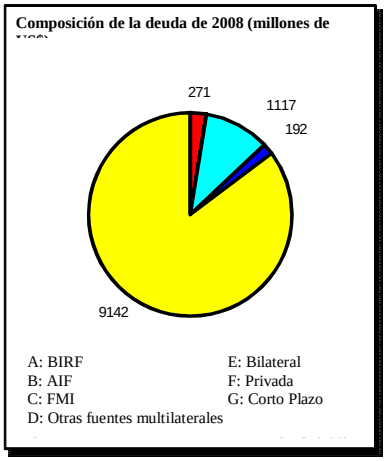
BALANZA de PAGOS

	1988	1998	2007	2008
(en millones de US$)				
Exportaciones de bienes y servicios	..	8.047	14.240	16.153
Importaciones de bienes y servicios	..	8.884	14.720	17.604
Saldo de recursos	..	-837	-481	-1.452
Ingreso neto	..	-525	-1.355	-1.579
Transferencias corrientes netas	..	159	259	238
Saldo en cuenta corriente	..	-1.202	-1.577	-2.792
Partidas de financiamiento (netas)	..	998	965	3.377
Variación de las reservas netas	..	204	611	-585
Partidas informativas				
Reservas, incluido el oro *(millones de US$)*	72	906	1.935	2.077
Tasa de conversión *(DEC, moneda nacional/US$,*	1,0	1,0	1,0	1,0



DEUDA EXTERNA y FLUJOS DE RECURSOS

	1988	1998	2007	2008
(en millones US$)				
Deuda total pendiente y desembolsada	6.052	6.406	10.243	10.722
BIRF	478	279	216	271
AIF	0	0	0	0
Servicio de la deuda total	28	727	912	1.681
BIRD	5	41	56	58
AIF	0	0	0	0
Composición de los flujos de recursos netos				
Donaciones oficiales	6	11	29	29
Acreedores oficiales	26	135	45	144
Acreedores privados	23	253	463	-350
Inversión extranjera directa (entradas netas)	-595	1.203	1.777	2.402
Capital de cartera (entradas netas)	1	0	0	0
Programa del Banco Mundial				
Compromisos	0	78	100	156
Desembolsos	4	91	74	99
Reembolso del principal	3	26	43	45
Flujos netos	1	65	30	54
Pago de intereses	2	15	13	13
Transferencias netas	-1	50	17	41



Nota: Este cuadro se elaboró con información extraída de la base de datos LDB de Economía del Desarrollo. 12/9/09

Anexo B1: Marco de seguimiento de los resultados para Panamá (ejercicios de 2011-14)

Objetivos del Gobierno (ejercicios de 2011-14)	Problemas y obstáculos	Resultados en los que se espera que incida el programa del Banco	Hitos	Instrumentos programáticos del Banco
Primer objetivo de la EAP: Crecimiento económico que propugna las ventajas competitivas *(mejora de las condiciones para la inversión y la productividad)*				
A. Mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar la capacidad productiva de Panamá para generar mayores oportunidades de crecimiento del empleo fuera de los centros urbanos tradicionales.	Panamá necesita grandes inversiones en infraestructura para mejorar la capacidad productiva fuera de los centros urbanos tradicionales. Para llevar a cabo planes ambiciosos en un contexto de sostenibilidad macroeconómica, el país deberá complementar los fondos públicos con nueva inversión privada interna e inversión extranjera directa. Además, el Gobierno tendrá que incrementar los ingresos fiscales y mejorar la eficiencia de la recaudación fiscal.	El Gobierno asegura la sostenibilidad fiscal manteniendo el déficit fiscal dentro de los límites establecidos por la Ley de Sostenibilidad Fiscal. [Parámetro de referencia: déficit fiscal equivalente al 1% del PIB en 2009. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas].	Se llevan a cabo reformas tributarias para reducir las tasas impositivas y ampliar la base imponible. Entre los principales cambios introducidos en el impuesto sobre la renta de las sociedades se incluyen los siguientes: i) las tasas se reducen del 30% al 27,5% en 2010 y al 25% en los años posteriores, y ii) el impuesto sobre la renta de las sociedades se cobra mensualmente (no anualmente), a razón del 1% de los ingresos brutos, y el excedente de pagos a fin de año puede acreditarse con cargo al año siguiente. Los cambios introducidos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas son, entre otros, los siguientes: i) las tasas marginales máximas de tributación de las personas físicas se reducen del 27% al 15% y ii) alrededor de 17 000 de los trabajadores peor remunerados quedan exentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, debido al aumento del umbral de US$6000 a US$11 000. Se realizan ajustes primarios a los impuestos indirectos: el impuesto sobre las ventas finales de bienes y servicios, y el impuesto sobre las importaciones CIF se incrementan del 5% al 7%.	**Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia** (ejercicio de 2011) **Préstamo de Asistencia Técnica para el Aumento de la Eficiencia del Sector Público** (ejercicio de 2011)
	La productividad agrícola ha disminuido en los últimos años, debido al bajo nivel de inversiones en infraestructura y tecnología, lo que se ve reflejado en la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, la falta de un acceso adecuado al crédito, la ineficiencia del sistema de asistencia técnica en temas agrícolas y los elevados niveles de protección.	Aumento de la productividad agrícola de los pequeños productores incluidos en el programa, tal como lo demuestra el incremento del 25% de los ingresos provenientes de las ventas de dichos productores a través de las alianzas productivas financiadas por el PRORURAL. [Parámetro de referencia: US$153 933 en 2009].	Se forman 60 alianzas productivas, que reciben financiamiento para acceder a los mercados.	**Proyecto de Productividad Rural** (FMAM) (en curso) **Proyecto de Productividad Rural** (en curso)
	El estado deficiente de los caminos aumenta los costos y el tiempo de viaje y reduce la eficiencia de la producción. Solo el 26% de toda la red vial se encuentra en buenas condiciones.	Se aumenta en un 20% el porcentaje de caminos secundarios pavimentados en buenas condiciones. [Parámetro de referencia: 55% en 2007. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas].	La proporción de caminos secundarios pavimentados en buenas condiciones aumenta un 5% cada año durante cuatro años.	**Proyecto de Preservación de los Activos Viales (ejercicio de 2011)** (en preparación) **Segundo Proyecto de Preservación de los Activos Viales (ejercicio de 2013)**
B. Mejorar los sistemas de educación superior e	La calidad de los sistemas de educación superior e innovación	El Gobierno adopta un marco de políticas más sólido que ayuda a sentar las bases para mejorar	Se lleva a cabo una estrategia de reforma de	**Educación superior e innovación para la competencia mundial (actividades de**

Anexo B2: Indicadores seleccionados del desempeño y la gestión de la cartera del Banco

Al 24/09/2010

Indicador*	2007	2008	2009	2010
Evaluación de la cartera				
Número de proyectos en ejecución[a]	5	7	8	6
Período medio de ejecución (años)[b]	5,1	3,9	3,1	2,5
Porcentaje de proyectos problemáticos, por número[a, c]	0,0	0,0	11,1	33,3
Porcentaje de proyectos problemáticos, por monto[a, c]	0,0	0,0	15,0	39,4
Porcentaje de proyectos en situación de riesgo, por número[a, d]	0,0	0,0	11,1	33,3
Porcentaje de proyectos en situación de riesgo, por monto[a, d]	0,0	0,0	15,0	39,4
Coeficiente de desembolsos (%)[e]	31,2	24,6	16,9	16,0
Gestión de la cartera				
Examen de los resultados de las operaciones de la cartera durante el ejercicio (sí/no)	Sí	Sí	Sí	Sí
Recursos para supervisión (total en miles de US$)	306	700	970	974
Supervisión promedio (miles de US$ por proyecto)	76	70	88	89

Partida informativa	Desde el ejercicio de 1980	Últimos cinco ejercicios
Proyectos evaluados por el DEO, por número	36	3
Proyectos evaluados por el DEO, por monto (millones de US$)	864,8	135
Porcentaje de proyectos del DEO calificados como I o MI, por número	36,1	0,0
Porcentaje de proyectos del DEO calificados como I o MI, por monto	21,4	0,0

a. Según aparece en el *Informe anual sobre el desempeño de la cartera* (excepto para el ejercicio en curso).

b. Antigüedad media de los proyectos en la cartera del Banco para el país.

c. Porcentaje de proyectos calificados como I o MI según sus objetivos de desarrollo (OD) y/o el progreso de la ejecución.

d. Según la definición del Programa de Mejora de la Cartera.

e. Coeficiente de desembolsos durante el ejercicio respecto del saldo no desembolsado de la cartera del Banco al comienzo del ejercicio: únicamente proyectos de inversión.

* Todos los indicadores corresponden a proyectos activos de la cartera, salvo en el caso del coeficiente de desembolsos, que comprende todos los proyectos activos y los proyectos que salieron de la cartera durante el ejercicio.

Anexo B3: Panamá: Resumen del Programa del BIRF

Al 24/09/2010

Programa de Financiamiento Propuesto Indicativo del BIRF y la AIF[a]

Ejercicio	*Identificación del proyecto*	*Millones de US$*	*Recompensas estratégicas b (A/M/B)*	*Riesgos de ejecución b (A/M/B)*
Proyectos de la EAP correspondiente a los ejercicios de 2008-10				
	Productividad Rural	39,4	M	M
	Productividad Rural, del FMAM	6,0	M	M
	Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Comunidades de Bajos Ingresos	32,0	M	M
	Protección Social	24,0	A	M
	Mejora de la Equidad y el Desempeño en Salud	40,0	A	M
	Mejora de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Metropolitana	40,0	M	M
	Resultado	**181,4**		
2011	Asistencia Técnica para el Fortalecimiento del Sistema de Protección Social de Panamá	50,0	A	M
	Asistencia Técnica para el Aumento de la Eficiencia del Sector Público	75,0	A	A
	Financiamiento Adicional para la Protección Social	15,0	M	M
	Preservación de los Activos Viales	110,0	M	A
	Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia	50,0	M	B
	Resultado	**300,0**		
2012	Segundo Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia	50,0	M	B
	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofe (CAT-DDO)	50,0	A	M
	Resultado	**100,0**		
2013	Tercer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia	POR DETERMINAR	M	B
	Mejora de los Caminos Secundarios	POR DETERMINAR	M	A
	Fortalecimiento de la Red de Servicios Básicos de Salud y Nutrición	POR DETERMINAR	A	M
	Resultado	**POR DETERMINAR**		
2014	POR DETERMINAR	POR DETERMINAR	M	B
	Resultado	**POR DETERMINAR**		
Resultado general		**581,4 (solo hasta el ejercicio de 2012)**		

Anexo B4: PANAMÁ: Programa de Operaciones de Inversión de IFC

	2007	2008	2009	2010
Compromisos (millones de US$)				
Brutos	26	72	390	105
Netos**	26	72	390	105
Compromisos netos, por sector (%)				
CGF	100	100	10,2	17
CIN/CSF			77	73
CIT			12,8	10
Total	100	100	100	100
Compromisos netos, por instrumento de inversión (%)				
Capital		44	4	9
Garantías			6	39
Préstamo	96	56	90	24
Cuasicapital***	--	--	--	24
Productos de riesgo	4	--	--	5
Total	100	100	100	100

** Por cuenta propia de IFC únicamente
*** El cuasicapital incluye préstamos y capital

CGF: Mercados Financieros Mundiales
CIN/CSF: Infraestructura/Financiamiento Subnacional
CIT: Tecnología de la Información y Comunicaciones Mundiales

Anexo B5: Panamá: Resumen de servicios no crediticios

Al 24/09/2010

Producto	*Ejercicio de terminación*	*Costo (miles de US$)*	*Destinatarios*[a]	*Objectivo*[b]
Concluidos recientemente				
Informe sobre el cumplimiento de las normas y códigos	Ejercicio de 2010	100	G, D, B, DP	GC, DP
En curso				
Evaluación de la pobreza 2008 (borrador)	Ejercicio de 2010	191	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Evaluación probabilística de riesgos en América Central (CAPRA)	Ejercicio de 2012	500	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Previstos				
Lograr avances en materia de pobreza e inequidad	Ejercicio de 2011	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Educación superior e innovación para la competencia mundial	Ejercicio de 2013	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Mejora del marco reglamentario y financiamiento de los programas de capacitación técnica y formación profesional	Ejercicio de 2012	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Examen de las instituciones y el gasto del sector público	Ejercicio de 2012	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Servicios de asesoría en materia de crédito público (servicios remunerados)	Ejercicio de 2011	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA)	POR DETERMINAR	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Estudio Regional sobre Competitividad en América Central	Ejercicio de 2011	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP
Respuesta rápida/Apoyo analítico proporcionado a pedido	POR DETERMINAR	POR DETERMINAR	G, D, B, DP	GC, DP, RP

a. Gobierno, donantes, Banco, difusión pública.

b. Generación de conocimientos, debate público, resolución de problemas.

Anexo B6: Panamá: Principales indicadores económicos

Indicador	Real				Estimado	Previsto			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cuentas nacionales (como porcentaje del PIB)									
Producto interno bruto[a]	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Agricultura	7	7	7	6	6	6	6	6	6
Industria	17	16	17	17	17	18	19	19	20
Servicios	76	77	77	76	76	76	75	75	74
Consumo total	75	73	69	67	59	65	65	65	64
Inversión interna bruta fija	18	19	24	27	25	27	28	28	28
Inversión pública	4	4	6	8	9	11	12	12	11
Inversión privada	14	15	19	19	16	16	16	16	17
Exportaciones (BSNF)[b]	75	77	81	81	77	79	79	78	79
Importaciones (BSNF)	69	69	74	75	61	72	73	71	70
Ahorro interno bruto	25	27	31	33	41	35	35	35	36
Ahorro nacional bruto[c]	13,4	16,3	16,9	15,8	24,8	18,7	20,2	19,8	20,0
Partidas informativas									
Producto interno bruto (millones de US$ a precios actuales)	15 465	17 137	19 794	23 184	24 711	26 689	29 282	32 164	35 266
INB per cápita (US$, método Atlas)	4650	4950	5560	6290	6590	7039	7611	8220	8837
Tasas reales de crecimiento anual									
Producto interno bruto a precios de mercado	7,2	8,5	12,1	10,7	2,4	4,8	6,3	6,5	6,2
Ingreso interno bruto	9,8	6,8	9,1	9,0	11,4	-2,3	5,8	6,1	6,7
Tasas de crecimiento anual real per cápita									
Producto interno bruto a precios de mercado	5,3	6,7	10,2	8,9	0,8	2,7	4,5	4,6	4,4
Consumo total	6,2	2,4	-0,3	4,3	-0,1	3,3	3,0	4,9	3,2
Consumo privado	6,9	2,6	-0,8	4,9	-0,2	2,9	2,5	5,0	3,1
Balanza comercial (millones de US$)									
Exportaciones (BSNF)[b]	10 808	12 416	14 292	16 149	16 343	14 992	16 469	18 372	20 581
Mercaderías FOB	7591	8478	9338	10 323	10 904	11 970	12 825	13 884	15 074
Importaciones (BSNF)[b]	10 688	11 918	14 646	17 490	15 097	20 734	23 681	26 731	29 036
Mercaderías FOB	8907	10 190	12 521	14 869	12 931	16 124	17 744	19 496	21 059
Saldo de recursos	121	498	-354	-1341	1246	-5742	-7213	-8359	-8455
Transferencias corrientes netas	245	253	253	238	210	227	249	274	300
Saldo en cuenta corriente	-759	-535	-1430	-2687	-12	-2121	-2356	-2721	-2717
Inversión extranjera directa privada neta	2498	1907	2402	1773	2060	2315	2560	2826	3121
Préstamos a largo plazo (netos)	543	928	362	-441	0	0	0	0	0

Oficiales	-46	37	45	144	53	64	17	-56	-110
Privados	589	891	318	-585	-53	-64	-17	56	110
Otro capital	-1607	-2129	-723	1934	-1355	-95	96	195	-104
Cambio en reservas[d]	-675	-172	-611	-579	-693	-100	-300	-300	-300
Partidas informativas									
Saldo de recursos (porcentaje del PIB)	0,8	2,9	-1,8	-5,8	5,0	-21,5	-24,6	-26,0	-24,0
Finanzas públicas (como porcentaje del PIB)									
Ingresos corrientes	22,1	24,7	26,4	24,5	24,4	24,6	26,2	26,2	26,4
Gastos corrientes	21,9	21,3	19,4	18,5	18,7	19,0	18,8	18,8	18,7
Superávit (+) o déficit (-) en cuenta corriente	0,2	3,4	6,9	6,0	0,0	5,7	5,6	7,4	7,4
Gastos de capital	3,0	3,1	4,9	7,0	7,1	7,2	8,5	8,2	8,0
Financiamiento externo	5,1	0,1	2,4	0,7	6,4	0,7	-0,9	0,8	0,5
Indicadores monetarios									
M2/PIB	74,9	82,1	82,4	83,6	83,6	83,6	83,6	83,6	83,6
Crecimiento de la M2 (%)	8,5	21,5	15,9	18,5	13,4	10,0	10,2	9,8	9,6
Crecimiento del crédito del sector privado/crecimiento del crédito total (%)	13,3	12,9	18,2	14,6	0,8	9,1	10,2	10,4	8,9
Índices de precios (1982 = 100)									
Tipo de cambio real (US$/UMN)[f]	92,7	92,3	90,8	89,7	84,4	81,9	79,9	78,8	77,7
Tasas de interés reales									
Índice de precios al consumidor (variación porcentual)	3,4	2,2	6,4	6,8	1,9	3,0	2,7	2,5	2,5
Deflactor del PIB (variación porcentual)	1,7	2,1	3,0	5,8	4,1	3,0	3,2	3,2	3,2

a. PIB a costo de factores

b. “BSNF” significa ‘bienes y servicios no financieros’.

c. Se incluyen las transferencias netas sin contrapartida [y se excluyen las donaciones de capital oficiales.

d. Se incluye el uso de los recursos del FMI.

e. Gobierno central consolidado.

e. “UMN” quiere decir “unidad de moneda nacional”. Un aumento de la relación US$/UMN es signo de apreciación.

Anexo B7: Panamá: Principales indicadores de exposición

Indicador	Efectivo			Estimado			Estimado		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda total pendiente y desembolsada (DTP) (en millones de US$)[a]	9255	9114	10243	10722	11208	11707	12484	12956	13401
Desembolsos netos (en millones de US$)[a]	811	1947	352	1043	487	498	777	473	445
Total del servicio de la deuda (TDS) (en millones de US$)[a]	1438	1619	1161	1238	874	1240	1326	2389	1441
Indicadores de la deuda y del servicio de la deuda (%)									
DTP/XBS[b]	76,4	64,6	62,2	59,4	61,3	56,6	58,1	57,6	43,3
DTP/PIB	59,8	53,2	52,6	46,4	44,7	43,6	43,5	40,9	33,7
TSD/XBS	11,9	11,5	7,1	6,9	4,8	6,0	6,2	10,6	4,7
Concesionaria/DTP	2,9	2,6	2,1	2,0	2,2	2,5	2,6	2,6	2,5
Indicadores de riesgo del BIRF (%)									
SD BIRF/SD pública	2,9	2,2	6,6	3,6	5,6	6,0	4,3	3,1	5,7
SD acreedores preferenciales/SD pública (%)[c]	11,1	8,6	25,5	13,3	27,7	28,1	19,4	14,1	22,7
SD BIRF/XBS	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
BIRF DTP (en millones de US$)[d]	212	185	216	271	435	453	540	615	651

a. Se incluyen la deuda pública y con garantía pública, la deuda privada sin garantía, el uso de créditos del FMI y el capital neto a corto plazo.

b. "XBS" significa 'exportaciones de bienes y servicios, incluidas las remesas de los trabajadores'.

c. Los acreedores preferenciales están definidos como BIRF, AIF, los bancos multilaterales de desarrollo regional, el FMI y el Banco de Pagos Internacionales.

d. Incluye el valor actual de las garantías

Anexo B8: BIRF/AIF: Panamá

Cartera de operaciones (BIRF/AIF y donaciones)

Al 20/09/2010

Proyectos cerrados **62**

BIRF/AIF*

Total desembolsado (proyectos activos)	66,14
del cual se ha reembolsado	13,59
Total desembolsado (proyectos cerrados)	381,35
del cual se ha reembolsado	295,30
Total desembolsado (proyectos activos y cerrados)	447,48
del cual se ha reembolsado	308,89
Total no desembolsado (proyectos activos)	151,93
Total desembolsado (proyectos cerrados)	2,92
Total desembolsado (proyectos activos y cerrados)	154,85

Proyectos activos

		Último informe de supervisión del proyecto			Monto original en millones de US$				Diferencia entre desembolsos previstos y efectivos[a/]	
		Calificación de la supervisión								
Identificación del proyecto	**Nombre del proyecto**	**Objetivos de desarrollo**	**Avance de la ejecución**	**Ejercicio**	**BIRF**	**DONACIÓN**	**Cancelado**	**No desembolsado**	**Orig.**	**Revisados formalmente**
P083045	Panamá: Productividad Rural (FMAM)	MI	MS	2006		6		4,51122779	-0,38877221	2,2612278
P106445	Panamá: Mejora de la Equidad y el Desempeño en Salud	S	S	2009	40			33,09421195	15,58421195	
P050595	Panamá: Administración de Tierras	MI	I	2001	47,9			2,98115511	2,98115511	2,9811551
P119694	Panamá: Mejora de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Metropolitana	#	#	2010	40			40		
P064918	Panamá: Productividad Rural (antes, Segundo Proyecto de Productividad Rural)	MI	MI	2007	39,4			31,97727807	11,29227807	
P098328	Panamá: Protección Social	MI	MS	2008	24			16,63343057	7,32343057	
P082419	Panamá: Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Comunidades de Bajos Ingresos	I	I	2008	32			27,24550487	9,24550487	
Resultado general					**223,3**	**6**		**156,4428084**	**46,03780836**	**5,2423829**

Anexo B9: IFC: Panamá

Sistema de información para la administración | Corporación Financiera Internacional | Fecha del informe: 14/07/2010

Estado de la cartera comprometida y pendiente de reembolso de IFC

Montos en millones de dólares de los Estados Unidos

País: Panamá | Información contable al 30/06/2010 | Página 1

Aprobación (ejercicio)	Nombre corto de la institución	PR Comp.-IFC	CP Comp.-IFC	CP+QE Comp.-IFC	GT Comp.-IFC	GR Comp.-IFC	Total Comp.-Asoc.	Total Comp.-Asoc.	Total Pend.-IFC	CP Pend.-IFC	CP+CC Pend.-IFC	GT Pend.-IFC	GR Pend.-IFC	Total Pend.-IFC	Total Pend.-Asoc.
2003	Aguas Panamá	1,95	-	-	-	-	1,95	0,81	1,95	-	-	-	-	1,95	1,81
1998/2000	Banco General S.A.	15,00	-	-	-	-	15,00	-	15,00	-	-	-	-	15,00	0
2010	Del Istmo Re	-	9,00	10,00	-	-	19,00	-	-	-	-	-	-	-	0
2009	Digicel (Panamá)	49,88	-	-	-	-	49,88	-	49,88	-	-	-	-	49,88	0
2010	Electron	25,00	-	15,00	-	5,00	45,00	-	-	-	-	-	-	-	0
2008/09	Grupo Mundial	-	22,09	-	-	-	22,09	-	-	22,09	-	-	-	22,09	0
2009/10	Multi Financial	-	-	-	25,00	-	25,00	-	-	-	-	25,00	-	25,00	0
2009	PCA/ACP	300,00	-	-	-	-	300,00	-	-	-	-	-	-	-	0
2003/04	UBCI	-	0,00	-	-	-	0,00	-	-	0,00	-	-	-	0,00	0
Cartera total:		**391,82**	**31,09**	**25,00**	**25,00**	**5,00**	**477,91**	**0,81**	**66,82**	**22,09**	**0**	**25,00**	**0**	**113,91**	**0,81**

Nota: LN: préstamo; CP: capital; CP: cuasipréstamo; CC: cuasicapital; GT y GR: productos de garantía y gestión de riesgos.

Anexo C1: Panamá: Escenario de referencia

Panamá: Escenario de referencia previsto en la EAP									
Pilares	**Cartera activa de proyectos (fecha de cierre, US$ desembolsados)**	**Ejercicio de 2011**		**Ejercicio de 2012**		**Ejercicio de 2013**		**Ejercicio de 2014**	
		Financiamiento	**Servicios de análisis y asesoramiento**	**Financiamiento**	**Servicios de análisis y asesoramiento**	**Financiamiento**	**Servicios de análisis y asesoramiento**	**Financiamiento**	**Servicios de análisis y asesoramiento**
Crecimiento económico que propugna las ventajas comparativas	Productividad Rural (1/13, US$32 millones) Productividad Rural (FMAM) (6/13, US$4,5 millones) Mantenimiento de Carreteras (en preparación, US$110 millones)	Primer Préstamo para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia Preservación de los Activos Viales		Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia CAT-DDO		Tercer Préstamo para Políticas de Desarrollo para lograr un Crecimiento de Amplia Base y aumentar la Eficacia Preservación de los Activos Viales II			
Mejores oportunidades para todos	Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Zonas Rurales (5/12, US$27,6 millones) Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Zonas Urbanas (9/15, US$40 millones; pendiente de ejecución) Protección social (6/12, US$16,6 millones) Mejora de la Equidad y el Desempeño en Salud (6/13, US$33	Mejora de la focalización de los Programas de Protección Social (Asistencia Técnica) Financiamiento adicional para la protección social	Actividades de análisis y asesoramiento para lograr avances en materia de pobreza e inequidad		Asistencia técnica no crediticia para mejorar el marco reglamentario y financiamiento de los programas de capacitación técnica y formación profesional	Fortalecimiento de los Servicios de Salud y Nutrición	Actividades de análisis y asesoramiento sobre educación superior		

	millones)								
Aumento de la transparencia y la eficiencia del sector público		Préstamo de Asistencia para el Aumento de Eficiencia del Sector Público	Servicios de asesoría en materia de crédito público (servicios remunerados)		Examen de las instituciones y el gasto del sector público		Servicios de asesoría en materia de crédito público (servicios remunerados)		

Anexo D1: Análisis de sostenibilidad de la deuda pública

1. El análisis de sostenibilidad de la deuda presentado en este anexo se basa en el marco macroeconómico que aparece resumido en el cuadro 2 del documento principal. Se utiliza un modelo determinístico y simulaciones estocásticas, y se aplican dos conceptos diferentes de deuda pública: 1) la deuda del sector público no financiero (SPNF), excluidas las cuentas de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), y 2) las deudas del SPNF, incluidas las deudas de la ACP[17]. En ambos casos se define la deuda sobre una base neta y se excluyen de la deuda pública bruta los instrumentos de deuda pública en manos del Fondo Fiduciario y el Instituto de Seguridad Social.

2. Se espera que la economía se recupere de la crisis mundial y alcance una tasa de crecimiento del 6,5% en 2012 (lo que representa un aumento respecto del 2,4% registrado en 2009). En el escenario de referencia, el déficit fiscal del SPNF, excluida la ACP, seguirá ubicándose por debajo del 1% del PIB, con excepción de 2010, conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. La inflación del PIB se mantendrá en un 2,5%.

3. En el cuadro D1.1 se muestra la evolución de los montos de la deuda del SPNF desde 2005 hasta 2009 y se proporciona un desglose por fuente de financiamiento. La deuda pública de Panamá es mayormente externa (93% del total) y la deuda interna equivale a alrededor del 7% del monto total.

Cuadro D1.1: Panamá: Composición de la deuda del SPNF, 2005-09
(En millones de US$)

	2005	2006	2007	2008	2009
Domestic	**2,651.64**	**2,664.33**	**2,195.04**	**1,960.11**	**822.18**
o/w Private sources	**1,263.54**	**1,312.50**	**995.21**	**827.60**	**519.35**
o/w Public sources	**1,388.09**	**1,351.83**	**1,199.83**	**1,132.51**	**302.83**
External	**7,579.70**	**7,788.33**	**8,275.59**	**8,477.29**	**10,150.15**
o/w Multilateral	1,136.11	1,183.01	1,235.37	1,349.85	1,638.08
o/w Bilateral	259.19	237.20	223.96	210.26	222.74
o/w Private	79.61	8.34	6.49	169.63	218.78
o/w Bonds	6,104.79	6,359.78	6,809.78	6,747.55	8,070.55
Total NFPS debt	**10,231.34**	**10,452.66**	**10,470.63**	**10,437.40**	**10,972.33**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

4. **Se prevé que la deuda pública se mantendrá en un rumbo sostenible durante el período 2010-15.** En el cuadro 3 se indica que, de registrarse un saldo primario igual a un promedio de cero entre 2010 y 2015, la relación entre deuda pública y PIB se reduciría gradualmente del 40,1% del PIB registrado a fines de 2009 al 35,8% para fines de 2015.

[17] La ACP es una entidad autónoma cuyas cuentas fiscales son distintas de las del sector público no financiero. Su deuda no está garantizada explícitamente por el Estado

5. **Si bien las perspectivas de la deuda en el escenario de referencia son relativamente estables, sigue existiendo la posibilidad de que surjan riesgos económicos en el mediano plazo.** Para examinar las posibles repercusiones de estos riesgos, en el cuadro D1.2 se presenta una proyección de la dinámica de la deuda para el SPNF (excluida la ACP) en los escenarios alternativos más pesimistas.

- En el supuesto de que hubiera mayores restricciones en el mercado financiero y que ello se viese reflejado en el aumento de las tasas de interés real de la deuda pública durante 2010-11 (escenario B1), los indicadores de deuda previstos para 2011 serían de 1,7 puntos porcentuales más que en el escenario de referencia.

- En un escenario de crecimiento pesimista (contracción del 2% en 2010-11) respecto del escenario de referencia (6,1% en 2010-115) —escenario B2—, la relación entre deuda pública y PIB sería 5,3 puntos porcentuales más alta que en el escenario de referencia en 2015.

- En el caso de una política fiscal menos estricta —escenario B3—, con un déficit primario promedio del 0,7% del PIB en 2010-11 en lugar del superávit primario previsto del 2,1% del PIB en el escenario de referencia, la relación entre deuda pública y PIB sería 4,1 puntos porcentuales más alta que el escenario de referencia en 2015.

- En un escenario de crisis contemporáneas en que el crecimiento del PIB, el saldo primario y las tasa de interés real se vieran afectados —escenario B4—, la relación entre deuda pública y PIB alcanzaría el 32,1% en 2015, es decir que sería 7,3 puntos porcentuales más alta que en el escenario de referencia.

Cuadro D1.2: Análisis de la sostenibilidad de la deuda de Panamá, excluida la ACP
(escenarios alternativos)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Parámetro de referencia	39,4	37,4	35,2	32,8	30,2	27,6	24,8
A1. En 2010-15, las principales variables se encuentran en sus promedios históricos en 2010-15.	39,4	36,6	34,4	32,1	29,2	26,3	23,1
A2. No hay cambios de políticas (saldo primario constante) en 2010-15.	39,4	37,4	35,0	32,4	29,3	26,2	22,8
B1. La tasa de interés real se calcula a partir de su promedio histórico más dos desviaciones estándar en 2010 y 2011.	39,4	38,1	36,9	34,3	31,3	28,3	25,0
B2. El crecimiento del PIB real se calcula a partir de su promedio histórico menos dos desviaciones estándar en 2010 y 2011.	39,4	40,1	41,3	38,8	35,9	33,1	30,0
B3. El saldo primario se calcula a partir de su promedio histórico menos dos desviaciones estándar en 2010 y 2011.	39,4	40,1	40,3	37,9	35,0	32,1	28,8
B4. Combinación de 1-3 utilizando crisis que supongan una desviación estándar	39,4	40,9	43,0	40,7	37,8	35,1	32,1
B5. Depreciación real del 30% por única vez en 2010	39,4	50,3	64,0	60,9	57,3	53,7	49,9
B6. El 10% del aumento del PIB se destina a otros flujos que generan deuda en 2010	39,4	36,6	34,4	32,1	29,2	26,3	23,1
La segunda prueba de tensión más extrema (B5)	39,4	40,9	43,0	40,7	37,8	35,1	32,1
La prueba de tensión más extrema (B6)	39,4	50,3	64,0	60,9	57,3	53,7	49,9

6. En la segunda parte del análisis se incorporan las cuentas de la ACP y el calendario de financiamiento destinado a la ampliación del canal para el período 2010-15. La ACP es una entidad autónoma cuyas cuentas fiscales son distintas de las del resto del sector público panameño. Sin embargo, mantiene estrechos vínculos con el sector público y durante 2005-09 ha contribuido a los ingresos anuales del SPNF en una proporción equivalente, en promedio, al 3,3% del PIB. Debido a la ampliación del Canal de Panamá, la deuda de la ACP se incrementará considerablemente en los próximos años.

7. En el análisis de sostenibilidad de la deuda para el SPNF, incluida la ACP (cuadro D1.3), se señala que, si entre 2010 y 2013 el PIB registrara superávit primarios del 1% en promedio, la relación entre deuda y PIB se reduciría gradualmente al 27,8% del PIB en 2015. Esta cifra es 3 puntos porcentuales del PIB más alta que la deuda del SPNF, excluida la ACP. En la prueba más difícil, que supone una combinación de alteraciones de la tasa de crecimiento, la tasa de interés y el saldo primario, la relación entre deuda pública y PIB alcanzaría el 35,2% en 2015. No obstante, cabe señalar que la relación prevista entre deuda pública y PIB disminuye en todas las demás pruebas de tensión.

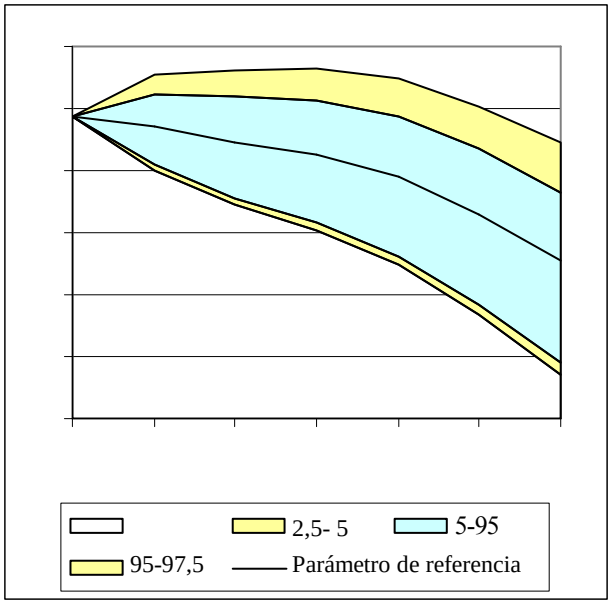
Cuadro D1.3: Análisis de sostenibilidad de la deuda de Panamá, incluida la ACP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Parámetro de referencia	39,4	38,5	37,3	36,2	34,4	31,5	27,8
A1. Las principales variables se encuentran en sus promedios históricos en 2010-15.	39,4	37,5	36,2	35,1	33,1	30,0	26,0
A2. No hay cambios de políticas (saldo primario constante) en 2010-15.	39,4	38,5	37,2	36,0	33,9	30,7	26,5
B1. La tasa de interés real se calcula a partir de su promedio histórico más dos desviaciones estándar en 2010 y 2011.	39,4	39,0	38,7	37,6	35,6	32,4	28,3
B2. El crecimiento del PIB real se calcula a partir de su promedio histórico menos dos desviaciones estándar en 2010 y 2011.	39,4	41,3	43,5	42,5	40,7	37,6	33,7
B3. El saldo primario se calcula a partir de su promedio histórico menos dos desviaciones estándar en 2010 y 2011.	39,4	40,9	41,8	40,7	38,9	35,7	31,8

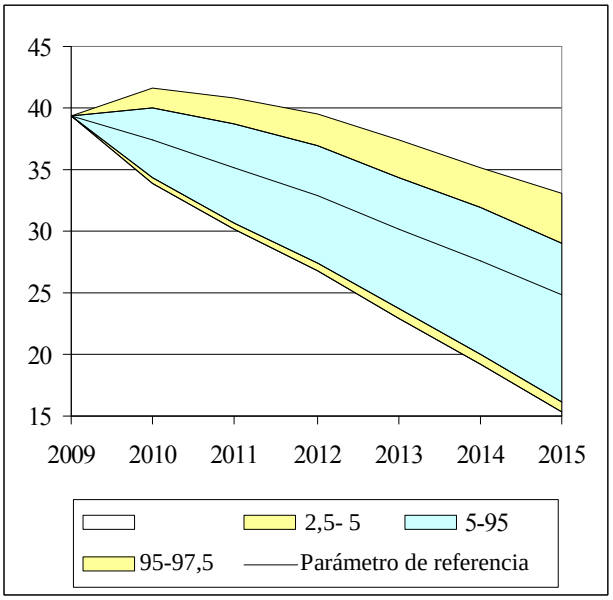
8. **Las simulaciones estocásticas asignan una baja probabilidad a un aumento pronunciado de la proporción de la deuda.** Las simulaciones estocásticas generan intervalos de confianza para las proporciones de la deuda pública que corresponden a los distintos grados de incertidumbre respecto de cuatro variables macroeconómicas esenciales: a) las tasas de interés internas, b) la tasa de crecimiento, c) el tipo de cambio y d) la tasa de interés externa. Suponiendo un promedio de 0,9 puntos porcentuales del saldo primario del PIB, incluida la ACP, y (2,1 puntos porcentuales de superávit primario del PIB, excluida la ACP) en el período 2010-15, hay 97,5% de probabilidades de que la relación entre deuda pública y PIB se mantenga entre 18,6% (15,3%) y 37,3% (33%) para fines de 2015 (cuadro D1.1).

Gráfico D1.1: Relación entre deuda pública y PIB

Incluida la ACP



Excluida la ACP



Marco de Sostenibilidad Fiscal

9. Se considera que el nivel de deuda pública es sostenible cuando no supera el valor actual de los futuros superávits primarios. En términos sencillos, la tendencia ascendente de la relación entre deuda pública y PIB se considera un signo de insostenibilidad. Los modelos determinísticos de sostenibilidad fiscal están basados en identidades contables. El primer paso del análisis consiste en generar una proyección del escenario de referencia para la relación entre sector público y PIB a partir de pronósticos específicos de política fiscal y macroeconómica. A continuación se realizan pruebas de tensión para determinar los límites de la proporción de la deuda en supuestos menos favorables. La tendencia descendente de la proporción de la deuda se considera favorable a la sostenibilidad, pero la apreciación depende fundamentalmente de la solidez de los pronósticos subyacentes de las principales variables macroeconómicas. Si bien el análisis es práctico y la interpretación de sus resultados es bastante sencilla, el marco presenta numerosas deficiencias. El primer inconveniente es el desconocimiento de la interacción que existe entre las variables; se da por sentado que la alteración que pueda sufrir una variable específica no incide en las demás variables. Esto probablemente significa que podría subestimarse el impacto final de una alteración importante en la proporción de la deuda.

10. Una modalidad más reciente para abordar la sostenibilidad fiscal consiste en utilizar una herramienta de simulación estocástica[18]. Este marco tiene en cuenta las interacciones entre las variables principales, a diferencia de lo que sucede con el enfoque determinístico. Como práctica habitual, se estima un modelo de valor en riesgo para obtener la matriz de correlación de las principales variables macroeconómicas que se supone que inciden en la proporción de la deuda. El próximo paso consiste en utilizar estas correlaciones para llevar a cabo las simulaciones de Montecarlo y generar así una muestra considerable de pruebas de límites. Como resultado, se pueden obtener distribuciones de frecuencia de la proporción de la deuda para cada año de

[18] Véase, por ejemplo, Celasun y otros (2007), IMF Staff Papers, vol. 53, n.º 3.

proyección, lo que ofrece una evaluación probabilística de la sostenibilidad de la deuda. El objetivo del análisis no es determinar el trayecto de la proporción de la deuda pública, sino elaborar diagramas circulares que muestren bandas de confianza para distintos grados de incertidumbre en torno a una proyección media. En términos más sencillos, el análisis genera la probabilidad de que la proporción de la deuda simulada supere cierto nivel.

11. Lo que sigue es una breve descripción de la metodología desarrollada por Bandiera y otros (2006)[19]. El elemento central del análisis es la determinación de las interacciones entre las variables principales que se supone que tienen impactos significativos en la proporción de la deuda pública. Estas variables son la tasa de interés real sobre la deuda externa e interna, la tasa real de crecimiento del PIB y la variación del tipo de cambio real. El primer paso consiste en estimar un modelo de valor en riesgo compuesto por las variables mencionadas:

$$X_t = c + B(L)X_t + \nu_t$$
$$X_t \equiv \left(r_t^d, r_t^f, g_t, \hat{e}_t\right)$$
$$\nu_t \sim N(0, \Omega)$$

donde r_t^d: tasa de interés interna real, r_t^f: tasa de interés externa real (rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos), g_t: tasa de crecimiento del PIB real, $\hat{e}_t$: variación de la tasa de cambio efectiva real, X: vector de variables de estado, ν_t: forma reducida de la distribución de los residuos multinomial con media cero y matriz de covarianza Ω, $B(L)$: coeficientes de los rezagos. La matriz estimada de varianza-covarianza en el caso de Panamá es la siguiente:

	Depreciación real	Tasa de interés interna	Tasa de interés externa	Tasa de crecimiento real
Depreciación real del peso	0,001223	0,005791	0,004464	0,00867
Tasa de interés interna	0,005791	1,291822	0,121524	-2,30877
Tasa de interés externa	0,004464	0,121524	0,876422	-0,51882
Tasa de crecimiento real	0,008670	-2,308770	-0,518820	24,33847
Fuente: Estimaciones del personal.				

12. El próximo paso consiste en llevar a cabo simulaciones de Monte Carlo a fin de generar números aleatorios para estas cuatro variables fundamentales, cada una de las cuales tiene una distribución normal estándar. Luego se crean alteraciones para estas variables con una distribución conjunta que se determina mediante la matriz de covarianza estimada. Los

[19] Para más detalles, véase Bandiera, Budina, Klijn y Wijnbergen (2006).

resultados de las simulaciones aparecen resumidos en los diagramas circulares, que representan la distribución de frecuencia de los trayectos de la deuda pública generados por las simulaciones.

Cuadro D1.4: Marco de Sostenibilidad de la Deuda del Sector Público

Marco de sostenibilidad de la deuda del sector público, 1997-2014
(como porcentaje del PIB, salvo indicación en contrario)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
							I. Proyecciones de referencia					
Deuda del sector público	62,3	58,7	52,6	45,6	38,8	39,4	38,5	37,3	36,2	34,4	31,5	27,8
Porción denominada en moneda extranjera (bruta)	47,6	45,5	40,5	37,4	32,7	37,2	35,4	32,7	32,2	30,6	28,1	24,5
Variación de la deuda del sector público	2,2	-3,6	-6,1	-7,0	-6,8	0,6	-0,9	-1,2	-1,0	-1,8	-3,0	-3,7
Flujos generadores de deuda identificados	-1,2	-4,6	-7,0	-13,4	-9,5	-1,1	-0,9	-1,2	-1,0	-1,8	-3,0	-3,7
Déficit primario	-0,3	-3,4	-5,5	-8,2	-5,6	-2,4	-1,0	-0,6	-0,6	-1,5	-2,5	-3,3
-Señoreaje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+Dinámica de la deuda automática:	-0,8	-1,2	-1,5	-5,2	-4,0	1,3	0,1	-0,6	-0,4	-0,3	-0,5	-0,4
Contribución del diferencial entre tasa de interés y crecimiento	-1,6	-1,3	-1,5	-4,4	-1,9	1,4	0,7	-0,4	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3
Contribución de la tasa de interés real	2,6	2,9	3,1	1,3	2,5	2,3	2,5	1,9	1,9	1,9	1,7	1,7
Contribución de la tasa de interés real interna	1,0	0,9	1,0	-0,1	0,1	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Denominador = 1+g+p+gp	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Contribución de la tasa de interés real sobre deuda externa	1,7	2,0	2,1	1,4	2,4	1,9	2,0	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
menos Contribución de la tasa de interés real sobre activos extranjeros netos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
De la cual, (-) contribución del crecimiento del PIB real excl. el OSF	-4,2	-4,2	-4,6	-5,7	-4,4	-0,9	-1,8	-2,3	-2,3	-2,1	-2,0	-1,9
Contribución de la depreciación del tipo de cambio real	0,7	0,2	0,0	-0,8	-2,1	-0,1	-0,6	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Denominador = 1+g+p*+gp*	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Otros flujos generadores de deuda identificados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
-Ingresos por privatización	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reconocimiento de obligaciones implícitas o contingentes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros (especificar; por ejemplo, recapitalización bancaria)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Residual, incluidas las variaciones de los activos	3,4	1,0	0,9	6,4	2,7	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Principales supuestos macroeconómicos y fiscales												
Crecimiento del PIB real (en porcentaje)	7,5	7,2	8,5	12,1	10,7	2,4	4,8	6,3	6,5	6,2	6,2	6,5
Tasa de interés nominal promedio de la deuda pública (en pocentaje)	7,7	8,8	8,1	7,5	8,0	7,8	8,2	7,4	7,8	7,9	7,3	7,7
Tasa de interés real promedio	6,0	5,2	5,8	1,1	1,1	5,8	5,1	4,6	5,1	5,2	4,6	4,9
Variación del tipo de cambio real (moneda local por dólar estadounidense)	1,6	0,3	0,0	-2,1	-5,7	-0,3	-1,5	-0,6	-0,2	-0,3	-0,6	-0,6
Tasa de inflación (en porcentaje)	1,6	3,4	2,2	6,4	6,8	1,9	3,0	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Déficit primario	-0,3	-3,4	-5,5	-8,2	-5,6	-2,4	-1,0	-0,6	-0,6	-1,5	-2,5	-3,3

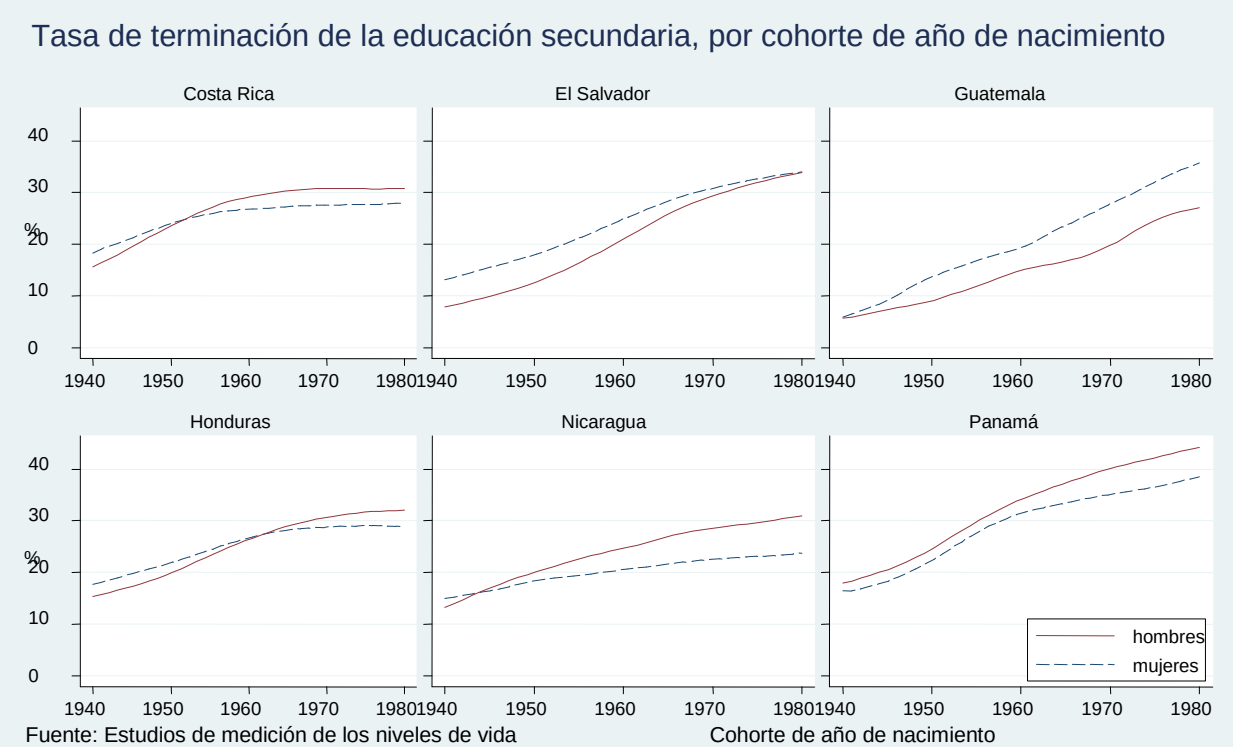
Se incluye la ACP.

Anexo E1: Cuestiones de género en Panamá

1. Panamá está logrando avances constantes en materia de igualdad de género, tal como se enuncia en el tercer objetivo de desarrollo del milenio. Dichos logros se miden por una serie de indicadores de educación básica, salud y participación en la fuerza de trabajo, desglosados por sexo (*Evaluación de la pobreza en Panamá*, 2007). También han sido considerables los avances en el esfuerzo por lograr la igualdad de género desde el punto de vista jurídico e institucional.

2. En cuanto a la acumulación de capital humano, las mujeres han superado a los hombres en los logros de la enseñanza tanto secundaria como terciaria a nivel nacional. Tal como se indica en el gráfico 1, esta tendencia es común en América Central (con excepción de Guatemala y El Salvador), pero es especialmente marcada en Panamá. Hoy en día, las generaciones más jóvenes de mujeres tienen más probabilidades que los hombres de la misma edad de terminar la escuela secundaria.

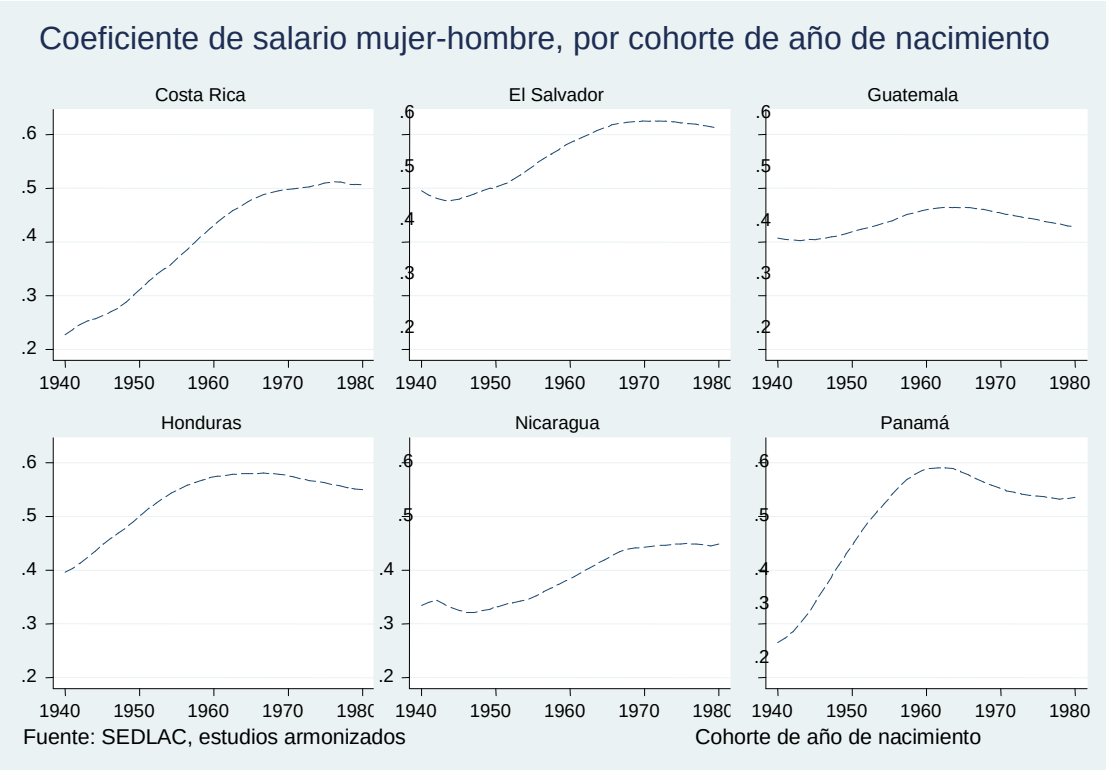
Gráfico E1.1: Tasa de terminación de la educación secundaria



3. A pesar de estos avances en educación, en Panamá los salarios de las mujeres siguen siendo inferiores a los de los hombres. Tal como se indica en el gráfico 2, si bien la diferencia ha disminuido entre las generaciones más jóvenes, las mujeres aún ganan entre el 50% y el 60% de los salarios de los hombres. Estas cifras están por debajo del promedio de América Latina, que era del 67% en 1994. Esta diferencia no es solo el resultado de los activos propios de cada

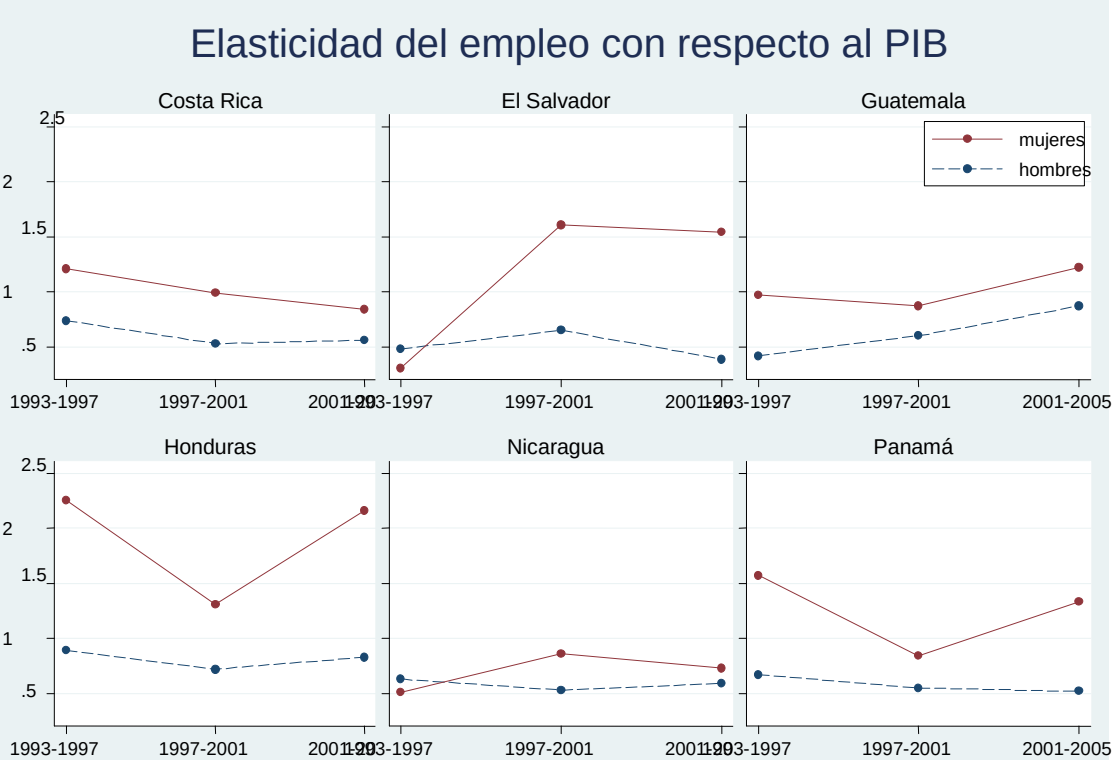
género (incluida la educación), sino también de la manera en que se recompensan estos activos, una estructura que ha excluido, en parte, a las mujeres del sector formal.

Gráfico E1.2: Coeficiente de salario mujer-hombre



4. En Panamá, las mujeres, además de ganar menos, también son más vulnerables a las crisis macroeconómicas. Tal como se observa en el gráfico 3, la elasticidad del empleo de las mujeres con respecto al PIB en la región se ha mantenido constantemente por encima de la del hombre. Es probable que la actual crisis económica haya reducido en forma desproporcionada los ingresos de las mujeres, sobre todo mediante los recortes de personal en las industrias orientadas a la exportación. A largo plazo, esta posible pérdida de ingresos podría tener consecuencias negativas para el bienestar de los hogares pobres de la región, dado que las mujeres por lo general invierten una proporción mayor de sus ingresos en sus hijos.

Gráfico E1.3: Elasticidad del empleo



Fuente: *Indicadores claves del Mercado mundial*, de la OIT (2007)

Anexo F1: Consulta con las partes interesadas de Panamá

1. Del 24 al 26 de mayo de 2010, se convocó en la ciudad de Panamá a grupos indígenas, centros de estudio, organizaciones religiosas, instituciones financieras internacionales, el sector privado y representantes del Gobierno para participar en las consultas relativas a la EAP.

2. Los debates con las partes interesadas se basaron en una presentación en PowerPoint que preparó el Banco para recabar comentarios sobre sus propuestas de programas y posibles áreas de intervención en respaldo del plan quinquenal de desarrollo del Gobierno (Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014). Los participantes consideran al Banco como un importante aliado en el programa de desarrollo de Panamá; en ese marco, se plantearon algunas cuestiones y prioridades para que el Banco las analizara en la presente EAP, tal como se resume a continuación.

3. **Un plan de desarrollo del Gobierno para todos.** Durante las consultas, los participantes expresaron su deseo de contar con un plan de desarrollo social y económico más incluyente y participativo que beneficie a toda la sociedad panameña, en particular los pueblos indígenas y los pequeños agricultores. Algunas partes interesadas manifestaron que el plan de inversión del Gobierno para los próximos cuatro años se centra muy especialmente en megaproyectos de infraestructura que reforzarán la economía dual del país y beneficiarán las fuentes tradicionales de crecimiento relacionadas con el Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón. Los participantes de varios grupos destacaron la necesidad de que el desarrollo económico acompañara al desarrollo social.

4. **Fortalecimiento del capital humano.** Los participantes de varios grupos subrayaron la importancia de mejorar la calidad de la educación básica y fortalecer la capacidad para asegurar un crecimiento sostenible que beneficie a toda la sociedad. Algunos representantes de los grupos indígenas mencionaron entre sus prioridades la ejecución de un programa de educación intercultural bilingüe destinado a mejorar los resultados en materia educativa. La falta de mano de obra calificada panameña obstaculiza el crecimiento y hace que no se ocupen puestos de trabajo importantes que suelen estar en manos de extranjeros o de panameños que han estudiado en el exterior.

5. Durante las consultas, se debatió la importancia de aumentar la competitividad de la mano de obra panameña, en particular la productividad de los pequeños productores, incentivándolos y dotándolos de las herramientas necesarias para participar en los mercados internacionales.

6. Asegurar el acceso a los servicios de atención básica de la salud es también un medio esencial para desarrollar el capital humano. Las partes interesadas manifestaron inquietud por el hecho de los indicadores de salud de Panamá no han registrado avances significativos, sobre todo entre los grupos indígenas de las zonas rurales.

7. **Delitos y violencia.** Los participantes se mostraron preocupados ante el creciente aumento de los delitos y la violencia, especialmente en la ciudad de Panamá y sus alrededores, así como en la ciudad de Colón, y solicitaron la asistencia del Banco para programas de prevención de delitos destinados a evitar que los jóvenes participen en pandillas delictivas y, por ende, a reducir el porcentaje de deserción en los niveles de enseñanza media y superior.

Asimismo, expresaron su interés por aprender acerca de los programas de prevención de delitos que el Banco ha respaldado en otros países como Honduras y Colombia mediante el programa Barrio Seguro. En las consultas relativas a la EAP se manifestó que la cuestión de la seguridad en Panamá debe tener carácter prioritario en el programa nacional a fin de asegurar la eficacia del plan de inversiones del Gobierno.

8. **Aumento de la transparencia y la eficiencia del sector público.** Los participantes subrayaron la importancia de promover la rendición de cuentas en el sector público a fin de aumentar la transparencia y la eficiencia de los sistemas de adquisiciones y de gestión de las finanzas públicas, lo que contribuirá a una mejor prestación de servicios sociales. Los representantes del Gobierno reconocen la asistencia del Banco para la reforma de las políticas públicas y la modernización de Estado, y alientan al Banco a seguir brindando apoyo para reducir la burocracia y otras cargas normativas. Las partes interesadas están de acuerdo con la asistencia que el Banco brinda a través de la presente EAP para el eficaz seguimiento y evaluación de los programas del sector público y el proceso presupuestario basado en los resultados a fin de asegurar la correcta ejecución del presupuesto y la evaluación de los resultados y productos.

9. **Armonización y coordinación en los programas gubernamentales de ejecución conjunta.** Los participantes consideran que el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 es muy ambicioso y tienen dudas acerca de la coordinación y armonización entre las entidades gubernamentales para evitar la superposición de responsabilidades durante las etapas de preparación, ejecución y supervisión de los proyectos conjuntos, como el Metro. En ese sentido, estarían interesados en solicitar la asistencia del Banco para garantizar la sinergia entre las entidades gubernamentales que participan en los programas conjuntos. Además, se señaló que el Gobierno debía asegurar la continuidad de sus “metas imperdonables”, objetivos ineludibles que se encuentran plasmados en su Plan de Desarrollo Nacional.

10. **Programa de mediano y largo plazo.** Algunas partes interesadas expresaron la necesidad de consolidar el Plan de Desarrollo Estratégico en el largo plazo a partir de una visión nacional convenida durante los Acuerdos de la Concertación Nacional[20].

11. El Banco seguirá consultando regularmente a las partes interesadas panameñas, incluso durante la preparación de proyectos específicos, y, en la medida de lo posible, incorporará en el diseño de la EAP las recomendaciones formuladas en las reuniones de consulta relativas a dicho documento.

Anexo G1: Informe final

[20] Este foro destinado al Diálogo sobre el Desarrollo Nacional (organizada por el PNUD) entre el Gobierno y una gran variedad de organizaciones sociales, incluidos los representantes de los pueblos indígenas, tiene como objetivo acordar una estrategia a largo plazo para el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza. Dicha estrategia apunta fundamentalmente a priorizar el uso de ingresos adicionales generados por la ampliación del Canal de Panamá, una vez concluida la obra en 2014, según lo previsto. Para más detalles, véase el anexo 5.

País: Panamá
Fecha de la Estrategia de Alianza con el País: 7 de septiembre de 2007
Fecha del informe de situación: 16 de marzo de 2009
Período cubierto por la Estrategia de Alianza con el País: Ejercicios de 2008-10

1. En este anexo se presenta el informe final de la Estrategia de Alianza con el País (EAP) para Panamá, para el período comprendido entre los ejercicios de 2008 y de 2010. En esta EAP, así como en la Nota de Estrategia Provisional (NEP) para los ejercicios de 2006-07 (Informe n.º 32887-PA), que la precedió, se dio respaldo al Gobierno de Torrijos para la ejecución de una ambiciosa estrategia de desarrollo. Además, la NEP y la EAP contribuyeron a restablecer la presencia del Banco Mundial en Panamá tras un período de más de cinco años de escasa participación. Para la preparación del informe final se contó con documentación de actividades de análisis y asesoramiento (AAA) y con documentación de proyectos, incluidos Exámenes del estado de ejecución (EEE). El informe de situación de la EAP (Informe n.º 47725-PA) y el examen del programa que él contiene han sido un aporte valioso, al igual que los Informes finales de ejecución (IFE) disponibles y la información proporcionada por los equipos sectoriales.

I. Antecedentes y desafíos en el punto de diseño

2. Los Gobiernos que actuaron tras el derrocamiento del General Manuel Noriega, al final de 1989, desmantelaron un laberinto de obstáculos comerciales y controles de precios y aplicaron un amplio programa de privatización acompañado por regímenes regulatorios antimonopolísticos y de protección del consumidor. Tras la desaceleración experimentada por la economía a principios de los años dos mil, el Gobierno de Torrijos (2004-2009) dio nuevo impulso a las reformas, lo que produjo un mejor desempeño económico. No obstante, Panamá, con una población de alrededor de 3,5 millones de habitantes, un canal famoso en todo el mundo, un moderno centro financiero y un producto interno bruto (PIB) per cápita que ubica al país entre los de ingreso mediano alto, siguió siendo una nación de fuertes contrastes, el más notable de los cuales fue el alto grado de desigualdad, perpetuado por extraordinarias disparidades educativas, acceso diferencial a servicios básicos y amplias discrepancias en materia de productividad e ingresos.

3. Durante el período en que se diseñó la EAP Panamá siguió enfrentando los siguientes desafíos:

- crecimiento económico sostenible.
- Incorporación de los pobres y excluidos.
- Mayor eficiencia y transparencia del sector público y creación de una base sólida de capital humano.

Crecimiento Económico Sostenible

4. Antes de la EAP correspondiente a los ejercicios de 2008 a 2010, la economía panameña había venido experimentando un rápido crecimiento, y se preveía que este prosiguiera a un ritmo similar. Entre 2004 y 2006 la tasa media anual de crecimiento de la economía panameña superó el 7,5%, impulsada por un entorno externo favorable y facilitada por reformas internas y por la disciplina macroeconómica aplicada. Las perspectivas de crecimiento económico se vieron favorecidas por la decisión aprobada por los panameños a través de un referéndum nacional en octubre de 2006, de crear un tercer conjunto de esclusas para ampliar el Canal de Panamá; las inversiones respectivas estuvieron próximas al 30% del PIB. Además, en junio de 2007 Panamá y Estados Unidos suscribieron un Tratado de Libre Comercio encaminado a aumentar las oportunidades de comercio e inversiones internacionales mediante la creación de una plataforma más estable.

5. El desafío consistió entonces en crear condiciones que permitieran a los agentes económicos aprovechar esas oportunidades, con la consiguiente generación de ingresos y empleo, especialmente para los pobres y excluidos. La estrategia y la labor analítica del Gobierno, además de atender la necesidad de un entorno macroeconómico saludable, coincidieron en la identificación de varias prioridades clave, tales como a) reducir los costos que supone para las empresas cumplir las normas regulatorias; b) aumentar la oferta de personal calificado y adecuadamente capacitado, y c) promover la atención en el desarrollo y la adopción de tecnología, especialmente por parte del sector de las pequeñas y medianas empresas. Dados los altos niveles de pobreza existentes en las zonas rurales, los temas de los ingresos y la productividad en la economía rural fueron también motivos de preocupación clave.

Incorporación de los pobres y los excluidos

6. Pese a ser un país de ingreso mediano alto, Panamá se había caracterizado por un pronunciado grado de desigualdad. Entre 1997 y 2003 (años para los cuales se dispone de encuestas de medición del nivel de vida) los niveles globales de pobreza, medidos por el consumo individual, se redujeron en muy escasa proporción (de 37,3% a 36,8%,) en tanto que la pobreza extrema disminuyó de 18,8% a 16,6%. No obstante, aunque bajó de 48,5 a 46,9, el coeficiente de Gini relativo al consumo siguió superando al promedio del de los países de América Latina y de países con un nivel similar de ingreso per cápita, y en el mismo período la proporción de las personas extremadamente pobres que vivían en zonas indígenas aumentó del 35% en 1997 al 42% en 2003, y la de los pobres que habitaban zonas urbanas casi se duplicó, pasando del 9% al 16%. La mayoría (el 57%) de los habitantes pobres tenían menos de 20 años de edad. Además, las presiones generadas por la pobreza habían empujado en forma creciente a las personas a explotar en forma insostenible los recursos naturales del Corredor Biológico Mesoamericano, que es una de las zonas de mayor diversidad biológica del mundo.

7. La información relativa a la incidencia de la pobreza probablemente había perdido actualidad en 2007, pero puso de manifiesto los principales desafíos que se presentan cuando se trata de llegar a los pobres y generar oportunidades para todos. Para lograrlo se requeriría un

acceso más expedito a la educación, dado que en 2003 los panameños adultos pobres registraban, en promedio, muy poco más de cinco años de escolaridad, y el promedio de los adultos indígenas era de apenas tres años. Análogamente, si se lograra abandonar el enfoque tradicional de la asistencia social, basado en subsidios universales, y se adoptaran programas sociales más focalizados, podría aumentar la eficacia de esos programas, y por lo tanto también de los resultados sociales.

Mayor calidad y transparencia del gasto público

8. En el documento de la EAP se hacía hincapié en que en Panamá el sector público, más que carecer de recursos, padecía problemas de ineficiente redistribución. Panamá estaba gastando el 17% del PIB en los sectores sociales —más que otros países de América Latina— pero sus resultados no eran conmensurables con ese nivel de gasto. Históricamente, el gasto en asistencia social —alrededor del 1% del PIB— se había destinado al otorgamiento de subsidios universales, incluidos subsidios de los precios de la electricidad, el aceite de cocina y el suministro de agua por cañerías, servicios estos que no estaban al alcance de los pobres. Como se destaca en la Evaluación de la pobreza en Panamá (2007), los niveles relativamente altos de la pobreza en ese país no obedecían a falta de gasto social, sino a una inadecuada focalización, eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales. Análogamente, el Estado podría intensificar el apoyo que da a la actividad económica en esferas en que participaba: suministro y mantenimiento de infraestructura, educación de la población, respaldo para la innovación y una regulación eficiente. En el Informe sobre la evaluación de la capacidad de gestión financiera (ECGF) y del diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país (DPAP) correspondiente a Panamá, de 2007, se mencionó la necesidad de modernizar los regímenes de gestión financiera pública y de adquisiciones, teniendo en cuenta y además proponiendo una hoja de ruta para la reforma.

El Programa de Gobierno

9. El Programa de Gobierno de Torrijos se diseñó para hacer frente a esos desafíos a través de una ambiciosa estrategia de transformación, que se resume en el cuadro 1 del apéndice y que descansaba sobre cuatro pilares:

- Primer pilar: Reducción de la pobreza y la desigualdad
- Segundo pilar: Promoción del crecimiento económico y el empleo
- Tercer pilar: Reforma de las finanzas públicas y modernización del Estado
- Cuarto pilar: Desarrollo del capital humano

10. En esta estrategia basada en el proceso de reforma estructural que se suspendió después de 1999, se hacía hincapié en la disciplina fiscal, la transparencia y una mayor eficiencia como factores cruciales para establecer una sólida base económica, acelerar un crecimiento económico orientado por la exportación, crear más puestos de trabajo y reducir la pobreza. El Gobierno de Torrijos estableció la ambiciosa meta de una reducción de la pobreza en un 20% durante su mandato, y priorizó inversiones en capital humano (incluido un amplio programa de modernización de la educación y la capacitación) y una asistencia social focalizada (que incluía la introducción de un programa estrella de transferencias monetarias condicionadas focalizadas y

la continua expansión de la educación preescolar y la atención primaria de la salud, especialmente en zonas pobres y habitadas por indígenas), como elementos destacados de este esfuerzo.

El programa de la EAP para el período comprendido entre los ejercicios de 2008 y 2010

11. En la EAP y en la NEP se respaldaban aspectos seleccionados de la visión estratégica del Gobierno de Torrijos, organizados en torno a los cuatro amplios objetivos que se resumen en el cuadro 1, tomado del documento de la EAP.

Cuadro G1.1: Objetivos del programa de la EAP y áreas de acción seleccionadas

Visión Estratégica de Panamá 2004-2009			
Primer pilar Reducción de la pobreza y la desigualdad	**Segundo pilar** Promoción del crecimiento económico y el empleo	**Tercer y quinto pilares** Reforma de las finanzas públicas y modernización del Estado	**Cuarto pilar** Desarrollo del capital humano
Objetivos amplios a los que contribuirá la EAP			
Reducir la pobreza, especialmente entre los pobres rurales y los grupos indígenas	*Promover un crecimiento económico de amplia base*	*Establecer modernos sistemas e instituciones de gestión de las finanzas públicas, GFP*	*Mejorar la obtención de servicios de salud, nutrición y educación por parte de los pobres*
Programas seleccionados a los que se brindará apoyo			
▪ Seguimiento de la pobreza y focalización / administración de la asistencia social ▪ Programa *Red de Oportunidades* ▪ Seguridad de la tenencia de tierras y acceso a esta para las pobres rurales ▪ Competitividad de productores rurales de pequeña escala, incluido acceso a financiamiento rural ▪ Uso sostenible del Corredor Biológico Mesoamericano Atlántico	▪ Reducción de los costos de realización de negocios y aumento de competencia a través de procedimientos más simples y procesamiento en línea ▪ Capacitación para trabajadores orientada al mercado ▪ Apoyo en la innovación técnica ▪ Transporte urbano más eficiente en la Ciudad de Panamá, incluido el transporte masivo para los pobres urbanos ▪ Turismo sostenible fuera de la Ciudad de Panamá	• Sostenibilidad fiscal • Sistemas de administración financiera y transparencia fiscal • Reforma general de las adquisiciones públicas • Eficiencia y eficacia de la supervisión fiscal • Gestión de la deuda y desarrollo de los mercados de deuda • Administración de impuestos	• Cobertura de agua y saneamiento para los pobres rurales • Suministro de un paquete integrado de servicios básicos de salud y nutrición • Calidad y cobertura de la educación preescolar, básica y secundaria
Temas multisectoriales			
Fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas que ejecutan proyectos financiados por el Banco para realizar una planificación más estratégica a través de un mejor seguimiento, eficaz ejecución de proyectos a través de sistemas y prácticas más eficientes de gestión de las finanzas públicas y fortalecimiento de la so-stenibilidad de los proyectos.			
Planificación para la transición y participación, a través del Gobierno Nacional, con análisis y ofertas de respaldo financiero y técnico.			

12. La NEP para los ejercicios de 2006-07 restableció la participación del Banco en Panamá, luego de haberse reducido significativamente entre 2000 y 2004. La nueva labor analítica de la NEP contribuyó a establecer un sólido diálogo de política, y se reconstruyó el inventario de proyectos. La experiencia de la NEP fue beneficiosa para el diseño de la EAP. Durante la fecha de aprobación de la EAP se estaban ejecutando cinco proyectos, tres de los cuales fueron aprobados en el período de la NEP. El diseño de la EAP se basó en una serie de Préstamos para

Políticas de Desarrollo (PPD) destinados a respaldar y dar seguimiento a la realización del grueso de los resultados previstos. La cartera de inversiones y de asistencia técnica estaba destinada a ayudar al Gobierno a alcanzar resultados. Dada la juventud del programa, la EAP dejó en claro que en varias esferas los resultados habrían de expresarse en la EAP de seguimiento. En la matriz de resultados se señala específicamente estos casos.

13. La EAP incluía un financiamiento global de US$390 millones-US$465 millones a lo largo del período comprendido entre los ejercicios de 2008 y 2010, dividiéndose el nuevo financiamiento principalmente entre Préstamos para Políticas de Desarrollo y siete nuevos proyectos de inversiones orientados a combatir la pobreza. El diseño de la EAP fue asistido por los siguientes estudios analíticos: el Informe de Rendición de Cuentas Financieras y Evaluación de Adquisición de País; el Estudio del Gasto Público; la Evaluación de Pobreza y el Estudio del Transporte Urbano.

14. La EAP se diseñó de modo que cubriera un período trienal, a fin de que coincidiera con el ciclo político.

II. Efectos directos a largo plazo en materia de desarrollo en el período de la EAP

Cuadro G1.2: Efectos directos a largo plazo en materia de desarrollo en el período de la EAP

Primer objetivo de la EAP: Reducir la pobreza, especialmente entre los pobres rurales y los grupos indígenas	
Primer pilar: Reducción de la pobreza y mejor distribución de ingreso	
- Reducir los niveles de pobreza de 37% en 2003 a 32% en 2009.	- Incidencia de la pobreza de 32,7% (2008).
- Reducir la pobreza indígena de 98% en 2003 a 80% en 2009.	- Incidencia de la pobreza de la población indígena rural de 96,3% (2008).
- Reducir el multiplicador de la brecha de ingresos entre quintiles, de 42 a 35, entre 2004 y 2009.	- No disponible.
Segundo objetivo de la EAP: Promover un crecimiento económico de amplia base	
Segundo pilar: Promoción de crecimiento económico y el empleo	
- La inversión en capital fijo nacional/ PIB aumenta de 17% a 25%	- Inversión interna bruta de 24,8% del PIB en 2009.
- La exportación real neta per cápita aumenta de B/1250 en 2004 a B/1650 en 2009	- En 2009 se produjo el colapso de la exportación, debido a la crisis económica mundial.
Tercer objetivo de la EAP: Establecer modernas instituciones financieras públicas	
Tercer y quinto pilares: Reforma de las finanzas públicas y modernización de Estado	
- La deuda pública baja de 65,9% del PIB a final de	- Deuda pública de 39,4% del PIB en 2009;

2004 a no más de 54% a final de 2009 - El déficit fiscal baja de 5% en 2004 a 1% a más tardar en 2009	 - Superávit fiscal de 0,5% del PIB en 2009
Cuarto objetivo de la EAP: Mejorar la obtención de servicios de salud, nutrición y educación por parte de los pobres	
El índice de desnutrición crónica baja de 22% en 2004 a 15% en 2009. La mortalidad infantil baja de 21 por cada mil nacidos vivos en 2004 a 15 en 2009. La cobertura preescolar (de niños de 4 y 5 años de edad) aumenta de 58% en 2006 a 85% en 2009 La cobertura de la educación secundaria aumenta de 64% en 2006 a 75% en 2009. La tasa de supervivencia escolar hasta el grado 5 aumenta de 85% en 2005 a 95% en 2009.	Las tasas medidas de malnutrición mejoraron y disminuyeron de 22% en 2003 a 19% en 2008 (fuente: EMNV, 2003 y 2008). En cambio la malnutrición crónica en zonas indígenas aumentó de 57% en 2003 a 62% en 2008. 15 por cada 1000 nacidos vivos 61,7% en 2007. 64,6% en 2007. No disponible.

15. ***Una sólida gestión macroeconómica aunada a un entorno externo positivo condujeron a un vigoroso crecimiento económico.*** Panamá redujo su deuda pública de un máximo del 62,2% del PIB en 2004 al 38% en 2008, debido al acelerado crecimiento económico y a la orientación restrictiva de la política fiscal, en virtud de la cual un déficit de alrededor del 5% del PIB registrado en 2004 dio paso a un superávit del 3,5% en 2007 y del 0,4 en 2008. La sólida orientación fiscal se vio favorecida por un vigoroso desempeño en materia de ingreso fiscal, del que formó parte un aumento de las transferencias de ingresos del Canal de Panamá y avances en materia de política y administración tributaria. La tasa de inflación de un año a otro medida por el Índice de precios al consumidor (IPC) alcanzó un máximo del 10% en septiembre de 2008; impulsaron ese proceso los precios de los alimentos y los productos básicos, así como una fuerte demanda interna y externa; no obstante, dicho indicador se redujo al 4,3% de un año a otro en enero de 2009. En 2008, Standard and Poor's mejoró, desde el punto de vista del incumplimiento, la calificación de las emisiones en moneda extranjera y local a largo plazo de Panamá, que pasó de BB a BB+, en tanto que Fitch reafirmó la calificación BB+ del país, y revisó las perspectivas, que pasaron a ser positivas. En 2007 y 2008 la tasa media de crecimiento económico fue de 11,4%. Recientemente, el 23 de marzo de 2010, Panamá alcanzó una calificación crediticia de grado de inversión, adjudicada por Fitch, en relación con los bonos soberanos del país, lo que fue seguido pocas semanas más tarde por idéntico pronunciamiento de Standard & Poor's y Moody's.

16. ***La crisis mundial afectó severamente a Panamá, pero el país estaba adecuadamente preparado para hacer frente al problema.*** El desempeño de Panamá fue relativamente satisfactorio durante la crisis; en 2009 su tasa de crecimiento económico fue del 2,4%. El saldo fiscal, que había sido superavitario (2006-2009), se convirtió en un déficit del 1% en 2009. El total de la deuda pública aumentó del 38,8% del PIB en 2008 al 40% en 2009. Los ingresos y donaciones bajaron hasta alcanzar el 27,2% del PIB, pero siguen siendo mayores que los de 2005

(24,3%). La desaceleración se hizo sentir principalmente en los sectores afectados más directamente por la disminución de la demanda, tales como agricultura, comercio y construcción.

17. ***La incidencia de la pobreza se redujo, pero sigue siendo alta en relación con el nivel de ingresos, especialmente en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas.*** La incidencia de la pobreza bajó del 36,8% en 2003 al 32,7% en 2008, lo que es congruente con las expectativas del Gobierno. En el mismo período la pobreza absoluta bajó del 16,6% al 14,4%. La pobreza sigue siendo alta en las zonas rurales (59,7%), y en especial en las poblaciones indígenas (96,3%), sector en que no se alcanzó la meta del programa del Gobierno. La brecha de la pobreza es especialmente alta (del 67%) entre las poblaciones indígenas, y reducida en las zonas urbanas (4,7%). La distribución del crecimiento sigue siendo un importante problema en Panamá.

18. ***Resultados en los sectores sociales:*** Es difícil dar cuenta del progreso relativo a los indicadores sociales, por falta de información actualizada y porque el período de la EAP —tres años— es relativamente breve. Si se adopta una perspectiva a más largo plazo (2000-2007) surge un cuadro diferente. En la más reciente apreciación de situación sobre los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)[21] se señala que Panamá es uno de los países que probablemente alcanzarán la mayoría de esos objetivos. En el referido documento se señala, análogamente, que el índice de desarrollo humano [(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)] aumentó de 2001 a 2007, con lo cual Panamá ocupa ahora el lugar 62 entre 177 países. También se expresa que las regiones más pobres se han venido recuperando. La esperanza de vida aumentó en cuatro años desde 2000. No obstante, el progreso fue desigual, y el crecimiento económico global no ha modificado modalidades estructurales fundamentales. La exclusión sigue siendo pronunciada en las zonas rurales e indígenas. El quintil más pobre, por ejemplo, aumentó en forma insignificante su proporción del consumo, hasta alcanzar, en 2008, un nivel aún bajo (4%). Preocupa fuertemente la calidad de la educación.

III. Consecución de resultados de la EAP y contribución del Banco Mundial

19. Esta sección, referente al impacto del programa del Banco, está estructurada de acuerdo con los cuatro objetivos de la EAP. En cada una de las secciones se exponen los objetivos y se analiza la pertinencia del programa, tras lo cual se da cuenta de los resultados tal como figuran en el anexo 4 y en el análisis del texto principal de la EAP. Cada una de las secciones termina con un resumen.

Primer objetivo de la EAP: Reducir la pobreza y la desigualdad

20. ***El programa de la EAP respaldó los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza, especialmente entre los pobres rurales y los grupos indígenas***. La presentación de los resultados se centró en dos amplias esferas: mejorar, en cuanto a focalización y eficacia, la asistencia social,

[21] *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tercer Informe de Panamá, 2009*, Naciones Unidas y Gobierno de Panamá.

y respaldar incrementos sostenibles de la productividad rural. El respaldo para la primera esfera provino del Préstamo de Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas y el Proyecto de Protección Social. A través de una evaluación de la pobreza se pretendía complementar la labor planificada en el marco del préstamo de asistencia técnica, y el impacto debía captarse a través de indicadores de dicho préstamo. La productividad rural había de respaldarse mediante un proyecto de administración de la tierra, en curso, y un proyecto de productividad rural, recientemente aprobado, y su contraparte del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que financia la utilización sostenible del Corredor Biológico Mesoamericano Atlántico. A través de un proyecto de microfinanciamiento rural, aún no diseñado, se procuraba respaldar la sostenibilidad de los resultados en los programas de productividad de la tierra y productividad rural.

Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas

21. ***El Banco respaldó la actualización de información sobre la pobreza y su utilización para focalizar mejor la asistencia a los pobres.*** Cuando se puso en marcha el programa *Red de Oportunidades*[22] se disponía de información sobre la pobreza, proveniente de perfiles de pobreza de los Estudios de medición de los niveles de vida (EMNV) de 2003 y 1997, y los consiguientes mapas de la pobreza. Sobre la base de esa información, el Proyecto de Protección Social y la Evaluación de la pobreza de 2007 contribuyeron al diseño del mecanismo de focalización del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMCTMC). Además, el Proyecto de Protección Social ha respaldado el Sistema de Información Gerencial (SIG) del programa. El TMC respalda esfuerzos encaminados a reducir el ciclo "vicioso" de la pobreza condicionando los pagos a la demanda de servicios.

22. ***El TMC está adecuadamente focalizado.*** El TMC focaliza a los beneficiarios combinando focalización regional con la aplicación de un sistema de comprobación indirecta de los medios económicos para estimar la vulnerabilidad y elegibilidad de las familias, distinguiendo entre zonas urbanas, rurales e indígenas. Las pruebas recogidas muestran que el subsidio del TMC está adecuadamente focalizado[23]. En 2008 el 83,7% de las transferencias se destinaban al quintil de más bajos ingresos de la población. El 98,4% se destinó a los dos quintiles más bajos. El TMC fue el orientado más directamente hacia el programa de asistencia social para los pobres en el país. El gasto del TMC en 2008 equivalió al 0,8% del PIB, proporción relativamente pequeña del presupuesto asignado a programas de asistencia social para los pobres, lo que indica que existe amplio margen para mejorar el impacto de la asistencia social utilizando el marco del TMC en otros programas, o consolidando programas.

[22] A principios de 2006 el Gobierno puso en marcha dicho programa con la finalidad de reducir los obstáculos a la demanda y a la oferta que dificultan el acceso a servicios sociales básicos, a través de respaldo focalizado para los hogares con hijos extremadamente pobres y vulnerables en Panamá. El programa comprendía cinco elementos principales: a) un programa de transferencias monetarias condicionadas, b) suministro de servicios básicos vinculados con corresponsabilidades (educación, salud e identificación jurídica de los beneficiarios), c) respaldo para familias beneficiarias, para intensificar su demanda de esos servicios, d) infraestructura rural (obras públicas, vivienda, desarrollo agrícola), y e) gestión, seguimiento y evaluación de programas. El TMC vinculó las transferencias a los segmentos más vulnerables de la población con inversiones en educación y salud para los hijos de las familias beneficiarias

[23] Nota de Diálogo de Políticas Panamá: Pobreza y Protección Social —Documento del Banco Interamericano de Desarrollo— junio de 2009.

23. ***Durante la ejecución se enmendó el programa de la EAP para respaldar los esfuerzos realizados por las autoridades para contener el impacto de la crisis de los alimentos y los combustibles y la crisis económica mundial que recayeron sobre los pobres.*** Debido a la crisis de los alimentos y a la crisis mundial se requirieron esfuerzos adicionales para hacer avanzar la ejecución del programa de la EAP, ayudando a lograr resultados previstos por la EAP de seguimiento, tales como la ampliación de la cobertura del TMC. Para contribuir a mitigar el impacto negativo de las perturbaciones externas sobre los pobres, en 2008 el Gobierno dio importantes pasos adoptando una respuesta de tres partes frente a las perturbaciones económicas externas. Primero, se fortalecieron los programas sociales incrementando la escala del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas y mejorando la focalización de otros programas sociales. Segundo, se fortaleció la calidad y cobertura de los servicios de salud y nutrición destinados a los extremadamente pobres. Tercero, el Gobierno se comprometió a mantener niveles de gasto social durante la desaceleración económica, pese a las reducciones globales del gasto fiscal realizadas. El PPD del Banco "Proteger a los Pobres de la Incertidumbre Económica Mundial" (ejercicio de 2009), el Proyecto de Protección Social y el Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud respaldaron esos esfuerzos.

24. ***El Gobierno amplió la cobertura e incrementó el valor real de las transferencias monetarias condicionadas y amplió la utilización de su base de datos para focalizar otros programas.*** El Gobierno amplió paulatinamente la *Red de Oportunidades* a fin de cubrir a todas las regiones y zonas indígenas, y en la actualidad el programa da cobertura a 367 378 personas (el 11% de la población). Esta cobertura (más de 70 000 familias) es mayor que la de los hogares pobres con hijos que la EAP previó como objetivo para la próxima estrategia (60 000 personas). Además el Gobierno incrementó, de B /35 a B /50, el monto mensual de las transferencias para todos los beneficiarios, incrementando así el valor real de la transferencia. El financiamiento para políticas de desarrollo y la asistencia técnica enmarcada en el Proyecto de Protección Social ayudaron al Gobierno a focalizar mejor otros programas sociales utilizando el registro de hogares y el Sistema de Información Gerencial elaborado para el TMC. El mecanismo de focalización del TMC se utiliza para identificar beneficiarios en los siguientes programas sociales: a) actividades de generación de ingresos para personas discapacitadas; b) programas de capacitación agrícola ejecutados por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), y c) un programa de mejoramiento de viviendas para los pobres.

25. ***Se cuenta con mecanismos tendientes a asegurar recursos financieros para atender prioridades sociales.*** En 2006 el *Gobierno* puso en marcha un diálogo nacional en torno a prioridades para el país y sus objetivos de desarrollo. Representantes de una amplia gama de entidades sociales, políticas, religiosas, profesionales y sociales participaron en este proceso y dieron respaldo al acuerdo. En el documento Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, de octubre de 2007, se resumieron los acuerdos alcanzados, uno de los cuales consistió en utilizar parte del aumento de los ingresos fiscales obtenidos de la ampliación del Canal de Panamá para financiar programas sociales. La Ley 20 estableció una base jurídica para el Consejo Nacional de la Concertación Nacional para el Desarrollo, el Secretario de Metas Presidenciales y el Gabinete Social. El Consejo y el Secretario son responsables de verificar la ejecución y las metas de la Concertación Nacional, en tanto que el Gabinete Social lo es de

coordinar la labor de todos los organismos sociales para la implementación de los Acuerdos. Esta iniciativa está siendo implementada.

Productividad rural

26. ***El avance del programa de respaldo para la productividad rural ha sido más lento.*** El logro de efectos directos ha provenido principalmente del Proyecto de Administración de Tierras, que ha respaldado la revisión de los procedimientos de titulación a través de la Ley de Titulación Masiva de Tierras, aprobada en junio de 2006, y su reglamento de ejecución. Se ha establecido un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, que ha contribuido a resolver unos 500 casos. Se ha fotografiado la mitad del territorio nacional. Se ha realizado el catastro de 56 550 parcelas, y se han expedido 12 422 títulos de propiedad en Chiriqui, Veraguas y Bocas del Toro, lo que representa el 113% y el 104% del objetivo establecido en el marco de la EAP. Se está llevando a cabo una estimación del tiempo y el costo que se requiere para registrar una parcela de tierra, pero el resultado aún no se conoce. Con respecto a la reclamación del Panel de Inspección formulada el año pasado, funcionarios del Banco se han venido reuniendo con grupos de peticionarios (Naso y Ngäbe). El Proyecto de Productividad Rural y su contraparte del FMAM se han visto confrontados con dificultades de ejecución, por lo cual los resultados recién se conocerán en la próxima estrategia. Se dejaron sin efecto las operaciones de microfinanciamiento rural y de acceso a la tierra propuestas.

Resumen de resultados e impacto en términos de desarrollo:

27. ***En el informe final se califica como satisfactoria la consecución de resultados correspondientes al primer objetivo de la EAP.*** El establecimiento de un sistema de asistencia social basado en la focalización, que abarca alrededor del 11% de la población, es un logro importante, especialmente porque en 2006 no existía un sistema de focalización de ese tipo. La focalización es satisfactoria, ya que los resultados de la encuesta del EMNV de 2008 muestran que cerca del 100% de los beneficiarios del TMC pertenecen a los dos quintiles más bajos de de la población. La cobertura superó las expectativas establecidas en el marco de la EAP. Además, el Gobierno, con la asistencia del Banco, está utilizando la plataforma del TMC para focalizar la ejecución de otros programas, con un impacto de efectos secundarios en materia de salud y educación. El nuevo Gobierno se ha comprometido a seguir perfeccionando el sistema, dando mayor eficacia y cobertura a la focalización, con lo cual la sostenibilidad de esos esfuerzos parece asegurada. En esa materia se están introduciendo mejoras adicionales basadas en la encuesta del EMNV de 2008. Como ya se señaló, la pobreza se redujo entre 1997 y 2007, pero sigue siendo elevada, especialmente en las zonas rurales y en la población indígena. Una de las razones que explican la lentitud del avance es que en esos sectores sociales la pobreza es sumamente profunda, lo que implica que los esfuerzos deben mantenerse y fortalecerse.

Segundo objetivo estratégico de la EAP: Promover el crecimiento económico

28. ***A través de la EAP se procuró respaldar un crecimiento económico de amplia base en tres áreas prioritarias:*** un entorno de negocios más competitivo a nivel nacional (focalizado en la regulación, incluido el establecimiento de procesos regulatorios más transparentes y racionalizados, capacitación de trabajadores y respaldo para la innovación), planificación del transporte urbano en la Ciudad de Panamá, incluida la infraestructura de tránsito masivo, y turismo sostenible fuera de la Ciudad de Panamá, que se centraría en políticas, el entorno de

negocios y las necesidades de infraestructura en zonas específicas. El primer ámbito había de contar con el respaldo de la serie de PPD y del Préstamo de Asistencia Técnica para Políticas Públicas en curso y el Memorando Económico sobre el País (MEP) de 2008. La serie de PPD programáticos se consideró como el principal instrumento para la producción de efectos directos. Las intervenciones en materia de transporte urbano debían basarse en la asistencia técnica completada. Un proyecto de turismo sostenible debía ser orientado por el Análisis ambiental del país y mantener vínculos con el Proyecto de Microfinanciamiento Rural. La crisis mundial desvió la atención hacia el sector financiero, que el Banco respaldó a través del "Préstamo para Políticas de Desarrollo: Proteger a los Pobres de la Incertidumbre Económica Mundial".

Buen gobierno y marcos regulatorios

29. ***Centrar la atención en la facilitación de negocios revistió suma importancia para la diversificación de las fuentes de crecimiento en Panamá, tras la celebración, por parte del país, de Tratados de Libre Comercio, y para aprovechar nuevas oportunidades de inversión vinculadas con el proyecto de ampliación del Canal de Panamá.*** Fue aquí donde la brecha con respecto a las prácticas óptimas internacionales en la esfera de la regulación era mayor. En los Informes *Doing Business* del Banco Mundial se indica que en Panamá los niveles de incumplimiento regulatorio e informalidad fueron más altos que en el resto de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y en los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y que los procedimientos de cumplimiento de las normas regulatorias tributarias y laborales y las necesarias para la ejecución de los contratos eran engorrosos. Al mismo tiempo, según el Foro Económico Mundial (WEF) y Transparency International, la incidencia de la corrupción en Panamá es similar a la constatada en el resto de América Latina, aspecto en donde la región se encuentra en situación muy inferior a la OCDE. Por el contrario, en materia de infraestructura y acceso al financiamiento, el desempeño estuvo más próximo al de los países de la OCDE que al promedio de ALC. El Foro Económico Mundial, por ejemplo, evaluó la calidad de la infraestructura de Panamá en un nivel superior al promedio correspondiente a ALC. Además, el crédito interno al sector privado, expresado como proporción del PIB, fue unas tres veces mayor en Panamá que en el resto de América Latina.

30. ***El Gobierno puso en marcha, y el Banco respaldó, un programa de facilitación de la interrelación entre organismos públicos y entidades privadas.*** La orientación de la ejecución del programa fue confiada a la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (SPIG), recibió respaldo técnico de los Gobiernos de Chile y Corea, así como del Banco, a través del Proyecto de Asistencia Técnica orientada a la Reforma de Políticas Públicas[24]. El ambicioso programa ocupó un lugar central entre los objetivos de desarrollo del gobierno electrónico adoptados por el Gobierno y ha generado resultados prácticos eficaces, incluidos importantes subproductos, tales como facilitación de las transacciones en línea entre entidades privadas (comercio electrónico)[25]. En los párrafos siguientes se resumen algunos de los principales logros. Vale la pena señalar que la ejecución ha sido difícil, porque ha requerido la coordinación de

[24] La SPIG realizó consultas con diversas entidades de la sociedad civil, el sector privado y el sector público representadas en el *Centro Nacional de Competitividad*, y dio prioridad a los procedimientos más frecuentemente utilizados y en relación con los cuales cabía esperar que las mejoras administrativas repercutieran en mayor medida sobre el sector de las empresas o la población en general.

[25] Re: introducción de la firma electrónica a través de la Ley n.º 51, sobre Firma Digital, el 22 de julio de 2008.

varios ministerios en diferentes etapas de aptitud electrónica. En visión retrospectiva, la ejecución de la estrategia se habría visto facilitada por una "hoja de ruta de ejecución" para facilitar la coordinación, el seguimiento, el control y la evaluación del progreso logrado, dada en especial por la complejidad de las reformas respaldadas en la esfera de la digitalización.

31. ***El portal de Internet "PanamaTramita" se está convirtiendo en un centro digital omnicomprensivo para más de 80 transacciones entre entidades públicas, empresas del sector privado y el público en general.*** Ese portal se puso en funcionamiento en mayo de 2006 para que las personas pudieran tramitar a través de Internet pasaportes, carnés de identidad, certificados expedidos por el Gobierno, o realizar actividades similares. Tras preparar un inventario detallado de procedimientos burocráticos realizados en todas las instituciones públicas, la SPIG puso en marcha la incorporación de la opción de completar en línea procedimientos seleccionados. En junio de 2008 "PanamaTramita" ya había hecho posible la realización de 81 tipos diferentes de transacciones en línea. En abril de 2009 se habían digitalizado totalmente 90 diferentes transacciones[26]. Además el portal proporciona información sobre los requisitos de documentación para otros procesos aún no totalmente digitalizados.

32. ***En Panamá, a la mayoría de las nuevas empresas les basta informar al Estado que están iniciando una nueva operación.*** La Ley 5, de enero de 2007, que comenzó a regir en julio de ese año, puso en marcha el portal de Internet "PanamaEmprende", que permite el registro en línea de la mayoría de las empresas, a través de la Notificación de Operación, que es actualmente el único paso necesario para comenzar la mayoría de las actividades comerciales, industriales o de servicios en el país[27]. Dicha notificación activa automáticamente otros registros, como el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y el Registro de Nueva Empresas ante la municipalidad pertinente. Los cargos se pueden pagar por vía electrónica. Según el Ministerio de Comercio e Industria, el tiempo necesario para obtener una licencia bajó de 30 días a 20 minutos[28]. El público puede obtener acceso al sistema y obtener información sobre las compañías que realizan negocios. A través de una mayor transparencia, PanamaEmprende, que es una "ventanilla única" digital, reduce los pagos irregulares o las demoras innecesarias en el proceso y facilita la formalización de la actividad económica, que es uno de los principales desafíos en el país.

33. ***Se están realizando esfuerzos similares para facilitar aún más el comercio internacional migrando transacciones a Internet.*** La SPIG comenzó a introducir una *Ventanilla Única* digitalizada con la finalidad de convertirla en una herramienta en línea para todos los procesos de exportación e importación. Su implementación se ha demorado. En diciembre de 2008 se había completado un diseño estratégico para la digitalización de los procesos, pero el

[26] Corresponde destacar que, a través del portal PanamaTramita y de vínculos, el Gobierno de Panamá ha logrado reducir en 241, a agosto de 2008, el número de transacciones burocráticas, que se consolidaron o eliminaron por completo, lo que repercutió positivamente sobre el tiempo y los costos para las empresas y las personas físicas.

[27] Son excepciones a la regla ciertas actividades reguladas (bancarias, de seguros, de venta de bebidas alcohólicas, servicios de seguridad, etc.) cuya Notificación de Operación no puede obtenerse sin antes acudir a los órganos regulatorios respectivos.

[28] Téngase presente que en *Doing Business* de 2010 se menciona el plazo de 12 días para comenzar un negocio, lo que representa una mejora en relación con los 18 días requeridos en 2008, aunque el plazo sigue siendo mayor que el mencionado por el Gobierno. La diferencia puede obedecer a que ciertas actividades reguladas requieren procedimientos adicionales.

Gobierno decidió ampliar la cobertura, no limitándola a información sobre importación y exportación. Este nuevo portal, Panamarket, está siendo diseñado, pero la digitalización de otras transacciones de comercio internacional se ha completado: **AMP** para el registro de barcos de carga, y el **Sistema de Declaración del Movimiento Comercial (SDMC)** para controlar la movilización comercial de bienes en la Zona de Libre Comercio de Colón y facilitar la interrelación entre partes de transacciones, bancos y la Aduana[29].

34. ***El Gobierno emprendió otras iniciativas encaminadas a mejorar el marco regulatorio de realización de negocios.*** En la esfera de ejecución de contratos, el Gobierno de Panamá, con respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PNUD y entidades bilaterales de ayuda está ejecutando un ambicioso programa de reforma del sistema judicial encaminado a hacerlo más independiente, transparente y eficiente. Este programa, aunado a otras medidas de políticas, tiene como finalidad incrementar la transparencia y eficiencia del sector público modernizando el sistema de gestión financiera del Gobierno. Se prevé que esta reforma contribuya a reducir la incidencia de la corrupción y crear incentivos adicionales para el cumplimiento de las normas regulatorias. En materia de administración tributaria el Gobierno centró la atención en el mejoramiento de los procedimientos de presentación, auditoría y recaudación, para aumentar el grado de aplicación de reglamentos tributarios y facilitar el cumplimiento de las normas tributarias. (En la sección referente al tercer pilar se examina el tema de la tributación).

Capacitación, destrezas y tecnología

35. ***Las destrezas y la tecnología fueron sumamente importantes para la continua expansión de la economía en una amplia gama de esferas*** como las del turismo, la construcción y los servicios de alta tecnología, que se ven favorecidas por la infraestructura de transporte y telecomunicaciones disponibles en la zona del Canal. Las empresas panameñas tendieron a invertir menos en capacitación de trabajadores y en innovación que sus equivalentes de otros países emergentes. Análogamente, en comparación con el resto de América Latina, Panamá invertía menos, como porcentaje del PIB, en actividades de investigación, y empleaba menos investigadores como proporción de la población. Esas restricciones ya se estaban haciendo sentir en las exportaciones no tradicionales emergentes.

36. ***El Gobierno puso en marcha un ambicioso programa de mejoramiento de las destrezas de la fuerza de trabajo, en preparación para el incremento previsto de la demanda de personal semicalificado y calificado en virtud del proyecto de ampliación del Canal y del TLC con Estados Unidos.*** El Decreto Ley 8, de febrero de 2006, estableció un nuevo marco de capacitación basado en principios que hacen hincapié en la satisfacción de las necesidades del sector privado y del mercado de trabajo, la cooperación en materia de suministro entre entidades públicas y privadas, la eficiencia, la inclusión social, la transparencia y la responsabilidad. Dicho decreto ley dio un papel de liderazgo al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, INADEH, reestructurado, entre cuyos cometidos

[29] Panamá está ubicada en un alto nivel en cuanto a comercio transfronterizo; ocupa el décimo lugar en *Doing Business* de 2010.

figuraban a) la evaluación y acreditación de proveedores públicos y privados, y b) la certificación de los trabajadores que participaran en actividades de capacitación basadas en la competencia. Además, el Gobierno consolidó todos los recursos de capacitación públicos en un nuevo Fondo Nacional Fiduciario para la Capacitación, administrado por el INADEH, y aumentó las asignaciones de recursos, que pasaron de alrededor de US$8 millones en 2005 a US$9l millones en 2008.

37. ***La certificación de actividades de capacitación avanzó según lo programado.*** Para crear un sistema de capacitación basado en la competencia, el INADEH ha venido colaborando con una organización no gubernamental bipartita —la Fundación del Trabajo—, y aprovechando la experiencia lograda por esa fundación a través de un programa piloto financiado por el BID ha completado las normas de sanción de estándares de competencia para un total de 23 certificaciones que abarcan ocupaciones seleccionadas de sectores estratégicos de la economía; entre otros, los del turismo, la construcción y las agroindustrias.

38. ***La modernización del sistema de capacitación ha superado las expectativas.*** En octubre de 2006 el INADEH puso en marcha el Plan Nacional de Capacitación con el objetivo de capacitar a 200 000 trabajadores a más tardar en 2008, en ámbitos prioritarios seleccionados determinados sobre la base de consultas públicas: turismo, construcción, agricultura, transporte y otros servicios. Ese objetivo se cumplió con creces ya en 2008, a través de más de 400 programas de capacitación. (Véase el cuadro 2 del apéndice). Como garantía de calidad, el INADEH ha venido evaluando a proveedores de servicios de capacitación bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Garantía de Calidad, creada por el Decreto Ley 8.

39. ***En diciembre de 2005 el Gobierno de Panamá publicó su Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación, basado en amplias consultas con todos los interesados,*** y cuya ejecución fue encomendada a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)[30]. Tras la elaboración del Plan, el 14 de diciembre de 2007, la Ley n.º 56 estableció el Sistema de Investigación Nacional, con mecanismos de fomento de actividades de investigación incorporadas en la legislación y similares a las ya implementadas en Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil. Los fondos que han de destinarse al nuevo sistema se asignarán mediante mecanismos de evaluación técnica transparentes similares a los utilizados para seleccionar los proyectos de investigación y desarrollo e innovación financiados a través de donaciones de contrapartida, conforme a lo definido en el plan original.

40. ***Se ha incrementado el financiamiento para ciencia y tecnología.*** Para que la SENACYT pueda cumplir sus cometidos se incrementaron los recursos presupuestarios, que pasaron de alrededor de US$1 000 000 a US$14 millones entre 2005 y 2007, y a US$22 millones en 2008 (un incremento del 57% con respecto al año anterior). Además, la ejecución presupuestaria aumentó de alrededor del 77% en el período 2005-2006 al 93% en 2007 y 2008.

[30] La SENACYT fue creada en 1997 y la Ley 50 le confirió autonomía administrativa en diciembre de 2005. Su implementación abarca la cooperación e interrelación entre la CNCYT (Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología), la CICYT (Comisión Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación), la SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación), y 13 comisiones sectoriales que representan a los sectores público, privado, académico y social.

A ello se agrega que la proporción del presupuesto asignado a inversiones aumentó del 57% en 2004-07 al 85% en 2008. Con esos recursos la SENACYT ha financiado donaciones de contrapartida y actividades específicas de innovación en investigación y desarrollo.

41. ***Sería prematuro evaluar en profundidad el impacto.*** Como las inversiones en ciencia y tecnología tienen un prolongado proceso de maduración, y como los programas de donaciones de contrapartida y becas de SENACYT se introdujeron en época relativamente reciente, sería prematuro evaluar el impacto de esos programas. No obstante, SENACYT estima que la mayoría de los proyectos respaldados en el marco del programa de innovación, si es que no todos ellos, generarán innovaciones tecnológicas consistentes en nuevos productos, nuevos servicios o mejoras significativas de productos o servicios existentes. Más del 60% de los fondos asignados al financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo en el período 2004-09 han correspondido a los sectores de ciencias biológicas y agroindustrias, y en el mismo período se financiaron 181 proyectos relacionados con innovación y promoción de ciencia y tecnología, por un monto de US$5,8 millones. Todo ello supone un total de US$14,4 millones en proyectos financiados. Las futuras evaluaciones de impacto se verán facilitadas por una producción más expeditiva de estadísticas.

Finanzas

42. ***La situación del sector financiero de Panamá era relativamente adecuada cuando se inició la crisis, y el Gobierno adoptó prontas medidas para contener problemas potenciales.*** Un alto grado de cumplimiento de los principios básicos de Basilea puso de manifiesto la existencia de un sector financiero adecuadamente regulado, en que la calidad de los activos era satisfactoria; los préstamos no redituables representaban el 1,4% del total de los préstamos, que contaban con reservas para pérdidas del 130%. No obstante, el país enmendó la Ley de Bancos de 1998 para fortalecer la regulación y supervisión con carácter consolidado. El nuevo texto legal proporcionó instrumentos para hacer frente a la crisis. Una más estricta potestad de auditoría puso a las autoridades en mejores condiciones para comprender el impacto de la crisis y realizar su seguimiento. La mayor estrictez de los requisitos de capital y las facultades de modificar los coeficientes exigidos permitieron hacer frente a riesgos excepcionales. Se introdujeron nuevos procedimientos para manejar la situación de los bancos en dificultades. El desempeño del sector financiero sigue siendo sólido después de la crisis. El Banco respaldó esas iniciativas a través del PPD “Proteger a los Pobres”, de 2009. El sector financiero ha salido intacto de la crisis.

Resumen de resultados e impacto en términos de desarrollo

43. ***En el informe final se califica como satisfactoria la consecución de resultados correspondientes al segundo objetivo de la EAP.*** Se lograron sólidos resultados en varias esferas. La más notable ha sido la ampliación del sistema de capacitación, que ha superado las expectativas. La rápida respuesta de las autoridades y del Banco en cuanto a adopción de medidas preventivas en el sector financiero como protección frente a la crisis también ha sido

notable. La labor encaminada a simplificar la regulación a través de un enlace directo por Internet entre el Gobierno y la población abarca más de 90 transacciones y facilita el registro de las compañías, que para la mayoría de las nuevas compañías es ahora automático. Según la edición de *Doing Business* de 2010 Panamá ocupa el 77º lugar en el mundo (el 83º en 2009), siendo por lo tanto el país de América Central mejor ubicado en la escala, aunque lo superan países vecinos, como Colombia (37). Los mejores resultados obtenidos por Panamá corresponden a iniciación de una empresa (27) y comercio transfronterizo (10). Sería prematuro juzgar la eficacia de las inversiones en investigación y desarrollo. La labor prevista en la EAP en materia de transporte urbano y turismo sostenible ha sido postergada o cancelada.

Tercer pilar de la EAP: Fortalecer la gestión de las finanzas públicas

44. ***En la EAP se respaldó el establecimiento de modernos sistemas e instituciones de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP)***. El respaldo del Banco se centró en diversos ámbitos interrelacionados que abarcaron a) gestión macroeconómica y fiscal; b) creación de una sólida base institucional para la política fiscal y la gestión fiscal, que comprende la alineación de la asignación presupuestaria con las prioridades nacionales; c) prácticas de adquisiciones modernas y competitivas, y d) mayor eficacia de la Tesorería. El ambicioso conjunto de objetivos contó con el apoyo de la serie de PPD programáticos, en que también se realizó el seguimiento, así como la asistencia técnica en el marco del Préstamo de Asistencia Técnica para Políticas Públicas y del Programa de Asistencia Técnica para Gestión de la Deuda (aportado por el Departamento de Tesorería del Banco). En el Informe de la evaluación de la capacidad de gestión financiera y del diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, de 2007, se presentó el diagnóstico técnico de la mayor parte de las intervenciones. (En el gráfico 1 del apéndice se reproduce información tomada de los IFE de la serie de PPD, que es pertinente para evaluar el avance realizado en materia de GFP).[31]

Gestión macroeconómica y fiscal

45. ***El Gobierno mantuvo un marco fiscal estable en consonancia con los objetivos de la deuda y del déficit fiscal que había fijado.*** Como ya se señaló y lo confirmó la misión de supervisión del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI)[32] Panamá mantuvo una gestión fiscal prudente antes de la crisis y durante su desarrollo, con lo cual protegió la calificación crediticia internacional de su deuda. El nivel de la deuda pública se redujo, hasta llegar en 2008 al 38% del PIB, superándose así las expectativas del Gobierno. El nuevo Gobierno redujo sustancialmente el saldo de los atrasos presupuestarios aún existentes. El saldo del sector público no financiero siguió siendo positivo en los tres últimos años, pese al pronunciado incremento de las inversiones públicas, que equivalió al 7% del PIB en 2008, y al gasto social adicional efectuado, del orden de un 1% del PIB, para contrarrestar el aumento del

[31] En la matriz de resultados de la EAP se proponía utilizar los indicadores del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) para el seguimiento del avance relativo a algunos de los resultados comprendidos en este objetivo. Corresponde tener presente que en Panamá no se ha realizado ningún examen formal del PEFA. En el Informe de la evaluación de la capacidad de gestión financiera y del diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, de 2006, se hizo un balance en el marco del PEFA. En el estudio de competitividad de PPD y en la serie de PPD se realizó el seguimiento del avance tras la aplicación de una metodología similar a la del PEFA y se dio cuenta del progreso logrado. Véanse los IFE de los PPD.

[32] La misión se realizó en marzo de 2009.

costo de la vida. Estos hechos positivos resultaron posibles en virtud del entorno externo favorable existente y de las reformas fiscales implementadas en años anteriores, que dieron lugar al aumento del ingreso fiscal. Además el Gobierno logró contener el gasto corriente, mayormente reduciendo la proporción de los salarios, los déficits de seguridad social y las pensiones, pero también el monto global de los pagos de intereses. Dada esa evolución positiva, que también se reflejó en el margen del índice de bonos soberanos de mercados emergentes (EMBI) del país (véase el gráfico 1), Panamá fue uno de los pocos países latinoamericanos con acceso a los mercados internacionales de capital en 2009[33]. Las reformas respaldadas por el proyecto cumplieron un papel importante para la consecución de ese resultado global satisfactorio.

46. ***El respaldo del Banco repercutió sobre la gestión de la deuda pública, pero a Panamá le es necesario desarrollar su mercado interno de instrumentos de deuda.*** El respaldo técnico del Banco Mundial ayudó al Gobierno a conocer mejor los datos disponibles sobre la deuda y evaluar los costos y riesgos vinculados con distintas estrategias, lo que le permitió ampliar los plazos de vencimiento medios de la deuda, así como reducir los costos de obtención de préstamos. La reacción proactiva del Gobierno frente a la reducción de los recursos en los mercados internacionales de capital en el otoño de 2008, consistente en buscar financiamiento adicional de donantes e ingresar prontamente en los mercados internacionales de instrumentos de deuda, fueron signos de mayor capacidad de gestión de la deuda. En visión prospectiva, al Gobierno le sería provechoso contar con una continua evaluación del perfil, los costos y los riesgos de la deuda y la evolución del mercado local de instrumentos de deuda, lo que reviste especial importancia, dada la escala y la importancia que tiene el sistema bancario en el país.

47. ***El ingreso fiscal aumentó debido al incremento de las transferencias provenientes del Canal y de una mayor movilización del ingreso tributario debido a las reformas introducidas en la administración tributaria, que el programa de financiamiento para políticas de desarrollo respaldó.*** El ingreso público global aumentó del 15,1% del PIB en 2005 al 19,7% del PIB en 2008. La relación entre ingreso tributario y PIB, a su vez, aumentó de 8,7% en 2005 a 10,6% en 2008. Las reformas administrativas incluyeron la elaboración, por parte de la Dirección General de Ingresos (DGI), de estrategias mensuales de auditoría en que se señalan valores atípicos y potenciales incongruencias en las declaraciones. Algunos de los resultados de esas reformas consisten en que las tasas de crecimiento de la recaudación de impuestos directos pagados por personas jurídicas fueron en promedio de alrededor del 60% entre 2004 y 2008, y el número de esas entidades que presentaron declaraciones de impuestos aumentó un 14% en 2005 y 2007. Además, y conforme a lo preceptuado por la ley, todos los impuestos directos se declaran ahora electrónicamente, en forma de discos o de transferencias en línea (véase la figura G1.1). Este requisito ha creado algunas dificultades adicionales al contribuyente, en especial debido a la escasa penetración de computadoras y acceso a Internet de la población, pero ayudó a reducir el tiempo y los costos de procesamiento interno. Podría justificarse la introducción de

[33] A principios de 2009 se reanudaron en cierta medida las emisiones externas realizadas por unas pocas de las entidades soberanas más altamente calificadas de la región: Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú obtuvieron acceso a los mercados mundiales de capital. En marzo de 2009 Panamá logró colocar bonos por un monto de US$323 millones en los mercados internacionales de esos instrumentos.

reformas adicionales en materia de reembolso de impuestos, cuyo procedimiento sigue siendo engorroso tanto para la DGI como para el contribuyente[34].

Bases institucionales para la política fiscal y la gestión fiscal

48. ***En junio de 2008 se sancionó una Ley de Responsabilidad Social y Fiscal, elaborada con respaldo técnico del FMI y del Banco Mundial.*** Se basa en una ley anterior[35] y en ella se tiene en cuenta la experiencia acumulada y se establece un marco de gestión fiscal. En primer lugar se estipula que el déficit fiscal no debe superar el 1% del PIB[36], a menos que la tasa de crecimiento económico se sitúe por debajo de 1%, y que a partir de 2015 el total de la deuda pública debe ser inferior al 40% del PIB[37]. La ley contiene asimismo disposiciones encaminadas a mejorar las cuentas fiscales y aumentar la transparencia fiscal, a través del suministro de informes periódicos de cumplimiento y más amplio acceso público al marco fiscal de mediano plazo. La ley entró en vigor en enero de 2009. Como se señaló, en 2009 el déficit de Panamá no llegó al 1%. La ley establece un marco para la creación de sólidas instituciones fiscales, tales como marcos fiscales operativos de mediano plazo y presupuestación por resultados, con lo cual se procura corregir las fallas actualmente existentes.

Adquisiciones públicas

49. ***En 2006 Panamá inició un significativo proceso de modernización de su sistema de adquisiciones públicas.*** La Ley n.º 22, de 2006, inició un importante proceso de modernización en esa materia, al que dio impulso la implementación de PanamaCompra, una plataforma en línea para adquisiciones públicas, exceptuadas las de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), la Caja de Seguro Social y las municipalidades. En PanamaCompra se publica información sobre necesidades de adquisiciones del Gobierno, y desde su introducción, en diciembre de 2006, en ella están a disposición del público más de 200 000 contratos, por un monto total de alrededor de US$2500 millones (mayo de 2009)[38].

[34] Téngase presente, sin embargo, que en la edición de *Doing Business* de 2010 el sitial correspondiente a pago de tributos es bajo (173), y el número de horas requeridas no varió. En los IFE de la serie de PPD se señala que el estudio de *Doing Business* comprende una amplia gama de pagos, por lo cual quizá no refleje adecuadamente una simplificación selectiva.

[35] La ley se aprobó en 2002 pero en realidad nunca se aplicó, por falta de claros mecanismos de sanciones, y por fallas en materia de contabilidad. [¿"accountability" no se refiere a "rendición de cuentas"?].

[36] Excluida la Autoridad del Canal de Panamá.

[37] Comprende la deuda en manos de la Caja de Seguro Social, pero no comprende el Fondo Fiduciario, establecido en los años noventa para invertir el producto de operaciones de privatización.

[38] Según un reciente informe de administración de la DGCP, más de 8219 contratos públicos consistieron en pequeñas compras, de hasta US$30 000; 6928 compras directas; 281 concursos de precios; 3293 licitaciones públicas, y 31 677 órdenes de compra realizadas a través del Catálogo Electrónico de Productos y Servicios PanamaCompra.

50. **A continuación *Panamá introdujo contratos de desempeño con asistencia técnica del Banco y una serie de PPD.*** Los proveedores se postulan para lograr elegibilidad en el sistema de contratos por desempeño y, si son seleccionados, las ofertas que realicen para el suministro de bienes están continuamente a disposición de los organismos públicos a través de Internet (PanamaCompra), para la selección. Dichos organismos pueden luego escoger entre los proveedores disponibles. En Panamá, desde 2007 a esta parte se han negociado 21 contratos marco anuales[39] y, según información de las autoridades, ya se han logrado economías del orden de los US$100 millones, incluidas, por ejemplo, economías por valor de US$5 millones en materia de compras de combustibles. También se han logrado beneficios sustanciales en cuanto al período que se requiere para la adquisición de bienes; las economías van desde 59 días para compras de pequeña escala hasta 33 días para compras de mayor porte[40]. Una encuesta de 2008 mostró que la percepción del público sobre la calidad de las prácticas de adquisiciones era más favorable para el presupuesto nacional que para la Autoridad del Canal.

51. ***Para racionalizar los procesos, en julio de 2008 el Gobierno de Panamá creó la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), que se encarga de modernizar y coordinar el proceso de adquisiciones para el sector público.*** La DGCP ha venido realizando el seguimiento del nuevo sistema, y sus conclusiones confirman los logros alcanzados, especialmente a través de los contratos de desempeño. En abril/mayo de 2010 la DGCP introdujo PanamaCompra 2, que permite realizar ofertas en línea y probablemente generará economías adicionales y reducirá aún más las posibilidades de corrupción. En febrero de 2009 la DGCP publicó un Plan Estratégico de Compras Públicas, elaborado con respaldo del Banco Mundial. El contenido de la estrategia está a disposición del público[41], proporciona una hoja de ruta de las reformas necesarias para promover la digitalización de los procesos de adquisiciones del Gobierno; coordina los procesos de implementación y armonización en diversos organismos y proporciona instrumentos de seguimiento para medir el avance real obtenido.

Eficacia de la Tesorería

52. ***La ejecución del presupuesto ha mejorado, especialmente en cuanto a realización efectiva de pagos a la Tesorería.*** Con el respaldo del BID, el Gobierno está introduciendo un Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA). Para realizar el seguimiento del tiempo de procesamiento de la verificación de pagos, la Contraloría General de la República (CGR) introdujo un instrumento de información que permite detectar y eliminar estrangulamientos en procesos internos, con lo cual en la actualidad más del 97% de los pagos se verifican dentro de los 15 días que siguen a su realización (en la mayoría de los casos el plazo es de 2 a 3 días), en comparación con 67% en 2006. El tiempo que requiere el pago se ha reducido de alrededor de 175 días en 2004 a cerca de 40 en 2008. (Véase, en el apéndice, el gráfico sobre desempeño del sector público).

Resumen de resultados e impacto en términos de desarrollo

[39] Incluidos contratos renegociados.
[40] Se envía a quien la solicite información fehaciente sobre los amplios beneficios que ofrece el programa.
[41] http://www.panamacompra.gob.pa/panamacompra/AcercaDGCP/DGCP-PlanEstrategicoCompras2009.pdf.

53. ***En el informe final se califica como satisfactoria la consecución de resultados correspondientes al tercer objetivo de la EAP.*** Ha habido logros sustanciales en relación con este objetivo. Primero, las autoridades enfrentaron con destreza el impacto de la crisis, y se mantuvo el orden macroeconómico y fiscal; la calificación internacional de la deuda del país no varió. El Banco contribuyó a esos esfuerzos con respaldo presupuestario y técnico adicionales. Segundo, en un breve período (2005 a 2009) en el marco de la reforma del sistema de adquisiciones en Panamá se lograron mejoras en cuanto a diseño de instrumentos de vanguardia, que dan mayor eficiencia a los sistemas de gestión de suministros, incluidas estrategias de adquisiciones (por ejemplo, contratos marco de adquisición de combustibles). Se han consolidado firmemente las economías logradas. En abril de 2010 el país está poniendo en marcha PanamaCompra 2, que permitirá realizar ofertas en línea. Dado el avance logrado en la esfera de las adquisiciones, el Banco seleccionó a Panamá como uno de tres países de América Latina para la utilización de sistemas nacionales en operaciones del Banco. El Banco se ha mostrado muy activo en el suministro de asistencia técnica para la reforma de las adquisiciones. Tercero, la Tesorería se está mostrando más eficaz en cuanto a realización de pagos, y el tiempo que se requiere para efectuar un pago se ha reducido a alrededor de un quinto del de 2004. Por último, la Ley de Responsabilidad Fiscal establece una plataforma para que el Gobierno de Panamá, bajo la conducción del Ministerio de Finanzas, modernice aún más los procesos de planificación y presupuestación, logre mejoras en cuanto a seguimiento y evaluación e introduzca paulatinamente una presupuestación basada en el desempeño. El Banco, conjuntamente con el FMI, proporcionó asistencia técnica para el diseño de esa ley. El nuevo Gobierno se ha comprometido a seguir trabajando en ese sentido, por lo cual es probable que lo logrado en el marco de esta EAP resulte sostenible.

Cuarto objetivo de la EAP: **Mejorar la obtención de servicios de salud, nutrición y educación por parte de los pobres.**

54. ***A través de la EAP se procuró contribuir a mejorar, por cuatro vías, la situación de los pobres en cuanto a la obtención de servicios de salud, nutrición y educación*****:** ampliación del acceso a servicios básicos de salud y nutrición para familias pobres (a través del Proyecto de Protección Social recientemente aprobado, y del Proyecto de Salud programado), aumento del suministro de agua limpia y saneamiento en forma sostenible en comunidades de bajos ingresos (a través del Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento para Comunidades de Bajos Ingresos, recientemente aprobado), y diversas intervenciones encaminadas a mejorar la educación y el acceso, desde el nivel preescolar hasta la educación secundaria (a través del Segundo Proyecto de Educación Básica en curso y del nuevo proyecto de educación programado).

55. ***El Banco Mundial contribuyó a la ampliación de la cobertura de la educación preescolar y secundaria.*** El Segundo Proyecto de Educación Básica y su operación de Financiamiento Adicional (préstamo del BIRF LN 7032-PA/7483-PA) representaron una significativa contribución para el mejoramiento de la cobertura de la educación preescolar y secundaria. La cobertura de educación preescolar para los niños de 4 a 5 años de edad de todo el país aumentó del 31% en 2001 al 61% en 2007, en tanto que el número de inscriptos en esa categoría de edades aumentó, como consecuencia del proyecto, de 55 369 a 92 900 en el mismo

período, es decir en 38 500 niños. La cobertura en el nivel de secundaria también se incrementó como consecuencia de este proyecto. En el período 2000-07 la matrícula neta aumentó del 58,5% a 64,6% en la educación secundaria (12 a 17 años). El número de Telebásicas establecido por el proyecto fue 3,8 veces mayor que el objetivo fijado en la etapa de evaluación (pasó de 30 a 114). En consecuencia, el número de alumnos graduados de primaria en zonas rurales con la posibilidad de proseguir su educación en el ciclo básico de secundaria (grados 7 a 9) pasó de 0 al comienzo del proyecto a 17 211 en 2008.

56. ***Un importante subproducto de la nueva política de capacitación y formación de destrezas es que el INADEH está complementando el sistema de educación con el fin de llegar a grupos sociales y zonas geográficas anteriormente desprovistas de servicios.*** El INADEH trabaja en estrecha relación con universidades para la creación de una interrelación mutuamente beneficiosa con entidades del sector privado y elaborar normas de certificación reconocidas para ocupaciones selectivas para las que existe alta demanda. El INADEH implementa su Plan Nacional de Capacitación Técnica en gran medida utilizando centros de educación técnica secundaria del Ministerio de Educación, que respalda a través de inversiones (cerca de 20 millones). Algunas universidades reconocen créditos por cursos técnicos patrocinados por el INADEH. Además, el Instituto —en lo que constituye un esfuerzo excepcional— está llegando a comunidades indígenas y otros grupos sociales menos privilegiados (padres y madres solteros y jóvenes desempleados), con el fin de hacerlos participar en sus programas y adaptar sus cursos en beneficio de esas comunidades.

57. ***El Gobierno entrante no quiso seguir recibiendo asistencia del Banco en materia de educación.*** El Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica se dejó sin efecto antes de que comenzara a ejecutarse. Ese proyecto, que había sido diseñado de modo de contribuir a mejorar la calidad de la educación, se consideraba sumamente pertinente, ya que una evaluación de 2005 (SINECA) había mostrado que el 50% de los alumnos de 3º y 6º grados obtiene calificaciones de "deficiente" en todas las materias, y que el porcentaje aumentaba hasta llegar al 70% en Español, y al 85% en Matemáticas entre los alumnos de 9º y 12º grado. Se informó que el actual Gobierno utilizará otros enfoques para corregir esas fallas; por ejemplo hará hincapié en colegios-imán, para lograr mejoras cualitativas.

58. ***La EAP comenzó a trabajar en ámbitos de la salud y la nutrición en que los indicadores, en Panamá, iban a la zaga del promedio del desempeño de América Latina.*** El Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud, que comenzó a ejecutarse en diciembre de 2008, contribuye a la prestación de un conjunto de servicios de atención básica de la salud a través de equipos móviles en zonas rurales no pertenecientes a regiones autónomas indígenas, respaldando el programa denominado Estrategia de Extensión de Cobertura (EEC). El proyecto financia pagos de capitación a las oficinas de salud regionales para que estas organicen los equipos móviles que prestan los servicios. Al final de 2009 la mayoría de las oficinas de salud regionales estaban prestando servicios a través de esos equipos. Además el Proyecto de Protección Social está financiando equipos móviles que prestan un conjunto de servicios básicos de salud y nutrición en zonas indígenas desprovistas de acceso a la red fija de servicios de salud. La cobertura se estima en 290 000 personas.

59. ***En el contexto del Financiamiento para Políticas de Desarrollo y utilizando el respaldo técnico del Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud y el Proyecto de Protección Social, el Ministerio de Salud amplió la cobertura geográfica del conjunto de servicios de salud que se dispensan en zonas aisladas y pobres, a través de una inclusión más amplia de regiones anteriormente subatendidas.*** Para ello se mejoró el mecanismo de focalización del programa de la Estrategia de Extensión de Cobertura (EEC) de modo de cubrir a comunidades que distan más de una hora de viaje de un centro de salud dotado, como mínimo, de un médico y una enfermera. En las zonas indígenas (comarcas), el Ministerio de Salud identificó a las comunidades elegibles y asignó a un prestador de servicios de salud para cada una. En 2008 más de 400 000 familias (incluidas las 290 000 arriba mencionadas) se vieron beneficiadas por el paquete de servicios de salud para zonas rurales, incluidas las comarcas indígenas. Además el Gobierno incluyó en el paquete de servicios de salud básica para comunidades pobres y aisladas un componente general de nutrición, que forma parte del Plan Nacional para Combatir la Desnutrición Infantil (2008-15) producido por el Ministerio de Salud y la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN). El plan confirma la inclusión de un paquete integrado de servicios de nutrición en el conjunto básico de servicios de salud preventiva y promoción de la salud proporcionado por la Estrategia de Extensión de Cobertura (EEC), lo que da mayor sostenibilidad a la iniciativa.

Resumen de resultados e impacto en términos de desarrollo:

60. ***En el informe final se califica como moderadamente satisfactoria la consecución de resultados correspondientes al cuarto objetivo de la EAP.*** En materia de educación, el Banco contribuyó a aumentar la matrícula en educación preescolar y secundaria (2000-07). La falta de información actualizada impide evaluar las tendencias nacionales recientes, pero todo parece indicar que el Gobierno se fijó metas excesivamente ambiciosas en materia de educación. Como se señaló, subsisten significativas preocupaciones con respecto a la calidad de la educación. En el diseño inicial de la EAP se preveía la iniciación de suministro de respaldo en salud y educación, previéndose la obtención del grueso de los resultados con esas intervenciones (salud, asistencia social, agua) en el curso de la siguiente estrategia, pero la crisis llevó al Gobierno a operar más enérgicamente en la esfera de la salud y la nutrición mediante enfoques innovadores recomendados y respaldados por el Banco: el Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en el Sector de la Salud y el Proyecto de Protección Social. El respaldo en la esfera de la salud y la nutrición se realiza utilizando la infraestructura del TMC para focalizar mejor las intervenciones. El Banco está en condiciones de ayudar a las autoridades a intensificar sus esfuerzos en materia de salud y nutrición. Por último, la continua exclusión de las poblaciones indígenas rurales sigue siendo un motivo crucial de preocupación al que seguirá siendo necesario prestar atención, incluso a través de un examen crítico de los actuales enfoques.

Calificación global de los resultados

61. ***En el informe final se califica como satisfactoria la consecución de resultados correspondientes a los objetivos de la EAP.*** En él se califica como satisfactoria la consecución de tres de los objetivos, y como moderadamente satisfactoria la de otro objetivo, lo que justifica la calificación global de satisfactoria, que coincide con la propuesta por los IFE para la serie de

préstamos de competitividad y desarrollo de la gestión de las finanzas públicas. En conjunto, la calificación de la EAP se justifica, ya que dicha estrategia contribuyó al logro de importantes objetivos del programa del Gobierno, tales como desarrollo y puesta en funcionamiento de un programa de asistencia social amplio y adecuadamente focalizado; simplificación de la interconexión entre el Gobierno y el público; puesta en acción de un exitoso programa de capacitación; modernización de los sistemas de adquisiciones públicas; introducción de una Ley de Responsabilidad Fiscal, así como enfoques innovadores para tratar de corregir fallas en materia de salud y educación. Corresponde admitir que en algunas esferas (productividad rural, ecoturismo) el progreso no colmó las expectativas, lo que obedeció en parte a que hacer frente al impacto potencial de la crisis se convirtió en una prioridad, y en parte a que, para comenzar, el programa era excesivamente ambicioso.

IV. Desempeño del Banco

62. ***Los nuevos recursos aprobados durante el período no alcanzaron los objetivos iniciales de asignación de una suma comprendida entre US$390 millones y US$465 millones.*** El Banco aprobó el otorgamiento de US$370 millones durante el período de la EAP; de ese total, US$255 millones correspondieron a operaciones de respaldo presupuestario. Se canceló el proyecto de educación de US$35 millones. Se dieron de baja del inventario tres proyectos (los de acceso a la tierra, microfinanciamiento rural y turismo sostenible). Las operaciones de Transporte Urbano, el Segundo Proyecto de Protección Social y el Segundo Programa de Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas se llevarán a cabo como parte de la próxima estrategia. Actualmente se están ejecutando seis proyectos.

63. ***En el Informe de Situación el Banco introdujo ajustes en el programa de financiamiento de la EAP, a fin de dar a Panamá más firme respaldo para que pueda responder a las perturbaciones económicas mundiales.*** Específicamente, se incrementó la liquidez disponible para hacer frente a necesidades actuales y potenciales de realización de gastos. Para ello se incrementó en US$25 millones el Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo, con lo cual el total llegó a US$100 millones, y se acordó que en el ejercicio de 2009 se procesaría un tercer PPD, por un monto de US$80 millones, originalmente concebido como optativo. El PPD de tramo único (Proteger a los Pobres) brindó oportuno respaldo al Gobierno para proteger a grupos vulnerables en el contexto de la crisis económica mundial y así mitigar el impacto de las perturbaciones económicas sobre los pobres y reducir los riesgos de una potencial crisis bancaria.

64. ***El desempeño de la cartera en el ejercicio de 2009-10 se deterioró durante la transición política, pero se prevé que ese efecto sea temporal.*** La cartera, que había crecido hasta abarcar ocho proyectos en el ejercicio de 2009, se estabilizó, con cinco proyectos y una donación del FMAM al final del período de la EAP (al cierre del ejercicio de 2010). El saldo no desembolsado aumentó de US$84,9 millones al comienzo del ejercicio de 2008 a US$153,2 al comienzo del ejercicio de 2011. En el período de la EAP el desempeño de la cartera se deterioró debido a efectos temporales de restricciones fiscales experimentadas por el Gobierno de Panamá que redujeron la actividad en el ejercicio de 2009, y a la transición política de mediados de 2009. El nuevo Gobierno electo en mayo de ese año asumió sus funciones el 1 de julio de 2009. En la

mayoría de los casos, los funcionarios gubernamentales y consultores que trabajaban directamente en la ejecución de proyectos financiados por el Banco siguieron contratados hasta el final de 2009 y luego, en varios casos, fueron sustituidos. A junio de 2010 las dos operaciones que experimentaron los cambios más significativos de personal de ejecución del proyecto —el Proyecto de Productividad Rural y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento para Comunidades de Bajos Ingresos— aún no han recuperado su nivel de desempeño anterior en materia de ejecución. Pese a los efectos de la transición en materia de ejecución, el nuevo Gobierno ha confirmado el hecho de que la cartera de proyectos financiados por el Banco está adecuadamente alineada con las prioridades del nuevo Gobierno[42]. El Banco prevé que el continuo e intensivo respaldo en materia de supervisión y creación de capacidad reducirá nuevamente a cero el número de proyectos en riesgo de la cartera a más tardar en enero de 2011, y que el coeficiente de desembolso aumente hasta superar el 20% en el ejercicio de 2011.

Cuadro G1.3: Desempeño de la cartera, NEP para los ejercicios de 2006-07 y EAP para los ejercicios de 2008-10

	Nota de la estrategia provisional, ejercicios de 2006-07		**Estrategia de alianza con el país, ejercicios de 2008-10**		
Ejercicio	2006	2007	2008	2009	2010
Número de proyectos	4	5	7	8	6
Monto de compromisos (millones de US$)	US$100,5	US$144,8	US$204,5	US$244,5	204,5
Saldo no desembolsado (millones de US$)	US$60,3	US$57,34	US$84,9	US$123,8	US$141,1
Desembolsado en el ejercicio (millones de US$)	US$8,9	US$17,9	US$20,9	US$20,9	22,5
Coeficiente de desembolso	14,8%	31,2%	24,6%	16,9%	16,0%
Número de proyectos con problemas	1	0	0	1	2
Porcentaje de proyectos en riesgo	33,3%	0	0	11,1%	33,3%

65. ***El Banco trabajó en estrecha relación con ambos Gobiernos para ayudar a reducir al mínimo el impacto de la transición en la cartera.*** La implementación de esta última abarcó dos períodos de gobierno. El Banco llevó a cabo en marzo de 2009 un examen de los resultados de las

[42] Una excepción fue el proyecto sobre Calidad de la Educación, que el Gobierno no consideró adecuadamente alineado con su nueva estrategia de educación.

operaciones de la cartera en Panamá, para establecer parámetros de avance, identificar problemas y elaborar planes para la transición; entre otras cosas verificando que los manuales operativos y los archivos de proyectos estuvieran actualizados. Durante el período de transición, el Gobierno entrante accedió a mantener el personal de proyectos contratado hasta el final del año calendario, para respaldar la continuidad en la ejecución. Se llevó a cabo un examen de los resultados de las operaciones de la cartera con el nuevo Gobierno en diciembre de 2009, y en enero y marzo de 2010 se elaboraron "minirevisiones" de los resultados de las operaciones de la cartera . Lamentablemente, esos esfuerzos no fueron suficientes para proteger la cartera en el corto plazo, pero han contribuido a crear una asociación con nuevas contrapartes en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y en los ministerios de línea, lo que según se prevé respaldará un más sólido desempeño de la cartera a lo largo del tiempo.

66. ***Se ejecutaron AAA de calidad congruente con el programa de la EAP.*** El programa de AAA fue pequeño, pero eficaz. El Memorando Económico sobre el País y la Evaluación del Clima para la Inversión (MEP/ECI) proporcionaron antecedentes para las operaciones de respaldo presupuestario y enriquecieron el diálogo con el Gobierno en las esferas abarcadas por el Memorando Económico sobre el País: clima para la inversión, ajuste al libre comercio, educación y capacitación, y protección social. Sus mensajes, racionalizados aún más en las Notas sobre Políticas, contribuyeron al diálogo con el nuevo Gobierno e influyeron favorablemente sobre la EAP, en cuanto a sostenibilidad de algunos de sus aspectos básicos. El borrador del Informe de Evaluación de la Pobreza contiene información actualizada sumamente necesaria y valiosa con respecto a las tendencias de la incidencia de la pobreza, y advierte sobre la necesidad de continua vigilancia, pues esa incidencia sigue siendo elevada en las zonas rurales y en la población indígena. La Evaluación de la pobreza basada en la encuesta sobre el estudio de medición de los niveles de vida (EMNV) de 2008 está proporcionando valiosa información actualizada sobre las principales tendencias vinculadas con la reducción de la exclusión y la desigualdad, que constituye uno de los desafíos básicos en el país. Se completó el Examen ambiental.

67. ***En el marco de resultados se destacaron las principales esferas de participación, pero la atención se centró mayormente en productos, más que en efectos directos.*** Por tratarse de un programa reciente, es razonable que buen número de resultados tuvieran esa característica, pero es necesario centrar la atención en los efectos directos para calibrar con precisión la eficacia del paquete global de la EAP. En esta, por ejemplo, se hizo hincapié en la inclusión y en un crecimiento de amplia base, pero el sistema de seguimiento no hace posible una evaluación directa del impacto, aunque hay indicios de avance en la dirección apropiada. Además, algunos de los resultados propuestos no permitieron calibrar plenamente la contribución del Banco. Un ejemplo específico: para el primer objetivo estratégico en la EAP se propuso como resultado el enunciado en estos términos: "El Gobierno utiliza mapas actualizados de pobreza para actualizar la información en el sistema de administración usado para focalizar el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas 'Red de Oportunidades'", lo que no capta enteramente el alcance, más amplio, de la participación del Banco, ni el impacto de los esfuerzos realizados.

68. ***En el informe de situación se resume con exactitud la respuesta del Banco a la crisis y, en algunos casos, se prevén ajustes en el marco de resultados para atender expectativas más realistas.*** Dicho informe proporcionó un análisis concienzudo de los hitos enmarcados en la

EAP. También se tuvo en cuenta el avance hacia los resultados propuestos de la EAP, mediante el ajuste de los objetivos, para que reflejaran ese progreso.

69. ***En la EAP se identificaron correctamente los riesgos en tres esferas: económica, política y de desempeño de la cartera.*** Los riesgos que identificó la EAP fueron pertinentes, pero sus características cambiaron durante la ejecución. La crisis económica mundial de 2008 y 2009 resultó más profunda y duradera de lo esperado, lo que planteó desafíos significativos para Panamá, dado el alto nivel de integración del país con la economía mundial. Panamá estaba en condiciones apropiadas para resistir a la crisis debido a las medidas anteriormente adoptadas en materia de fortalecimiento fiscal, adecuada gestión macroeconómica, así como regulación del sector financiero y mejoramiento de los mecanismos de focalización de la asistencia a los pobres, ámbitos todos en que contó con la contribución del programa del Banco. Sobre esas sólidas bases el Gobierno, con la asistencia de sus asociados para el desarrollo, incluido el Banco Mundial, hizo frente en forma diestra a la crisis. La desaceleración económica es mucho menor que en países similares. El hecho de que la EAP se haya diseñado como programa trienal ayudó a realizar la gestión del riesgo vinculado con modificaciones de prioridades de desarrollo de un Gobierno a otro. Las cancelaciones de proyectos realizadas son un signo del cambio de prioridades y enfoques; en situaciones como esta, las cancelaciones son preferibles a una ulterior ejecución insatisfactoria. El riesgo, más sustancial, de sostenibilidad de las iniciativas básicas en el marco de esta EAP, se ha manejado a través del diálogo, con la ayuda de las notas sobre políticas.

70. ***El informe final califica como satisfactorio el desempeño del Banco.*** Varios factores justifican esa conclusión. En primer lugar, el Banco logró volver a operar en Panamá estableciendo un diálogo eficaz y generador de confianza que se ha mantenido bajo el nuevo Gobierno. El diseño de combinación de la NEP y la EAP resultó eficaz. La NEP se preparó rápidamente, con lo cual proporciona asistencia al Gobierno prontamente y al mismo tiempo contribuye a sentar las bases para una participación a largo plazo. La NEP aportó una importante labor analítica de antecedentes y promovió un diálogo productivo. En consecuencia, a la fecha en que la EAP comenzó a realizarse se habían puesto en marcha las principales iniciativas que el programa respaldaba, lo que dio mayor pertinencia a los esfuerzos de la EAP. En segundo lugar, el respaldo del Banco para Panamá en respuesta al impacto de la crisis mundial fue oportuno y estuvo adecuadamente focalizado. Ayudó al país a soportar el impacto: la economía de Panamá creció en 2009, contrariamente a lo ocurrido en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Fue especialmente oportuno el apoyo proporcionado a través de la operación de respaldo presupuestario “Proteger a los Pobres de la Incertidumbre Económica Mundial”, que se centró en el sector financiero y mitigó el impacto experimentado por los pobres debido a la crisis. En tercer lugar, el Banco cumplió un papel productivo como institución de conocimientos, ya que contribuyó al diseño institucional de las principales iniciativas del Gobierno en el marco del respaldo de la EAP (TMC, adquisiciones, responsabilidad fiscal, capacitación, etc.). El enfoque adoptado mejoró la imagen del Banco, no solo como institución financiera sino como fuente de productos de conocimiento. Cuarto, el Banco realizó una eficaz labor con otros asociados para el desarrollo, en especial el BID, como en el programa TMC.

Enseñanzas

71. ***El desafío, para la EAP, consiste en basarse en los fundamentos establecidos por la exitosa reinserción del Banco Mundial en Panamá tras cerca de cinco años de escasa presencia.*** La estrategia consistente en comenzar con una NEP y hacer hincapié tempranamente en AAA contribuyó a dar un sólido diseño a la EAP y a operaciones individuales; especialmente al financiamiento para políticas de desarrollo. La NEP contribuyó a alinear la EAP con la estrategia del Gobierno en ámbitos con los que el país está muy identificado y en que se habían puesto en marcha las principales iniciativas. Las enseñanzas que a continuación se mencionan revisten importancia para el diseño y la ejecución de la próxima EAP.

72. ***La armonización con el ciclo político puede mejorar la ejecución de una EAP***, ya que facilita el manejo de los cambios de prioridades de desarrollo de un Gobierno a otro, contribuyendo a reducir el número de proyectos aprobados con escasa identificación. Esta estrategia puede ser aun más eficaz si la complementa la ejecución inicial de nuevas operaciones, para que estas pueden comenzar a ejecutarse tempranamente, dado, en especial, el desfase entre aprobación y plena ejecución. Al mismo tiempo, la continuidad de las iniciativas emprendidas en el marco del programa puede fortalecerse mediante la difusión de resultados y un continuo diálogo con una amplia base de interesados del país, para dar solidez a un consenso en torno a la estrategia de desarrollo.

73. ***La utilización estratégica de sinergias entre diferentes componentes del programa puede contribuir a dar mayor eficacia al respaldo del Banco, especialmente cuando la contribución financiera relativa del programa es reducida.*** La EAP logró fortalecer la obtención de resultados creando sinergias entre diversos componentes del programa. Las AAA, por ejemplo, proporcionaron sólidos antecedentes para el diálogo y el diseño de operaciones aprobadas en el período de la EAP. Las operaciones de asistencia técnica (sector público, asistencia social, salud) ayudaron a diseñar y medir las principales iniciativas del programa (TMC, adquisiciones, etc.). El contexto institucional del TMC ayudó a focalizar mejor otros programas de asistencia social. La eficacia del financiamiento para políticas de desarrollo se vio favorecida por la calidad y la cobertura de las AAA y por los diseños enmarcados en la asistencia técnica. Se reforzará el impacto de la próxima EAP haciendo continuo hincapié en que los distintos programas se complementen mutuamente en las fases de diseño y ejecución.

74. ***Una supervisión más estricta dio lugar a mejores resultados de la cartera y redujo el efecto de una escasa capacidad de ejecución.*** En el período de la EAP la ejecución de la cartera se vio afectada por el proceso de reinserción del Banco en Panamá (juventud de la cartera, establecimiento de sistemas de ejecución, etc.) y por la transición política. Una supervisión intensiva contribuyó a identificar y hacer frente a estrangulamientos, incluidos los relacionados con procedimientos de adquisiciones. Además, un estrecho diálogo con el MEF redujo el número de reasignaciones presupuestarias imprevistas y permitió introducir modificaciones en los planes de los proyectos con el fin de reducir al mínimo el impacto desfavorable en el desarrollo. Para profundizar los resultados en términos de desarrollo, facilitar la ejecución y calibrar mejor el impacto (deseado y no deseado), los equipos de proyectos deberían reforzar el diálogo con los beneficiarios de estos últimos y con las autoridades.

75. ***La atención centrada en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los resultados mejora el diálogo sobre el desarrollo y sirve para calibrar los avances en términos de***

desarrollo y la contribución del Banco a los resultados. Si bien en algunos casos los resultados propuestos en las EAP anteriores se centraron en indicadores intermedios, se dispuso de una labor analítica para realizar el seguimiento del impacto; por ejemplo la encuesta del EMNV, que permitió evaluar la precisión de la focalización del TMC. No obstante, como esto quizá no siempre ocurre, es importante garantizar la calidad y generalidad del marco de resultados. Cabe prever que cuando el programa establecido con Panamá madure puedan centrarse los resultados de la EAP en los efectos directos en el desarrollo, en lugar de hacerlo en los productos. En el marco de resultados deberían tenerse en cuenta las principales preocupaciones estratégicas previstas en la EAP, incluida la compatibilidad entre la matriz de resultados y las prioridades enunciadas en el texto principal del documento de la EAP. Además es importante tener la certeza de que es posible realizar el seguimiento del marco de resultados, y que esa labor en efecto se realice regularmente y se utilice en el diálogo con el Gobierno.

76. ***En Panamá, el Grupo del Banco Mundial puede llevar a cabo una labor sumamente eficaz si se concentra en el suministro de una combinación de financiamiento, asistencia técnica y productos relacionados con los conocimientos.*** La experiencia obtenida en Panamá muestra que la asistencia del Banco es más pertinente cuando el suministro de operaciones de financiamiento se ve respaldado por productos relacionados con los conocimientos. A su vez, las operaciones técnicas deben seguir esforzándose en elaborar diseños de alta calidad, que incorporen enseñanzas provenientes de experiencias en otros países, como se ha hecho en la operación de TMC, en que Panamá absorbió enseñanzas de otros programas y a continuación creó uno de los programas mejor focalizados de la región de ALC. Además, experiencias positivas obtenidas en Panamá, por ejemplo en la esfera de las adquisiciones públicas, enriquecen la base de conocimientos del Banco, que permiten a este ayudar a otros países. Un sólido programa de AAA ha contribuido también al diseño del financiamiento para políticas de desarrollo, instrumento probadamente útil en Panamá para respaldar la consecución de prioridades gubernamentales clave.

Cuadro G1.4: Aspectos destacados del avance del programa gubernamental al que contribuyó la NEP

Visión estratégica de Panamá 2004-09			
Primer pilar Reducción de la pobreza y la desigualdad	**Segundo pilar** Promoción del crecimiento económico y el empleo	**Tercer y quinto pilares** Reforma de las finanzas públicas y modernización del Estado	**Cuarto pilar** Desarrollo del capital humano
Aspectos destacados del avance del programa y políticas gubernamentales a los que contribuyó el Banco Mundial			

• Mapas de pobreza actualizados y utilizados para focalizar la asistencia social • TMC adecuadamente focalizado y puesto en marcha en el contexto de la *Red de Oportunidades* • Regularización de tierras rurales avanzada: catastro de 6300 propiedades rurales en Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro realizado, y dos zonas indígenas consolidadas • Zonas protegidas formalizadas y gestión mejorada • Orientación del crecimiento de la exportación para respaldar la productividad rural	• Tratados de libre comercio negociados con Estados Unidos y también con Chile, Taiwán y Singapur • Mejoras significativas logradas en bases de datos de datos estadísticos macroeconómicos y sistemas de información para patentes, marcas de fábrica y reglamentos técnicos • Política de transporte urbano elaborada	• Déficit del sector público no financiero inferior al 1% del PIB en 2006 • Deuda pública consolidada de menos del 58% en 2006 • Mayor disponibilidad de información pública sobre desempeño fiscal • Significativa disminución de la acumulación de gastos pendientes del Gobierno central al cierre del ejercicio • Introducción de un marco presupuestario de mediano plazo • Sanción de la Ley 22, de modernización de las prácticas de adquisiciones • El 90% de las oficinas públicas publican sus actividades de adquisiciones en PanamaCompra (sistema transparente de adquisiciones electrónicas)	• Cobertura de la educación preescolar ampliada del 31% en 2004 al 55% en 2005 a través de la expansión de enfoques no formales • Acceso a la educación primaria y secundaria ampliada en zonas rurales e indígenas pobres a través de becas y programas de educación a distancia • Educación intercultural bilingüe llevada adelante para los tres principales grupos indígenas (Kuna, Emberá y Ngäbe)

Cuadro G1.5: Cursos del INADEH: Evolución en años y regiones

	Y 2006		Y 2007 (1)		Y 2008 (2)		Y 2009 (3)	
PROVINCES	COURSES	GRADUATES	COURSES	GRADUATES	COURSES	GRADUATES	COURSES	GRADUATES
TOTAL	**2,683**	**42,021**	**9,439**	**191,723**	**11,023**	**211,230**	**3,520**	**50,827**
BOCAS DEL TORO	142	2,377	463	8,407	405	6,466	107	1,493
COCLƒ	190	3,124	540	13,109	492	8,167	166	2,447
COLÎN	229	3,712	672	11,956	347	5,764	200	2,653
CHIRIQUê	285	4,415	1,215	24,035	1,850	30,179	424	5,812
DARIƒN (4)	46	740	151	2,182	124	1,735	36	457
HERRERA	119	1,709	404	7,938	389	5,919	109	1,519
LOS SANTOS	127	1,923	350	6,976	313	4,875	148	2,153
PANAMç	1,124	17,887	4,744	100,396	6,122	134,084	1,904	25,328
VERAGUAS	398	5,780	832	14,111	701	9,921	292	3,844
KUNA YALA (5)	23	354	68	1,170	80	1,332	6	21
COMARCA EMBERA (5)				357	80	1,051	13	135
COMARCA NGOBE (5)				1,086	120	1,737	33	407
VIRTUAL							82	4,558

1) Datos preliminares al 31 de dic. de 2007
2) Datos preliminares al 31 de dic. de 2008
3) Datos preliminares al 31 de dic. de 2009
4) Alto nivel de población indígena
5) Comunidades indígenas

Fuente: Base de datos CEZANNE

Cuadro G1.6: EAP versus informe final

EAP	Informe final
Ejercicio de 2008	
Competitividad y GFP, PPD 1 (US$75 millones)	**Ejercicio de 2008: US$75 millones. Monto total desembolsado: US$ 75,0 millones**
Educación III (US$30 millones)	**Ejercicio de 2009 US$35 millones (cancelado)**
Salud (US$30 millones)	**Ejercicio de 2009: US$40 millones. Monto total desembolsado: US$6,9 millones. Monto total no desembolsado: US$33,1 millones**
Ejercicio de 2009	
Competitividad y GFP, PPD 2 (US$75 millones)	**Ejercicio de 2009: US$100 millones. Monto total desembolsado: US$100,0 millones**
Acceso a la tierra (US$45 millones)	(cancelado)
Microfinanciamiento rural (US$25 millones)	(cancelado)
Turismo sostenible (US$30 millones)	(cancelado)
Ejercicio de 2010	
PPD optativo (US$75 millones)	**Ejercicio de 2009: PPD Proteger a los Pobres, (US$80 millones). Monto total desembolsado: US$80 millones**
Transporte urbano (US$50 millones)	Ejercicio de 2011: Preservación de activos viales (US$110,0 millones). En preparación
Protección Social II (US$20 millones)	Se trasladará a la próxima EAP
Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas 2 (US$10 millones)	Se trasladará a la próxima EAP

Nota: Los proyectos en negrita se han ejecutado.

Cuadro G1.7: Resumen de servicios no financieros – Panamá

Al 30/06//2010

Producto	*Ejercicio de terminación*	*Costo (miles de US$)*	*Destinatarios*	*Objetivo*[b]
Terminaciones recientes				
Estudio sobre desarrollo urbano	Ejercicio de 2007	335	G,B,PD	KG,PD,PS
Memorando económico sobre el país/Evaluación del clima para la inversión	Ejercicio de 2008	150	G,B,PD	KG,PD,PS
Análisis ambiental del país	Ejercicio de 2008	165	G,B,PD	PD,PS
Notas sobre políticas	Ejercicio de 2009	100	G,B,PD	PD
Informe sobre la observancia de los códigos y normas	Ejercicio de 2010	90	G,D,B,PD	KG,PS
Evaluación de la pobreza (borrador)	Ejercicio de 2010	191	G,D,B,PD	KG,PD,PS

Cuadro G1.8: Marco de resultados de la EAP – Informe final

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
Primer objetivo de la EAP: Reducir la pobreza, especialmente entre los pobres rurales y los grupos indígenas				
Primer pilar: Reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso - Los niveles de pobreza se reducen del 37% en 2003 al 32% en 2009. - La pobreza indígena se reduce del 98% en 2003 al 80% en 2009. - El multiplicador de la brecha de ingresos se reduce entre quintiles de 42 a 35 entre 2004 y 2009	El Gobierno utiliza mapas de pobreza actualizados para actualizar la información en el sistema de administración usado para focalizar las transferencias monetarias condicionadas de la Red de Oportunidades. .	EMNV de 2008 completado y datos básicos aprobados definitivamente; datos de pobreza publicados. Serán seguidos por un nuevo mapa de pobreza, perfil de la pobreza y reseña descriptiva básica. El programa de TMC abarca el 11% de la población y se vincula con la prestación de más amplios servicios de salud y educación. Se ha mantenido o incrementado el valor real del TMC mensual ajustado en función del índice de precios al consumidor. No menos de dos programas sociales están utilizando la base de datos del programa TMC de la Red de Oportunidades para identificar a beneficiarios pobres.	**Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas** (en curso) **Proyecto de Protección Social** (en curso) **Evaluación de la pobreza (AAA) (se está preparando; se llevará a cabo en el ejercicio de 2010)** **Proyecto de Protección Social** (en curso) **Evaluación de la pobreza (AAA) (se está preparando; se llevará a cabo en el ejercicio de 2010)**	La pobreza se ha reducido en consonancia con los objetivos del Gobierno, pero sigue siendo alta en zonas rurales y entre las comunidades indígenas, en que además es sumamente profunda. El TMC (asistencia social focalizada vinculada con salud y educación) ha sido establecido y ampliado como consecuencia de la crisis. Cabe prever que a través de un análisis sobre el impacto efectivo práctico y la utilización de la última encuesta del EMNV, de 2008, se logrará una mayor eficacia.

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
	La eficiencia del organismo encargado de la tierra ha mejorado, tal como lo indican: • El tiempo y el costo de registro de una parcela, que se reduce a 24 horas y a US$2, respectivamente, por transacción • Catastro de 50 000 propiedades rurales en Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro realizado, así como el registro de 12 000 inmuebles rurales No se prevén efectos directos en esta EAP en el marco del Proyecto de Productividad Rural ni de su proyecto paralelo del FMAM.	Comentarios: Proyecto piloto de SIICAR listo, pero no completado, lo que impide medir con precisión el indicador. Se estiman 72 horas y US$30 (según el estudio de costos internos realizados a la fecha de la reestructuración, es decir 2004). **En Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro se ha realizado el catastro de 56 550** parcelas (113%) y se han expedido 12 422 títulos (104%).	**Proyecto de Administración de Tierras** (en curso) **Proyecto de Productividad Rural (FMAM)** (en curso) **Proyecto de Productividad Rural** (en curso)	No es fácil obtener información para conocer el impacto de la labor de titulación de tierras sobre la productividad rural.
Segundo objetivo de la EAP: Promover un crecimiento económico de amplia base				

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
Segundo pilar: Promoción del crecimiento económico y el empleo - La inversión en capital fijo nacional/ PIB aumenta del 17% al 25% - La exportación real neta per cápita se incrementa de B/1250 en 2004 a B/1650 en 2009	La racionalización y una mayor transparencia harán que a las empresas les lleve menos tiempo cumplir las normas regulatorias del Gobierno, como lo indican: • El aumento de la cobertura del portal de Internet PanamaTramita (200 transacciones en línea disponibles, en comparación con 75 en junio de 2007). • Reducción de costos de Doing Business en Panamá medidos por el Banco Mundial hasta fines de 2008 (tiempo necesario para iniciar una empresa reducido de 19 a 5 días; tiempo necesario para la exportación reducido de 16 a 10 días, y tiempo dedicado a preparar, declarar y pagar tributos también reducido).	• **Objetivo revisado —90 transacciones en línea a más tardar al final de 2008— alcanzado**[43] • **Doing Business 2009: Indicadores reducidos a 13 y 9 días, respectivamente** El rango en cuanto a iniciación de una empresa bajó de 17 a 27, aunque el número de días necesario se redujo de 18 en 2008 a 12 en 2010. El costo, expresado como porcentaje del ingreso per cápita, bajó del 13% en 2008 a 10,3% en 2010. Leve disminución, de 8 a 10, en cuanto a comercio transfronterizo, y el tiempo se reduce a 10 días, en consonancia con el objetivo.	**Competitividad y PPD I y II para GFP (cerrados)** **Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas** (en curso) ***** **Memorando económico sobre el país/Evaluación del clima para la inversión (AAA) (cerrado)**	Se ha logrado un significativo avance en cuanto a simplificación de la interrelación entre el Gobierno y el público, con reducción del tiempo y los esfuerzos necesarios para cumplir los requisitos regulatorios. Una evaluación del impacto práctico ayudaría a realizar un mayor ajuste de precisión de las continuas medidas de simplificación.

[43] El Gobierno de Panamá se preocupa de consolidar o eliminar el proceso de administración, en lugar de limitarse a digitalizar todos los procesos existentes.

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
	A través de un sistema modernizado de capacitación se promueve eficazmente el mejoramiento de las destrezas de los trabajadores para responder a necesidades emergentes en el mercado laboral, tal como lo indican: • El número de trabajadores certificados e incorporados al mercado de trabajo hasta el final de 2008. • El número de estándares de competencia laboral reconocidos adaptados y validados por el sector productivo.	Plenamente alcanzado. Objetivos de capacitación superados. (Véase el texto) • **El INADEH ha elaborado normas de certificación para 23 ocupaciones, superando así su objetivo de 9.**	**Competitividad y PPD I y II para GFP (cerrados)** **Tercer Proyecto de Educación (dejado sin efecto)** **Memorando económico sobre el país/Evaluación del clima para la inversión, 2008 (AAA) (cerrado)**	Panamá cuenta actualmente con un sistema de capacitación mucho más sólido, adecuadamente alineado con las necesidades de la economía y que complementa el sistema de educación.
	Aumento de la investigación y desarrollo per cápita en Panamá. Los sectores estratégicos se ven beneficiados por programas de respaldo de la innovación.	Alcanzado. El diseño institucional de la investigación ha sido establecido; el financiamiento se ha triplicado con creces a lo largo de cinco años. (Véase la serie de PPD, IFE) Alcanzado. La mayoría del respaldo financiero para innovación se ha destinado a sectores modernos de vanguardia y estratégicos. (Véase la serie de PPD, IFE)	**Competitividad y PPD I y II para GFP (cerrados)** **Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas** (en curso) **Memorando económico sobre el país/Evaluación del clima para la inversión, 2008 (AAA) (cerrado)**	

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
Tercer objetivo de la EAP: Establecer modernas instituciones de gestión de las finanzas públicas				

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
Tercer y quinto pilares: Reforma de las finanzas públicas y modernización del Estado - Reducción de la deuda pública del 65,9% del PIB al final de 2004 a no más del 54% al final de 2009 - Reducción del déficit fiscal del 5% en 2004 al 1% a más tardar en 2009	Mantenimiento de un marco fiscal estable en consonancia con los objetivos del Gobierno en materia de deuda y déficit fiscal. Mayor capacidad del MEF de realizar la gestión de la deuda pública y crear mercados de instrumentos de deuda. Aumento de la recaudación tributaria en virtud de mejores procedimientos administrativos, medido por el mejoramiento de los indicadores de desempeño de la DGI y por los indicadores n.º 14 y n.º 15 del PEFA.	Alcanzado. Alcanzado (texto y serie de PPD de IFE) Recaudación tributaria incrementada. (Véase el texto. Fuente: FMI).	**Competitividad y GFP PPD I y II (cerrado)** **Asistencia Técnica para Gestión de la Deuda, de la Tesorería (dejado sin efecto)**	El país mantuvo una sólida posición fiscal y macroeconómica, inclusive durante la crisis. El Banco proporcionó respaldo financiero, así como asesoramiento técnico, como en materia de gestión de la deuda. Grandes avances en materia de adquisiciones: se modernizó el sistema y se han logrado sólidos avances en materia fiscal y de transparencia La Ley de Responsabilidad Fiscal establecida fija una norma fiscal, así como un marco de mayor eficacia del gasto. El Banco contribuyó a la consecución de esos logros.

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
	Disponibilidad para el público del marco fiscal de mediano plazo y de información fiscal más próxima a estándares internacionales, medida por el avance de los indicadores internacionales (medido por el avance en cuanto a los indicadores PEFA n.º 6, 12 y 25). El saldo de los atrasos de pagos se reduce a un nivel inferior al 2% del gasto del Gobierno central.	Parcialmente alcanzado. Véase el PPD, IFE, análisis del indicador n.º 5). Resultado revisado de la EAP: **Reducción, en promedio, del número de días necesarios para procesar pagos a proveedores, que pasan de 175 a alrededor de 40 días. [Alcanzado][44]**	**Competitividad y GFP PPD I y II (cerrado)** **Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas** (en curso) **Informe 2007 de la evaluación de la capacidad de gestión financiera y de los procedimientos de adquisiciones del país (AAA) (cerrado)**	

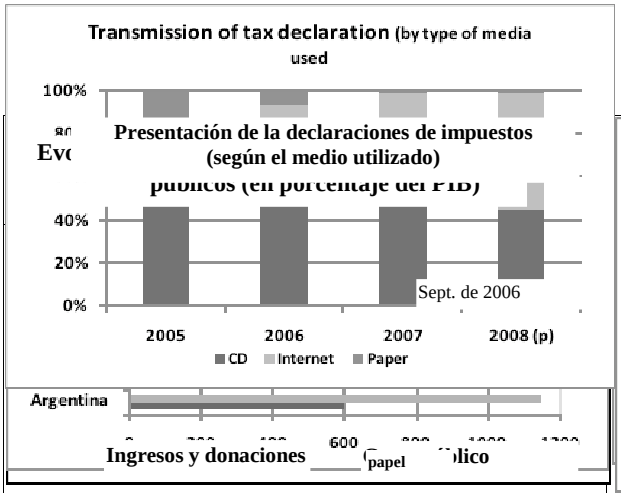
[44] Este efecto directo se revisó en relación con el original, que era: "El saldo de los atrasos de pagos se reduce a un nivel inferior al 2% del gasto del Gobierno central", para que esté en consonancia con el PPD para Competitividad y GFP.

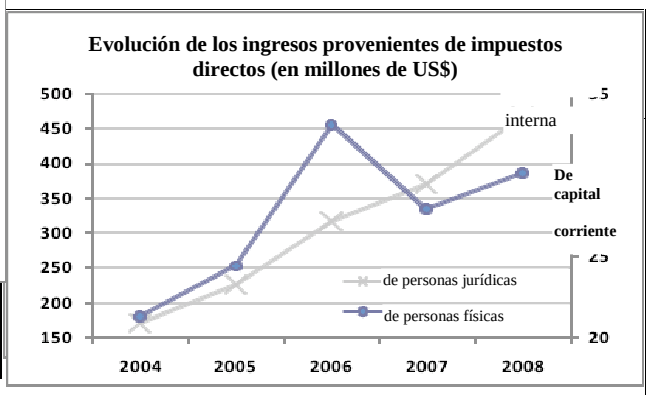
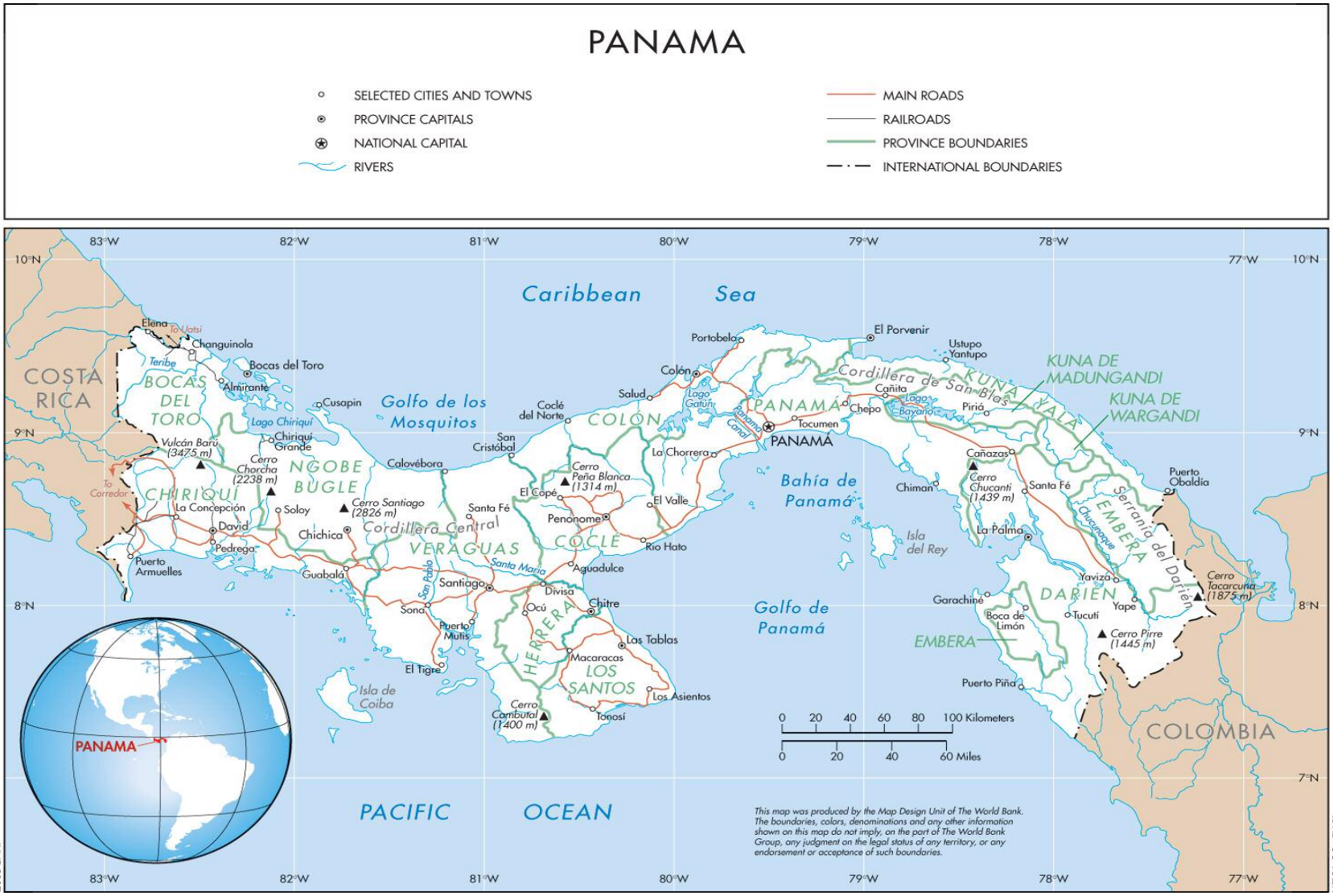
Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
	Mejor desempeño en cuanto a adquisiciones en los distintos organismos públicos a través de la utilización de documentos estándar, medido por indicadores internacionales (Comité para el Desarrollo de la OCDE/Banco Mundial)[45]. Aumento de las economías en las adquisiciones públicas de bienes y servicios, medido por la reducción del costo unitario medio de bienes clave, según el seguimiento realizado por la DGCP. Mejores percepciones públicas de la transparencia y eficacia del sistema de adquisiciones, medido por una encuesta.	Alcanzado. Puesta en marcha del portal PanamaCompra 2 que permite formular ofertas en línea. (Véase también el texto y el PPD, IFE) **Alcanzado: Considerables economías en rubros tales como el petróleo. (Véase el texto; puede solicitarse información adicional)** Alcanzado. Encuesta realizada en 2008. La percepción pública sobre PanamaCompra es más positiva que la referente a las adquisiciones en el marco de la Autoridad del Canal de Panamá.	**Competitividad y GFP, PPD I y II (cerrado)** **Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas** (en curso) **Informe 2007 de la evaluación de la capacidad de gestión financiera y de los procedimientos de adquisiciones del país (AAA) (cerrado)**	

[45] El Gobierno de Panamá ha seguido fortaleciendo el sistema de adquisiciones públicas a través de varias iniciativas, como la prórroga de existencia de su plataforma de adquisiciones electrónicas PanamaCompra, la implementación de contratos marco, la aplicación de los indicadores de la OCDE y la creación de una Estrategia Nacional de Adquisiciones. Esas reformas han impreso al Sistema de Adquisiciones Públicas del país una orientación positiva que beneficiará a los ciudadanos panameños a través de la prestación de mejores servicios y el suministro de un mayor valor por el dinero recaudado.

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
	Mayor eficiencia de los controles internos y de la calidad de las herramientas de auditoría externa, medida por la disminución del tiempo medio de procesamiento para exámenes previos y del avance en el indicador del PEFA n.º 26.	Promedio del tiempo de procesamiento reducido. (Véase el PPD, IFE)	**Competitividad y PPD I y II para GFP (cerrado)** **Asistencia Técnica para la Reforma de Políticas Públicas** (en curso) **Informe 2007 de la evaluación de la capacidad de gestión financiera y de los procedimientos de adquisiciones del país (AAA) (cerrado)**	
Objetivo de la EAP: Mejorar la obtención de servicios de salud, nutrición y educación por parte de los pobres				
Cuarto pilar: Desarrollo del capital humano El índice de subnutrición crónica se reduce del 22% en 2004 al 15% en 2009. La mortalidad infantil se reduce de 21 a 15 por cada mil nacidos vivos entre 2004 y 2009. La cobertura de la educación preescolar (de niños de 4 y 5 años de edad) se incrementa del 58% en 2006 al 85% en 2009. La cobertura de la educación secundaria se incrementa del 64% en 2006 al 75% en 2009.	(No se prevén resultados en materia de nutrición en el período de la EAP) La cobertura de la educación preescolar entre los niños de 4 y 5 años de edad aumenta del 58% en 2006 al 85% en 2009, lo que comprende incrementos para los pobres. La matrícula en enseñanza secundaria aumenta del 64% en	Pronunciado avance en cuanto a ampliación de los servicios de salud y nutrición para los pobres, con una cobertura de alrededor de 300 000 personas, lo que se logra a través de equipos móviles que proporcionan un conjunto básico de servicios, al que se ha agregado un componente de nutrición. (En el texto aparecen detalles adicionales) La tasa de cobertura para los niños de 4 y 5 años de edad fue del 61,5% en 2007. Este efecto directo había sido revisado a la baja, al 65%, en el informe de situación; no se dispone de datos más	**Abastecimiento de Agua y Saneamiento para Comunidades de Bajos Ingresos (en curso)** **Proyectos de Educación II y III (cerrados y dejados sin efecto)**	La labor del Banco ha ayudado a comenzar a hacer frente a graves insuficiencias de prestación de servicios. Esa labor se ha fortalecido como respuesta a la crisis.

Metas/Indicadores del Plan Estratégico del Gobierno 2004-2009	Efectos directos sobre los que espera influir el Programa del Banco	Efectos directos reales	Programa real del Grupo del Banco Mundial	Avance hacia efectos directos en el desarrollo a largo plazo
La tasa de supervivencia escolar hasta el grado 5 aumenta del 85% en 2005 al 95% en 2009.	2006 al 70% en 2009, lo que comprende incrementos para los pobres. Aptitudes de los altos funcionarios del Ministerio de Educación en materia de planificación estratégica fortalecidas, tal como lo indica: • el uso de un sistema de información gerencial ampliado que abarca funciones clave del Ministerio. Mejores sistemas de seguimiento y evaluación de las oficinas regionales	recientes. La matrícula de enseñanza secundaria fue del 64,6% en 2007. En el informe de situación en cuanto a efecto directo la cifra había sido revisada a la baja, al 66%. Alcanzados tan solo en parte, ya que actualmente MEDUCA tiene un sistema de información gerencial para gestión de recursos humanos.		


Transmission of tax declaration (by type of media used
100%
Presentación de la declaraciones de impuestos (según el medio utilizado)
40%
20%
0%
2005
2006
2007
2008 (p)
CD
Internet
Paper
Sept. de 2006
Argentina
600
Ingresos y donaciones
papel


Evolución de los ingresos provenientes de impuestos directos (en millones de US$)
500
450
400
350
300
250
200
150
2004
2005
2006
2007
2008
interna
De capital
corriente
de personas jurídicas
de personas físicas
20

MAPA DE PANAMÁ