

Panamá: Crear mejores oportunidades para todos



Reducir la persistente pobreza y desigualdad

Panorama general

Con una buena gestión económica, Panamá ha crecido más rápidamente que casi cualquier otra economía de América Latina en los últimos años. Y a través de su asociación con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el país se esfuerza por garantizar que los beneficios de esta prosperidad lleguen a los ciudadanos más pobres. Con una gama flexible de crédito y apoyo técnico del BIRF, Panamá pudo lograr resultados en áreas tan diversas como proporcionar mejores servicios de salud y nutrición a 400.000 familias de zonas rurales, racionalizar los servicios de adquisiciones gubernamentales y facilitar a los panameños la creación de empresas.

Desafío

Panamá, con una población de aproximadamente 3,5 millones de personas, un canal mundialmente famoso, un sector financiero moderno y la economía de un país de ingreso mediano alto, sigue siendo una nación de grandes contrastes. Lo más notable es el alto nivel de desigualdad, perpetuado por la disparidad educativa, el acceso diferenciado a los servicios básicos y las grandes discrepancias en productividad e ingresos. Mientras el Banco se acercaba a una nueva Estrategia de alianza con el país (EAP) para los ejercicios 2008-2010, Panamá continuaba enfrentando los siguientes retos: mantener el crecimiento económico a un ritmo elevado; ayudar a las personas pobres y vulnerables a participar en la economía y a recibir los beneficios de un sólido crecimiento; aumentar la eficiencia y transparencia del Gobierno; y mejorar la vida de los panameños más pobres mediante la provisión de salud, nutrición y educación.

Entre 2004 y 2006, la economía panameña creció un promedio del 7,5% anual impulsada por una sólida economía mundial, reformas internas y disciplina macroeconómica. La expectativa al aproximarse la EAP fue que continuaría creciendo a un ritmo similar. Las perspectivas de crecimiento se basaban en la decisión de ampliar el Canal de Panamá, con inversiones cercanas al 30% del producto interno bruto (PIB). El desafío para el Gobierno fue derivar el mayor beneficio de estas oportunidades, generando ingresos y empleo, en particular para los pobres y vulnerables.

Los niveles relativamente altos de pobreza en Panamá no se debían a falta de gasto social, sino más bien a la

Más resultados



8%

Crecimiento del PIB en los últimos cinco años.

70.000

Familias son beneficiadas por el programa "Red de Oportunidades".

MÁS INFORMACIÓN

- » Oficina del Banco Mundial en Panamá
- » Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá
- » Ministerio de la Presidencia de Panamá
- » En Breve n.o 165: Adquisiciones en Panamá (pdf)
- » Banco Interamericano de Desarrollo

inadecuada elección de sus beneficiarios y a la ineficiencia de los programas de Gobierno. Panamá gastaba 17% del PIB en los sectores sociales, más que otros países de América Latina, pero los resultados no coincidían con tales niveles de gasto. La inversión en asistencia social, cerca del 1% del PIB, se había destinado históricamente a subsidios universales, entre ellos a los precios de la electricidad y agua corriente, servicios que estaban tradicionalmente fuera

del alcance de los pobres en Panamá. Además, la pobreza rural ejerció y continúa ejerciendo presión en la base de recursos naturales del país de manera insostenible. Otros desafíos que enfrenta Panamá incluyen: la provisión y el mantenimiento de infraestructura, la educación de la población, el respaldo a la innovación y la regulación eficiente.

- » Naciones Unidas en Panamá
- » Corporación Andina de Fomento

Estrategia

El Banco Mundial y Panamá confiaban en la EAP trienal para 2008-2010 que proponía un conjunto flexible de servicios crediticios y no crediticios basado en reformas de las políticas públicas, las cuales incluían una mejor elección de los beneficiarios y mayor eficacia de la asistencia social; aumentos sostenibles en la productividad rural; seguridad en la tenencia de tierras y acceso para los pobres de las zonas rurales; mejor gobierno y marcos normativos; capacitación e innovación para los trabajadores a fin de aumentar la competitividad; planificación del transporte urbano; turismo sostenible; fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas y de las adquisiciones, y mejora de los servicios de salud, nutrición y educación para los pobres.

El diseño de la estrategia se basó en una serie de créditos para políticas de desarrollo (que respaldan operaciones presupuestarias) para apoyar y realizar el seguimiento de la entrega de la mayor parte de los resultados esperados. La cartera de inversiones y asistencia técnica, complementada con un programa de actividades de análisis y asesoría, ayudó al Gobierno a alcanzar los resultados. El programa del Banco se armonizó con el Plan Estratégico quinquenal del Gobierno para el período 2004–09, cuyo objetivo era abordar los siguientes problemas de desarrollo de Panamá: reducción de la pobreza y la desigualdad; promoción del crecimiento económico; fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, e inversión en los ciudadanos.

Resultados

Panamá fue uno de los pocos países de la región que resistió la crisis financiera mundial y también fue una de las economías de América Latina de más rápido crecimiento, con un aumento del PIB que alcanzó un promedio de aproximadamente 8% en los últimos cinco años. Esta elevada tasa de crecimiento ayudó a impulsar la reducción del desempleo de 13,8% a 5,6% en ese período y contribuyó también a disminuir las mediciones de pobreza. La encuesta de medición de los niveles de vida en Panamá de 2008 mostró una caída general de la pobreza de 36,8% en 2003 a 32,7% en 2008 y de la pobreza extrema de 16,6% a 14,2% en el mismo lapso. Estas tendencias continuaron cuando el Gobierno y el Banco emprendieron la EAP 2008-2010.

Un logro importante en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad fue la creación de un sistema de asistencia social específica denominado “Red de Oportunidades”. El Gobierno puso en marcha el programa en marzo de 2006 y el Banco aportó respaldo financiero para la iniciativa en 2008-2010 mediante el Proyecto de Protección Social, que cubrió a aproximadamente 11% de la población y excedió la meta original de 60.000 hogares pobres con niños. En la actualidad, más de 70.000 familias son beneficiadas con el programa. Además fue un instrumento clave para mitigar el impacto de la crisis alimentaria de 2008 sobre los hogares más pobres del país; la transferencia mensual por hogar aumentó de US\$35 a US\$50 para contrarrestar los aumentos de precios de los alimentos. El Proyecto de Protección Social financiado por el Banco contribuyó al diseño y ejecución de este programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y respaldó su sistema de información sobre la gestión. El Gobierno amplió el uso de esta base de datos para apoyar otros programas.

En 2008, para ayudar a aliviar el efecto negativo de las crisis externas en los pobres, el Gobierno adoptó respuestas en tres frentes: aumento de tamaño del programa de TMC y mejora de la elección de beneficiarios de los programas sociales; mejora de la calidad y

cobertura de los servicios de salud y nutrición para quienes están sumidos en la pobreza extrema; y compromiso de mantener los niveles de gasto social durante la desaceleración económica, a pesar de los recortes generales en el gasto fiscal. Un préstamo del Banco para el ejercicio de 2009, "Proteger a los pobres de la incertidumbre económica mundial", el Proyecto de Protección Social y el Proyecto Equidad y Mejor Desempeño en el Sector de la Salud respaldaron estos esfuerzos.

Otro resultado fue el avance tangible en la reforma de la administración de tierras. Se fotografió la mitad del país, se estudiaron 51.876 parcelas y se emitieron 12.422 títulos en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro, 113% y 104% respectivamente de las metas fijadas en la EAP. Hasta 2010, el Proyecto de Productividad Rural y su complemento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) brindaban capacitación y fortalecimiento institucional a 197 productores rurales asociados, excediendo la meta de 140.

El Banco y Panamá obtuvieron buenos resultados en el trabajo conjunto sobre medidas para promover el crecimiento económico. En 2006, el Gobierno puso en marcha el Plan Nacional de Capacitación, con el objetivo de formar a 200.000 trabajadores para fines de 2008 en áreas de prioridad seleccionadas que se determinaron sobre la base de consultas públicas y que incluyeron a los sectores de turismo, construcción, agricultura, transporte y otros. La expansión del sistema de capacitación superó las expectativas, con 211.230 graduados a fines de 2008 y otros 50.829 en 2009.

Como otra señal del avance económico, el Informe Doing Business 2011 ubicó a Panamá en el lugar 72 de 183 países evaluados, el más alto en América Central. Panamá promovió la creación de empresas aumentando la eficiencia en el registro, reduciendo la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades, modificando varios impuestos y creando un nuevo tribunal tributario de apelaciones.

Otro logro importante de la asistencia del Banco fue el fortalecimiento y la modernización de la gestión de las finanzas públicas. En términos de adquisiciones públicas, se produjeron grandes avances con las reformas para mejorar la eficiencia de la gestión de los sistemas de suministro. PanamaCompra, una plataforma en línea para las adquisiciones del Gobierno se puso en marcha en 2006 y le siguió una segunda versión en 2010 que permite licitar en línea. Más de 200.000 contratos por un valor de US\$2.500 millones se pusieron a disposición del público mediante este sistema, generando ahorros y transparencia en el proceso de licitación. Se hicieron grandes progresos con relación al tiempo que lleva adquirir bienes mediante la reducción de los círculos de compra de 62 días a 3 días para artículos pequeños y de 100 días a 67 días para grandes compras. Además, mediante la asistencia técnica y el respaldo crediticio del Banco, Panamá introdujo acuerdos marco para bienes de uso común, que crearon un mercado más transparente y competitivo. Desde abril de 2007 hasta enero de 2010, el Gobierno adquirió bienes por un valor de más de US\$154 millones a través de estos acuerdos, ahorrando en 2009 más de US\$20 millones solo en la adquisición de combustibles.

Una Ley de Responsabilidad Social y Fiscal que estableció un marco para la gestión fiscal se promulgó en junio de 2008 con el respaldo técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco. La normativa garantizó que las cuentas fiscales permanecieran bajo control, estableciendo límites para los déficits y deudas anuales. Como consecuencia de la mejora sostenida de las finanzas públicas, sustentada en las reformas tributarias y la capacidad de adaptación de la economía a la crisis financiera mundial, la calificación crediticia de Panamá fue elevada a la categoría de propicia para las inversiones por los tres principales organismos internacionales de clasificación crediticia en 2010.

El Banco también consideró como prioridad alcanzar resultados en salud, nutrición y educación de los pobres. El Proyecto Equidad y Mejor Desempeño en el Sector de la Salud permitió ampliar el acceso a servicios básicos de salud y nutrición para familias pobres. En 2010, más de 400.000 familias en zonas rurales, incluidas las comarcas indígenas, se beneficiaron de un paquete en este ámbito suministrado mediante equipos móviles. Además, el Gobierno fortaleció el componente de nutrición destinado a las comunidades pobres y aisladas, como parte del Plan Nacional de Lucha contra la Desnutrición Infantil 2008-2015.

El Banco Mundial contribuyó en el aumento de la cobertura de educación preescolar y secundaria mediante el Segundo Proyecto de Educación Básica y su financiamiento adicional, cuya ejecución continuó durante 2008-2010. La cobertura de educación preescolar para niños de 4 y 5 años aumentó de 31% en 2001 a 61% en 2007, mientras que la matriculación de los mismos subió de 55.369 a 92.900 en el mismo período, siendo 38.500 una consecuencia del

proyecto. Durante 2000-2007, la inscripción neta en escuelas secundarias (12-17 años) se incrementó de 58,5% a 64,6%, lo cual hizo que el número de graduados de la escuela primaria en zonas rurales con posibilidad de continuar su educación secundaria básica (grados 7-9) aumentara de 0 al comenzar el proyecto a 17.211 en 2008.

Contribución del Banco

El 28 de febrero de 2011, la cartera del BIRF en Panamá incluía seis operaciones de financiamiento y una donación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), con compromisos por un valor de US\$236,4 millones y un desembolso total de US\$48,8 millones en los sectores de salud, protección social, desarrollo rural e infraestructura. En la esfera analítica, el Banco brindó actividades de análisis y asesoramiento que enriquecieron el diálogo con el Gobierno y evaluaron los problemas y las oportunidades que enfrenta Panamá para el logro de un gran crecimiento sostenido. Las actividades incluyeron el memorando económico del país junto con la evaluación del clima para la inversión y la evaluación de la pobreza, que se encuentra actualmente en preparación.

Asociados

Además de su alianza con el Banco Mundial, el Gobierno mantuvo un diálogo estrecho con asociados multilaterales y bilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Desarrollo, la Comisión Europea y organismos de las Naciones Unidas y bilaterales de los Estados Unidos, Japón y España. El BID y el Banco Mundial respaldan en conjunto el Programa Red de Oportunidades. Operaciones nuevas como el Proyecto Metropolitano de Mejora del Abastecimiento de Agua y Saneamiento serán ejecutadas por el Gobierno en forma conjunta y coordinada con el BID y la Corporación Andina de Desarrollo en la nueva EAP.

Próximos pasos

El Banco espera proporcionar a Panamá asistencia flexible, basada en la demanda y centrada en el logro de 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 la ampliación de oportunidades para los pobres, en particular los más vulnerables, a través de un crecimiento de amplia base y sostenible. Además, con instituciones públicas más eficaces y responsables, los recursos disponibles de Panamá pueden convertirse en mayores resultados en el desarrollo. Una nueva EAP para los ejercicios 2011-14, en consonancia con el Plan Estratégico quinquenal del Gobierno para 2010-14, fue presentada al Directorio del BIRF el 21 de septiembre de 2010. Dos operaciones de inversión y una de financiamiento para políticas de desarrollo están en preparación para el ejercicio de 2011 por US\$230 millones. Los diversos préstamos mejorarán los destinos del gasto social, fortalecerán más el sector de salud y respaldarán las principales medidas normativas para el crecimiento económico y la mejora de la eficiencia del sector público. La EAP propuesta incluye un programa global de financiamiento del Banco de aproximadamente US\$400 millones, junto con servicios de análisis y asesoramiento.

Esta estrategia tiene en cuenta las lecciones aprendidas de la experiencia previa y se fundamenta en tres pilares: i) crecimiento económico basado en ventajas competitivas, ii) mayores oportunidades para todos y iii) mejora de la transparencia y eficacia del sector público.