



RE-359

***Evaluación del Programa País:
Panamá 2005-2009***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Noviembre 2009

Para Uso Oficial Solamente

ÍNDICE

ACRÓNIMOS

RESUMEN EJECUTIVO	I
I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO.....	1
A. Contexto.....	1
1. Modelo Dual de Crecimiento	2
2. Sociedad Segmentada Producto del Modelo Dual de Crecimiento	4
3. Falta de Empleo y Desigual Distribución del Ingreso	6
4. Cobertura Desigual de Servicios Sociales e Infraestructura.....	7
5. Modelo Fiscal Exhausto	8
6. Corrupción.....	9
II. PROGRAMA DEL BANCO EN PANAMÁ	10
A. Relevancia, Posicionamiento y Coherencia.....	10
1. Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal	10
2. Desarrollo de Infraestructura Básica	11
3. Expansión de Fuentes de Crecimiento Sostenible.....	12
4. Incremento de la Eficiencia y Progresividad del Gasto Social y Aumento de la Cobertura y Calidad de los Servicios Sociales de Manera Sustentable.....	14
5. Mejoramiento del Acceso a la Vivienda y a las Tierras	15
6. Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Transparencia.....	15
III. EFICIENCIA DEL BANCO EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	16
A. Ejecución del Programa	16
IV. RESULTADOS.....	19
A. Efectividad, Impacto y Sostenibilidad	19
1. Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal:	19
2. Desarrollo de Infraestructura Básica	20
3. Expansión de Fuentes de Crecimiento Sostenible.....	22
4. Incremento de la Eficiencia y Progresividad del Gasto Social y Aumento de la Cobertura y Calidad de los Servicios Sociales de Manera Sustentable.....	26
5. Mejora del Acceso a la Vivienda y a las Tierras	28
6. Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Transparencia.....	30

ANEXOS

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2193076>

ANEXO I: ANEXO ESTADÍSTICO

ANEXO II: ANEXO AMBIENTAL

ACRÓNIMOS

ACODECO	Autoridad de Protección al Consumidor y de Defensa de la Competencia
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Programa de la Autoridad Marítima de Panamá
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BHN	Banco Hipotecario Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNP	Banco Nacional de Panamá
CAF	Cooperación Andina de Fomento
CAIR	Calculo Alternativo al Impuesto sobre la Renta
CAN	Comunidad Andina
CAPATEC	Cámara Panameña de Tecnología y Comunicación
CAT	Certificados de Abono Tributario
CBI	Centro Bancario Internacional
CEPAL	Comisión Económica para America Latina
CEPROMERC	Centro de Producción y Mercadeo de Cerro Punta
CID	América Central y República Dominicana
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
COOPEMAPACHI	Cooperativa de Productores de Palma Aceitera de Chiriquí
CSS	Caja de Seguro Social
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGI	Dirección general de Ingresos
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EDS	Estrategias de Desarrollo Sostenible
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica, S. A.
ENV	Encuesta de Niveles de Vida
FECI	Fondo Especial de Compensación de Intereses
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMAVI	Fondo de Mantenimiento Vial
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GdP	Gobierno de Panamá
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
INADEH	Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano
IP	<i>Implementation Progress</i>
IPAT	Instituto Panameño de Turismo
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ITBMS	Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministério de Comercio e Indústrias

MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYMES	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MIVI	Ministerio de Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Publicas de Panamá
MW	Mega vatio
OD	Objetivos de Desarrollo
OE	Organizaciones Extrainstitucionales
ONG	Organización No Gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAFI	Planes Estratégicos de Fortalecimiento Institucional
PAISS	Paquete Integral de Servicios de Salud
PAN	Programa Ambiental Nacional
PARVIS	Programa de Apoyo Rápido para Vivienda de Interés Social
PBL	<i>Policy Based Loan</i>
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PDS	Programas de Desarrollo Sostenible
PEF	Programa de Estimulo Financiero
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPMR	<i>Project Performance Monitoring Report</i>
PPP	Plan Puebla Panamá
PROCAJA	Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales
PRODEC	Programa de Desarrollo Comunal
PRODEV	Programa para la Efectividad en el Desarrollo
PROFA	Proyecto de Fortalecimiento Agro Empresarial
PROFINCO	Programa de Financiamiento Conjunto
PROINLO	Programa de Inversión Local
PRONAT	Programa nacional de Administración de Tierras
PROVALLE	Productos Orgánicos del Valle
PROVISA	Productos de Vidrio, S.A.
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RdO	Red de Oportunidades
ROCC	Comunidades de la Región Occidental de la Cuenca
RRHH	Recursos Humanos
RRNN	Recursos Naturales
SENACYT	Secretaria Nacional de Ciencia Tecnología y e Innovación
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de America Latina
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de Deuda
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINECA	Sistema Nacional de la Calidad de los Aprendizajes
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Publica
SIPRES	Sistema de Información del Presupuesto
SIPRES-WEB	Sistema de Información del Presupuesto bajo una plataforma Web
SPNF	Sector Publico no Financiero
TIC	Tecnologías de Información y Telecomunicación

USAID
VICOMEX
WEF
ZLC

United States Agency for International Development
Viceministerio de Comercio Exterior de la Republica de Panamá
World Economic Forum
Zona Libre de Colón

RESUMEN EJECUTIVO

Los principales problemas que el Gobierno de Panamá (GdP) identificó en *La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009*, documento presentado por el gobierno como modelo de desarrollo para Panamá durante el período 2004-2009, se derivan del modelo dual de crecimiento de la economía. Este modelo está basado en un sector competitivo, orientado a exportaciones de servicios que genera riqueza pero poco empleo, y un sector poco competitivo orientado al mercado interno y que emplea a la gran mayoría de la fuerza laboral panameña pero que tiene poca capacidad para generar empleos de calidad; la gran proporción de empleados en este sector son empleados informales o trabajadores dedicados a actividades agropecuarias de subsistencia. La desigual cobertura de servicios sociales de las zonas rurales y de la población indígena comparada con la observada en Ciudad de Panamá, las deficiencias en la educación de la fuerza laboral, la rigidez del mercado laboral y la protección de sectores económicos que conlleva a la baja productividad son razones citadas para explicar la baja calidad del empleo, la segmentación de la sociedad panameña y la desigualdad de ingreso observada. La debilidad de las instituciones a nivel local ha impedido que el Estado llegue efectivamente a zonas donde se requiere de su intervención. El impacto negativo de la corrupción sobre el desarrollo y el saneamiento de las finanzas públicas fueron otros problemas identificados por el GdP y sobre los cuales se planteó trabajar.

Los objetivos estratégicos planteados en la estrategia del BID estaban alineados con los objetivos generales propuestos por el país en la *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009* y eran consistentes con las necesidades del país. En ese sentido amplio y general, la estrategia fue relevante. Una revisión más detallada del programa de asistencia revela, sin embargo, que a nivel de diseño no todos los programas estaban orientados a apoyar la consecución de esos objetivos estratégicos. En el área de *Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal* los programas fueron diseñados para controlar el gasto público e incrementar los ingresos y fueron relevantes. En el área de *Desarrollo de Infraestructura Básica* los problemas de diagnóstico y la falta de priorización de los problemas sugieren que el Banco diseñó programas relevantes —su intervención en el sector eléctrico— pero dejó sin atender efectivamente a sectores prioritarios de acuerdo a lo expresado por el GdP en la *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009* —las intervenciones orientadas a aumentar la cobertura eléctrica y de servicios de agua y saneamiento a nivel rural si bien resuelven problemas puntuales fueron, a nivel de diseño, muy limitadas para tener algún impacto general sobre las brechas de cobertura. El programa de asistencia se concentró en el área de *Expansión de las Fuentes de Desarrollo Sostenible* y al igual que en el área anterior no se establecieron prioridades es este caso: la asistencia en esta área fue amplia y le faltó focalización. Los mayores problemas identificados por el GdP atacados por la estrategia —la inclusión del sector rural y pueblos indígenas al desarrollo productivo, el fomento de la formalización de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MiPyME), la flexibilización del mercado laboral— recibieron escasa atención por parte del programa de asistencia y a una escala limitada para tener algún impacto general; en contraposición, por ejemplo, a los *Programas de Desarrollo Sostenible* que representan el 10,8% de la cartera activa a julio de 2009 pero que a diferencia de lo que proponía la estrategia fallaban, a nivel de diseño,

en la promoción del fortalecimiento de las oficinas regionales de los ministerios de línea y los municipios y la desconcentración del gasto público. En el área de *Mejora de Acceso a Viviendas y Tierras* el diseño del programa de asistencia fue adecuado y consistente con la estrategia: relevante en el caso de tierras pero no así en el caso de vivienda solamente porque éste no fue uno de los problemas prioritarios identificados por el GdP en *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009*. El programa fue relevante en el área de *Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Transparencia* donde se observan sinergias importantes entre los programas. El programa de asistencia diseñado para *Incrementar la Eficiencia y Progresividad del Gasto Social y Aumentar la Cobertura y Calidad de los Servicios Sociales de Manera Sustentable* fue relevante en cuanto al aumento de la progresividad del gasto social —a través del apoyo a la Red de Oportunidades y el programa de asistencia en salud— pero no en cuanto a las transformaciones planteadas en el sector educación donde estaba limitada por problemas de economía política.

A pesar de que la estrategia no era evaluable en todas sus áreas de acción, se puede hacer una evaluación en las áreas donde se establecieron metas. En cuanto a la efectividad del programa de asistencia, en el área de *Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal* se lograron los objetivos planteados sólo a partir de 2006. Gracias principalmente a un entorno exógeno favorable, y en menor medida a la contención del gasto público y al incremento de la recaudación, el balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) se redujo de un déficit de 4,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2004 a un superávit de 0,4% del PIB en 2008 y un déficit proyectado de 1% en 2009. En el área de *Desarrollo de Infraestructura Básica* el apoyo del Banco fue deficiente en cuanto al aumento de la cobertura eléctrica en el sector rural y limitada en cuanto al aumento de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en la población rural e indígena; ha sido efectivo en la ampliación de la red de transmisión eléctrica —cuyo crecimiento fue financiado en su totalidad por el Banco— y en el impulso dado al sector; y aunque ha sido efectivo en las obras de infraestructura del sector vial, el apoyo a la institucionalidad en materia de mantenimiento ha avanzado muy lentamente. En el área de *Expansión de Fuentes de Crecimiento Sostenible*, OVE considera que las metas planteadas en la estrategia no reflejan la orientación del programa de asistencia y que el programa es muy disperso y de poca profundidad para tener un impacto sobre la competitividad del país: se lograron avances escasos a través de los *Programas de Desarrollo Sostenible* y en el sector financiero —no se logró crear un marco regulatorio para la operación de cooperativas de ahorro y préstamo y empresas financieras y de microfinanzas y esto ha afectado el acceso a crédito a MyPEs y limitado la sostenibilidad y replicabilidad de proyectos piloto fomentados desde los *Programas de Desarrollo Sostenible*.

El apoyo del Banco para *Incrementar la Eficiencia y Progresividad del Gasto Social y Aumentar la Cobertura y Calidad de los Servicios Sociales* fue deficiente. A excepción de la parte operativa en el sector salud y el avance logrado por la Red de Oportunidades (RdO), la participación del Banco en esta área ha sido deficiente especialmente en el sector educación donde Panamá requiere apoyo permanente para reducir la brecha de cobertura y aumentar la calidad. En esta área el indicador de cobertura de educación preescolar no se logró y alcanzó 56,1% para niños entre 4 y 5 años de edad (la meta era 75%); la cobertura bruta de educación alcanzó el 77,8% para jóvenes entre 15 y 17 años

de edad (la meta era una cobertura neta de 70%); la cobertura de servicios básicos de atención primaria de salud en zonas pobres y vulnerables se logró en un 96,2%, la cobertura de nuevos beneficiarios aumentó en 432.710 aunque el objetivo era aumentar la cobertura en al menos 450.000 nuevos beneficiarios para 2009; para el indicador en cuanto a cobertura de la RdO no se definió meta, pero de acuerdo a la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) de 2008 la cobertura alcanzaba al 7,5% de la población panameña.

Aunque existe margen para mejorar, OVE considera que el apoyo del Banco a la *Mejora del Acceso a la Vivienda y a las Tierras* en Panamá fue efectivo. El 11,2% de la población de las zonas rurales indicó, en 2008, haberse beneficiado con el programa de titulación de tierras en los últimos 5 años —en las zonas urbanas y en las comarcas los porcentajes fueron 2,8% y 2,2%, respectivamente. El déficit habitacional se redujo en 28,4% entre 2004 y 2008. No se ha logrado avanzar suficientemente en ninguna de las líneas de acción propuestas en el área de *Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Transparencia* y como consecuencia el Banco no ha apoyado el avance de ese objetivo transversal.

La recomendación más importante de OVE que se desprende de este análisis es que, si está dentro de las prioridades del nuevo gobierno, *sería conveniente que la próxima estrategia diseñe un programa de asistencia orientado a cerrar las brechas existentes entre Ciudad de Panamá y Colón y el resto del país y que ese programa tenga una escala consistente con la escala del problema*. Esto implica que el programa de asistencia debe trabajar coordinadamente los temas de fortalecimiento institucional a nivel regional y municipal —el fortalecimiento institucional no debe entenderse como financiamiento de infraestructura o de personal sino como mejora de la capacidad de gestión de las instituciones y está supeditada, entre otras cosas, a la profesionalización del servicio civil y la buena gestión del empleo en el Estado. Que ese Estado llegue efectivamente al interior del país es una condición necesaria para que Panamá logre su objetivo de resolver el problema de la dualidad que enfrenta el país.

Otras recomendaciones que se desprenden del análisis son:

Si Panamá mantiene su plan de apalancarse en la promoción del sector tecnológico —una de las ventajas comparativas identificada por el país— para solventar el problema de la dualidad de la economía panameña, *el país debe aumentar la calidad de la educación en el largo plazo y esto requiere atención inmediata*. A pesar del consenso existente sobre este tema, la actuación del Banco en el sector educación se ha visto limitada por problemas de economía política que desbordan el ámbito efectivo de competencia de las intervenciones propuestas. Cuando este tipo de intervenciones ortodoxas sean costosas desde el punto de vista político, *el Banco debe evaluar el uso de modelos de intervención innovadores a través de programas pilotos que permitan la construcción progresiva de consensos y que enriquezcan el diálogo de políticas con el país*¹.

¹ De esta forma se pueden identificar intervenciones exitosas que eventualmente podrán expandirse reduciendo progresivamente los costos políticos necesarios para lograr la transformación integral del sector. Es importante subrayar que el objetivo de un programa

*El Banco debe aumentar el valor técnico de las operaciones dirigidas a mejorar la competitividad del país². Esta recomendación fue hecha en el CPE anterior y todavía es pertinente. La estrategia de competitividad ha puesto mayor énfasis en los sectores identificados por el país como los que tienen mayores ventajas comparativas —turismo, tecnología, agroindustria y logística; estas dos últimas en menor medida. Mejorar la efectividad del portafolio en esta área requiere *mejorar la focalización y el diseño de las intervenciones en función del objetivo de la estrategia* —que para el período 2004-2008 era apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Para esto deben escogerse intervenciones que maximicen los beneficios para el país dado sus posibles impactos sobre la productividad y competitividad de Panamá. Debe también tenerse en cuenta que *al concentrarse en el sector servicios y desatender los sectores manufacturero y agrícola y al dejar por fuera los temas relacionados con el sector laboral se exacerba el problema de dualidad de la economía y se siguen manteniendo las causas que provocan la segmentación de la sociedad.**

Como apoyo técnico *el Banco debe hacer un esfuerzo por evaluar la efectividad de los programas “compensatorios” dirigidos a los sectores menos competitivos y apoyar a Panamá en el diseño de políticas que permitan la movilización de recursos hacia los sectores modernos de la economía.* El Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Estados Unidos abre una ventana de oportunidad para preparar al país para enfrentar la apertura gradual del mercado que acompañara el proceso^{3,4}. En los sectores menos competitivos, la apertura podría tener un efecto negativo sobre el bienestar de la población menos favorecida en el corto plazo y el Banco debe estar preparado para apoyar a Panamá en esta área. *Es fundamental que ese apoyo se dé sin crear incentivos que distorsionen la asignación de recursos en el largo plazo hacia sectores no competitivos;* el apoyo debe darse como solución de corto plazo a través de medidas de mitigación de efectos adversos sobre la situación de la población más vulnerable. El éxito de la RdO en materia de focalización y su impacto sobre el bienestar de los beneficiarios desde el 2004 es un ejemplo del apoyo que el Banco, junto con el Banco Mundial, pueden prestar al país en materia de mitigación de efectos adversos sobre la población vulnerable.

Los problemas de coordinación interinstitucional han generado trabas en la ejecución de los proyectos. Estos problemas son particularmente agudos en el caso de proyectos complejos desde el punto de vista del número de entidades que involucra y de la amplitud de los objetivos que pretende alcanzar. Los retrasos en las operaciones suelen ser resultado, en unos casos, de fallas de diseño que deben ser corregidas sobre la marcha y

piloto es aprender sobre el modelo de intervención. Por lo tanto, debe ponerse mucho énfasis en la evaluación y en las condiciones que deben cumplirse para que, al ampliarla, la intervención sea exitosa.

² Las operaciones dirigidas a mejorar la competitividad representan el 70% del número de operaciones aprobadas durante los últimos cinco años, sin incluir cooperaciones técnicas.

³ A pesar de que se considera que Panamá posee una economía abierta y el promedio de las tarifas de las que se beneficiaba el sector agrícola en Panamá en 2007 era de 10,6%, algunos rubros disfrutaban, actualmente, de tarifas de hasta 260%. Productos lácteos, animales y productos de origen animal y cereales son los rubros más protegidos con altas tarifas y otras barreras de origen fitosanitario. Las tarifas de los productos agrícolas más sensibles se reducirán progresivamente en un plazo de 15 a 20 años y después de un periodo de gracia.

⁴ OVE recomendó en el CPE anterior hacer un seguimiento cercano del progreso de liberalización e integración comercial, especialmente del acuerdo bilateral entre Panamá y los Estados Unidos, por su impacto sobre la exposición del mercado panameño a la competencia mundial.

que son más prevalentes mientras más complejo es el proyecto; y en otros casos, es resultado de fallas de las medidas de mitigación de los potenciales problemas de coordinación entre pares⁵. *El Banco debe considerar el diseño de programas menos complejos y el uso de instrumentos de préstamo que permitan realizar ajustes durante la fase de ejecución —préstamos en fase*⁶. En el caso de contar con proyectos en los que participan varias entidades, *se requiere un apoyo permanente del Banco para remediar los problemas de coordinación interinstitucional particularmente agudos en Panamá.*

Existen algunas ventajas indiscutibles del modelo de intervención usado en los Programas de Desarrollo Sostenible: cuentan con una unidad ejecutora con suficiente influencia para coordinar entre los diferentes ministerios de línea debido a su adscripción al Ministerio de la Presidencia —la evidencia sugiere, particularmente dentro de Panamá, que la coordinación entre pares es difícil de lograr. Sin embargo, si bien este carácter supra-ministerial de la unidad ejecutora le confiere la habilidad de acelerar el proceso de implementación, a su vez puede dificultar la planificación de actividades de los ministerios puesto que el modelo de intervención les resta importancia en el proceso de implementación^{7,8}. La exclusión de las instituciones sectoriales —encargadas de la operación y mantenimiento de las obras— del proceso de planificación e implementación se traduce, en algunos casos, en una baja apropiación de los proyectos y potencialmente en la falta de sostenibilidad financiera de los mismos —recuperación de costos de operación y mantenimiento a través de tarifas. *El objetivo de fortalecimiento institucional de las oficinas regionales de los ministerios y de los municipios se ha diluido frente a la urgencia de atender las necesidades de las poblaciones en las regiones*⁹. *No obstante, ambos objetivos son compatibles y pueden atacarse simultáneamente si se hace el esfuerzo de incorporar a los ministerios de línea y a los municipios en las actividades de planificación y ejecución que lleva a cabo CONADES. Para esto deben resolverse las restricciones de personal que enfrentan estas instituciones.*

⁵ En ciertos casos, las instituciones panameñas no son lo suficientemente fuertes desde el punto de vista técnico para opinar sobre la calidad del diseño de los préstamos antes de que estos se aprueben.

⁶ Esta aserción no debe interpretarse necesariamente como proyectos más pequeños en términos de montos aprobados.

⁷ Esta situación incrementa, en algunos casos, los costos de las obras cuando no satisfacen, desde el inicio, las normas técnicas que los ministerios manejan.

⁸ La incorporación de especialistas sectoriales del Banco al diseño y sobre todo al acompañamiento en la ejecución de los PDS mejoraría la efectividad de la acción porque le daría solidez técnica a la supervisión. En tal sentido, para que el Banco acompañe eficazmente al Estado panameño en la implementación de programas multisectoriales como los PDS, se requiere la intervención de especialistas de los diferentes sectores en los que los PDS contempla proyectos de importancia. Ese acompañamiento multisectorial no parece haberse logrado durante la ejecución de los PDS ya ejecutados.

⁹ El Banco y el país han experimentado un proceso de aprendizaje que ha permitido la mejora progresiva en el diseño de las operaciones de los PDS. OVE reconoce las mejoras incorporadas en los diseños de los últimos PDS aprobados —PDS de Colón, PDS de Provincias Centrales— en particular en materia institucional y considera importante mantener un seguimiento cercano de su efectividad con el fin de mejorar la acción del Banco en este tipo de intervenciones integrales. Dentro de las medidas incorporadas en los últimos préstamos de PDS aprobados resaltan: 1) la necesidad de que las actividades sectoriales de los PDS sean consistentes con las políticas nacionales y estrategias de cada sector, así como con los estándares de las agencias co-ejecutoras —criterios técnicos, de viabilidad, eficiencia, sostenibilidad de tarifas, etc.; 2) la necesidad de involucrar desde las primeras etapas a los co-ejecutores —ministerios de línea— para mejorar la sostenibilidad de los proyectos —operación y mantenimiento. Los convenios que se firman deben dejar muy claras sus responsabilidades —licitaciones, supervisión técnica, operación y mantenimiento—, así como la definición de metas e indicadores para su medición. En el caso de Colón, también se prevé que cada co-ejecutor sectorial asigne al menos un profesional como enlace técnico para el PDS. Sin embargo, debe tomarse en cuenta el costo que ese personal representa para los co-ejecutores y si la institución está en la capacidad de cubrirlo; 3) la necesidad de incluir metas de desempeño en los PAFI para los componentes de fortalecimiento institucional, con indicadores de desempeño, responsabilidades claras en el préstamo y bajo acuerdos vinculantes.

Aunque una porción importante del portafolio del Banco en Panamá está orientado hacia el desarrollo de las regiones a través de los PDS y el *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización*, OVE no ha encontrado una coordinación efectiva entre los componentes de fortalecimiento institucional municipal y regional de estos programas. El avance logrado en ese aspecto es muy escaso y en muchos casos se limita a la dotación de equipos y construcción de oficinas^{10,11}. Que el Estado panameño llegue de manera efectiva y sostenible a las regiones y a los municipios, a través de instituciones fortalecidas, es indispensable para cerrar la brecha en la calidad de vida de sus habitantes.

Oportunidades para mejorar la Relación entre el Banco y Panamá

La aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que limita los déficits fiscales del sector público no financiero (SPNF) a 1% del PIB, logró su objetivo en los últimos años. *Las restricciones presupuestarias para el desembolso de los programas de los organismos multilaterales, que se derivan de la aplicación de la ley, pueden representar un riesgo para la ejecución planeada de los proyectos.* Dentro de este contexto, el apoyo del Banco a la Dirección de Programación de Inversiones que se diseñó como uno de los componentes bajo el *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* se hace aún más relevante y urgente¹². *Hasta tanto se alcancen los objetivos de ese componente del programa, existe la oportunidad para que el Banco brinde soporte a Panamá en el análisis de asignación de los recursos a los proyectos del Banco con el fin de asegurar que el país disponga de la información suficiente para una asignación eficiente de fondos*¹³.

La complejidad e importancia de los *Programas de Desarrollo Sostenible* requiere un mayor esfuerzo en materia de monitoreo y evaluación que permita aumentar el capital técnico del país y el Banco en esta materia. De acuerdo con entrevistas en la ANAM realizadas para esta evaluación, se está avanzando en las metas del *Programa de Modernización de la Gestión Ambiental para la Competitividad* relacionadas con la *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE) en el país. Se está trabajando, a través de una consultoría, en la definición del marco conceptual que se adoptará en Panamá y dentro de los casos piloto que se piensan evaluar están los temas de ordenamiento territorial, minería y el sector energético en general. *Podría explotarse esta coyuntura para fomentar una evaluación en profundidad de los resultados obtenidos a través de los PDS y la definición de Estrategias de Desarrollo Sostenible provinciales financiadas también por el Banco. Esta evaluación entraría en el contexto la EAE del ordenamiento territorial en el país y podría alinearse con los recientes esfuerzos desde el Banco en la elaboración de las Guías de Evaluación Ambiental Estratégica.*

¹⁰ Mientras no exista una ley de carrera administrativa municipal que logre minimizar la rotación de personal técnico como consecuencia de la alternabilidad de los partidos en el poder, garantizado en democracia, ni siquiera podría avanzarse a través del entrenamiento de personal porque sería muy costoso para el Estado hacerlo permanentemente.

¹¹ La dotación de equipos y oficinas es válido para las oficinas regionales de los ministerios, no para el caso de los municipios.

¹² Este componente del programa tenía como objetivo mejorar la calidad de la inversión pública a través de la creación de una herramienta informática (torre de control) que registraría indicadores de resultados y de gestión de los proyectos de inversión pública y que podía ser alimentada con información de presupuesto, crédito público, cooperación técnica, y oficinas regionales. Este componente sufrió serios retrasos en su implementación y la torre de control aún no está operativa.

¹³ Este soporte permitiría una mejor coordinación entre el Banco, el Ministerio de Economía y Finanzas, y las instituciones beneficiarias y agencias ejecutoras de los programas.

En el contexto de un cambio de Gobierno, la difusión temprana de los proyectos a las nuevas autoridades mejora la ejecución de las operaciones. El Banco debe hacer un esfuerzo de comunicación de los objetivos de los proyectos en ejecución una vez que una nueva administración toma posesión o que hay cambios a nivel ministerial. Muchos proyectos actualmente en ejecución se retrasaron porque el Banco falló en esta tarea y al gobierno le tomó tiempo reconocer las ventajas de estos proyectos.

La presencia permanente de especialistas sectoriales en la oficina de la representación ha sido reconocida por los ejecutores como un valor agregado importante del Banco. En tal sentido, el nuevo modelo organizacional del Banco fue evaluado positivamente cuando la interacción de los entrevistados fue con especialistas ubicados en la representación del Banco en Panamá, no así cuando fue con especialistas ubicados en algún país vecino desde donde sirve a las necesidades de Panamá. Con el fin de realizar los ajustes pertinentes, el banco debe mantener un monitoreo permanente de esta situación.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

1.1 Este informe presenta la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de la Estrategia del Banco en Panamá entre 2005 y 2009. Su objetivo es describir los resultados de la actividad del Banco en el país y extraer lecciones para ayudar a que las acciones futuras del banco sean más efectivas. Este primer capítulo examina el entorno en el que la estrategia fue concebida e implementada.

A. Contexto

1.2 La ubicación geográfica de Panamá y su régimen monetario han tenido un impacto marcado en la estructura de su economía y su patrón de crecimiento. Gracias al Canal y las operaciones portuarias, a la Zona Libre de Colón —la segunda zona de puerto libre más grande después de Hong Kong— el Centro Bancario Internacional (CBI) y desde hace algunos años el turismo, la economía panameña ha crecido principalmente alrededor del sector de servicios. Este sector representa aproximadamente el 76% de la actividad económica en el país y generaba, en el 2004, año en el que se comenzó a definir la estrategia, el 62,9% de los empleos.

1.3 Las actividades del sector de servicios se desarrollan principalmente alrededor de la zona del canal en la región interoceánica ubicada en el eje Colón-Ciudad de Panamá donde se concentra el 58% de la población¹. El 75% de la actividad económica se genera en las zonas metropolitanas de Colón y Ciudad de Panamá dejando el resto para el “interior” del país y el Darién donde la mayoría de la población vive en zonas rurales². El 10,1% de la población es indígena y 81,7% de esta población vive en zonas rurales³. Aunque en el 2004 el PIB per capita era uno de los más altos de Centro América y estaba por encima del promedio de América Latina —US\$4.216 para Panamá y US\$4.027 para América Latina medido en dólares constantes del 2000—; el índice GINI de distribución del ingreso de Panamá era el segundo más alto de la región centroamericana, 56,1 (2003), indicando un alto grado de desigualdad⁴.

1.4 Los principales desafíos para el desarrollo, identificados por el gobierno panameño a comienzos del período electoral 2004-2009, fueron expuestos en *La Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009* (Visión 2009), documento presentado por el gobierno como modelo de desarrollo para Panamá.

1.5 De acuerdo con este documento, los principales problemas que enfrentaba Panamá en el 2004 podían resumirse en los siguientes puntos:

- El modelo dual de crecimiento económico basado en un sector orientado a exportaciones de servicios y otro orientado al mercado interno protegido por políticas públicas.
- Una sociedad segmentada producto del modelo dual, con una muy baja capacidad del sector orientado al mercado interno para generar empleos de calidad y una proporción importante de la población dedicada a la agricultura de subsistencia.

- Falta de empleo y desigual distribución del ingreso producto de la baja competitividad de la producción agro industrial, la baja calidad de los empleos y el crecimiento del sector informal.
- Desigual cobertura de servicios sociales que afecta principalmente a las zonas rurales y a la población indígena.
- Falta de competitividad en los sectores económicos protegidos y un modelo fiscal insostenible con alto nivel de endeudamiento y grandes déficits tanto del gobierno central como de la Caja de Seguro Social.
- La corrupción y su impacto negativo sobre el desarrollo.

1.6 Los problemas identificados por la población en general —y documentados por Latinobarómetro en su encuesta anual de 2004— confirman el diagnóstico hecho por el Estado panameño (ver Figura No.1 en Anexo Estadístico).

1.7 En relación a la gestión ambiental del país, la Estrategia Nacional del Ambiente (ANAM, 1999) identificó temas emergentes prioritarios: la deforestación por su repercusión en la pérdida de la diversidad biológica y en el deterioro de los suelos y recursos hídricos; el avance hacia un desarrollo sostenible que superara el enfoque de aprovechamiento de recursos naturales de la administración ambiental del país; y la resolución de las particularidades de la gestión ambiental de Arco Seco, la Cuenca del Canal de Panamá y la Bahía de Panamá.

1. Modelo Dual de Crecimiento

1.8 La economía panameña está segmentada en un sector de servicios orientado a la exportación y un sector manufacturero y agrícola orientado principalmente al mercado interno (ver Figura No.2 en Anexo Estadístico). Las ventajas competitivas son la principal razón de esta segmentación, aunque las distorsiones introducidas por algunas políticas públicas han cumplido un papel importante en exacerbar la división: algunos sectores han recibido, por ejemplo, trato preferencial en materia impositiva mientras que otros han sido protegidos a través de subsidios y la imposición de barreras al comercio exterior sin que estas medidas hayan sido acompañadas de acciones para promover ganancias en la productividad.

1.9 Por ejemplo, las transacciones comerciales que ocurren dentro de la Zona Libre de Colón (ZLC) —y que se nutren gracias a las facilidades portuarias y al canal— están exentas de los impuestos al valor agregado y de transferencia y la renta es pechada a una tasa menor que el resto de la actividad económica. La ZLC moviliza 6,1 veces las exportaciones de mercadería que se produce en el país, genera alrededor de 7,1% del PIB (2004), pero empleaba en 2004 sólo el 1% de la fuerza laboral y generaba tan solo el 0,28% de los impuestos⁵. Este mismo tipo de incentivos fiscales ha sido usado en el sector manufacturero a través de la creación de zonas procesadoras de exportación donde la importación de materia prima es exonerada de impuestos siempre y cuando sea transformada para la re-exportación. Sin embargo, los altos costos laborales y la escasez de mano de obra calificada hacen a estas zonas poco atractivas al compararlas con zonas similares en la región para el establecimiento tanto de maquilas, en un extremo del espectro, como de

parques tecnológicos, en el otro; como consecuencia, estas zonas especiales no han tenido el éxito que se esperaba en la generación de empleo doméstico y en la generación de exportaciones —las exportaciones netas alcanzaban sólo US\$69,8 millones en 2004 ó 7,3% de las exportaciones netas de bienes generadas en el país. El sector industrial está dominado por el procesamiento de productos agrícolas y la manufactura es incipiente.

- 1.10 El boom del sector construcción experimentado a partir de 2003, con un promedio anual de crecimiento real de 23%, estuvo impulsado por el sector residencial, principalmente por la construcción de edificaciones elevadas para atraer a la inversión extranjera que se ha beneficiado de los incentivos fiscales ofrecidos por Panamá al sector turístico^{6,7}. El sector construcción ha sido responsable en gran medida por la reducción del desempleo en los últimos años. En 2004 el sector de la construcción representaba el 4,56% del PIB y generaba 7,52% del empleo. El Canal, por su parte, generó en el 2004 el 4,95% del PIB y aportó al fisco panameño el equivalente a 3,56% del PIB en promedio entre 2004 y 2008. Sin embargo genera sólo el 0,78% del empleo⁸.
- 1.11 El uso del dólar norteamericano como moneda de curso legal y la ausencia de restricciones para la movilización de capitales le ha permitido al país mantener niveles de inflación muy bajos y ha creado un clima de confianza para la operación del CBI⁹. A pesar de ser uno de los sectores más competitivos de la economía panameña, empleaba en 2004 sólo el 1% de la fuerza laboral aunque generaba el 6,7% del PIB.
- 1.12 El sector agropecuario, por otra parte, genera el 7,4% de PIB (2004) pero empleaba en el 2004 el 19,3% de la fuerza laboral panameña. Está compuesto por un sector poco competitivo orientado a la exportación de productos tradicionales (café, azúcar y bananas), un sector más dinámico orientado a la exportación de productos no tradicionales (melones, piñas, sandías y ganado), y un sector dedicado a la agricultura de subsistencia que produce cultivos básicos en tierras marginales y que emplea a la mayoría de los trabajadores agropecuarios —el 55,5% de las unidades de producción agropecuaria producen para consumo propio sin generar ingresos por ventas y el 62,7% de los trabajadores agropecuarios trabajaba independientemente o como ayudante familiar sin pago (2003)¹⁰.
- 1.13 El promedio de las tarifas de las que se beneficiaba el sector agrícola en Panamá en 2007 era de 10,6%, algunos rubros disfrutaban de tasas de hasta 250%. Productos lácteos, animales y productos de origen animal y cereales son los rubros más protegidos con altas tarifas y otras barreras de origen fitosanitario. La firma del Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Estados Unidos en junio de 2007, sin embargo, permitirá la entrada libre de impuestos de 88% de los bienes industriales y de consumo producidos en los Estados Unidos y más de la mitad de sus productos agrícolas¹¹. Las tarifas sobre los bienes y productos restantes serán reducidas progresivamente: los productos agrícolas más sensibles en un plazo de 15 a 20 años. La baja competitividad de los productos, consecuencia de la protección, ha conducido a que la mayoría de la producción agropecuaria se destine al consumo

local —las exportaciones agropecuarias representaban sólo el 37,9% del PIB sectorial en 2004. Otros rubros reciben protección a través de un contingente arancelario o beneficios fiscales¹².

- 1.14 Además de recibir beneficios fiscales, las tasas de interés de los créditos destinados al sector agropecuario y al sector agroindustrial exportador de productos no tradicionales están subsidiadas por el resto de la economía a través del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECD) que carga 1% de impuesto anual sobre préstamos personales y comerciales concedidos por el sector bancario al resto de la actividad económica¹³. Este subsidio representaba el 1,6% del PIB en 2004 y 1,9% del PIB en 2008. El sector agropecuario, a nivel general y de acuerdo con la cifras de la Superintendencia de Bancos, está bien provisto de crédito: en 2004, la relación de préstamos como porcentaje del PIB del sector agropecuario era 86,2%, comparable al resto de la economía panameña y muy por encima del resto de las economías en América Latina¹⁴. Además se exonera del impuesto sobre la renta a los intereses de préstamos concedidos por la banca a agricultores bajo ciertas condiciones. Un análisis más detallado usando datos micro (ENV2003), sin embargo, señala que el porcentaje de productores agropecuarios que solicita crédito es de apenas 3,9% —el 46% de los productores que no solicitaron crédito indicaron que no lo solicitaron porque no lo necesitaban y el 18,9% mencionó que no contaba con respaldo, lo cual es consistente con la altísima proporción de productores de autoconsumo—; el 80,2% de los créditos solicitados en 2003 fueron aprobados, sin embargo esta proporción fue de apenas 15,2% en el sector rural indígena¹⁵. Un estudio financiado por el Banco para Panamá estima que, en 2004, el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agropecuarios alcanzaba 36,7% del PIB del sector; el 98% de esas transferencias en forma de altos precios pagados por los consumidores y que hacen a esos productos menos competitivos¹⁶. Estas transferencias, adicionalmente, no llegan a los agricultores de subsistencia¹⁷. El estudio también indica que la distribución de estos apoyos a productores agropecuarios no guarda relación con la importancia económica, productiva y social del producto¹⁸.
- 1.15 Existe un conjunto de subsidios e incentivos aparentemente diseñados para proteger al sector agropecuario y agroindustrial que sin embargo no impulsa mejoras de eficiencia y no produce crecimiento ni generación de empleos de calidad. A pesar de que existe una política de estado de protección a la actividad agropecuaria y que se han creado instrumentos de planificación territorial, no existe una política de desarrollo rural bien definida¹⁹.

2. Sociedad Segmentada Producto del Modelo Dual de Crecimiento

- 1.16 Al igual que la economía, el mercado laboral está segmentado. El sector de servicios —las actividades que se desarrollan alrededor de la ruta de tránsito interoceánico— es competitivo y la productividad por trabajador está muy por encima del promedio del país: la productividad de los trabajadores en el sector de intermediación financiera es, por ejemplo, 3,3 veces la productividad promedio.

Los trabajadores del sector agrícola, por otro lado, poseen apenas 1/4 de la productividad del trabajador promedio y reciben, después de los empleados domésticos, el salario más bajo del país —el 32,7% recibía en 2004 ingresos por debajo del salario mínimo establecido por ley, 66,5% trabajaba por cuenta propia y el 79,8% no estaba cubierto por el seguro social. Esta situación ha generado una sociedad fragmentada: una fracción de los panameños vive en las zonas metropolitanas de las provincias de Colón y Panamá donde se genera el 80% de la actividad económica del país y donde la mayoría tienen acceso a empleos de calidad —en estas zonas existe la mayor prevalencia de empleos formales, 67% de la población ocupada (no agrícola) es empleada en el sector formal y 31,9% en el sector informal— mientras que las otras provincias del país generan poca actividad económica y empleos de muy baja calidad —67,7% de la población trabaja en las áreas rurales donde el 53,6% de la fuerza laboral era empleado en el sector agropecuario y el 28,6% de los trabajadores (no agrícolas) se empleaba en el sector informal.

- 1.17 Los altos niveles de informalidad son producto de la calidad de la mano de obra y de la estricta regulación laboral, sólo superada en América Latina por Bolivia, Venezuela y Paraguay —de acuerdo al índice de rigidez del empleo calculado para el reporte *Doing Business* preparado anualmente por el Banco Mundial²⁰. La flexibilización de la regulación tendría, de acuerdo a cifras para Panamá de la encuesta *Enterprise Survey*, un efecto neto positivo y elevaría el empleo formal en un mínimo de 3,7% para pequeñas empresas no agrícolas y en 1,3% para empresas del sector manufacturero en un año (ver Cuadro No.1 en Anexo Estadístico)²¹. El incremento del empleo formal tendría además efectos positivos sobre el desempleo y el subempleo y potencialmente sobre la pobreza que está estrechamente vinculada a las condiciones del mercado laboral porque este juega un papel fundamental para lograr la inclusión social²². Evidencia de esto es la reducción de la pobreza en el período 2004-2008 producto, entre otros factores, de la reducción del desempleo.
- 1.18 Aunque estas cifras hipotéticas de creación de empleo formal parecen bajas, sólo se considera la reacción directa de empresas existentes sin tener en cuenta los posibles efectos colaterales como el nacimiento de nuevas empresas y la consecuente generación de nuevos empleos. También debe advertirse que durante el periodo 2004-2008 el crecimiento del empleo formal alcanzó sólo 1,4 puntos porcentuales en promedio al año a pesar de que la economía creció en promedio 8,6% en términos reales durante el mismo periodo —el desempleo se redujo en promedio 1,5 puntos porcentuales al año. El empleo informal se redujo, a pesar de la caída del empleo en el sector primario, y esta mano de obra no calificada fue absorbida por el sector de la construcción que experimentó un boom a partir de 2003. A pesar de la evolución positiva de estos indicadores, Panamá no ha experimentado ningún cambio estructural que permita prever cambios permanentes en el mercado laboral o que éste no sufrirá una desaceleración producto de la crisis mundial. Aunque se estima que los trabajos de ampliación del canal absorberán parte del contingente de trabajadores del sector de la construcción, estas necesidades están muy por debajo del número de empleos creado anualmente en el sector a partir del 2003 —el promedio anual de nuevos empleos en el sector de la construcción fue de 11.425

entre 2003 y 2008; se prevé que la ampliación del canal requiera alrededor de 6.500 trabajadores durante el pico de la construcción.

- 1.19 Cuando se consultó a los empresarios en 2006, el 21,7% consideraba que la regulación laboral representaba un obstáculo para el funcionamiento del negocio y el 31% consideraba que las deficiencias en la educación de la fuerza laboral representaban obstáculos para la operación²³. El *World Economic Forum* (WEF) en su encuesta anual de opinión a ejecutivos de 2004 también identificó la regulación laboral restrictiva y una fuerza laboral inadecuadamente educada como el tercer y cuarto factor más problemático a la hora de hacer negocios en Panamá detrás sólo de corrupción y la burocracia ineficiente del gobierno —la encuesta de 2008 arroja los mismos resultados.

3. Falta de Empleo y Desigual Distribución del Ingreso

- 1.20 La inadecuada capacitación de la fuerza laboral no genera incentivos para la creación de empleos de buena calidad para la mayoría de la población. Por ejemplo, en 2004, el 79,2% de la población que laboraba en el sector agropecuario no había completado su educación primaria y la mediana del ingreso del sector era de sólo US\$88 mensuales —por debajo del salario mínimo—; esta población estaba afectada en mayor medida por la pobreza y por la falta de acceso directo a la seguridad social. Era además más propensa a usar tierras forestales de protección, generando además sobre uso y transformando estas tierras en áreas críticas de degradación de suelo^{24,25}.
- 1.21 El nivel educativo era muy diferente para la fracción de la población que trabajaba en el sector formal de la economía: sólo el 14,4% no había completado la educación primaria y la mediana del ingreso del sector era de \$406 mensuales (ver Cuadro No.2 en Anexo Estadístico). Sin embargo, menos de la mitad de la población es empleada por el sector formal no agrícola. Como consecuencia, el crecimiento económico no se ha traducido en un incremento equivalente del empleo y dado que el trabajo es la principal fuente de ingresos y la principal vía para escapar de la pobreza, no se ha observado una reducción de la pobreza en una magnitud comparable a la del crecimiento económico.
- 1.22 Y aunque la pobreza ha disminuido en los últimos años, la elasticidad de la pobreza al crecimiento sigue siendo baja. Usando datos de las encuestas de hogares, por ejemplo, se estimó el porcentaje de personas que dejarían la pobreza y la pobreza extrema cada año si el ingreso de toda la población se incrementara en 1% —medida de elasticidad bajo rótulo “Índice de Recuento” en el Cuadro No.3. Bajo el supuesto de que la distribución del crecimiento económico se reparte equitativamente entre la población, la elasticidad real debería ser igual —superior si el crecimiento es pro-pobre— a esas estimaciones. En el caso de la pobreza extrema se observó un crecimiento pro-pobre en los años 2003-2005 y 2008; mientras que en el caso de la pobreza general esta situación se confirmó sólo en 2004 —años con una marca de verificación en el Cuadro No.3. La otra medida de elasticidad usada, la brecha de pobreza, ha aumentado indicando que la proporción de pobres cerca de la línea de pobreza ha crecido y que estas personas son más

propensas a dejar de ser pobres²⁶. A este ritmo, Panamá podrá cumplir con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio en un plazo menor al previsto.

4. Cobertura Desigual de Servicios Sociales e Infraestructura

- 1.23 Las cifras nacionales de pobreza, sin embargo, enmascaran el grave problema de la desigualdad producto en parte de la segmentación del mercado laboral y de las diferencias regionales —desigualdad que se observa a nivel general pero inclusive dentro de la misma población pobre. Existe gran heterogeneidad de la población que vive en la pobreza. La brecha de pobreza extrema de la población urbana es mucho menor que la de la población rural y la población indígena; además, esa brecha se redujo entre 2004 y 2008 proporcionalmente en mayor medida en las áreas urbanas que en las áreas rurales y ha aumentado en las comarcas.
- 1.24 La pobreza está concentrada en las comarcas indígenas de Kuna Yala, Ngöbe Buglé y Emberá, con 98,3% de incidencia de pobreza general —90% de pobreza extrema— en 2003, y las provincias de Darién y Bocas del Toro con 71,9% y 69,8% de incidencia de pobreza general, respectivamente. En la provincia de Panamá la incidencia de pobreza general era de sólo 20,3% y la más baja del país. Esta situación se mantenía no por falta de recursos sino por fallas en la focalización de la política social, debilidad institucional a nivel local, y por la merma en la calidad de los resultados del gasto producto del crecimiento institucional del sector de inversión pública a nivel central²⁷; en 2004 Panamá era uno de los países de América Latina que más recursos destinaba al gasto social y el segundo en Centro América después de Costa Rica²⁸. Adicionalmente, existen en Panamá diferentes entidades autónomas y fondos especiales encargados de inversión pública pero no se cuenta con capacidad de monitoreo y supervisión de los proyectos emprendidos por cada uno de ellos²⁹. La dispersión del esfuerzo redonda en la explosión del gasto administrativo y complica la articulación de los actores: a pesar de su multiplicidad, no existen mecanismos de coordinación entre estas entidades y fondos autónomos y los ministerios de línea y municipios en materia de planificación y ejecución³⁰.
- 1.25 La inversión social y en infraestructura tradicionalmente no llega al “interior” ni al Darién y se queda concentrada en el eje Colón-Ciudad de Panamá. El acceso a servicios públicos es bajo en las zonas rurales e indígenas a pesar de que el gasto social *per capita* es alto en comparación con otros países latinoamericanos. Las diferencias en la cobertura de servicios es de más de 70 puntos porcentuales en saneamiento, electricidad y telefonía entre zonas urbanas y zonas rurales indígenas (ver Cuadro No.4). Esta situación refuerza la pobreza y la inequidad social, especialmente cuando se refiere a la desigualdad de oportunidades a nivel educativo. La falta de acceso a la educación, la repitencia y la deserción son problemas más agudos en las zonas rurales y entre los grupos indígenas³¹. Esta situación es similar en cuanto al acceso a servicios de salud y problemas de desnutrición crónica³².
- 1.26 A nivel nacional existen déficits en el acceso a la red eléctrica, la densidad de la red de carreteras y la disponibilidad de servicios de saneamiento —en particular de cloacas— cuando se compara a Panamá con países de América Latina de ingreso comparable (ver Figura No.3 en Anexo Estadístico). El mayor déficit se observa en

la educación, especialmente en los indicadores de progreso a la educación secundaria. Las deficiencias del proceso educativo constituyen un factor de riesgo de la violencia juvenil particularmente dentro de las zonas urbanas donde contribuyen a generar violencia y criminalidad a través de las pandillas. Y aunque el problema de las pandillas en Panamá no es comparable a la de sus vecinos centroamericanos, existen focos con altísimos índices de violencia: según cifras de la procuraduría, la provincia de Colón experimentó 51,4 homicidios por 100.000 habitantes en 2008, unas de las cifras más altas en América Latina.

1.27 El WEF ubicaba a la calidad general de infraestructura en Panamá en 2004, y basado en su encuesta anual de opinión a ejecutivos, en el percentil 57 cuando se comparaba con otros 103 países³³. En el caso del sector eléctrico, el estancamiento de la capacidad de generación, el aumento de la demanda producto del crecimiento económico y problemas climáticos que comprometieron la generación hidroeléctrica crearon una situación coyuntural crítica: la situación del mercado eléctrico era percibida en 2006 como la mayor limitante para la operación de los negocios en Panamá de acuerdo al *Enterprise Survey* del Banco Mundial.

5. Modelo Fiscal Exhausto

1.28 Y aunque el gasto social y el gasto público eran de los más altos de Centro América, los ingresos tributarios eran de los más bajos y representaban alrededor de 39% de los ingresos totales del gobierno central entre 2000 y 2004. De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá había presentado déficits fiscales en la mayoría de los años antes de 2004 y acumulado una deuda pública equivalente a 70,3% del PIB en 2004. En 2002 Panamá aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal para limitar estos déficits fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) a 2% del PIB, poner un techo al nivel de endeudamiento en 50% del PIB (deuda pública/PIB) y al nivel de endeudamiento externo en 35% del PIB —estas dos últimas metas a ser logrados en un plazo de 15 años³⁴.

1.29 El incremento de los déficits fiscales experimentado por Panamá se debía en parte a una reducción de la recaudación tributaria —de más de dos puntos porcentuales del PIB en la recaudación de impuestos en la década anterior al 2004 y más de tres puntos si se incluía la seguridad social— y a un incremento de los gastos corrientes, especialmente salarios y el servicio de la deuda —el empleo en el sector público se incrementó en 22% entre 1999 y 2004. En diciembre de 2002, año en el que la recaudación alcanzó un mínimo, se aprobó una reforma impositiva y aunque el FMI estimó que el impacto potencial de esta reforma podría ser de 0,3% del PIB en 2003, el incremento observado fue de tan sólo 0,11% del PIB, muy por debajo de lo esperado.

1.30 La percepción sobre la política fiscal y la administración tributaria no son un problema en Panamá pero la evasión lo es: de los datos recolectados por el Banco Mundial se deriva que el 64% de las empresas entrevistadas en 2006 reportó menos del 100% de sus ventas a la administración tributaria y el 34% reportó menos del 100% de sus empleados a la Caja de Seguro Social —el promedio de ventas reportado por los evasores fue de 20,2% mientras que el promedio de los empleados

reportado fue de 14,6%. El tamaño de la economía informal en Panamá se estima en 65,3% del PIB, sólo superada en América Latina por Bolivia³⁵. La cifra de evasión del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales, Muebles y Servicios (ITBMS) para 2003 estimada por Gomez-Sabaini para el BID es de 38,1%, y de 26,6% para 2006 última cifra disponible³⁶. Los altos costos de cumplir con la legislación en materia impositiva y laboral y la falta de confianza en el Estado explican los altos niveles de incumplimiento —en 2003 el 84,85% de la población entrevistada por Latinobarómetro no confiaba en que el dinero de los impuestos sería bien gastado por el Estado. Adicionalmente, las exoneraciones y beneficios concedidos para el fomento y la promoción de ciertos sectores han erosionado paulatinamente la base imponible.

- 1.31 Debido a la evasión y los altos niveles de informalidad, la Caja de Seguro Social (CSS) estaba enfrentando una grave crisis fiscal: presentaba un déficit actuarial y se preveía que al ritmo al que se estaban consumiendo las reservas estas desaparecerían en 2013. A pesar de que el sistema de pensiones panameño es generoso comparado con otros países de América Latina y de Europa (la tasa de contribución es baja y el tamaño de los beneficios grande), la cobertura de la población económicamente activa había declinado en parte por el aumento de la actividad informal y el aumento de la evasión³⁷.

6. Corrupción

- 1.32 La corrupción se ubicaba, en 2004, entre los principales problemas reconocidos por la población panameña —identificada por el 9,1% de la población como el problema más grave del país^{38,39}. La percepción sobre corrupción en Panamá está orientada, sin embargo, hacia el tráfico de influencias para proteger intereses particulares por encima del interés general. En 2004, por ejemplo, el *Global Competitiveness Report* apuntaba que las áreas donde Panamá enfrentaba mayores desventajas comparativas en materia de corrupción frente al resto de los países eran: la dependencia del poder judicial de influencias de miembros del gobierno, ciudadanos, o empresas; el favoritismo en las decisiones de oficiales del gobierno; y la facilidad para influenciar el resultado de las políticas públicas a través de contribuciones a partidos políticos⁴⁰. Ese mismo año el 76,7% de la población panameña consideraba que el país estaba gobernado por intereses poderosos en beneficio de esos mismos intereses⁴¹. El 37,6% conocía personalmente de al menos un caso de personas que recibieron privilegios por ser simpatizantes del partido de gobierno (2005) y el 30,1% pensaba que es correcto que un funcionario le de trabajo a un familiar (2006)⁴². Esto ha llevado a que el empleo público esté altamente politizado, existan bajos niveles de mérito y que la burocracia del gobierno sea ineficiente⁴³. Por otro lado, la corrupción entendida como pagos irregulares para conexión de servicios públicos, obtención de permisos, reducción del pago de impuestos, obtención de contratos públicos, y obtención de préstamos no es tan grave como los criterios mencionados anteriormente⁴⁴. Así queda evidenciado cuando se estima la probabilidad de que a una empresa se le solicite un pago extraordinario y no documentado: esa probabilidad, en el caso de Panamá y usando datos de 2006, era de 4,5% —en Chile 2,3 y en Ecuador 15,9%⁴⁵.

II. PROGRAMA DEL BANCO EN PANAMÁ

2.1 En este capítulo se analiza la relevancia del programa; el grado en el que el diseño y los objetivos de la estrategia y del programa de asistencia eran compatibles con las necesidades del país y con los planes de desarrollo y prioridades del GdP. Incluye una evaluación del realismo tanto del diagnóstico como de la estrategia, y de la suficiencia y consistencia del programa de asistencia con la estrategia en el marco de acontecimientos económicos y sociales, problemas de economía política y el enfoque de otros socios para el desarrollo de Panamá.

A. Relevancia, Posicionamiento y Coherencia

2.2 El objetivo principal de la estrategia 2005-2009 era apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Para esto se formularon dos objetivos estratégicos: i) estimular la competitividad de la economía y ii) desarrollar el capital humano y el capital productivo del país. La estrategia también incorporaba como elemento transversal el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia.

2.3 Los objetivos presentados por el país para ese mismo período eran: 1) Reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso; 2) Desarrollar una política de crecimiento económico para la generación de empleos; 3) Sanear las finanzas públicas; 4) Desarrollar el capital humano; y 5) Reformar y modernizar el Estado. Estos objetivos fueron expuestos como los cinco pilares de la política económica y social en el documento *Visión 2009* presentado por el GdP en 2005. Cada uno de estos pilares estaba acompañado de diferentes objetivos específicos y acciones que apoyarían su consecución⁴⁶.

2.4 Los objetivos estratégicos del Banco por ser tan amplios estaban, en general, alineados con los objetivos generales propuestos por el país en la *Visión 2009* y eran consistentes con las necesidades del país. En ese sentido amplio y general, la estrategia fue relevante. En cuanto al programa de asistencia sugerido para lograr esos objetivos estratégicos, el Banco propuso seguir estrategias sectoriales y ejecutar proyectos enmarcados en los diferentes sectores que se discuten a continuación⁴⁷. A nivel de diseño no todos estos programas estaban orientados a apoyar la consecución de esos objetivos estratégicos.

1. Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal⁴⁸

2.5 Para esto se propuso continuar con los programas en ejecución en ese momento y se formuló un PBL que apoyaba la estabilización fiscal al ampliar la base tributaria y controlar el gasto fiscal limitando el número de empleados públicos a los niveles de 1999^{49,50}. También se buscaba reducir el déficit actuarial de la CSS, para hacerla sostenible en el largo plazo, a través de la reforma de su marco jurídico⁵¹. Aunque la estrategia mencionaba la necesidad de revisar el rol de la banca pública de fomento, e inicialmente estaba contemplado en el PBL *Sectorial Financiero* de 1997, ninguna de las operaciones ejecutadas durante el periodo 2004-2009 abordó ese tema.

- 2.6 En este sector, el programa de asistencia fue en general idóneo y consistente con la estrategia —al estar destinado a contener el gasto y aumentar los ingresos— y atendía uno de los problemas identificados como prioritarios por el GdP⁵².

2. Desarrollo de Infraestructura Básica⁵³

- 2.7 En esta área debe hacerse especial mención a la relevancia del *Préstamo Corporativo a la Autoridad del Canal de Panamá para apoyar la Expansión del Canal de Panamá*, una de las prioridades del GdP, y el apoyo del Banco en la estructuración de préstamo sindicado (la operación no se planteó en la estrategia)⁵⁴.
- 2.8 El aumento de la cobertura eléctrica en las áreas rurales se atacaría con el *Programa de Electrificación Rural* a través del subsidio del costo de conexión a la red eléctrica y el subsidio a operadores de sistemas aislados⁵⁵. Para el caso del Darién, el PDS para esta provincia también planteó financiar varias intervenciones de electrificación rural, líneas de distribución eléctrica y proyectos de integración eléctrica de pequeña envergadura⁵⁶. Estas acciones eran compatibles con las necesidades del país debido a los bajos niveles de cobertura eléctrica, pero no fue un problema identificado por el GdP. Con la donación del FOMIN, y a petición del GdP, el Banco financió la *Revisión Integral del Marco Regulatorio y las Políticas de Sector Energético* que buscaba propiciar, con esos cambios, el abastecimiento energético y la diversificación de las fuentes de energía, entre ellas la energía hidroeléctrica^{57,58}. Este problema fue identificado por el gobierno como prioritario. En cuanto al incremento de la cobertura de las telecomunicaciones en las áreas rurales, los cambios regulatorios introducidos con anterioridad a la aprobación de la estrategia permitieron un incremento masivo del servicio de telefonía celular en las zonas rurales y en principio no es evidente que se requiriera la intervención del Banco en el sector; además no fue un problema identificado por el GdP. El aumento de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en la población rural e indígena no fue objeto de ninguna intervención directa y los únicos esfuerzos realizados en esa dirección se llevaron a cabo a través de los PDS y a través del *Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario* ejecutado por el FIS⁵⁹. Por diseño de estos programas, esas necesidades serían atendidas en estas regiones sólo si las comunidades así lo demandaban. Eran, sin embargo, intervenciones muy puntuales y pequeñas a pesar de que el GdP identificó la baja cobertura de agua potable como un problema prioritario.
- 2.9 Aunque el Banco propuso la promoción de la integración física y energética con Centro América y la Comunidad Andina y la mejora de la infraestructura vial, creación del fondo de mantenimiento vial y el fortalecimiento de las instituciones del sector, el GdP sólo identificó como prioritario la integración eléctrica con Colombia y la rehabilitación de la carretera panamericana. En esta área la participación del banco fue más amplia de lo requerido por el GdP⁶⁰. En *Visión 2009* el GdP indicaba que el mantenimiento y ampliación de la red vial a nivel rural era de altísima prioridad; sin embargo, el Banco no ha hecho un análisis que le permita priorizar la actividad del Banco en este sector^{61,62}. La definición e implementación de una solución de tránsito masivo en Ciudad de Panamá estaba

dentro de los planes del GdP y fue abordada antes de la aprobación de la estrategia⁶³. No se llevó a cabo ninguna operación de envergadura debido a diferencias de opinión sobre la estrategia a seguir para resolver el problema del transporte público en Panamá⁶⁴. Otro sub-sector en donde a pesar de haberse programado operaciones no se aprobó ninguna, fue en la consolidación de las reformas en los sectores de infraestructura y promoción de la participación privada y de los gobiernos locales⁶⁵.

- 2.10 Aunque todas las acciones planteadas tienen impacto sobre el objetivo de *desarrollo de la infraestructura básica*, la estrategia no identificó cómo estas diferentes acciones tendrían un impacto sobre el objetivo estratégico de *aumento de la competitividad*⁶⁶.

3. Expansión de Fuentes de Crecimiento Sostenible⁶⁷

a) Inserción Internacional

- 2.11 El programa de asistencia en esta área buscaba mejorar la inserción internacional a través del desarrollo de los sectores con ventajas comparativas⁶⁸; el fortalecimiento de la gestión de comercio exterior para la implementación de acuerdos comerciales y la promoción de la inversión; y el impulso de la integración con Centroamérica, a través del PPP y la CAN (Comunidad Andina). La programación fue amplia y ambiciosa; sin embargo, el apoyo al sector agroindustrial fue escaso y el problema de su baja competitividad producto de incentivos sectoriales no se abordó aunque el problema fue levantado por el GdP y asociado a la baja creación de empleos⁶⁹. Los mecanismos de asistencia planteados en esta área no son necesariamente los más idóneos⁷⁰.

b) Inclusión de sectores

- 2.12 Para apoyar la inclusión del sector rural, pueblos indígenas y mujeres, a través de su incorporación al desarrollo productivo y la promoción de nuevas oportunidades económicas a la población afectada por la apertura comercial, el Banco realizó operaciones pequeñas a través de CTs⁷¹. A pesar de que la exclusión era uno de los mayores problemas identificados por el GdP y estos los sectores más afectados por el modelo dual de crecimiento, el Banco destinó sólo el 0,12% de la cartera activa a Junio de 2009 a proyectos en esta área. Este fue el mismo porcentaje destinado al fomento del desarrollo de las MIPYMES en los sectores formales de la economía y la promoción del clima de negocios y fortalecimiento la capacidad del sector privado para contribuir al crecimiento económico con equidad. En estas áreas (sector rural, pueblos indígenas y MIPyMEs), si bien todos los programas son loables y consistentes con las necesidades del país, la escala de la intervención es muy reducida para tener algún impacto sobre la población objetivo, esto a pesar de ser las áreas donde Panamá posiblemente necesite el mayor apoyo para lograr resolver el problema de la dualidad económica a corto-mediano plazo⁷².

c) Desarrollo del sector financiero⁷³

2.13 Se continuó con el fortalecimiento del sector bancario y se aprobaron operaciones pequeñas para promover el microcrédito y los servicios financieros para las MyPEs⁷⁴. El Banco no planteó ninguna acción dirigida a mejorar la eficiencia de la banca pública, una de las acciones propuestas en la estrategia sectorial pero que no era considerado por el GdP como un problema; y aprobó varios préstamos al sector bancario privado a través de la figura de Facilitación de Financiación al Comercio Exterior, no contemplados dentro de las acciones propuestas en la estrategia⁷⁵.

d) Innovación tecnológica y mercado laboral⁷⁶

2.14 En el área de innovación tecnológica la actividad del Banco se concentró en la Ciudad del Saber y la SENACYT; este, sin embargo, no fue un punto identificado por el GdP en el documento *Visión 2009* como prioritario⁷⁷. En el área laboral se continuó con el programa para promover la inserción laboral e incrementar la competitividad del trabajador panameño con esquemas institucionales nuevos. Este programa es absolutamente relevante porque, en primer lugar, está orientado a resolver las deficiencias en la educación de la fuerza laboral que es uno de los obstáculos identificados por los empresarios para la operación de los negocios, y en segundo lugar, porque la estrategia del GdP estaba basada en fomentar el crecimiento de sectores que requieren mano de obra altamente calificada⁷⁸. No se avanzó, sin embargo, en el diálogo en cuanto a la flexibilización del mercado laboral, a pesar de ser uno de los puntos que más afecta la generación de empleo de calidad en Panamá (una de las recomendaciones del CPE anterior)⁷⁹.

e) Programas de Desarrollo Sostenible

2.15 Para desarrollar de manera sostenible los recursos naturales, consolidando el marco institucional, legal y reglamentario de su gestión e incentivando la descentralización la estrategia planteó los *Proyectos de Desarrollo Sostenible (PDS)*^{80,81}. En los documentos de préstamo se levantó el punto de la debilidad institucional a nivel provincial y los potenciales problemas de coordinación interinstitucional como factor de riesgo para la ejecución. Desde ese punto de vista, el trabajo vía PDS a nivel provincial parecería tener más sentido en países que cuentan con gobiernos federales bien definidos y con la suficiente capacidad institucional instalada, y es un punto muy importante dada la centralización en la toma de decisiones en Panamá. La alternativa a este modelo de intervención era el trabajo directo con las agencias de línea y municipios con la idea de apoyar su fortalecimiento institucional, uno de los puntos propuestos en la estrategia. A partir de 2004 y con la elección de CONADES como ente ejecutor, estos programas exacerban el punto levantado en el capítulo 1 acerca de la existencia de diferentes entidades autónomas y fondos especiales encargados de la inversión pública en Panamá⁸².

2.16 Dentro de la estrategia sectorial también se buscaba “desarrollar una estrategia institucional, financiera y física para disminuir la vulnerabilidad a desastres naturales”. Es esta área el Banco no ha trabajado directamente⁸³. También se planificaron tres programas orientados al fortalecimiento institucional en el sector ambiental⁸⁴. (Pero este punto no fue levantado por el GdP como prioritario).

2.17 Los programas planteados para lograr el objetivo de expandir las fuentes de crecimiento sostenible abarcan un amplio espectro pero no reflejan necesariamente las prioridades identificadas por el GdP y el Banco. Los sectores que recibieron menos atención fueron precisamente el de la población rural e indígena, que son los más afectados por el modelo dual de crecimiento, y el área de capacitación para el empleo y flexibilización del mercado laboral. Considerando que el sector rural se atendió vía los PDS regionales, no está clara la relevancia del tipo de actuaciones planificadas en estos programas (por su tamaño, falta de coordinación entre sí y sostenibilidad futura) para que tengan algún impacto sobre la competitividad de la población rural o para contribuir a cerrar la brecha que separa a las dos Panamás.

4. Incremento de la Eficiencia y Progresividad del Gasto Social y Aumento de la Cobertura y Calidad de los Servicios Sociales de Manera Sustentable

2.18 En este sentido la estrategia buscaba proteger el nivel de gasto, en particular de inversión, de los programas con mayor impacto en la reducción de la pobreza. Para esto el Banco continuó la ejecución del programa ejecutado por el FIS⁸⁵. También dio inicio al *Programa de Protección Social–Fase I*, un esfuerzo técnico y financiero conjunto con el Banco Mundial destinado a apoyar a Panamá en el financiamiento de algunos ejes estratégicos de la RdO, uno de los puntos identificados como prioritarios por el GdP⁸⁶.

2.19 Para aumentar los niveles de coordinación de las instituciones trabajando en los sectores sociales y fortalecer su capacidad gerencial la estrategia continuó con la ejecución de las operaciones en el sector salud y educación⁸⁷. La línea de acción pautada por la estrategia sectorial para este fin fue irrelevante. El Banco continuó la ejecución del *Programa de Desarrollo Educativo* que había probado ser poco efectivo hasta que, en 2006, fue finalmente reformulado con la idea de apoyar al *Programa de Protección Social – Fase I* en la oferta de servicios básicos de educación⁸⁸. Debido a la falta de seguimiento y evaluación no es posible medir, según el PPMR, el logro de los indicadores de la fase anterior del proyecto. Como contraste debe notarse que, durante la ejecución del programa, el BM comisionó cuatro evaluaciones de impacto sobre los componentes de su préstamo para “aprender de la experiencia de implementación, refinar las intervenciones y maximizar los resultados e impactos”. En cuanto a reducir la centralización del gasto público, la estrategia no tenía ninguna capacidad de maniobra⁸⁹. Lo poco que puede hacer el Banco en ese sentido es promover la desconcentración de la planificación y ejecución; y los PDS representaban una oportunidad para hacerlo. El Banco y el país, sin embargo, tomaron el camino opuesto —en cuanto a la desconcentración de la ejecución— al trabajar con CONADES como ente ejecutor responsable de estos programas⁹⁰. La línea de acción de la estrategia fue desestimada y es clave, al igual que su subproducto el fortalecimiento institucional, para asegurar que Panamá logre su objetivo de resolver el problema de la dualidad del país. El Banco desperdició la oportunidad de usar a los PDS como herramienta para promover el fortalecimiento de las oficinas regionales de los ministerios de línea y los municipios y la desconcentración del gasto público⁹¹.

5. Mejoramiento del Acceso a la Vivienda y a las Tierras⁹²

- 2.20 Para atacar el punto de acceso a vivienda, el Banco continuó la ejecución del programa en cartera y aprobó tres operaciones adicionales. Estos programas estaban orientados a aumentar el acceso a la vivienda de familias de ingresos medios-bajos a través de 1) subsidios para que fueran sujeto de crédito por parte de la banca privada y de la provisión de viviendas por parte del sector privado y 2) otros instrumentos que serían sometidos a prueba en programas pilotos^{93,94}. La ENV2003, sin embargo, muestra que el acceso a vivienda no es un problema en Panamá: el 80,3% de la población posee vivienda (totalmente pagada o hipotecada) y en el decil más bajo el 91,9% de la población posee la vivienda que habita⁹⁵. El acceso a la vivienda no fue un problema identificado por el GdP y en este sentido, aunque el programa de asistencia fue consistente con la estrategia y la escala de intervención fue adecuada, el programa de asistencia no es relevante. El programa más reciente en el área de vivienda apoya la regularización de la tenencia de tierra y en ese sentido la solución planteada se adecua al problema habitacional en Panamá⁹⁶.
- 2.21 Para atacar el segundo punto, acceso a tierras, el Banco continuó su apoyo junto con el Banco Mundial al *Programa Nacional de administración de Tierras* (PRONAT) en diferentes zonas del país mutuamente excluyentes y aprobó un programa de titulación a nivel metropolitano en Ciudad de Panamá⁹⁷. Los programas de titulación masiva estaban contemplados dentro de los planes del GdP; la intervención del Banco en este sector fue consistente con la estrategia y la escala de intervención adecuada y como consecuencia las intervenciones fueron relevantes. A través de estos programas el Banco apoyó a Panamá elevando el patrimonio de los sectores más vulnerables a través de acceso a activos físicos^{98,99}.

6. Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Transparencia

- 2.22 La estrategia indicaba que el progreso en este elemento transversal era un requerimiento para poder avanzar en las dos áreas estratégicas planteadas. Aunque la intervención del Banco es muy puntual, existen sinergias importantes entre los componentes de los programas y entre los programas del Banco en este eje transversal^{100,101}. Esto también significa que la falla de alguno de estos programas le restará ámbito de influencia al resto. Como bien lo indicó la estrategia, era imprescindible el fortalecimiento institucional a nivel municipal para asegurar que Panamá logre su objetivo de resolver el problema de la dualidad del país; que el Estado llegue efectivamente al interior del país, es condición necesaria. En esa área en particular, la intervención del banco es extremadamente importante y relevante pero requería un acompañamiento extra debido a la debilidad institucional de los municipios.

III. EFICIENCIA DEL BANCO EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

3.1 Este capítulo trata sobre la eficiencia en la implementación del programa de asistencia o la medida en que el diseño y la prestación de asistencia fueron lo más rentable posible. Debido a la falta de herramientas para medir la rentabilidad de la implementación se usaron variables *proxy* como asistencia programada versus asistencia efectivamente aprobada, los costos de preparación y ejecución, y la evolución de la clasificación del progreso de implementación y la probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo reportados en los PPMRs. Como variable *proxy* para medir el tiempo que las agencias ejecutoras destinan al diseño e implementación de los proyectos se usaron los tiempos de preparación y ejecución del Banco¹⁰².

A. Ejecución del Programa

3.2 La Estrategia 2004-2009 planteó dos escenarios para el programa de operaciones de préstamo: un escenario bajo y un escenario alto por un monto de US\$575M y US\$870M, respectivamente¹⁰³. Las condiciones que debían satisfacerse para la ejecución del escenario alto eran: (i) un déficit del sector público no financiero menor al 2% del GDP a partir de 2007, que reflejaría una mejora en la situación fiscal; (ii) el inicio de la “torre de control” del MEF, que mejoraría la capacidad de seguimiento y gestión de los proyectos; y (iii) un desembolso proyectado para 2007 de al menos un 25% de los balances por desembolsar de la cartera de préstamos de inversión elegibles, que indicaría una mejora en la capacidad de absorción del país. La segunda y tercera condición no se cumplieron; sin embargo el Banco decidió ejecutar el escenario alto de todas maneras¹⁰⁴. Esta decisión se tomó a pesar de que el plazo de ejecución de la cartera no disminuyó y que el país no cuenta todavía con una herramienta para monitorear y supervisar los proyectos emprendidos, lo que significa que la capacidad de absorción de los proyectos no ha variado y que el uso del escenario de endeudamiento ponía en peligro, usando el criterio expuesto en la estrategia, la eficiencia en la ejecución de los proyectos.

3.3 El monto total programado para préstamos en la estrategia era de US\$870M más US\$175,5M del sector privado, correspondiente a 36 operaciones —10 de ellas del sector privado. Del monto total de préstamos programados se aprobaron operaciones por US\$495M —17 proyectos— que corresponde a 47,32% del monto programado; aunque no todos los programas contemplados en el escenario bajo fueron aprobados. El monto total aprobado para préstamos durante el período 2004-2009 (programados y no programados) fue de US\$1.228,8M correspondiente a 32 proyectos, 17 programados y 15 no previstos en la estrategia¹⁰⁵. Durante el mismo periodo se aprobaron 59 cooperaciones técnicas por un monto de US\$24,8M.

3.4 Las operaciones de préstamo aprobadas estuvieron concentradas en préstamos de inversión (65,6% del número de operaciones y 43,6% del monto aprobado) y préstamos al sector privado (25% de las operaciones y 47,8% del monto original aprobado).

- 3.5 Los problemas de programación son evidentes en el sector privado donde la capacidad de planificación del Banco está menos expuesta a problemas de economía política: los préstamos que fueron programados en el sector energético no fueron aprobados y los que fueron aprobados bajo la figura de *Facilitación de Financiación al Comercio Exterior* al sector bancario nunca se contemplaron en la estrategia. También se observan fallas de programación en los PDS que no fueron contemplados en su totalidad en la estrategia.
- 3.6 Los costos de preparación por millón aprobado se redujeron en 48,4%: de US\$12.717, para las operaciones ejecutadas durante el período 2004-2009 pero preparadas con anterioridad, a US\$6.510, para operaciones preparadas y aprobadas durante el período de la estrategia. Los costos asociados con la ejecución de las operaciones, sin embargo, se han incrementado en 174,8%: pasaron de US\$14.228 por millón desembolsado, para las operaciones ejecutadas durante el período 2004-2009 pero aprobadas con anterioridad, a US\$39.099 por millón desembolsado para operaciones aprobadas durante el período de la estrategia (ver Figura No.4). El CPE anterior indicaba que los costos administrativos en Panamá eran muy altos y durante el periodo 2004-2009 se han incrementado; sin embargo las operaciones en Panamá poseen costos de ejecución iguales al promedio de países del CID. Las operaciones más costosas en términos de ejecución son el Programa de Protección Social Fase I (US\$164.157 por US\$1M desembolsado), el Programa de Electrificación Rural (US\$133.429 por US\$1M desembolsado) y el Perfil de Facilidad Sectorial para el Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior (US\$119.978 por US\$1M desembolsado).
- 3.7 Como medida del costo de transacción para el gobierno y de eficiencia en la ejecución de la cartera se usa como variable proxy los tiempos de preparación y ejecución de los préstamos aprobados durante el período 2004-2009 en comparación con la media de los países de Centroamérica (CID), al grupo C y el Banco en el mismo periodo (ver Cuadro No. 5)¹⁰⁶. También se compara la cartera de Panamá aprobada durante el período de la estrategia 2004-2009 y la cartera activa durante este mismo período (proyectos activos, completados o aprobados; ver Cuadro No.6).
- 3.8 En las primeras fases, desde la proyección a la aprobación y desde la aprobación hasta la elegibilidad total, el tiempo promedio para la cartera aprobada de Panamá es menor al promedio de los países del CID, el grupo C o el Banco¹⁰⁷. En la fase de elegibilidad total a primer desembolso, el promedio es mayor en el caso de Panamá¹⁰⁸; al igual que en la fase de primer desembolso a desembolso final efectivo donde la diferencia promedio es de hasta 7,4 meses en el caso de CID indicando que los problemas de eficiencia están en la ejecución y no en la preparación de los programas¹⁰⁹. En el análisis por sectores para esta última fase, se observa que este problema es particularmente grave en el sector de inversión social, energía, y reforma y modernización del Estado. Sin embargo, en otros sectores el tiempo de ejecución es menor que los promedios para los países del CID, el grupo C o el Banco, como es el caso de los sectores de desarrollo de mercados financieros y de capitales o comercio exterior.

- 3.9 Un aspecto positivo es que al comparar la cartera aprobada durante la estrategia 2004-2009 y la cartera activa durante este mismo período en Panamá se observa una tendencia, en todos los sectores, a la reducción en los tiempos de preparación y ejecución —aunque no en una magnitud suficiente para justificar la activación del escenario alto de préstamos.
- 3.10 Aunque se observan diferencias entre Panamá y los grupos de comparación y entre los diferentes sectores dentro de Panamá en cuanto a los tiempos de preparación y ejecución, OVE encontró una muy baja correlación entre la eficiencia medida a través de los tiempos de ejecución y la calificación que reciben los programas en los PPMRs en cuanto a progreso de implementación (IP) y probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo (DO). Si los sistemas de monitoreo estuviesen reflejando efectivamente los problemas de implementación de los proyectos, se esperaría que proyectos cuya fecha final de desembolso se ha extendido por años no sean calificados permanentemente como “satisfactorios” en cuanto al progreso de implementación; es más, se esperaría observar variaciones en la calificación que reflejen los problemas que conllevaron a retrasos en la ejecución. Por ejemplo, se observan casos como el *Programa Ambiental Nacional* que a pesar de acumular 3,63 años de retraso en la ejecución con respecto a la fecha final de desembolso programada, fue calificado a lo largo de toda su vida como un programa con implementación “satisfactoria”¹¹⁰. La correlación entre los años de desfase y la varianza en la calificación del progreso de implementación, para los proyectos que fueron completados durante 2004-2009, es de apenas 0,22. La correlación entre los montos cancelados y esta varianza es 0,69.
- 3.11 Adicionalmente, la correlación entre la calificación otorgada al progreso en la implementación (IP) y la probabilidad de que se cumplan los DO es de apenas 0,59 para los proyectos donde existe varianza suficiente para poder calcularla: sin embargo existen casos como el *Programa de Expansión Eléctrica* y el *Programa de Apoyo al Turismo* donde esa correlación es de apenas 0,12, con lo que la probabilidad de consecución de los objetivos parece ser independiente del progreso en la implementación.
- 3.12 La confiabilidad de este sistema de monitoreo es baja y se requiere un esfuerzo de unificación de criterio para que el sistema tenga alguna utilidad y pueda servir como *proxy* para medir la eficiencia en la entrega del Banco.
- 3.13 En cuanto a la evaluabilidad de los proyectos, no se observan diferencias sustantivas entre las operaciones aprobadas antes de 2004 —y que fueron ejecutadas durante el periodo 2004-2009— y las operaciones aprobadas después de 2004. El porcentaje de objetivos con al menos un indicador definido es 89,2 y 90,9% para proyectos aprobados antes y después de 2004, respectivamente; la calidad de los indicadores —medido como aquellos que tengan líneas bases y metas bien establecidos— tampoco ha sufrido variaciones: el índice de evaluabilidad es de 72,9 y 73,6% para proyectos aprobados antes y después de 2004, respectivamente. En cuanto al seguimiento, los proyectos anteriores al 2004 han recopilado información para 14,8% de los indicadores de resultado (5% en el caso de los aprobados *a posteriori*).

IV. RESULTADOS

- 4.1 Este capítulo resume la efectividad del Banco o la medida en que el programa de asistencia logró los objetivos planteados. Los resultados se evaluaron a diferentes niveles: a nivel de préstamo, de sector o ejes temáticos, y a nivel de la estrategia como un todo teniendo en consideración los resultados acumulados del programa. Adicionalmente se analizó el impacto de los programas en los pocos casos que lo permitieron, la contribución de largo plazo sobre cambios en condiciones para el desarrollo y la sostenibilidad de los resultados.

A. Efectividad, Impacto y Sostenibilidad

1. Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal:

Aunque existe espacio para mejorar su actuación, OVE considera que el Banco fue efectivo en su apoyo a Panamá para lograr sostenibilidad fiscal (ver Cuadro No. 7). El indicador propuesto en la estrategia para medir el avance en esta área fue mantener el déficit fiscal del SPNF bajo los parámetros definidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal¹¹¹. Este objetivo se logró parcialmente y sólo a partir de 2006; gracias principalmente a un entorno favorable (condición exógena a Panamá y al Banco) y de forma secundaria a medidas de contención del gasto público e incremento de la recaudación promovidos por el programa de asistencia. El balance fiscal del SPNF se redujo de un déficit de 4,9% del PIB en 2004 a un superávit de 0,4% del PIB en 2008 y un déficit proyectado de 1% en 2009 en medio de la crisis y dentro de lo previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Se logró reducir el gasto corriente e incrementar la recaudación tributaria como porcentaje del PIB. El gasto de inversión, sin embargo, se incrementó en 2,4 puntos del PIB entre 2004 y 2008; esto a pesar de que la Dirección de Programación de Inversiones sigue adoleciendo de problemas relacionados al monitoreo y evaluación de las inversiones.

- 4.2 El *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* logró importantes avances en la Dirección de Catastro¹¹². Entre 2004 y 2008 el impuesto al inmueble pasó de US\$47,2 millones a US\$80,9 millones —de 0,33% a 0,35% del PIB— y los impuestos por transferencia de inmuebles de US\$14,6 millones a US\$41,1 millones —de 0,10% a 0,18% del PIB.
- 4.3 En la Dirección General de Ingresos se implementó un proceso de fiscalización y cobranza masiva y se hicieron pilotos para el ITBMS¹¹³. El aumento de la recaudación a partir de 2006, año en el que se reformula el componente producto de la reforma al código fiscal a través de la Ley 6 de 2005, superó la meta de crecimiento de 5% anual al final de la ejecución del proyecto. Otra medida apropiada es el índice de productividad del ITBMS, que ha aumentado desde 2002 y que refleja cambios en la legislación y en la eficiencia de la DGI¹¹⁴. Los cambios observados a partir de 2006 pueden ser atribuidos, en su totalidad, a ganancias en la eficiencia de la recaudación de la DGI: la productividad se incrementó en 16,7% durante 2006 y 17,0% durante 2007 (ver Figura No.5). En la antigua Dirección General de Aduanas, hoy Autoridad Nacional de Aduanas, no se han ejecutado todas las tareas previstas y no se han logrado los objetivos a la fecha¹¹⁵.
- 4.4 El objetivo de fortalecer la administración financiera se ha logrado parcialmente^{116,117}. Actualmente se hace el pago electrónico a 100% de los proveedores y 97% de la planilla de empleados —sólo quedan por fuera los empleados públicos que laboran en zonas donde no existe el apoyo bancario. Se

redujeron los días de pago promedio de las obligaciones del gobierno central de 175 días en 2004 a 53 días en 2008 y el número de cuentas bancarias oficiales¹¹⁸.

- 4.5 La modernización del sistema de inversiones públicas es el componente donde menos avance se ha logrado¹¹⁹. A pesar de contar con la herramienta informática de Banco de Proyectos, hace falta incorporar la capacidad de asociar los proyectos a indicadores de producto, proceso y resultado necesarios para la gestión de los proyectos por resultados y para mejorar la eficiencia del gasto¹²⁰. La puesta en marcha de la torre de control era uno de los disparadores que activaría el escenario alto de préstamos del Banco. Las actividades pautadas dentro del componente de fortalecimiento del MEF fueron completadas; sin embargo, aún el ministerio no ha tomado una decisión para la implantación del Plan de Desarrollo Institucional¹²¹.
- 4.6 Con el *Programa para el Clima de Inversiones y la Adaptación al Libre Comercio* se apoyó la aprobación de la Ley de Equidad Fiscal (febrero de 2005) y entrada en vigencia de su marco jurídico. Esta ley introdujo el Cálculo Alternativo al Impuesto sobre la Renta (CAIR) como pago mínimo anticipado del impuesto a la renta corporativa y eliminó regímenes preferenciales y la exoneración a los ingresos personales de fuente extranjera. De acuerdo a la Contraloría General de la República, el crecimiento del número de empleados públicos alcanzó 2,7% entre 1999 y 2006 en las instituciones previstas (la ley establecía cero crecimiento). Con la reglamentación del nuevo marco jurídico de la CSS se ha logrado incrementar el número de asegurados cotizantes activos de 688.620 en 2004 a 913.000 en 2008¹²².
- 4.7 Los productos no financieros propuestos en este sector fueron: i) un estudio sobre sostenibilidad fiscal y endeudamiento público que no fue completado; ii) el *Public Expenditure Review* que fue finalmente preparado exclusivamente por el BM y presentado en enero de 2007 —aunque en la estrategia se planteaba la colaboración del Banco; iii) la Evaluación de la Administración Financiera y del Sistema de Contratación Pública del País, preparado en colaboración con el Banco Mundial (BM) y presentado en diciembre de 2006.

2. Desarrollo de Infraestructura Básica

En el área de desarrollo de la infraestructura básica, los indicadores propuestos por la estrategia para medir avances en el sector eléctrico fueron aumentar la capacidad de atender la demanda de 5.200 GWh/año y 861MW en 2004 a 6.358 GWh/año y 1.304 MW en 2008 —22,3% de crecimiento en la demanda y 51,5% en la capacidad instalada—¹²³; e incrementar el índice de electrificación nacional de 81% a 90%. En el 2008 las ventas de energía eléctrica de las distribuidoras alcanzaron 5.394 GWh/año y la capacidad instalada 1.638 MW; un incremento de 18,4% y 2,3% con respecto a las cifras reportadas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) para 2004 de 4.556 GWh/año y 1.601 MW. El número de clientes de las empresas distribuidoras se incrementó de 631.097 en 2004 a 761.720 en 2008, un incremento de 20,7%. También se planteó la reducción del costo de transporte en las vías rehabilitadas en 10%; sin embargo los programas no levantaron datos para verificar si esta meta se cumplió. Otro indicador propuesto por la estrategia fue el número de nuevas conexiones a alcantarillados en los barrios periféricos; en este caso tampoco se cuenta con datos para verificar la evolución de este indicador¹²⁴. El apoyo del Banco fue muy deficiente en cuanto al aumento de la cobertura eléctrica en el sector rural y muy limitada en cuanto al aumento de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en la población rural e indígena. Ha sido efectivo en la ampliación de la red de transmisión eléctrica y el impulso dado al sector; y aunque ha sido efectivo en las obras de infraestructura del sector vial, el apoyo a la institucionalidad en

materia de mantenimiento ha avanzado muy lentamente aunque ha sido contemplado reiteradamente en varias operaciones.

a) Sector Eléctrico

4.8 Las inversiones para la extensión de las redes eléctricas en el sector rural no han podido ser ejecutadas por dificultades para la firma del convenio entre el GdP y las distribuidoras —a pesar del compromiso que adquirieron las partes con la firma del préstamo. Las condiciones económicas contempladas por el Banco para la negociación de los pagos a los distribuidores consideraba un subsidio por conexión diferente al monto que, por este concepto, reconoce la Oficina de Electrificación Rural en el programa que adelanta el GdP con recursos propios¹²⁵. La CT para la *Revisión Integral del Marco Regulatorio y las Políticas del Sector Energético* permitió abrir espacios para relanzar el proceso de inversiones en generación¹²⁶. Como resultado se logró concretar una expansión por más de 700MW y cerca de US\$1000M que redujeron los riesgos de crisis durante los años 2008 y 2009 y que permiten prever una expansión ordenada y coordinada de la oferta frente a la demanda de electricidad cuando se completen las expansiones programadas. De acuerdo al Centro Nacional de Despacho, el aumento en la capacidad instalada bajo despacho centralizado entre 2004 y junio de 2009 fue de 327,2 MW de los cuales 40,9 MW corresponden a hidroeléctricas¹²⁷. A mayo de 2009 existían 14 proyectos hidroeléctricos privados en construcción o con contratos de suministro de energía firmados. El crecimiento de la red de transmisión eléctrica panameña entre 2004 y 2008 fue financiada por el *Proyecto de Expansión de la Transmisión Eléctrica* iniciado en 2001. Las líneas de transmisión en 2004 eran de 1455,7Km de líneas de 230KV y 305,6Km de líneas de 115KV; las líneas en 2008 totalizaron 1845,7Km de líneas de 230KV y 306,1Km de líneas de 115KV¹²⁸. Las pérdidas en la red de transmisión se redujeron de 3,35% en 2004 a 2,47% en 2008¹²⁹.

b) Agua Potable y Saneamiento

4.9 El *Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario* financió la construcción de infraestructura en los sectores de agua y saneamiento: de acuerdo con las cifras suministradas por el proyecto se beneficiaron un total de 6.385 individuos con acueductos nuevos, 37.226 con letrinas nuevas y 55.450 con nuevo alcantarillado —esto representa el 0,5; 3,1; y 4,6% de la población rural de Panamá. Los PDS también realizaron actividades en el Darién, Bocas del Toro y a través del *Proyecto de Actividades Prioritarias en la Cuenca del Canal* (ver análisis de los PDS)¹³⁰. No se cuenta, sin embargo, con datos para verificar la evolución del indicador planteado en la estrategia.

c) Infraestructura Vial

4.10 Con el *Programa de Fortalecimiento de la Administración Vial y Rehabilitación de Caminos Vecinales* se logró el objetivo de reducir los tiempos de preparación y licitación de obras en 7,1 meses (la meta era 6 meses) y existe evidencia anecdótica de reducción en tiempos de transporte y costos, y transitabilidad de los caminos rehabilitados durante todo el año¹³¹. Bajo el programa de *Mejoramiento del Corredor de Integración Vial PPP*, el número de accidentes de tráfico en las

provincias de Herrera (donde está localizada la población de Divisa) aumentó en 1,6% y en Veraguas se redujo 18,9% (donde están localizadas las poblaciones de Santiago y El Pajal) entre 2003 y 2005, último año con datos disponibles¹³².

3. Expansión de Fuentes de Crecimiento Sostenible

Los indicadores propuestos para medir avances en esta área fueron aumentar el *score* del índice de competitividad del crecimiento del WEF de 3,55 en 2005 a 4,55 en 2009 y el número de empleos generados. El índice efectivamente aumentó pero en una medida menor a la esperada: de 3,97 en 2004 a 4,22 en 2008¹³³. El número de empleos generados entre agosto de 2004 y marzo de 2009 fue de 230.227: 23% de ellos en el sector construcción y 32% en el sector comercio pero sólo 7% en el sector primario de la economía —no sabemos si se lograron los objetivos porque no se definió una meta para este indicador. OVE considera a estos indicadores poco adecuados porque no reflejan la orientación del programa de asistencia en el área. Estudios realizados por OVE sugieren que Panamá logró revertir la tendencia negativa de la productividad del trabajo que había experimentado el país desde 1980; a partir de 2004 esa tendencia ha sido positiva.

Esta área de intervención del Banco fue muy amplia y los resultados varían por sector:

a) Inserción Internacional

4.11 El *Programa para el Fomento de la Competitividad* superó la meta en cuanto al número de clusters que ayudó a formar¹³⁴. Los reportes de monitoreo del Banco indican que las empresas participantes de los clusters han aumentado su competitividad (ventas, producción, y productividad) pero no existe actualmente una evaluación de impacto que permita atribuir estos resultados al programa. Con el PBL *Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio* se facilitaron los trámites para crear nuevas empresas y para exportar¹³⁵. Entre los resultados en esta área pueden mencionarse: aumento de las exportaciones no tradicionales, exportación a nuevos mercados, firma de nuevos tratados de libre comercio, y disminución en el número de días para iniciar una empresa¹³⁶. La principal contribución del *Programa de Apoyo al Turismo* ha sido institucional apoyando al fortalecimiento del Instituto Panameño de Turismo (IPAT)¹³⁷.

b) Sector Financiero

4.12 El Sectorial Financiero facilitó la puesta en operación de mecanismos de mercado para la colocación de títulos de deuda interna: las subastas de Letras del Tesoro en 2008 recibieron una demanda que superaban en 84,8% la oferta de títulos (sobre suscripción) aunque sólo el 96% fue adjudicado; en 1998 el monto de los títulos ofertados que efectivamente fue adjudicado era de sólo 70,8% porque la oferta de título superaba la demanda de los mismos. También se logró un gran avance en cuanto al fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y la Comisión Nacional de Valores desde el inicio de la operación en 1998¹³⁸. No se avanzó en el compromiso que adquirió el Banco, con la modificación contractual del PBL, de ayudar al gobierno a realizar una auditoría del Banco de Desarrollo Agropecuario y de elaborar una propuesta de cambios legislativos necesarios para la modernización de los servicios financieros en el área rural. La falta de un marco regulatorio para la operación de cooperativas de ahorro y préstamo y empresas financieras y en general la falta de una regulación específica para las microfinanzas ha afectado el logro del objetivo de mejorar el acceso a crédito para el sector MyPEs, y ha limitado en gran

medida la sostenibilidad y la replicabilidad de los proyectos piloto de diversificación agropecuaria y mejora ambiental de los rubros productivos fomentadas desde los PDS a nivel regional.

- 4.13 En este sentido el apoyo del Banco ha estado restringido a un ámbito de acción muy reducido, pero en los nichos donde ha intervenido los proyectos han sido exitosos: se logró la consolidación y viabilidad económica de PROCAJA que atiende a la población rural de bajos ingresos de las provincias de Veraguas, Herrera y Los Santos^{139,140}. Otro de los programas destinados a mejorar el acceso a crédito de las MyPEs fue la *Expansión de Servicios Financieros para Micro y Pequeña Empresa a través del Banco Delta*. Banco Delta, uno de los tres bancos de microfinanzas en Panamá, atiende a la población urbana en Panamá, Santiago y David¹⁴¹. Aunque todavía no se ha ejecutado en su totalidad, ya el programa ha logrado introducir nuevos productos y servicios orientados a las MyPEs y superar la meta propuesta para el monto de la cartera de microcréditos¹⁴². El otro FOMIN en ejecución, a diferencia de los dos programas anteriores, tiene un ámbito de acción más amplio y de ser exitoso puede tener un impacto muy positivo sobre el acceso a crédito para las MyPEs. Con este programa se lograría incorporar al Buró de Crédito de la Asociación Panameña de Crédito a un amplio sector de la economía que actualmente no está cubierta y como consecuencia no es sujeto de crédito del sistema bancario¹⁴³.

c) Innovación Tecnológica y Mercado Laboral

- 4.14 Uno de los componentes del *Programa de Apoyo para el Desarrollo de un Sistema de Capacitación y Empleo* fue objeto de una evaluación de impacto preparada por OVE. La evaluación encontró un efecto positivo del programa sobre la tasa de empleo pero no sobre la calidad de los trabajos o sobre salarios. En términos de la tasa de empleo se encontró una diferencia de cinco puntos porcentuales entre jóvenes participantes en los programas y las del grupo de control —46,9 vs. 42,2%—, con diferencias más grandes para la modalidad de inserción —47,7 vs. 41,9%— que para la de transición —46,3 vs 43,1%. Un resultado interesante es la heterogeneidad del impacto por género y región: el programa tuvo un impacto significativo sobre la tasa de empleo de mujeres —44,1 vs. 32,2%— y sobre jóvenes localizadas en Ciudad de Panamá —47,2% para las participantes vs. 31,5% del grupo de control.

d) Desarrollo de los Recursos Naturales de Manera Sostenible y Consolidación del Marco Institucional, Legal y Regulatorio para su Gestión

Programas de Desarrollo Sostenible (Darién¹⁴⁴, Bocas del Toro¹⁴⁵ y Chiriquí)

- 4.15 En materia de ordenamiento territorial y, según los últimos datos reportados por el Banco, en Darién el área en conflicto entre las comarcas, áreas protegidas y otros usos disminuyó de 467.000 ha en 1999 a 326.900 a mediados de 2007 (reducción del 30%, todavía lejos del 50% esperado como meta)^{146,147}. La tasa de deforestación también parecen haberse reducido en la región según los últimos datos reportados por la ANAM, y los objetivos de estabilizar los asentamientos humanos

en el Parque Nacional Darién a un máximo de un 3% de su superficie también parecen haberse conseguido^{148,149}.

- 4.16 En el área de fortalecimiento institucional, OVE no pudo conseguir información que refleje el avance en ésta área más allá de la creación de Planes Estratégicos de Fortalecimiento Institucional (PAFI) para diferentes oficinas de ministerios a nivel regional, la construcción de edificaciones y la dotación de equipos (en el caso de Bocas del Toro no se completaron los PAFI programados). En cuanto al fortalecimiento de los municipios, también se realizaron planes similares y se observaron aumentos en la recaudación municipal por encima de las metas propuestas en Darién, pero no queda clara la relación de las actividades financiadas por el PDS bajo estos planes de fortalecimiento y este resultado (ese aumento no se observó en Bocas del Toro ni se pudo encontrar evidencia de mejoras en la gestión municipal). En Chiriquí, las actividades hasta la fecha se han limitado a la elaboración de Planes de Acción Municipal—que complementan los planes financiados por el *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización*—, Planes de Acción Subregionales y como en el caso de los otros PDS, la rehabilitación de edificios y equipamiento de instalaciones.
- 4.17 En el área de promoción de proyectos productivos sostenibles, la intervención del PDS Darién es muy limitada y se circunscribe a la validación de opciones productivas a nivel piloto¹⁵⁰. La falta de una política estatal de apoyo a la diversificación de la producción agropecuaria en la provincia dificulta la tarea; los problemas de acceso a crédito de los pequeños productores y la falta de recursos humanos del MIDA para el seguimiento y control de este tipo de proyectos representan una limitante para su replicabilidad y sostenibilidad. Intervenciones de escala similar se hicieron para la pesca y ecoturismo¹⁵¹. En Bocas del Toro todos los proyectos productivos se concentraron alrededor del plátano, donde se consiguió aumentar el rendimiento de las fincas intervenidas; sin embargo, se dejaron de completar proyectos programados en otras áreas¹⁵². En Chiriquí se ha comenzado a trabajar, de manera muy incipiente, con proyectos demostrativos de carácter innovador en sistemas productivos agrícolas¹⁵³; en el área ganadera se han atendido 34 fincas demostrativas en toda la provincia pero existen problemas de replicabilidad debido a falta de capital de los otros productores para hacer las inversiones necesarias¹⁵⁴.
- 4.18 En cuanto a la rehabilitación del sistema de transporte, se culminó la pavimentación de la carretera panamericana bajo el PDS Darién —138 Km entre Puente Bayano y Yaviza que permitieron reducir el tiempo de transporte entre los dos puntos de cinco a dos horas y mantener la vía accesible durante todo el año^{155,156}. En Bocas del Toro se construyó el puente sobre el Río Changuinola, con un beneficio de forma directa a 80.000 habitantes de la provincia a través de mayor seguridad al transporte de carga pesada y la reducción de los tiempos de transporte, haciendo más competitivos los puertos de Almirante y Chiriquí Grande. Bajo el PDS Chiriquí, a la fecha se han completado o avanzado en varias obras de infraestructura orientadas a apoyar la competitividad a través del acceso al aeropuerto de David y la rehabilitación de caminos de producción.

4.19 En cuanto a la mejora de los servicios básicos, se financiaron líneas de distribución y un proyecto de integración eléctrica que benefició a 10.000 personas en Darién¹⁵⁷. Los datos indican una mejora en la cobertura de servicio eléctrico público, de 37,75% en 2003 a 55,44% en 2008. Los resultados en agua y saneamiento fueron más modestos: los datos en las ENV de 2003 y 2008 indican que la cobertura de agua potable no varió en este periodo y muestran un aumento de apenas un 3,4% de viviendas del Darién con servicio sanitario dentro o en el patio de la vivienda^{158,159}. Se observa un empeoramiento de la situación del manejo de residuos: el porcentaje de viviendas que queman o botan sus residuos aumentó de 63,11% en 2003 a 69,52% en 2008, y apenas aumentó en 2% las que disponen de vehículos municipales o particulares para trasladar los residuos a algún relleno sanitario¹⁶⁰. Por último, en relación a las mejoras de servicios de salud, se rehabilitaron dos centros de salud adicionales a los tres propuestos inicialmente que benefician a 7.073 personas. En Bocas del Toro, la inversión en obras de agua potable y saneamiento financió la mejora del alcantarillado sanitario de Bocas, mejoró la toma de agua y la planta potabilizadora de Isla Colón, y 56 acueductos rurales; pero no se cuenta con información sobre beneficiarios, sólo de los montos invertidos en las obras. La cobertura de acceso a una fuente de agua confiable ha aumentado: en 2003 era de 73,83% y en 2008 se sitúa en 77,83% (ENV 2003 y 2008)¹⁶¹. El PDS comenzó a trabajar en gestión de desechos sólidos pero aún no se han logrado crear rellenos sanitarios adecuados en una zona con una gran población flotante gracias al turismo en la zona. El programa no trabajó en el sector eléctrico¹⁶². En cuanto a servicios públicos bajo el PDS Chiriquí, los avances han sido más lentos y se han presentado problemas de coordinación con los ministerios de línea, especialmente en el área de agua potable en cuanto a las especificaciones técnicas de las obras.

Otros programas

4.20 El programa de *Actividades Prioritarias de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá* ha desembolsado, a julio de 2009, el 78,5% de los recursos. En referencia a los proyectos de protección, conservación y manejo de los recursos naturales, se ha cumplido la meta de reforestación¹⁶³. En relación a los sistemas de producción sostenible implementados mediante asistencia técnica e incentivos, todavía no se ha iniciado ninguno de los proyectos programados y el proyecto está en estado de alerta por retrasos en su ejecución. En cuanto a los proyectos de infraestructura básica, se ha avanzado a diferente ritmo en diferentes áreas¹⁶⁴. No se ha avanzado en cuanto a la meta de dotación de sistemas de comunicación, radio o teléfono público, a 30 comunidades rurales. El programa pretendía diseñar y operacionalizar el Fondo Capitalizable, que funcionaría con capital semilla de la ACP y le daría sostenibilidad al proyecto. A julio de 2009, el fondo aún no estaba operativo.

4.21 En el caso del *Programa Ambiental Nacional*, se logró operativizar la nueva estructura orgánica y funcional de la ANAM aunque todavía hay trabajo que hacer en materia de fortalecimiento de la institución¹⁶⁵. Datos reportados por la ANAM indican que se ha logrado la meta de autofinanciamiento: se esperaba que la recaudación por venta de servicios (inscripción de consultores y auditores ambientales, evaluación de impacto ambiental y sanciones relacionadas) y las tasas

y derechos cobrados (por uso de los recursos forestales, flora y fauna, áreas protegidas, aguas y suelos) representaran el 45% de los ingresos de la institución a finales de la ejecución del programa; en el 2008 se alcanzó el 49,1%. La recaudación aumentó de US\$3,3M en 2004/2005 a US\$9,1M en 2008¹⁶⁶.

4.22 En cuanto al objetivo de ampliar los instrumentos de gestión ambiental, un avance tangible es el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y su sistematización¹⁶⁷. Hay indicios, sin embargo, de problemas con el esquema sancionador porque las multas administrativas por incumplimiento de la normativa ambiental suelen suponer una mejor opción que establecer las medidas correctivas correspondientes. El objeto de generar experiencias piloto de mejora ambiental a través de la sociedad civil se cumplió parcialmente¹⁶⁸. Esta es una actividad que podría haberse coordinado con otros proyectos del Banco como los PDS y el *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización*.

4. Incremento de la Eficiencia y Progresividad del Gasto Social y Aumento de la Cobertura y Calidad de los Servicios Sociales de Manera Sustentable

El indicador propuesto en la estrategia, ampliar la cobertura de servicios básicos de atención primaria de salud en zonas pobres y vulnerables en al menos 450.000 nuevos beneficiarios para 2009, se logró en un 96,2%: la cobertura aumentó en 432.710. El indicador de cobertura de educación preescolar no se logró y alcanzó 56,1% para niños entre 4 y 5 años de edad (la meta era 75%); la cobertura bruta de educación media alcanzó el 77,8% para jóvenes entre 15 y 17 años de edad (la meta era 70% neta); para el indicador en cuanto a cobertura de la RdO no se definió meta pero de acuerdo a la ENV la cobertura alcanzaba al 7,5% de la población panameña en agosto de 2008. El apoyo del Banco para incrementar la eficiencia y progresividad del gasto social y aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales fue deficiente. A excepción de la parte operativa en el sector salud y el avance logrado por la RdO, la participación del Banco en esta área ha sido deficiente especialmente en el sector educación donde Panamá requiere apoyo permanente para reducir la brecha de cobertura y calidad.

a) Protección de Inversión en Programas con Impacto en la Reducción de la Pobreza

4.23 Aunque el Programa de Protección Social Fase I ha desembolsado sólo 6,3%, OVE estima que gracias a la altísima focalización de la RdO —el 95% de las transferencias beneficia a hogares pobres y el 80% a familias extremadamente pobres— el programa está en mejor capacidad de apoyar el objetivo de invertir en programas con impacto en la reducción de la pobreza (ver Figura No.6). Si bien la RdO representa sólo el 0,2% del total de los ingresos de los hogares, debido a su excelente focalización, logró aumentar los ingresos del 10% más pobres en casi 20% entre 2004 y 2008¹⁶⁹. Estudios preliminares de OVE indican que el programa ha tenido un impacto positivo de hasta 10 puntos porcentuales sobre la matriculación de niños entre 4 y 17 años de edad en zonas rurales e indígenas¹⁷⁰.

4.24 El *Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario*, sin embargo, tuvo una focalización menor: el 60% de los recursos del programa ejecutado por el FIS se destinaron a comunidades extremadamente pobres —aunque la meta planteada era de 50%. El 84,7% de los fondos se destinó a proyectos de infraestructura que se concentraron en los sectores de vialidad (36,8%), educación (17,6%) y agua (13,0%). El 15,2% de los fondos se destinó a servicios sociales¹⁷¹. No existe forma

de hacer seguimiento sobre el impacto de cada uno de los 504 proyectos financiados con estos fondos, por US\$71.320 en promedio cada uno. La falta de evaluación de los proyectos de inversión, en general, puede contribuir a la merma en la calidad de los resultados. Con base en la Encuesta de Niveles de Vida de 2008 se puede ver el porcentaje de la población panameña que afirma haber sido beneficiada por el FIS en diferentes áreas, a nivel nacional, en los últimos cinco años (ver Cuadro No.8). Los porcentajes calculados con las cifras reportadas por la unidad ejecutora son 0,2% para acueductos; 1,1% para letrinas y 1,6% para alcantarillados (las dos últimas sobreestimadas respecto a lo que reportan los mismos beneficiarios).

b) Coordinación de Instituciones Trabajando en Sectores Sociales, Fortalecimiento de su Capacidad Gerencial

- 4.25 Las transformaciones institucionales propuestas por el *Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud Fase I*, que buscaban desarrollar el papel del MINSA como rector y regulador en materia de salud, no se han logrado¹⁷². El programa, sin embargo, fue muy exitoso en cuanto al aumento de la cobertura de los servicios de salud a través de organizaciones extrainstitucionales (OE), una metodología innovadora en Panamá. Se superó la meta del número de beneficiarios cubiertos a través del Paquete Integral de Servicios de Salud (PAISS) con OEs en 16,3%: se esperaba cubrir 275.000 beneficiarios en áreas de difícil acceso y se alcanzó a un total de 319.798 beneficiarios —el 38% localizado en la comarca Ngobe Buglé donde PAISS es la única oferta de servicios para la población. Adicionalmente, las OEs alcanzaron los porcentajes de cobertura esperados en todos los indicadores menos en el porcentaje de niños de 6-36 meses con desnutrición moderada y severa que recibieron nutricrema¹⁷³. La cobertura lograda a través de PAISS con el sistema público de salud y los Fondos para Giras Integrales estuvo por debajo de la meta: se atendieron a 112.912 beneficiarios de los 175.000 esperados, sólo el 64,5% previsto¹⁷⁴. El objetivo de apoyar mecanismos para la descentralización del servicio se ha cumplido sólo parcialmente¹⁷⁵.
- 4.26 El *Programa de Desarrollo Educativo* ha desembolsado, a julio de 2009, 55,7% del monto disponible después de la reformulación en enero de 2006 y tiene una extensión acumulada de 5,8 años con respecto a la fecha inicial de expiración. Los avances en obras de infraestructura son lentos pero la ampliación de la oferta educativa para grupos en zonas rurales e indígenas se mueve con más celeridad: mientras las aulas construidas y rehabilitadas a mayo de 2008 representan el 17,9 y 1,6% de la meta, respectivamente, los nuevos cupos generados a nivel de educación inicial y pre-media en zonas rurales e indígenas representan el 34,6 y 91,3% de la meta propuesta —datos de la ENV2008 confirman que las zonas rurales e indígenas han sido las más favorecidas por la construcción y mejoramientos de escuelas a partir de 2003: 42,4 y 66,9% respectivamente. Aún no se ha implementado el programa de mejoramiento escolar.
- 4.27 Estos avances se reflejan en el análisis realizado por OVE: la medida de desigualdad de oportunidades definida como la probabilidad de que los niños completen la educación primaria a tiempo indica que la situación ha mejorado entre el 2003 y

2008; la brecha entre diferentes grupos étnicos, regionales, y sociales se ha cerrado. El análisis sugiere que la mejoría se debe a que más niños pertenecientes a grupos vulnerables completan su educación primaria a tiempo pero principalmente a que proporcionalmente el incremento ha sido más alto entre niños pertenecientes a estos grupos vulnerables. La brecha en cuanto a la calidad de la educación que reciben estos grupos vulnerables, sin embargo, se refleja en los resultados de pruebas estandarizadas de logro académico del Sistema Nacional de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA): en 2005, mientras el puntaje promedio en matemáticas de la población urbana que cursaba el sexto grado era 49, en la población rural era 47 y en la población indígena sólo 36 —en castellano la puntuación era 51, 45 y 23, respectivamente.

4.28 En el área de salud, los análisis realizados por OVE indican que la medida de desigualdad de oportunidades definida como la probabilidad de que niños menores de 5 años posean la tarjeta de vacunación (*proxy* para inmunización) muestra que la situación ha mejorado entre 2003 y 2008. La cobertura ha aumentado y ahora más niños pertenecientes a grupos vulnerables poseen una tarjeta de vacunación —los indicadores de cobertura a través de OE muestran que el 95% de los niños bajo el programa tienen un esquema completo de vacunación para su edad^{176,177}.

5. Mejora del Acceso a la Vivienda y a las Tierras

Los indicadores escogidos por la estrategia para medir el avance del objetivo de mejorar acceso a viviendas y tierras eran que el 75% de los hogares urbanos tuviera acceso a crédito hipotecario y que hubiese al menos 85.000 propiedades en el sector rural y más de 35.000 en áreas urbanas catastradas y registradas. El número de predios rurales catastrado se alcanzó pero no el número de predios catastrados en las zonas urbanas, 96.661 y 26.000 respectivamente¹⁷⁸. El 2008, el 74,4% de los panameños que habitaba en zonas urbanas tenía una vivienda propia totalmente pagada o hipotecada; en 2003 la cifra era 74,0%. De las personas con hipotecas en zonas urbanas en 2008 el 33,4% tenía préstamos de bancos privados, el 24% de bancos públicos y 3,8% del MIVI. En 2003 las cifras eran 32,3%; 31,37% y 1,7% respectivamente. El déficit habitacional se redujo en 28,4% entre 2004 y 2008: de 195.769 a 140.120 unidades de acuerdo al MIVI. Aunque existe margen para mejorar, OVE considera que el apoyo del Banco a la mejora del acceso a la vivienda y a las tierras en Panamá fue efectivo. El 11,2% de la población de las zonas rurales indicó, en 2008, haberse beneficiado con el programa de titulación de tierras en los últimos 5 años —en las zonas urbanas y en las comarcas los porcentajes fueron 2,8% y 2,2%, respectivamente.

a) Viviendas

4.29 El *Programa de Vivienda* facilitó que, a través del *Programa de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social* (PARVIS), se entregaran 25.445 de las 26.000 donaciones programadas para la construcción de viviendas a familias de bajos recursos —98% de la meta. El 67% de las familias beneficiarias tenían un ingreso mensual no mayor a US\$100 y se superó el objetivo de atender al menos 25% de hogares con madre soltera como jefe de familia: un 49% de familias beneficiarias tenían esta característica. El instrumento siguió siendo usado por el MIVI con recursos propios una vez culminado el programa¹⁷⁹. OVE está realizando actualmente una evaluación de impacto del PARVIS. Los resultados preliminares indican que el programa logró incrementar la durabilidad de la vivienda mediante la reducción de la improvisación en la construcción y la mejora de los materiales de pisos y techos. El programa, sin embargo, no logró mejorar el acceso a servicios

públicos —la falta de acceso adecuado a servicios de saneamiento es mayor para beneficiarios que para el grupo de control. Las mejoras del espacio habitable se restringen a la reducción en el número de hogares que comparten la vivienda. No hubo impacto en los indicadores tradicionales de bienestar social: participación en la fuerza laboral, niños que trabajan, asistencia escolar, ocurrencia de diarrea en menores de 5 años, pobreza del hogar, acceso a crédito. Sin embargo, casi el 60% de los beneficiarios declararon una mejora de sus condiciones de vida en los últimos cinco años —el programa PARVIS fue el segundo más frecuentemente asociado con mejoras en las condiciones de vida, sólo detrás de los programas de microcrédito (ENV 2003). El *Programa de Financiamiento Conjunto* (PROFINCO), que buscaba demostrar a la banca privada la factibilidad de otorgar hipotecas con bajo porcentaje de inicial, fue adoptado y es usado actualmente por el sector bancario panameño. El *Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorros* (PROVISA), que subsidiaba en hasta US\$4.000 la inicial con la idea de incrementar el acceso a hipotecas y viviendas comerciales, competía directamente con la *Ley de Intereses Preferenciales* pero esta alternativa resultaba mucho más atractiva a hogares con acceso a una hipoteca del sector privado. PROVISA no despertó ningún interés y los fondos fueron finalmente transferidos al PARVIS.

4.30 El *Programa para el Desarrollo de Nuevos Instrumentos Operativos para la Vivienda Social*, logró identificar la viabilidad operacional de los instrumentos probados: el PARVIS mejorado superó la meta del número de familias beneficiarias que recibieron una vivienda —se esperaba alcanzar a 850 familias y para junio de 2009 ya se han otorgado 1042 viviendas. También se completaron las obras de infraestructura básica —acueductos, alcantarillado, aceras, electricidad y legalización de lotes— del asentamiento Villa María que benefició a 760 familias. Los dos instrumentos restantes, macrolotes y subsidio directo, fueron identificados como inviables por el GdP^{180,181}.

4.31 En este sentido, el *Proyecto Piloto para la Revitalización Urbana y el Alivio de la Pobreza en Colón* como experimento que requería de una estrecha colaboración entre los sectores público, privado y la sociedad civil ha resultado, a la fecha, poco exitoso¹⁸². Dado el carácter experimental del proyecto, se requería de un esfuerzo adicional del Banco en el seguimiento del proyecto y de la participación de las autoridades locales que no fueron involucradas en el proyecto.

b) Tierras

4.32 El *Programa de Administración y Regularización de Tierras* ha desembolsado, a julio de 2009, el 68,7% del préstamo¹⁸³. Aunque todavía no se ha completado, OVE pudo identificar avances importantes en cuanto a titulación: se habían catastrado 44.356 predios y titulado 32.384, a febrero de 2009, lo cual representa 65,2% de la meta de catastro y 50,3% de la meta de titulación¹⁸⁴. La evaluación de medio término indicaba que el 82% de los predios inscritos estaban ubicados en zonas rurales. De acuerdo a encuestas a beneficiarios, el 23% de los beneficiarios recientemente titulados indicaba haber realizado mejoras a la propiedad por US\$2.235 en promedio, y esta cifra aumentaba a 28% para los beneficiarios que

tenían más de dos años de haber titulado y que en promedio realizaron mejoras por US\$18.193. Esta encuesta también indica que el 23,9% de los beneficiarios que tenían más de dos años de haber titulado habían solicitado créditos¹⁸⁵. En cuanto a la venta de tierras posterior a la titulación, las encuestas reflejan que sólo 1,9% de los predios urbanos y 9,8% de los predios rurales cambió de dueño después de la titulación entre 2003 y 2008¹⁸⁶.

6. Fortalecimiento de la Gobernabilidad y la Transparencia¹⁸⁷

El Banco no ha logrado avanzar en ninguna de las líneas de acción propuestas en este sector y como consecuencia no ha apoyado el avance en cuanto al objetivo transversal de fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia. Uno de los indicadores propuestos en la estrategia para medir el avance en esta área fue incrementar el *Índice de Instituciones Públicas* del WEF de 4,26 en 2004 a 6,25 en 2008. (En 2004 no había ningún país con un *Índice de Instituciones Públicas* tal alto como el propuesto por la estrategia; el más alto correspondía a Singapur (5,53) seguido por Finlandia (5,50) lo que sugiere que la meta del indicador se fijó sin ningún soporte o reflexión). El índice efectivamente se incrementó y, usando la nueva metodología, pasó de 3,0 en 2004 a 3,6 en 2008¹⁸⁸.

4.33 El *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización*, el más adelantado de los tres programas en ejecución en esta área, ha avanzado muy poco en la consecución de sus objetivos y está en “alerta” en el sistema PAIS por su bajo desembolso en el quinto año de ejecución¹⁸⁹. Los fondos destinados a las inversiones en infraestructura, que por diseño están atados a avances en cuanto al fortalecimiento institucional para que funcionen como incentivo, han sido aprobados y desembolsados sin que haya habido algún progreso que lo justifique¹⁹⁰. Actualmente se está contemplando implementar el SIAFPA bajo plataforma *web* para mejorar la capacidad de administración financiera y presupuestaria de los municipios; sin embargo, uno de los puntos levantados por las direcciones del MEF bajo el *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* es precisamente la capacidad de los municipios en cuanto a equipamiento y personal calificado para que estos sistemas sean viables¹⁹¹. Los problemas de implementación y el escaso avance logrado hasta la fecha sugieren que este programa tendrá problemas para alcanzar su objetivo de desarrollo: mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales frente a las demandas de la población local¹⁹². El logro de este objetivo es una condición necesaria para fortalecer la gobernabilidad, promover la desconcentración y descentralización y resolver el problema de dualidad de la economía panameña, problema exacerbado por la incapacidad del Estado de llegar con la misma efectividad a Ciudad de Panamá que al resto del país.

4.34 En cuanto al *Programa de Seguridad Integral*, no existen datos que sirvan de evidencia para demostrar si las obras de infraestructura construidas y actividades ejecutadas hasta la fecha han tenido un impacto sobre la seguridad ciudadana¹⁹³. Las estadísticas de la Procuraduría General de la Nación indican que las cifras de homicidios por 100.000 habitantes en las provincias donde están ubicados los municipios beneficiarios del programa se incrementaron entre 2007 y 2008 y las cifras hasta abril de 2009 también muestran un incremento con respecto al mismo periodo de 2008¹⁹⁴.

REFERENCIAS

- ANAM, 2009. Informe Final de Análisis y Actualización de la Cobertura Boscosa en la República de Panamá, 2008
- Arenas de Mesa y Gnazzo “Estudio sobre el Gasto Público en Panamá”. BID, Diciembre 2004
- Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. ASEP. Informe de Gestión Annual Del Administrador General. Panamá 2008.
- Banco Mundial. WDI. Varios años.
- BID. Panamá. Evaluación Ambiental y Social para el Programa de Infraestructura Vial del Plan Puebla Panamá para Competitividad. Informe de Gestión Ambiental y Social. Junio 2006
- BID, COPE-MEF. Plan de Electrificación en zonas rurales, República de Panamá. Informe de Avance. J. Ramírez, C. Chahín, J. Parada, L F Gil. Agosto 2005.
- BID. Panamá: Desafíos y Propuestas Estratégicas para el Desarrollo de un Sector Energético Sostenible Informe Final. Manuel I. Dussan. Mayo de 2009
- BID. Informe Final de Consultoría. Reformas de Segunda Generación en el Sector Eléctrico de Panamá. Jaime Millán Febrero 28, 2008
- BIRF. Estrategia de Alianza con el país para la República de Panamá. Años Fiscales 2008 – 2010. Octubre de 2007
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. López-de-Silanes, and A. Shleifer (2004), “The Regulation of Labor”. The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 119(4), pages 1339-1382.
- Centro de Programas y Proyectos de Inversión y Oficina del IICA en Panamá, “Panamá: Sector Agropecuario, Diagnóstico y Propuestas”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Junio 1992.
- Centro de Programas y Proyectos de Inversión y Oficina del IICA en Panamá, “Panamá: Sector Agropecuario, Diagnóstico y Propuestas”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Junio 1992
- CEPAL. 2008. “Panamá: Pobreza y Distribución del Ingreso en el Período 2001-2007.” Santiago de Chile.
- CEPAL. 2009. “Gasto Social en América Latina.” Febrero, 23. Disponible en el sitio http://www.risalc.org:9090/GastoSocial/Fuentes.php?es_indicador=1
- Chen Peñalba, S. M. 2008. “Diagnóstico Situacional del Sector Artesanal de la Provincia de Colón: Consultoría Individual.”
- Cole, H, L. Ohanian, A. Riascos, and J. Schmitz Jr. (2005), “Latin America in the rearview mirror,” Journal of Monetary Economics, 52, 69-117.
- Consejo Nacional de Educación (CONACED). 2008. “Un Documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño: Tema Monitoreo y Seguimiento.” Julio.
- Documento de Grupo de Trabajo eLAC2007. Informe sobre infraestructura regional. Enero 2008
- Effectiveness, 1(2), 195-216.
- El PPP: Avances, retos y perspectivas. Evolución del Plan Puebla Panamá hacia un Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”.

- Informe Ejecutivo Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. México 27 y 28 de junio de 2008
- Espino, J.A. 2008. "Evaluación Intermedia: Programa Para el Desarrollo de Nuevos Instrumentos Operativos para la Vivienda Social." Informe Borrador, 25 de Enero.
- Ferreira F., y J. Gignoux, "The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and application to Latin America". Policy Research Working Paper 4659, World Bank, Julio 2008.
- Foster, L., J. Haltiwanger and C. J. Krizan (2001): "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence," In *New Developments in Productivity Analysis*, ed. E. Dean, M. Harper, and C. Hulten, 303-363. Chicago, University of Chicago Press.
- Gesaworld. s.a. "Evaluación Concurrente del Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud: Memoria Técnica del Progreso." Barcelona, España.
- Gobierno de Panamá. 2005. "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009."
- Gonzalez, A., E. López-Córdova y E. Valladares, "The Incidence of Graft on Developing-Country Firms". Policy Research Working Paper 4394, World Bank, Noviembre 2007.
- Heckman J., and C. Pages (2000), "The Cost of Job security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". NBER Working Paper No. 7773.
- Ibarraran, P and D. Rosas (2007): "Impact Evaluation of a Labor Training Program in Panama," mimeo.
- Ibarraran, P and D. Rosas (2009): "Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations," *Journal of Development*
- IDB (2003): "Competitiveness," Strategy Document. Inter-American Development Bank, Washington DC, USA.
- IDB, 2007. *Quick Reference Guide for the PPMR*. Documento interno
- IDB (2008): "Protocol for Country Program Evaluation (CPE) 2008," Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, RE-348, Washington DC, USA.
- Indicadores Ambientales de la República de Panamá, ANAM, 2006
- Informe GEO (Global Environment Outlook) 2009 de Naciones Unidas para Panamá
- Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2002. El compromiso con el Desarrollo Humano: Un desafío nacional. UNPD, Junio 2002.
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales. Informe a la Nación, 2008.
- ISA- ETESA. Panamá – Colombia. El enlace entre los Mercados de la Región Andina y América Central Panamá, marzo 2007
- Jaramillo, B. 2008. "Asistencia Técnica para la Ejecución del Plan de la Implementación del Subcomponente de Acompañamiento Social: Informe Final de Consultoría Período Septiembre 2006-Febrero 2008".
- Juan Gómez-Sabaini, "Panamá: Consideraciones metodológicas y estimación de los gastos tributarios y del coeficiente de cumplimiento del ITBMS". BID, Diciembre 2008

- Krugman (1994): "Competitiveness: A Dangerous Obsession," *Foreign Affairs*, 73(2), 28-44.
- Lora, E. (2001): "Growth, Productivity and Competitiveness in Latin America," cap. 1 en *Competitiveness: The business of growth, Economic and Social Progress in Latin America 2001 Report*. Inter-American Development Bank, Washington DC, USA.
- Martin, D. 2009. "Consultoría: Calidad de la Educación y Eficiencia del Gasto Educativo en Panamá." Banco Interamericano de Desarrollo. Versión final borrador, Febrero.
- Ministerio de Educación. s.a. "Proyecto de Desarrollo Educativo Reformulado (PRODE/MEDUCA/BID) No.1013/OC-PN: Logros al 2007 y Proyecciones 2008."
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. "Panamá: Mapas de Pobreza y Desigualdad a Nivel de Distrito y Corregimiento." Dirección de Políticas Sociales. República de Panamá, Junio.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2006. "Pobreza y Desigualdad en Panamá. La Equidad: Un Resto Impostergable: Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida 2003." Dirección de Políticas Sociales. República de Panamá, Marzo.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2006b. "Situación Nutricional, Patrón de Consumo y Acceso a los Alimentos: Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida 2003." Dirección de Políticas Sociales. República de Panamá, Diciembre.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2006. "Informe Económico Anual 2006." República de Panamá.
- Ministerio de Educación. s.a. "Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA): Informe de Resultados de las Pruebas de Logros Académicos." Dirección de Evaluación Educativa. República de Panamá.
- Ministerio de Vivienda. 2002. "Estudio de las Características Socioeconómicas de las Familias Residentes en el Asentamiento Informal Villa María Corregimiento las Cumbres Distrito y Provincia de Panamá." República de Panamá.
- Ministerio de Vivienda. 2006. "Sumas Comprometidas por Contratos para la Construcción de Viviendas PARVIS Mejorado." República de Panamá.
- Ministerio de Vivienda. 2007. "Memoria Gestión 2006-2007." República de Panamá.
- Ministerio de Vivienda. 2007b. "Resultado Actos Públicos PARVIS Mejorado 2007." República de Panamá.
- Ministerio de Vivienda. 2008. "Estimación del Déficit Habitacional según Ingreso del Hogar por Provincia." Dirección de Programación y Presupuesto, Unidad de Estadística e Indicadores.
- Ministerio de Vivienda. 2008b. "Subcomponente PARVIS Mejorado 2008: Adjudicación de Contratos para Construcción de Viviendas." República de Panamá.
- Ministerio de Vivienda, Dirección General de Planificación y Presupuesto. 2007. "Estimación del Déficit Habitacional por Provincia República de Panamá 2007."
- Ministerio de Vivienda, Dirección General de Planificación y Presupuesto. 2008. "Estimación del Déficit Habitacional por Provincia 2008."
- MOP. Una Visión Integral. Carreteras para el desarrollo. 2009
- Naciones Unidas en su *Global Environment Outlook de 2004*
- Nelson et al., "Land use and road improvements: a spatial perspective", *International*

- Nota Técnica del Subsector Agua Potable y Saneamiento (Primera Versión) Abril, 2009. BID- COF Panamá.
- Olley, G. S. and A. Pakes (1996): "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry," *Econometrica* 64(6), 1263-1297.
- Organización Mundial de la Salud. Desigualdades en el acceso, uso y gasto con el agua potable en América Latina y el Caribe PANAMA. Serie Cuadernos Técnicos No. 9. 20001
- Organización Panamericana de la Salud. Unidad de Análisis de Salud y Estadística. Accesado en mayo, 2009. <http://www.paho.org/english/dd/ais/coredata.htm>
- Plan Nacional de Energía 2009-2023. Secretaria Nacional de Energía Abril 2009
- Porter, M.E., K. Schwab, X. Sala-i-Martin y A. Lopez-Claros. 2004. *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. New York, Oxford University Press.
- Porter, M.E. y K. Schwab. 2008. *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Switzerland, SRO-Kundig.
- Privado Medrano, A.A. 2009. "Producto No. 3: Informe de Evaluación Final del Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud." Panamá, Enero.
- Regional Science Review*, Vol. 27, 3: 297-325 (2004).
- Rosales Posas, R. 2008. "Informe de Consultoría: Evaluación Concurrente Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario 1226/OC-PN Programa BID 1226." Ministerio de la Presidencia Fondo de Inversión Social. República de Panamá, Diciembre.
- Reyes, Guillermo Ángel. Propuesta de Plan Estratégico para el Sub-Sector de Agua potable y Saneamiento en Panamá. Informe Final BID. Diciembre, 2008.
- Rosales Posas, R. 2009. "Informe de Consultoría: Evaluación Final Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario 1226/OC-PN Programa BID 1226." Ministerio de la Presidencia Fondo de Inversión Social. República de Panamá, Febrero.
- Schneider Friedrich, "The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003". IZA Discussion Paper 1431. December 2004.
- The Global Competitiveness Report 2008-2009*
- UNCTAD (2008): "Handbook of Statistics 2008," UNCTAD, United Nations, New York and Geneva.
- Urrutia, Victor. How a Market-based Approach in a Small Power System has Attracted Private Sector Participation.. ASEP. April 2009
- Valdés, H., E. Treviño, C.G. Acevedo, R. Costilla, M. Castro, J. Murillo y D. Bogoya. 2008. "SERCE: Los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe: Primer Reporte." UNESCO. Santiago, Chile, Salesianos Impresiones.
- Vialidad Informe de la Contraloría 2008.
- Villanueva, K.M. 2007. "Second Basic Education Project." World Bank. Updated 2007-12-06. <http://go.worldbank.org/591UW8PS10>
- World Bank. 2000. "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$35.0 Million to the Republic of Panama for a Second Basic Education Project." Human and Social Development Group, Central America Country

- Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office. Report No:20334-PAN, August 10.
- World Bank. 2008. "Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$35.0 Million to the Republic of Panama for the Education Quality Improvement Project." Human and Social Development Group, Central America Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office. Report No:43757-PA, July 10.
- WHO Core Health Indicators. World Health Organization, Geneva. (Accesado Junio 10, 2009 en http://apps.who.int/whosis/database/core/core_select.cfm.)
- World Economic Forum (2004): "The Global Competitiveness Report 2004-2005," World Economic Forum, Geneva, Switzerland.
- World Economic Forum (2008): "The Global Competitiveness Report 2008-2009," World Economic Forum, Geneva, Switzerland.

NOTAS

¹ El 87,4% de los habitantes de estas provincias es considerado urbano.

² El 68,7% de sus habitantes.

³ Cifras del censo del año 2000. Existen 7 etnias indígenas en Panamá: Emberá, Wounaan, Kuna, Ngöbe, Buglé, Nazo, y Bri bri. Los Kunas, los Emberá- Wounaan y los Ngöbe-Buglés poseen una comarca y dentro de estas tres comarcas gozan de una relación autónoma de gobierno.

⁴ Las cifras del WDI indican que el índice en Honduras es 56,7 (2005), en Guatemala es 53,7 (2006), en Nicaragua 52,3 (2005), en El Salvador es 49,7 (2005) y en Costa Rica es 47,2 (2005).

⁵ Las cifras para 2008 son 2,1% de la fuerza laboral y 0,89% de los impuestos.

⁶ El Informe GEO (*Global Environment Outlook*) 2009 de Naciones Unidas para Panamá advierte sobre los incentivos presentes en los últimos años para incorporar los suelos agrícolas o forestales al mercado de tierras y convertirlos en suelo urbano, especialmente en el considerado “turismo residencial”. Ros (2006) considera como algunos de los efectos negativos de este “boom inmobiliario”: (a) el encarecimiento del factor “suelo”, haciendo inviables otras actividades económicas, como la agricultura, ganadería, industria, turismo reglado, etc., y por tanto reduciendo la diversificación económica; (b) el encarecimiento de la vivienda para la población local; (c) la generación de un círculo vicioso en la financiación municipal, que tiende a basarse sólo en las tasas e impuestos derivados de la actividad inmobiliaria, pero sin visión a largo plazo sobre el incremento de los gastos públicos para el mantenimientos y dotación de servicios que la urbanización supondrá; (d) peligro de creación de “guetos” residenciales; y (e) la posibilidad que una vez realizadas las primeras transacciones de compraventa de la tierra, el proceso especulativo quede en manos de foráneos y por tanto ni siquiera las plusvalías que se generan posteriormente queden en el país.

⁷ Los beneficios fiscales incluyen: exoneración de impuestos de propiedades por 20 años, depreciación de los inmuebles por un término de 20 años, exoneración de todos los impuestos sobre el capital de la empresa promotora, exoneración por 20 años del pago del impuesto sobre la renta causado por los intereses que devenguen los acreedores. Estos incentivos benefician a todos los participantes del negocio. Incentivos similares se ofrecen, desde agosto de 2004, a empresas que participen en la construcción y desarrollo de sistemas de generación hidroeléctrica y otras fuentes nuevas, renovables y limpias de energía.

⁸ El Canal mantiene un régimen laboral especial normado por la constitución que le ha permitido mantener su productividad desde que pasó a manos del Estado Panameño en Diciembre de 1999

⁹ A partir de 1997, el Estado emprendió acciones de fortalecimiento del sistema bancario; el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su artículo IV de 2004 describía al sector bancario panameño como confiable, con indicadores de desempeño favorables y con un marco regulatorio fuerte. En 2002 el FMI elogió a la Superintendencia de Bancos por el esfuerzo de fortalecimiento de la supervisión y del marco regulatorio y por lograr que el sistema bancario satisficiera la mayoría de los 25 principios básicos de Basilea para una supervisión efectiva.

¹⁰ Aunque el valor de las exportaciones de mercaderías creció en promedio 6,3% al año durante la última década, los productos tradicionales perdieron participación en la canasta de exportación: las bananas, el café y el azúcar pasaron de representar el 19,7; 3,5 y 3,6% en 1998 a representar 10,2; 1,4 y 1,3% en 2008. Los productos no tradicionales, sin embargo, ganaron terreno. Los melones que representaban el 3% en 1998, pasaron a representar el 10,3% de la canasta de exportación de mercadería en 2008; y las sandías y las piñas que no aparecían en la lista de mercaderías más importantes en 1998, en 2008 figuran con 8,5 y 3,2% respectivamente.

¹¹ El Tratado aún no ha sido ratificado por el Congreso de los Estados Unidos de América. En octubre de 2008 Panamá firmó con Costa Rica un Tratado de Libre Comercio Internacional y Panamá tiene ahora tratados con todos sus vecinos centroamericanos.

¹² Por ejemplo, aunque se preveía que expirara en diciembre de 2005, los Certificados de Abono Tributario (CAT)— equivalente al 15% del valor agregado de la exportación de bienes no tradicionales— son subsidios otorgados para la promoción de la exportación de productos no tradicionales usados para pagar diversos impuestos nacionales y en ciertos casos pueden reembolsarse en efectivo. Los CATs se extendieron hasta septiembre de 2009 y el subsidio se redujo a 10% para 2008 y 5% para 2009.

¹³ El 1% se carga sobre el monto que sirve de base para el cálculo de intereses.

¹⁴ El crédito doméstico al sector privado como porcentaje del PIB para toda la economía panameña era 85,1 en 2004, el cociente más alto de los países de América Latina con ingreso comparable. Le seguía Chile con 79,5; Costa Rica con 31,9; Brasil con 29,0; Uruguay con 25,1; México con 15,2; Venezuela con 11,0 y Argentina con 10,5.

¹⁵ Dada la inconsistencia observada entre las cifras macro reportadas por los bancos y las cifras micro reportadas por los agricultores; los incentivos de los bancos para otorgar créditos libres de impuesto y de los deudores para acceder a tasas de intereses subsidiadas; y la dificultad de verificar el destino de los crédito al sector agropecuario y agroindustrial es posible que las cifras reportadas por el sector bancario sean exageradas y que en realidad el uso de los fondos en estos sectores sea menor.

¹⁶ Los altos precios se deben “a la existencia en el país de instrumentos como cláusulas de salvaguarda, convenios de compra para ciertos productos, a las restricciones legales para la importación de productos sensibles, al congelamiento de precios en el mercado interno con base a acuerdos temporales entre productores y gobierno, y a otras barreras no arancelarias vigentes en el país para la importación de productos agropecuarios”. Ver “Estimado de apoyos al sector agropecuario de Panamá 2000-2004”, ADL, Julio 2006.

¹⁷ Los productores para autoconsumo no se benefician de estas transferencias porque no venden su producción.

¹⁸ Los huevos eran, por ejemplo, el producto que mayor apoyo recibía en 2004 aunque representaba sólo el 3,3% del PIB del sector agropecuario y 0,3% de las exportaciones de bienes. El 99,8% de la transferencia al productor se hacía a través de altos precios pagados por los consumidores.

¹⁹ En 2003 ANAM elaboró el Plan Indicativo General de Ordenamiento Ambiental (PIGOT), para adecuar y preservar el potencial natural en atención a las demandas socioeconómicas. A través de los Programas de Desarrollo Sostenible, CONADES avanzó en planes territoriales a nivel subnacional pero sin la elaboración de una política de desarrollo rural.

²⁰ Adicionalmente, existe una estructura compleja de salarios mínimos dependiendo de la región y la actividad económica que alimenta las diferencias salariales entre trabajadores y distorsiona la asignación de factores en la economía.

²¹ La rigidez del código laboral no afecta ni a los sectores modernos, suficientemente productivos para cubrir sin problemas el alto costo del emplear un trabajador, ni a la mayoría del sector agropecuario, donde el 66,5% de los trabajadores trabaja por cuenta propia. Tiene, sin embargo, un efecto nocivo sobre empresas pequeñas y sobre el sector manufacturero: esto se evidencia en la baja capacidad para generar empleos formales en el caso de empresas pequeñas —sólo 9,9% del empleo generado por empresas con menos de 20 empleados en 2005— y en la poca participación en la generación de empleo a nivel nacional en el caso del sector manufacturero —sólo 9,5% en 2004 y 8,7% en 2008.

²² El trabajo de Botero et Al. (2004) encuentra que una regulación laboral estricta tiene consecuencias adversas sobre la participación en la fuerza laboral y el empleo, especialmente en los jóvenes. Heckman y Pages (2000) llegan a conclusiones similares al estudiar el mercado laboral de América Latina: encuentran que las disposiciones de protección laboral son mecanismos extremadamente ineficientes para garantizar seguridad

de los ingresos de los trabajadores y que además incrementan la desigualdad porque 1) reduce las perspectivas de empleo de los trabajadores jóvenes, las mujeres y los trabajadores no calificados; y 2) segrega el mercado laboral entre trabajadores con empleos seguros y trabajadores con muy pocas perspectivas de convertirse en empleados (también aumenta la desigualdad al aumentar el tamaño del sector informal).

²³ El porcentaje de empresas que consideraban estos aspectos como obstáculos moderados, mayores y muy severos para la operación del negocio. *Enterprise Survey* para Panamá año 2006

²⁴ Centro de Programas y Proyectos de Inversión y Oficina del IICA en Panamá, “Panamá: Sector Agropecuario, Diagnóstico y Propuestas”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Junio 1992.

²⁵ Por ejemplo, tal y como señala la Estrategia Nacional Ambiental y el informe GEO2009, el área de Arco Seco, que comprende las provincias centrales de Los Santos, Herrera y Coclé y el extremo occidental de la provincia de Panamá, es la mayor zona de producción agropecuaria y paradójicamente el área más afectada por la degradación de la tierra en todo el país. Los indicadores ambientales publicados por la ANAM (2006) señalan que El 37% de la superficie del territorio se encuentra bajo uso agropecuario, superando en 14 puntos porcentuales la capacidad potencial señalada para esta actividad por Naciones Unidas en su *Global Environment Outlook* de 2004; el uso de suelos forestales para producción agrícola lleva al uso de prácticas productivas inadecuadas, uso excesivo de productos agroquímicos, erosión y degradación de suelos, además de baja productividad.

²⁶ El valor absoluto aumenta a medida que la profundidad de la pobreza se reduce porque la proporción de pobres cerca de la línea de pobreza es alta.

²⁷ Ver Arenas de Mesa y Gnazzo “Estudio sobre el Gasto Público en Panamá”. BID, Diciembre 2004.

²⁸ Mientras que el promedio en Centro América, excluyendo Panamá, era de US\$237 anuales per capita en el 2004, Panamá destinó US\$724 per capita a educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado ese mismo año.

²⁹ El Programa de Desarrollo Comunal (PRODEC), el Fondo de Inversión Social (FIS), el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), el programa de Obras Comunitarias de la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Programa de Inversión Local (PROINLO).

³⁰ Ver Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2007-2008. PNUD.

³¹ La tasa de repitencia en primaria a nivel nacional era 5,6% en 2007 pero en la comarcas alcanzaba el doble —10,5 en la Comarca Kuna Yala, 13,7% en la Ngobe-Buglé y 16,1% en la Comarca Emberá. Y aunque la tasa de repitencia era menor en educación premedia y media y comparable con las cifras nacionales, la tasa de deserción para la educación premedia y media era de 24,4% en Darién y superior al 20% en las comarcas, el doble de la cifra a nivel nacional que alcanzaba 12,1% en 2007.

³² La mortalidad infantil en las zonas indígenas era 38 por 1000 nacidos vivos en 2003 versus 17 por 1000 nacidos vivos en las zonas urbanas y 14 por 1000 en zonas rurales no indígenas. En 2003, la desnutrición crónica afectaba al 56,6% de los niños que habitaban en las zonas indígenas y al 18,5% de los niños que habitaban en zonas rurales (sólo el 13,8% de los niños de las zonas urbanas padecían de desnutrición crónica). Para 2008 la situación mejoró en zonas urbanas y rurales pero se agravó en las zonas rurales indígenas donde el 61,9% de los niños sufre de desnutrición crónica.

³³ Presentaba ventajas en instalaciones portuarias (percentil 84,8) y transporte aéreo (percentil 66,3) y desventajas en la eficiencia del sistema postal (percentil 15,4), infraestructura ferroviaria (percentil 39,4), telefonía (percentil 39,4) y la calidad del servicio eléctrico (percentil 41,3). La infraestructura vial no se evaluaba.

³⁴ Tanto en 2003 como en 2004 el déficit fiscal superó el techo impuesto por la ley y finalmente la aplicación de la ley fue suspendida a finales de 2004, por un plazo de un año, debido a que las metas no iban a poder ser cumplidas producto del déficit heredado por la nueva administración panameña.

³⁵ Estimaciones para el período 2002-2003. Corresponde a la producción legal de bienes y servicios ocultada deliberadamente de las autoridades para evitar el pago de impuestos, seguro social y el cumplimiento de regulaciones del mercado laboral y procedimientos administrativos. Ver Schneider Friedrich, "The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003". IZA Discussion Paper 1431. December 2004.

³⁶ Juan Gómez-Sabaini, “Panamá: Consideraciones metodológicas y estimación de los gastos tributarios y del coeficiente de cumplimiento del ITBMS”. BID, Diciembre 2008.

³⁷ El déficit de la CSS fue identificado por las agencias de calificación de riesgo como una razón estructural para no aumentar la calificación de la deuda panameña a “grado de inversión”.

³⁸ La encuesta Latinobarómetro de 2004 indica que la corrupción era identificada como el principal problema del país por el 12,03% de la población en Argentina; 3,07% en Brasil; 15,94% en Costa Rica; 1,86% en Chile; 12,92% en México; 2,58% en Uruguay y 1,37% en Venezuela.

³⁹ Esta percepción acerca de la corrupción era reconocida también por ejecutivos como el factor más importante que dificultaba el hacer negocios en Panamá —identificada por 22% de los ejecutivos entrevistados por el WEF en 2004, el porcentaje más alto en los países latinoamericanos de ingreso medio-alto.

⁴⁰ Todos estos criterios ubicados por debajo del percentil 9. También bajo este percentil se ubicaban el despilfarro del gasto público y la desconfianza pública en la honestidad financiera de los políticos.

⁴¹ De acuerdo con Latinobarómetro, en 2004 el país con mayor porcentaje de la población que creía que se gobernaba en función del bienestar general (y no en función del bienestar de grupos poderosos) era Venezuela con 45,5% y el más bajo era Perú con 13,2%. Las cifras para Panamá se han deteriorado en los últimos años pasando de 23,3% en 2004 a 12,8% en 2008.

⁴² Esta última cifra es sólo superada en América Latina por República Dominicana donde el 47,5% de la población piensa que es correcto.

⁴³ Ver Iacoviello, Mercedes and Laura Zuvanic “El Rol de la Burocracia en el PMP en América Latina”, Mimeo, Inter-American Development Bank, Washington, DC (2005).

⁴⁴ Estos criterios se encuentran ubicados por debajo del percentil 56.

⁴⁵ Probabilidad estimada cuando se lleva a cabo cualquiera de seis transacciones comerciales: conexión eléctrica, agua, teléfono y obtención de permisos de importación, operación y construcción. Ver Gonzalez, A., E. López-Córdova y E. Valladares, “The Incidence of Graft on Developing-Country Firms”. Policy Research Working Paper 4394, World Bank, Noviembre 2007.

⁴⁶ Bajo ese marco y para estimular la competitividad el Banco propuso apoyar la sostenibilidad fiscal (uno de los cinco pilares de la política económica y social propuestos por el país), desarrollar la infraestructura básica y expandir las fuentes de crecimiento sostenible. Para desarrollar el capital humano (otro de los pilares propuestos por el país) y el capital productivo del país, se propuso incrementar la eficiencia y progresividad del gasto social y aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales de manera sustentable (que es parte del primer pilar propuesto por el

país a través del mejoramiento de la distribución del ingreso); y adicionalmente mejorar el acceso a viviendas y tierras (esta acción también estaba contemplada, en la estrategia del país, dentro del pilar de reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso). El elemento transversal de fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia proponía, en primer lugar, fortalecer las instituciones que apuntalan el sistema democrático del país y mantienen orden público y seguridad así como certidumbre legal y, en segundo lugar, incrementar la eficiencia en la producción de bienes públicos y servicios. Aunque la estrategia del país tenía como objetivo reformar y modernizar el Estado, sus acciones estaban orientadas a “lograr que las instituciones y actividades del sector público se conviertan en un factor facilitador del desarrollo” a través de medidas para garantizar transparencia y erradicar la corrupción del sector público, reducir trabas burocráticas, incorporar al sector privado en la inversión de infraestructura, reformar regulaciones en el sector eléctrico y de transporte, reestructurar la administración de salud y fortalecer los municipios. En la estrategia del país no se discutía explícitamente el sistema judicial que fue una de las áreas de intervención propuestas por el Banco.

⁴⁷ Los Programas de Desarrollo Sostenible (PDS) son una excepción porque no trabajan de forma sectorial y representan una porción importante de la cartera del Banco.

⁴⁸ Se lograría a través del fortalecimiento de los ingresos y contención del gasto público y a través del apoyo a la implementación de las leyes de responsabilidad fiscal, equidad fiscal, y reforma a la seguridad social.

⁴⁹ Con excepción de educación, salud y la policía (artículo 1 de la Ley de Equidad Fiscal).

⁵⁰ Los programas en ejecución eran el *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* que contemplaba un amplio espectro de acciones dentro del MEF y el programa *Sectorial Financiero*. El *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* planteaba la revisión del marco institucional del MEF, implantación del SIAFPA en todas las entidades ejecutoras de la administración financiera, implementación de una cuenta única del tesoro, fortalecimiento de la Dirección Nacional de Contabilidad, aumento de la eficiencia y eficacia de la recaudación tributaria, mejoramiento de la calidad de la inversión pública con herramientas informáticas para la gestión de proyectos de inversión pública, mejoramiento de la capacidad de gestión y fiscalización de la administración aduanera, y fortalecimiento institucional del sistema de catastro. En septiembre de 2003, y antes de la preparación de la estrategia, el *Sectorial Financiero* fue reformulado y se eliminaron los tramos flotantes atados a las privatizaciones de la banca pública de fomento y a la reforma de la seguridad social, ambos directamente relacionados con la sostenibilidad fiscal. En 2002 se reformuló también el *Programa de Vivienda* que habría contribuido a mejorar la eficiencia de la participación del Estado en la provisión de viviendas y que proponía la reorganización del MIVI, el BHN y la CSS. El único proyecto aprobado durante el periodo de análisis bajo este sector fue el *Programa para el Clima de Inversiones y la Adaptación al Libre Comercio*.

⁵¹ Este punto fue retomado después de ser eliminado del programa *Sectorial Financiero* en 2003. Adicionalmente, el Banco continúa apoyando al MEF y ha iniciado recientemente el apoyo a la Contraloría General de la República con fondos de PRODEV como parte del proceso de diálogo con el país y para mantener su relevancia en el proceso de modernización de la gestión económica.

⁵² La estrategia planteaba que al mejorar las cuentas fiscales, la incertidumbre y la prima de riesgo país se reduciría aumentando el atractivo de invertir en Panamá.

⁵³ Este objetivo se lograría a través de la estrategia sectorial dirigida al aumento en la cobertura eléctrica y de telecomunicaciones en áreas rurales y la creación de incentivos para la generación de energía hidroeléctrica; aumento en la cobertura de servicios de agua y saneamiento en la población rural e indígena; mejora en la infraestructura vial, creación de fondo de mantenimiento vial y fortalecimiento de las instituciones del sector; definición e implementación de una solución de tránsito masivo en Ciudad de Panamá; promoción de la integración física y energética con Centroamérica y la Comunidad Andina; y la consolidación de las reformas en los sectores de infraestructura y promoción de la participación privada y de los gobiernos locales.

⁵⁴ El CPE anterior recomendaba analizar a fondo las ventajas comparativas del Banco para apoyar a Panamá en la probable ampliación del Canal

⁵⁵ Con este programa se buscaba incrementar la cobertura rural en 10% al final de la ejecución y reducir el costo de la energía eléctrica para esta población.

⁵⁶ No así los PDS de Bocas del Toro I y Chiriquí. Además, el Banco está apoyando con una donación aprobada en agosto de 2008, el diseño del programa de electrificación rural para la comarca Kuna Yala.

⁵⁷ La ley 45 del 4 de agosto de 2004 estableció un régimen de incentivos para el fomento de sistemas de generación hidroeléctrica y de otras fuentes nuevas, renovables y limpias. Ahí se establecen los beneficios fiscales de estas opciones de generación.

⁵⁸ También se aprobó otra Cooperación Técnica (CT), *Proyecto de Energía Eólica Santa Fe*, que financia estudios puntuales para impulsar el uso de fuentes renovables de energía y el incremento de la eficiencia energética.

⁵⁹ La construcción de un sistema de agua potable para 31 comunidades ubicadas a lo largo de la carretera panamericana (crédito suplementario del PDS del Darién), la mejora de la planta potabilizadora de Isla Colón crucial para mantener el sector turístico en la zona de forma sostenible y la mejora del sistema de alcantarillado de la población de Bocas del Toro (PDS de Bocas del Toro I) son las obras de mayor envergadura en esta área. El Banco también continuó la ejecución del *Programa de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN* (Instituto de Acueductos y alcantarillados Nacionales) de 1998, que inicialmente contemplaba la privatización parcial del IDAAN y cuyo progreso de ejecución fue catalogado en los PPMRs como muy insatisfactorio desde dec 1999 hasta jun 2002, pero que posteriormente fue reestructurado en 2002 para apoyar a la Unidad de Políticas del Ministerio de Salud (MINSAL) —agua y alcantarillado rural— y la Unidad de Vigilancia de la Calidad del Agua y para financiar estudios para la preparación del Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá. Para Junio de 2004, el financiamiento para la realización del Plan Maestro de Agua y Saneamiento en Zonas Rurales y para el Estudio de Alcantarillado Pluvial en el Centro de la Ciudad de Panamá había sido cancelado por el MEF. Otros fondos usados para la preparación del *Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá I* provinieron del fondo japonés a través de *Diseño Sistema Intercepción, Tratamiento y Eliminación de Aguas Residuales*. El saneamiento en los centros urbanos se atendió con el *Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá I*.

⁶⁰ En esta área se contemplaron: el *Proyecto de Expansión de la Transmisión Eléctrica*, para el aumento y adecuación de la red de transmisión eléctrica hacia el occidente del país y Centro América; el *Sistema de Interconexión Eléctrica para los países de América Central* (SIEPAC), para apoyar la creación de un mercado eléctrico regional y expandir la capacidad de interconexión eléctrica en la región (proyecto aprobado en 1997 y reformulado en 2006); el *Mejoramiento del Corredor de Integración Vial PPP* (Plan Puebla Panamá), para la rehabilitación parcial del corredor Puebla-Panamá —estos tres últimos en ejecución cuando se definió la estrategia—; el programa *Multifase de Infraestructura Vial del PPP para Competitividad*, destinado a la rehabilitación y mantenimiento de los corredores prioritarios de la red vial y al fortalecimiento institucional y el *Programa de Inversión y Transformación Corporativa de ETESA* (Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.) - *Fase I* orientado a ampliar la red de transmisión eléctrica.

⁶¹ En este sentido se continuó con el programa de *Rehabilitación de Caminos Vecinales y Puentes*; además de las actividades conexas de los PDS de Darién y Bocas del Toro I. El diseño del PDS de Darién centraba el grueso de sus actividades en la rehabilitación de la carretera panamericana y algunas vías de la región. Estas acciones, de suma relevancia para reducir los costos de transporte en la provincia, no fueron acompañadas de acciones para mejorar la precaria situación de los caminos rurales que, de acuerdo a los diagnósticos realizados en Darién, limitan la competitividad rural de la zona. El PDS de Bocas del Toro I planteó la construcción de un nuevo puente sobre el Río Changuinola, de gran relevancia para mejorar la seguridad del transporte y el tránsito de mercancías y personas desde la provincia al resto del país.

⁶² En ese sentido, el Banco también financió, con donaciones, el taller para las autoridades del Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el FIS sobre las experiencias exitosas en varios países de América Latina en la gestión del sub-sector de caminos vecinales: *Intercambio de Experiencias sobre Gestión de Mantenimiento de Caminos Vecinales*.

⁶³ Se abordó a través de una donación del FOMIN para el *Fortalecimiento del Marco Reglamentario y de Concesiones para Operaciones de Pequeñas y Medianas Empresas de Autobuses en Panamá*. También se anticiparon dos nuevas cooperaciones técnicas para definir un Plan de Urbanismo de la Ciudad de Panamá y un Plan Nacional de Transporte pero ninguna de estas operaciones se aprobó.

⁶⁴ El Banco planteaba organizar y modernizar el sistema de autobuses de la ciudad pero el GdP prefería la opción de construir un sistema de metro; esta opción comenzó a tomar fuerza y la participación del Banco fue sustituida por la del Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El proyecto de Transporte Urbano para la Ciudad de Panamá está en el *pipeline* del Banco Mundial.

⁶⁵ Aunque no es explícito, OVE interpreta que la estrategia se refiere al sector eléctrico a través del financiamiento previsto de proyectos con el sector privado para aumentar la capacidad de generación del país (la estrategia planteaba el financiamiento de tres plantas de generación eléctrica a través del sector privado: Hidroeléctrica Bonyic, Hidroeléctrica Bajo de Mina y un Proyecto de Conversión Térmica; la falta de financiamiento para el sector privado fue generalizada en el sector eléctrico y estuvo asociada a fallas regulatorias existentes, fallas que fueron superadas en los últimos años gracias a las modificaciones impulsadas por la CT para la *Revisión Integral del Marco Regulatorio y las Políticas de Sector Energético*). De acuerdo con la información suministrada por la agencia reguladora, la salida del Banco de estos proyectos resultó precipitada y estuvo relacionada con el manejo del tema ambiental. La estrategia no dejó claro cómo se promocionaría la participación de los gobiernos locales en los sectores de infraestructura.

⁶⁶ De hecho, la estrategia no identificaba ni jerarquizaba cuáles problemas de infraestructural limitan la competitividad de Panamá. Diversas encuestas realizadas a empresarios panameños —*Enterprise Survey, Global Competitiveness Report*— señalan que las limitaciones en infraestructura vial, suministro de agua o telecomunicaciones no constituyen restricciones importantes para empresas de ningún tamaño. OVE está conciente de que estas encuestas se realizan a empresarios ubicados en Ciudad de Panamá y están lejos de capturar las percepciones de todos los empresarios y trabajadores del país, también considera como lo indica la estrategia, que es necesaria la ampliación y mantenimiento de la red vial para cubrir necesidades del sector agropecuario y turismo; por eso es necesario que el Banco haga un diagnóstico completo que le permita identificar acciones prioritarias para maximizar el aumento en la competitividad. No hay evidencia de que este diagnóstico se haya llevado a cabo.

⁶⁷ El Banco planteaba que la estrategia se “concentrar[ía] en la promoción del desarrollo de los sectores que permitan potenciar el aumento en la competitividad y abran oportunidades de inserción a la población rural e indígena”.

⁶⁸ Turismo, agro-exportación, tecnología de información y otros clusters que serían identificados por el *Programa para el Fomento de la Competitividad*.

⁶⁹ El *Programa para el Fomento de la Competitividad*, iniciado en 2004, buscaba generar consensos para la formulación de una estrategia a nivel nacional y de clusters y financiar proyectos a nivel de clusters a través de *matching grants*. Los sectores escogidos eran la agroindustria, logística, tecnología y turismo. En estos cuatro sectores la intervención del Banco fue desbalanceada: mientras que el sector turismo fue objeto de varias operaciones, el sector agroindustrial sólo recibió atención de una CT y el sector de logística ninguna. El *Programa de Apoyo al Turismo*, que había iniciado operaciones en 1999, tenía como objetivo sentar las bases para estimular la participación del sector privado en la industria turística. Con la estrategia además se aprobó la CT *Plan Maestro de Turismo de Panamá 2007-2020* que financió un diagnóstico integral y prospectivo del sector turístico panameño; y se aprobó una segunda CT *Apoyo a la Preparación del Programa de Turismo Rural*. El PDS de Darién también incluía algunas actividades en el sector turístico dentro de su componente de diversificación de actividades agropecuarias de baja productividad (el CPE anterior proponía considerar vías alternativas de apoyo al sector turístico panameño que exhibía rápido crecimiento para el momento de la elaboración del CPE). La CT orientada al sector agroindustrial; *Requisitos Ambientales, Sanitarios y Fitosanitarios en Cadenas Exportadoras*; buscaba apoyar a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) en el cumplimiento de requisitos ambientales y medidas sanitarias y fitosanitarias de los principales mercados de exportación. El sector de tecnología fue atendido con dos CTs: *Apoyo al Aumento de la Competitividad del Sector TIC* (Tecnología de Información y Telecomunicación), que atendía temas como la calidad y cantidad del capital humano y capacitación de los profesionales del sector y el fortalecimiento de la Cámara Panameña de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (CAPATEC) para asegurar la sostenibilidad del programa; y *Aplicación de TIC como Estrategia para la Competitividad*, una intervención muy puntual que buscaba usar tecnologías de información y comunicación para el monitoreo y gestión de la Cooperativa de Productores de Palma Aceitera de Chiriquí (COPEMAPACHI). El *Perfil de Facilidad Sectorial para el Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior* buscaba fortalecer la capacidad de formulación, negociación y aplicación de la política de comercio exterior en Panamá. Con el segundo pilar del PBL *Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio* se buscaba cubrir un amplio espectro de acción a través de ajustes en los marcos jurídicos en infraestructura, formación profesional, competencia en mercados locales, promoción de inversiones y exportaciones, innovación, y gobernabilidad y transparencia (en infraestructura se preveían cambios en los marcos jurídicos en el sector marítimo, aviación y la preparación de una estrategia energética nacional, parte del FOMIN *Revisión Integral del Marco Regulatorio y las Políticas de Sector Energético*). También preveía cambios en el marco jurídico: para la reestructuración del MICI y Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX), simplificación del proceso de formalización de empresas, la ley de Firma Digital, para favorecer la transparencia del sector público y poder cumplir con compromisos internacionales adquiridos por el Estado panameño. También se quería desarrollar una estrategia para la provisión de servicios de formación laboral por parte del sector privado bajo la supervisión del sector público). El préstamo para *Apoyo Técnico al Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio* financiaría los estudios necesarios para satisfacer las condiciones del PBL.

⁷⁰ Por ejemplo, la operación *Competitividad y Apertura Comercial*, que no estaba contemplada inicialmente en la estrategia, es una operación compleja y ambiciosa: involucra a 9 ministerios e instituciones del Estado (MICI, MEF, MIDA, SIG, MINSA, ANAM, SENACYT, MITRADEL y MINGOB.) y en su primera fase totaliza US\$103,5 millones. Tienen como objetivo el fortalecer la institucionalidad para facilitar la exportación y la inversión —objetivo muy amplio— e incluye actividades diversas y aparentemente inconexas; y aunque las actividades que contempla están orientadas a aumentar la competitividad, no queda claro que fuera necesario agruparlas todas en una sola operación (Las

actividades planteadas incluyen la creación de la Unidad de Análisis Económico y su fortalecimiento desde el punto de vista técnico —para cuando Panamá decida integrarse al proceso de Unión Aduanera Centroamericana—; estudios sobre el rol del Estado en la investigación agropecuaria y su vínculo con el sistema de ciencia y tecnología; mejoras en la gestión pública para el desarrollo empresarial indígena; la creación de un mecanismo de garantía que facilite a las empresas el acceso a financiamiento y muchas otras actividades). La operación no ha comenzado a desembolsar todavía y dada la magnitud y complejidad es de esperarse que supere el plazo de desembolso previsto de 4,5 años. El programa de líneas de crédito para bancos de segundo piso propuesto bajo esta operación no es el más idóneo dadas las características del sistema bancario panameño donde no hay un problema de disponibilidad de recursos a ser canalizados como crédito sino problemas de cobertura del buró de crédito, de los activos que pueden usarse como garantía para los préstamos, lo complicado y costoso que puede ser el hacer cumplir los contratos, etc., y que desincentivan al sector bancario a colocar los recursos en ciertas actividades. La solución planteada por el programa no resuelve los problemas de fondo sino que ataca el síntoma del problema; una vez que se elimine el tratamiento, los síntomas aparecerán nuevamente por lo que la solución planteada no es sostenible.

⁷¹ Para apoyar la inclusión de los pueblos indígenas y las mujeres se continuó con la operación *Competitividad de la Artesanía Panameña*, orientada a establecer vínculos comerciales entre artesanos y mercados locales e internacionales, y se iniciaron además: el programa de *Capacitación y Apoyo Sostenible de Diseño, Producción y Comercialización de Molos* a través de la fundación Kalu Ibaky que apoya a la comunidad Kuna en materia de capacitación y difusión de oportunidades comerciales en mercados locales e internacionales; la *Estrategia y Plan de Desarrollo Integral de las Comarcas de Kuna Yala y Ngobe-Bugle* orientado a establecer un proceso de diálogo que permita formular estrategias y planes de desarrollo integral e identificar alternativas para la participación directa del Banco en el financiamiento de proyectos en las comarcas. La *Evaluación y Plan de Acción para el Desarrollo Empresarial del Pueblo Indígena* llevó a cabo un diagnóstico de las actividades empresariales potenciales y existentes en las cinco comarcas y con el pueblo Naso; la información generada contribuyó en la preparación de la CT accesoria *Programa de Apoyo al Desarrollo Empresarial Indígena* dirigido a cerrar las brechas y superar las barreras identificadas en el diagnóstico con el fin de mejorar la idoneidad y la capacidad de las empresas de los grupos indígenas en Panamá para acceder a capital y al apoyo del *Préstamo de Competitividad y Comercio* y otras ventanas de financiamiento del Banco. Este programa asciende a US\$2.421.000 y se complementa con la operación PNL1014 cuyo componente orientado a el fortalecimiento del entorno empresarial indígena asciende a US\$935.000; en ambos casos se contempla la contrapartida local. Para apoyar la inclusión del sector rural se continuó con el *Fortalecimiento Institucional a Pequeños Productores en Veraguas, Los Santos y Coclé* a través del fortalecimiento de la capacidad gerencial y empresarial de individuos y cooperativas de la zona y además se iniciaron: el *Proyecto de Fortalecimiento Agro Empresarial (PROFA)* que tiene como objetivo fortalecer la capacidad gerencial y operativa de tres asociaciones de productores (240 productores) para identificar oportunidades y organizar y coordinar la producción a través de capacitación y elaboración de planes de negocios; el *Fortalecimiento de la Producción y Comercialización de Productos Orgánicos del Valle de Antón* a través del fortalecimiento técnico, empresarial y comercial de PROVALLE para que coordine y planifique la producción de sus asociados y los ayude a insertarse a las principales cadenas comercializadoras del país con productos orgánicos certificados; la *Implementación de Normas de Calidad en Asociaciones de Pequeños y Medianos Productores* que tienen como objetivo mejorar la calidad de gestión de la Asociación Nacional de Productores de Café, la Cooperativa Juan XXIII, la Cooperativa El Progreso y la Asociación Nacional de Productores de Café mediante la adopción de normas internacionales de calidad que eventualmente conduzcan a certificaciones ISO; la CT *Transición Competitiva de la Agricultura y la Economía Rural en Panamá* que financió una consultoría que proveería recomendaciones concretas de políticas públicas con la idea de ajustar las políticas y programas del sector agrícola para lograr una transición competitiva frente a la liberalización del comercio; y el *Fortalecimiento de las Capacidades Locales y Autogestión Turísticas en Darién* que buscaba apoyar a los Comités de Turismo de El Real y La Palma para potenciar el desarrollo del ecoturismo en la región. Todas estas operaciones en el sector rural se debían complementar con los PDS.

⁷² Las intervenciones aprobadas de mayor impacto potencial son las orientadas a generar recomendaciones de políticas públicas, como el *Apoyo a la Inclusión Económica del Sector Informal en Panamá* orientado a diseñar e implementar reformas que faciliten esa transición en las MyPES: para que el impacto se materialice se necesita, en primer lugar, que los estudios sean de alta calidad técnica y las recomendaciones concretas y políticamente viables, y en segundo lugar, que las recomendaciones sean implementadas.

⁷³ El Banco buscaba consolidar el desarrollo del sector financiero mejorando su transparencia, promoviendo el desarrollo del mercado de capitales, fortaleciendo el marco regulatorio de los sectores seguros y reaseguros, cooperativas y empresas financieras; mejorando el acceso al crédito en particular para el sector de las MIPYMES y las mujeres; y mejorando la eficiencia de la banca pública.

⁷⁴ Para esto se continuó con la ejecución del *Sectorial Financiero* que fue reestructurado en septiembre de 2003 y que buscaba crear entes de supervisión para el sistema bancario, el mercado de valores, los fondos de pensión privados —plan inicial del programa— y también para el mercado de seguros y reaseguros —que fue añadido con la reestructuración—; entes de supervisión con atribuciones y recursos suficientes para realizar un trabajo de supervisión efectivo. Se quería fortalecer el marco legal y normativo de la Dirección de Empresas Financieras, del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo y se buscaba apoyar el fortalecimiento del sistema de prevención de lavado de dinero y financiamiento de terrorismo y el Consejo de Coordinación Financiera de la República de Panamá —estos objetivos fueron añadidos cuando se reformuló el préstamo; sin embargo, las condiciones de desembolso no se modificaron y no se ataron al cumplimiento de estos objetivos. El PBL estaba acompañado de dos cooperaciones técnicas que apoyaban al gobierno en el fortalecimiento institucional necesario para que se satisficieran las condiciones de desembolso. Además de fortalecer el marco regulatorio y normativo de las entidades encargadas de regular una parte del espectro dentro del área de microfinanzas, se continuó con la ejecución del préstamo para *Expansión de Microcrédito Rural en las Provincias Centrales* con el fortalecimiento de PROCAJA, la agencia ejecutora (el apoyo del sector agropecuario a través de la disponibilidad de crédito fue una de las recomendaciones planteadas por el CPE anterior). También se aprobaron dos operaciones del FOMIN: la *Expansión de Servicios Financieros para Micro y Pequeñas Empresas a través de Banco Delta* —orientada principalmente al sector urbano en Panamá, Santiago y David— y la *Implementación de Herramientas de Credit Scoring para MYPES* iniciativa, propuesta por la asociación panameña de crédito e iniciada por la representación, que busca centralizar el proceso de análisis de riesgo crediticio para facilitar el acceso a crédito de la micro y pequeñas empresas.

⁷⁵ En 2009, el BID participó en el financiamiento del Programa de Estímulo Financiero (PEF), programa destinado a incentivar el crédito bancario ante la crisis financiera mundial junto a CAF y al Banco Nacional de Panamá (BNP). Los términos y condiciones impuestas por el Banco son mucho más onerosos que las de los demás proveedores (la tasa que cobra CAF es de 1,7% sobre LIBOR a seis meses mientras que BNP y BID cobran 4% y 4,5% sobre LIBOR, respectivamente. El plazo de CAF es de hasta 7 años, el de BNP de hasta 5 años y el de BID de hasta 2 años.). OVE prevé que los fondos provenientes del BID se usarán, si se usan, una vez que se agoten los fondos de CAF y el BNP.

⁷⁶ Buscaba promover la innovación tecnológica mediante el desarrollo de una política adecuada a las necesidades del país, el incremento de la inversión privada en investigación y desarrollo, el fortalecimiento del sistema de capacitación laboral, y la reducción de las rigideces en el mercado laboral.

⁷⁷ Se continuó con el *Proyecto de Respaldo al Establecimiento de un centro superior de Ciencia, Tecnología e Innovación* que buscaba la sustentabilidad de largo plazo de la Ciudad del Saber con una nueva estructura organizacional, plan de comercialización de sus servicios y la renovación de las instalaciones de tecnología de información (la Fundación Ciudad del Saber en una mancomunidad de servicios de negocios, tecnología, investigación y educación que funciona en una de las áreas revertidas en 1999 a raíz de la entrega del Canal al Estado Panameño. Sus afiliados cuentan con incentivos fiscales y migratorios). La Fundación Ciudad del Saber también continuó con la ejecución de la CT de *Apoyo a la Aceleradora Tecnológica de Empresas de Panamá* orientada al fomento del empresariado tecnológico. Estas dos operaciones son muy puntuales para ser relevantes para el país. Con la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) se ejecuta la fase I del *Programa Multifase de Transformación Tecnológica* que busca ampliar y consolidar el esquema de co-financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo, mejorar la enseñanza de ciencias en primaria y secundaria y fortalecer a SENACYT. El fortalecimiento de la institución se inició con la CT *Apoyo al Fortalecimiento Institucional de la SENACYT* para mejorar la plataforma de atención y apoyo técnico al cliente; los métodos de evaluación económica de las solicitudes de co-financiamiento y el sistema de control asociado a la ejecución de los proyectos. También se aprobó la CT *Desarrollo y Promoción de la Propiedad Intelectual* para incrementar el conocimiento y cumplimiento de la ley en materia de propiedad intelectual y elevar el número de peticiones en el registro de propiedad intelectual.

⁷⁸ Este programa no resuelve el problema de fondo —las deficiencias del sistema educativo— pero constituye una solución de corto plazo para atender las necesidades de las cohortes que forman parte actualmente de la fuerza laboral.

⁷⁹ También se continuó con un proyecto piloto de *Apoyo al Desarrollo de Competencias Laborales*, de FOMIN, que buscaba desarrollar estándares de competencia laboral y mecanismos de evaluación y certificación en cuatro industrias estratégicas: construcción, turismo, marítima e informática.

⁸⁰ En Darién, Bocas del Toro, Chiriquí, Colón y Provincias Centrales —incluyendo financiamiento suplementario para Darién y la fase II de Bocas del Toro. Los programas de Darién y Bocas del Toro Fase I iniciaron operaciones con anterioridad a la formulación de la estrategia.

⁸¹ Inicialmente estos proyectos fueron ejecutados por lo que es hoy el MEF; y a partir de 2004, con el cambio de gobierno, la coordinación de su ejecución fue transferida a la secretaria de CONADES, adscrita al Ministerio de la Presidencia (tras la Cumbre de Río sobre Desarrollo Sostenible en 1992, se crearon en varios países de la región estas comisiones nacionales cuyo mandato incluía la coordinación del desarrollo sostenible y la formulación de agendas de desarrollo sostenible en el ámbito local, entre otras actividades. En Panamá CONADES se creó en 1998. Varios estudios realizados para evaluar el nivel de avance para Río+10 encontraron que estas comisiones no lograron alcanzar su potencial esperado dada la falta de recursos financieros y de voluntad política (CEPAL-PNUMA, 2001; PNUD, 2001; Rodríguez B., 2001; Vargas, 2001). El mandato original de CONADES no parecía incluir la ejecución directa de proyectos de este tipo; no fue sino hasta 2004 cuando se concretaron esos esfuerzos a través de la creación de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los PDS). Con estos programas se buscaba promover el desarrollo social y económico de las diferentes regiones de manera sostenible y teniendo como base el manejo de los recursos naturales; para ello se promovió el ordenamiento territorial y las mejoras en la gobernabilidad tanto de agencias de línea a nivel regional como a nivel de los gobiernos locales (los PDS provinciales que ha venido financiando el Banco responden a las Estrategias de Desarrollo Sostenible (EDS) y los Planes de Acción de Inversiones definidos por el GdP en conjunto con los actores provinciales, en la mayoría de los casos financiados con fondos de cooperaciones técnicas para preparar los préstamos. Estas herramientas de planificación han estado orientadas al desarrollo económico de la población que sea compatible con los lineamientos de ordenamiento territorial y ambiental a nivel nacional y provincial). Con estos programas se buscaba promover proyectos piloto que demostraran la viabilidad de introducir mejoras en las prácticas de manejo de actividades productivas para reducir su impacto ambiental y mejorar su productividad. Para apoyar la competitividad se proponían proyectos de infraestructura y servicios dentro de las regiones; para promover la participación, se requería que los proyectos tanto de desarrollo como de infraestructura se originaran por demanda de las propias comunidades.

⁸² El diseño de los últimos PDS en Provincias Centrales y Colón incorpora lecciones aprendidas de los PDS anteriores, en particular en materia institucional: consistencia entre las actividades sectoriales de los PDS y las políticas nacionales y estrategias de cada sector; uso de estándares técnicos de las agencias coejecutoras —ministerios de línea—; participación de co-ejecutores desde las primeras etapas para mejorar la sostenibilidad de los proyectos; inclusión de metas de desempeño en los Planes de Fortalecimiento Institucional con indicadores, responsabilidades y acuerdos vinculantes claros.

⁸³ Sólo aprobó una cooperación técnica no-reembolsable que busca contribuir a la preparación de un *Plan de Acción de Cambio Climático* a nivel nacional. El PDS Bocas del Toro I planteaba acciones en referencia al riesgo de inundaciones a nivel comunitario: totalmente insuficientes si no se articula un plan nacional que coordine los diferentes actores involucrados.

⁸⁴ El *Programa Ambiental Nacional* (Dic 2000) y su segunda fase el *Programa de Modernización de la Gestión Ambiental para la Competitividad* (Abr 2008), y el *Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la AMP* (Autoridad Marítima de Panamá) para el *Manejo Costero Integrado* (Oct 2007). El primer programa buscaba desarrollar las capacidades tanto del ANAM como del sistema interinstitucional del ambiente, mejorar su capacidad de gestión e implementar normas, reglamentos e instrumentos de gestión ambiental para operativizar la Ley 41 de 1998 que creó la ANAM como entidad gestora del ambiente. También incluía iniciativas de inversión en gestión ambiental promovidas desde las comunidades para efecto demostrativo. La segunda fase se orienta a consolidar varias de las áreas de actuación del *Programa Ambiental Nacional* (PAN) y se focaliza en el fortalecimiento del marco de gestión ambiental y custodia de los RRNN. Ambos programas resultan muy relevantes ante la necesidad de fortalecimiento de una institucionalidad ambiental joven (la Autoridad Nacional Ambiental fue creada en 1998). El programa de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) fue transferido a la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) que había sido creada en noviembre de 2006, sólo un mes antes de la firma del contrato de préstamo (La ARAP se creó con la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006 a través de la fusión de la Dirección General de Recursos Marinos y Costeros de la AMP, la Dirección General de Acuicultura del MIDA y otras dependencias varias que se habían ocupado hasta el momento de las concesiones de aguas). El programa busca mejorar la capacidad de gestión de los recursos marinos costeros, la eficiencia en la generación de ingresos de la ARAP y el fomento del manejo costero integrado a nivel nacional, regional y local a través de la formulación de planes a nivel regional y el financiamiento de planes pilotos para promover la capacidad de gestión de los actores locales. Debido a la importancia de la conservación de los recursos naturales del país, para su uso como recurso y para el fomento del turismo y la recreación, este programa es considerado relevante. La estrategia también planteó el programa de *Actividades Prioritarias en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá*: este programa, aunque no es

clasificado como PDS, tiene objetivos similares. Además, contemplaba programas de protección de áreas críticas que garanticen la cobertura boscosa de la región.

⁸⁵ El *Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario* estaba orientado a maximizar el impacto de inversiones sobre las condiciones de las comunidades pobres e impulsar la participación de estas comunidades en la planificación de inversiones de acuerdo con sus prioridades. El FIS amplió el menú de inversiones con respecto a programas anteriores. El programa buscaba, adicionalmente, fortalecer el proceso de desconcentración con la apertura de al menos dos oficinas regionales adicionales.

⁸⁶ La Red de Oportunidades en el programa de Transferencia Monetaria Condicionada iniciado por el GdP en 2006. El programa buscaba fortalecer la oferta de servicios básicos de salud, educación y nutrición; el acompañamiento directo a las familias beneficiarias para fomentar la demanda de estos servicios; el mejoramiento del monitoreo y evaluación del programa. Aunque no estaba contemplado en el programa, el eje estratégico de la RdO orientado al mejoramiento de las viviendas y desarrollo de capacidades mediante inversiones en desarrollo rural para promover la generación de ingresos ha sido atacado por los programas de vivienda y los PDS y por los programas de productividad rural y agua y saneamiento del BM. Además, aunque no se contemplaba en la estrategia, se aprobó en diciembre de 2008 una CT para preparar estudios sobre pobreza en las comarcas para apoyar el diseño de políticas públicas y programas de inversión, análisis del gasto social en temas de alimentación y nutrición con el objetivo de alcanzar a las poblaciones más vulnerables (con énfasis en el programa de merienda escolar del Ministerio de Educación, MEDUCA), desarrollo socio-económico de Colón y análisis de los determinantes de la demanda y oferta de trabajo actual y futuro en el país.

⁸⁷ El *Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud Fase I*, iniciado en 2002, buscaba implementar cambios institucionales radicales —incluyendo la certificación y acreditación del personal y la coordinación intrasectorial entre el MINSA y la CSS para la compra y venta de servicios— y ampliar la cobertura a través de intervenciones de atención primaria por parte de organizaciones extrainstitucionales en comunidades donde no existía oferta disponible. Aunque las acciones estaban dirigidas a aumentar la coordinación interinstitucional, el trabajo de preparación por parte del Banco en ese sentido fue muy débil y se limitó a considerar un riesgo el “no encontrar un apropiado entendimiento con la CSS para el ejercicio de la coordinación”; el documento de préstamo no hace referencia a ningún proceso de consulta o conversaciones con instituciones claves para el desarrollo del proyecto —como la CSS o los gremios de profesionales de salud afectados en el proceso de certificación y recertificación. La fase II, prevista en la estrategia, no se ha materializado porque el GdP decidió trabajar con el Banco Mundial en el área de salud a través del *Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud*.

⁸⁸ El *Programa de Desarrollo Educacional*, iniciado en 1998, es el programa más antiguo de la cartera del Banco en Panamá. A julio de 2004 había desembolsado sólo 34% del monto previsto después de 6 años de operaciones y, a pesar de esto, en los sistemas de monitoreo del Banco el progreso de ejecución había sido catalogado desde su inicio como satisfactorio y el logro de los objetivos de desarrollo como probable. El programa era extremadamente ambicioso: contemplaba la transformación del currículo académico, adquisición de material didáctico, desarrollo profesional de docentes, evaluación del desempeño de los alumnos y mejoras en la eficiencia operativa de MEDUCA. El único componente destinado a fortalecer la capacidad gerencial de MEDUCA, la línea de acción fijada por la estrategia sectorial, fue reestructurado en 2001 para permitir la reorientación de recursos hacia infraestructura escolar. MEDUCA trabajaba en el área de eficiencia operativa también con el BM a través de su *Proyecto de Educación Básica* con la creación e implementación de una herramienta informática para el manejo de los RRHH. El proyecto del BM fue posteriormente ampliado y requirió de fondos adicionales —US\$5M adicionales a los US\$35M previstos inicialmente; el préstamo del Banco era de US\$58M.

⁸⁹ Como bien lo indica la estrategia “el marco institucional para la provisión de los servicios públicos básicos, así como la planificación de infraestructura y del desarrollo urbano están en manos de este públicos centrales, mientras los municipios tienen pocas responsabilidades concretas”.

⁹⁰ Los acuerdos previstos en los documentos de préstamo entre CONADES y las oficinas regionales de los ministerios de línea dejaban a la discrecionalidad de CONADES el determinar el grado de participación en la ejecución de estas oficinas.

⁹¹ La estrategia también buscaba establecer un sistema de monitoreo y evaluación de impacto de los programas sociales. En este sentido, el esfuerzo del Banco se concentró en el apoyo a la RdO. La modernización del sistema de inversiones públicas del *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II*, aunque era reclamada en la estrategia como un programa que apoyaría esta línea, estaba orientado al monitoreo de la gestión de la inversión pública pero no a la evaluación de impacto de esa inversión.

⁹² La estrategia en esta área estaba orientada, en primer lugar, al fortalecimiento del marco legal e institucional del sector [vivienda], desarrollo de instrumentos que complementen y profundicen el financiamiento bancario disponible hacia los grupos de ingresos medios-bajos, y ampliación y focalización de programas de subsidios existentes para atender grupos de bajos ingresos, incluyendo los radicados en asentamientos irregulares. También buscaba, en segundo lugar, acelerar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, fomentando la participación del sector privado en la provisión de tierra para familias de bajos ingresos; y fortalecer el sistema de catastro y registro de la propiedad, tanto a nivel central como local.

⁹³ A través del *Programa de Vivienda* se desarrollarían y pondrían en práctica subsidios dirigidos a familias de ingresos medios-bajos, que dependían directamente del Estado para solucionar su problema habitacional, para que fueran sujeto de crédito por parte de la banca privada y de la provisión de viviendas por parte del sector privado; adicionalmente el programa contemplaba cambios radicales en la institucionalidad y la forma como el Estado abordaba el problema de la vivienda en los sectores populares que en principio parecían difíciles de implementar por razones de economía política. El componente relacionado con este punto fue modificado en 2002, antes de la preparación de la estrategia, por falta de voluntad política. El *Programa para el Desarrollo de Nuevos Instrumentos Operativos para la Vivienda Social* buscaba, a través de programas pilotos, probar nuevos instrumentos para aumentar el acceso a la vivienda de familias de ingresos medios-bajos y fortalecer, con la implementación de esos pilotos, la capacidad del Ministerio de Vivienda (MIVI) para gerenciar y monitorear con el fin último de extender los programas pilotos a nivel nacional. El programa pretendía trabajar con dos instrumentos modificados introducidos por el *Programa de Vivienda* y con dos instrumentos nuevos.

⁹⁴ Dentro de los programas aprobados bajo el marco de la estrategia están el *Proyecto Piloto para la Revitalización Urbana y el Alivio de la Pobreza en Colón*, que es un experimento para probar una metodología “multisectorial innovadora” que planteaba una estrecha colaboración entre los sectores público, privado y la sociedad civil —la participación de las autoridades locales era mínima. Se concentró en la rehabilitación urbanística de edificios dispersos dentro del casco viejo de Colón donde la situación de hacinamiento y deterioro físico de las viviendas se traduce en segregación social y en una muy baja calidad de vida para sus habitantes que residen en edificios condenados, declarados no habitables, y sin servicios básicos formalmente provistos (la mayoría de los habitantes de la zona de intervención son residentes irregulares: no pagan alquiler y no son propietarios del inmueble). Aunque el documento de préstamo reconoce que el ámbito de acción es muy pequeño para tener algún impacto

en la ciudad —más allá del impacto directo sobre los residentes de los inmuebles escogidos para rehabilitación por su valor histórico— los indicadores escogidos para monitorear y evaluar el proyecto, e incluso el nombre del proyecto, reflejan objetivos sobredimensionados y poco manejo del modelo implícito y supuestos detrás de la intervención. Pretender que el proyecto mejorará las condiciones de salubridad y hacinamiento de las familias que habitan en el casco viejo de Colón o que incrementará la actividad económica es ingenuo cuando se habla de una de las ciudades más violentas del hemisferio y sin que existiera, en el momento de aprobación del proyecto, alguna acción dirigida a tocar ese tema. Aunque el experimento en sí es loable, dado que el proyecto es un experimento, se requería un esfuerzo adicional del Banco en el seguimiento del proyecto en cuanto a facilitar la colaboración entre sectores involucrados y a asegurar el monitoreo. Como se afirmaba en el documento de préstamo, se quería probar esta solución y reforzar capacidades antes de emprender programas a mayor escala y se sabía *ex-ante* que el organismo ejecutor tenía una capacidad institucional baja y carecía de personal.

⁹⁵ El problema es el documento de propiedad y la calidad de la vivienda, especialmente entre la población pobre: mientras el 94,4% del decil superior posee documentos de propiedad de la vivienda que habita, sólo el 10,2% del decil inferior posee este documento (el 56,2% del decil inferior habita en una choza o rancho; y 0% del decil superior).

⁹⁶ El *Programa de Mejoramiento de las Condiciones Habitacionales* busca el mejoramiento de barrios marginales urbanos a través de su urbanización integral con dotación de infraestructura física (redes de agua y saneamiento, sistema vial, alumbrado público, etc.), equipamiento urbano y social (parques, canchas deportivas, centros comunitarios) y apoyo a la regularización de la tenencia de tierra; también plantea la entrega de viviendas económicas a familias de muy bajos ingreso en áreas periféricas a los mayores centros urbanos contratadas a constructoras privadas. Además, se enfoca en la recuperación de inmuebles para vivienda social en el casco antiguo de la Ciudad de Panamá.

⁹⁷ Con el *Programa de Administración y Regularización de Tierras* el Banco implementó un proyecto de administración de tierra a través del *Programa Nacional de administración de Tierras* (PRONAT), junto con el Banco Mundial, en diferentes zonas del país mutuamente excluyentes. Aunque las actividades y metodología correspondientes a la regularización de tierras eran las mismas en ambas instituciones, los objetivos planteados por cada una de ellas diferían significativamente —ambos programas se concentraron en áreas rurales, periurbanas y urbanas seleccionadas. (En el caso del préstamo del Banco Mundial para el PRONAT, el objetivo se limitaba a mejorar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y mejorar la conservación de RRNN a través de la consolidación del sistema Nacional de Áreas Protegidas —SINAP— y territorios indígenas, atacando los temas de desarrollo rural a través de otros proyectos, sin limitar la ayuda a beneficiarios del PRONAT-BM). Si bien la seguridad en la tenencia de la tierra es una condición necesaria para el crecimiento de la actividad agropecuaria y como consecuencia, de la actividad económica en las zonas rurales, existen otros factores que afectan ese crecimiento —infraestructura adecuada, acceso a mercados para los productos, disponibilidad de crédito— y sobre los cuales el Banco no actuó más allá de uno de los componentes del programa, los PDS o el programa con PROCAJA circunscrito a las provincias centrales —no existe evidencia, en el documento de préstamo, de que hubieran otros multilaterales o el país trabajando masivamente en estas áreas. Sin una política de desarrollo rural integral, la titulación de tierras difícilmente tendrá algún efecto sobre el acceso a crédito o la inversión en tierras, objetivos planteados por el PRONAT-BID. Este programa ilustra los supuestos poco realistas sobre los que descansan algunos programas del Banco y que reflejan la poca profundidad de los diagnósticos y la falta de manejo del modelo de intervención que se encuentra detrás del programa. Esto se traduce en objetivos sobredimensionados y definición de indicadores inadecuados para monitorear y evaluar las intervenciones. Con el *Programa de Modernización de Administración de Tierras y Catastro Regional Metropolitano* (PRONAT-CRM) se quiere, además de regularizar la tenencia de tierra en la zona metropolitana de la Ciudad de Panamá, integrar el catastro de la región metropolitana con otras bases de datos públicas y privadas de información que permita hacer avalúos masivos (el ámbito geográfico del programa abarca a los municipios Arraiján, La Chorrera, Capira, Panamá, San Miguelito, Colón. El más grande es Panamá pero Colón es el que tiene un mayor nivel de informalidad). También apoyar el ordenamiento territorial en el ámbito municipal a través del fortalecimiento de la capacidad de los municipios para desarrollar y gestionar los planes de ordenamiento y poner en funcionamiento una estructura institucional moderna que asegure una mejor gestión de la administración territorial en Panamá y que permita la sostenibilidad de los avances logrados por el PRONAT. Sin embargo, el marco institucional para la implementación de estos objetivos no es todavía el adecuado, y pone en riesgo la relevancia del proyecto.

⁹⁸ Estos dos préstamos dan continuidad al posicionamiento estratégico del Banco respecto a las actividades de regularización de la tenencia de la tierra en el país, iniciadas con el proyecto piloto en la provincia de Veraguas a través del préstamo de *Modernización Agropecuaria* aprobado en 1996, primer programa con un componente de regularización de tierras en el país; y son relevantes para la consecución de los objetivos definidos en este sector de la estrategia.

⁹⁹ OVE no pudo identificar, sin embargo, cómo el Banco planeaba fomentar la participación del sector privado en la provisión de tierra para familias de bajos ingresos planteado en la estrategia u operaciones orientadas a ese fin; tampoco alguna acción dirigida al fortalecimiento del marco legal en el sector vivienda.

¹⁰⁰ Las mejoras que se logren en el sector judicial impactarán los logros del programa de seguridad, al igual que las inversiones de los municipios en áreas de esparcimiento para los jóvenes a través del programa de desarrollo municipal puede contribuir al uso positivo del tiempo libre de los jóvenes en situación de riesgo. Las actividades de fortalecimiento institucional de los municipios promovidas desde varios programas pueden alimentarse unas a otras siempre y cuando los municipios cuenten con recursos para manejar estas actividades simultáneamente.

¹⁰¹ Se buscaba: respaldar la profundización del proceso democrático, mediante el apoyo a la modernización y fortalecimiento de las instituciones de los poderes legislativo y judicial. En este sentido el Banco aprobó la segunda etapa del *Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia* con el objetivo de fortalecer el estado de derecho en Panamá a través de la implementación y consolidación de reformas. Durante el periodo de implementación de la estrategia no se aprobó ninguna operación orientada al poder legislativo como se planteó en la estrategia sectorial. En cuanto a apoyar el fortalecimiento del marco regulatorio para la transparencia de la gestión pública, incluyendo el sistema de contrataciones del sector público, OVE no pudo identificar ninguna operación aprobada por el Banco enmarcada dentro de esta área. La única operación que podría incluirse es una cooperación técnica no-reembolsable que financió estudios de factibilidad para la introducción de un sistema de “monederos electrónicos” que contribuiría a extender los servicios financieros a las poblaciones menos favorecidas, reduciría los costos y facilitaría a los usuarios el pago de los servicios públicos. El documento de esta CT planteaba que el sistema, de ser implementado y bajo ciertas circunstancias, podría contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia de la administración pública aunque no explicaba cuál sería el mecanismo. La propuesta desarrollada, sin embargo, no fue implementada. Para promocionar la seguridad y convivencia ciudadana el Banco aprobó, en 2007, el *Programa de Seguridad Integral* pero venía trabajando el terreno a través de la CT que permitió la preparación de esta operación. La operación ataca el problema desde una perspectiva integral —lo que operacionalmente se traduce en mucha complejidad desde el punto de vista de coordinación interinstitucional porque involucra al Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), MEDUCA, cuatro alcaldías, y la Policía Nacional. Está focalizada en los grupos vulnerables en los municipios de mayor

incidencia de la violencia: Colón, David, Panamá y San Miguelito. La complejidad de la operación representa un reto para el Banco y requiere de un acompañamiento permanente. Para mejorar la gestión pública, tanto a nivel central como local... y fortalecer el proceso de descentralización y desarrollo municipal, a través de la transferencia de competencias, la modernización de la administración pública local, el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y el fomento del desarrollo económico local, el Banco aprobó el *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización*. Con este programa se buscaba avanzar simultáneamente en el fortalecimiento de las capacidades municipales y la modernización del marco institucional y de políticas. El programa creó un esquema de incentivos otorgando acceso a recursos para inversión en áreas de competencia municipal a los municipios que lograran las metas acordadas en los Planes de Acción Municipal, planes definidos *ad hoc* y que podían incluir actividades de modernización financiera y administrativa, fortalecimiento de las funciones de planificación municipal y mejora de la administración de servicios. Las actividades de fortalecimiento municipal, sin embargo, parecían muy ambiciosas al compararlas con las actividades proyectadas bajo el programa de *Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* en el MEF y el progreso que se había logrado en el momento de su aprobación.

¹⁰² Tiempo de preparación y ejecución de los préstamos aprobados durante el periodo de la estrategia (2004-2009) y de los programas ejecutados durante el mismo periodo aprobados con anterioridad.

¹⁰³ Al final de 2004 la deuda del BID representaba 8,41% de la deuda pública total y 55,7% de la deuda contraída por Panamá con acreedores públicos. Los desembolsos efectivos de ese año representaron 7,0% de la inversión pública (10,7% en 2008).

¹⁰⁴ Para el año 2007, el desembolso proyectado fue del 15,54%, y nunca se implementó la “torre de control” del MEF.

¹⁰⁵ De los 32 proyectos programados y no programados, 8 corresponden al sector privado: 1 programado, por un valor de US\$10M, y 7 no programados por un valor total de US\$577M.

¹⁰⁶ El grupo de países del CID incluye Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana. El grupo C, países de mercado insuficiente, incluye Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

¹⁰⁷ El tiempo promedio proyección-aprobación y aprobación-elegibilidad total para la cartera aprobada de Panamá es de 12,68 y 7,96 meses; para los países del CID es 15,49 y 13,25; para los países de la región C es 16,80 y 10,60; y para el resto del Banco (sin incluir Panamá) es 15,67 y 11,53, respectivamente.

¹⁰⁸ En el caso de Panamá 0,31 meses, frente a valores negativos para los países del CID, de la región C y del Banco —sin incluir Panamá— (-1,96, -0,38 y -0,61 meses, respectivamente). Los valores negativos indican que el desembolso se inicia antes de que el proyecto tenga elegibilidad total.

¹⁰⁹ Los tiempos promedios para la fase desde el primer desembolso al desembolso final son de 45,11; 37,71; 40,01 y 39,17 meses para Panamá, países del CID, de la región C y del Banco —sin incluir Panamá—, respectivamente.

¹¹⁰ Los lineamientos indican que un proyecto debe ser calificado como satisfactorio si la implementación de los componentes más importantes (críticos para la consecución de los objetivos de desarrollo) se hacen según lo previsto en el plan de ejecución original o revisado y la calidad es adecuada. Algunos componentes pueden requerir medidas correctivas, pero no van a afectar gravemente o retrasar la ejecución del proyecto global (IDB, 2007. *Quick Reference Guide for the PPMR*. Documento interno).

¹¹¹ La ley del 2002 definía un límite de 2% del PIB que fue reducido en Junio de 2008 a 1%. En junio de 2009 ese límite se flexibilizó y permite ampliar el déficit de 1 a 3% del PIB bajo ciertas condiciones: cuando el Gobierno declare emergencia nacional o cuando la economía registre una tasa de crecimiento menor al 1% durante dos trimestres consecutivos, entre otros casos.

¹¹² En la Dirección de Catastro se crearon acuerdos de servicio entre el Registro Público, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, PRONAT y la Dirección General de Ingresos (DGI) para desarrollar procedimientos informáticos con el objetivo de resolver problemas de duplicidad de identificación y disparidad de la información existente. Se creó un código único universal para la identificación de los inmuebles, canales de comunicación para acceder de forma periódica a la información del registro público de inmuebles y procesos informáticos para actualizar la base catastral y la cuenta corriente de los contribuyentes del impuesto al inmueble. Además de crear la base para el aumento del impuesto al inmueble, se simplificaron y eliminaron trámites para los ciudadanos y se redujo la carga administrativa para las instituciones. Se incorporaron inmuebles a la base catastral y se generaron las cuentas corrientes para el impuesto al inmueble en algunos casos.

¹¹³ El objetivo de estos pilotos era anticipar beneficios y facilitar la adaptación de la institución al nuevo proceso apoyados fuertemente en el sector de tecnología de información. Se establecieron políticas de comunicación institucional y se hicieron esfuerzos, apoyado también por la agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), para la profesionalización de la DGI y mejora de la capacidad operativa. Aunque se hizo un esfuerzo en relación a la selección de personal en la Unidad de Fiscalización Masiva, la institución no ha logrado retener al personal por falta de incentivos adecuados (estudios realizados por OVE indican que el recurso humano es el factor más importante para la sostenibilidad de los logros frecuentemente alcanzados en los programas de modernización de la administración tributaria).

¹¹⁴ El índice de productividad fue calculado como el cociente entre la relación de recaudación del ITBMS como porcentaje del consumo final y la tasa del ITBMS. Este índice es una variable *proxy* de la tasa de incumplimiento del ITBMS —tienen una correlación cercana a -1. Bajo el supuesto de que todos los productos y servicios estén sujetos a ser pechados por el ITBMS y que exista cero evasión y elusión, este índice de productividad debería ser igual a 1. Sin embargo, aún en ausencia de evasión y elusión, el índice es menor a uno ya que no todos los productos y servicios consumidos dentro del país están sujetos al pago del ITBMS. Incrementos en este indicador, si no existen cambios en la base imponible, pueden ser atribuidos en su totalidad a ganancias en la eficiencia de la DGI.

¹¹⁵ Los costos de transacción para importar y exportar, medidos en dólares por contenedor, pasaron de US\$650 a US\$729 para la exportación y de US\$850 a US\$879 para la importación entre 2005 y 2008 (*Doing Business*). Éste es el indicador escogido en el documento de préstamo para medir progreso en esta área.

¹¹⁶ Requería la integración de los sistemas de tecnología de la información de la Dirección de Presupuesto de la Nación, la Dirección General de Tesorería, la Dirección de Crédito Público, la Dirección Nacional de Contabilidad y el *Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá* (SIAFPA) —todo en plataforma *web* y con el objetivo de contar con información consolidada de forma oportuna.

¹¹⁷ Por ejemplo, a pesar de que el desarrollo informático de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) se completó en su totalidad, sólo está operativo uno de los cuatro módulos —el módulo de pagos— porque los sistemas de información que generan ingresos y que alimentan el sistema de la CUT no han sido implementados y los dos módulos restantes de la CUT se alimentan del módulo de ingresos (Las dificultades de implementación son políticas y no técnicas. La DGI cuenta con sistemas de información capaces de comunicarse con la CUT pero el registro de los ingresos se hace manualmente a través de la Contraloría General de la República). En materia del manejo del presupuesto, hay 69 entidades

del sector público con capacidad para generar su anteproyecto de presupuesto a través del *Sistema de Información del Presupuesto* bajo una plataforma web (SIPRES-WEB) pero se estima que la incorporación de muchos municipios a los sistemas de información representa un reto porque carecen de equipamiento y personal calificado (El número de instituciones consideradas inicialmente en el documento de préstamo se superó y se incorporaron avances tecnológicos no previstos inicialmente como fue el desarrollo del sistema en plataforma web.). El SIAFPA está operativo en instituciones del gobierno central y se comunica con la Tesorería y el módulo operativo de la CUT, el *Sistema de Gestión y Análisis de Deuda* (SIGADE), e-Tax (ingresos), PanamáCompra y el *Sistema Nacional de Inversión Pública* (SINIP) —el sistema en plataforma web está desarrollado pero se usa sólo como piloto (El nuevo sistema, que se prevé entre en producción en junio, facilitará la cesión de crédito apoyando el factoring a través de la venta de cuentas por cobrar de los proveedores y mejorando el manejo de flujo de caja de los mismos). La cifra que se manejó en 2008 por este concepto fue de US\$480 millones). En cuanto al pago de la deuda pública, el desarrollo informático existe y el procedimiento está oficializado pero el registro y pago lo sigue haciendo la Contraloría General de la República.

¹¹⁸ Los días de pago corresponde al número de días entre facturación y pago e involucra trámites de la Contraloría General de la República y las propias entidades.

¹¹⁹ Todavía no existe comunicación entre el SINIP, donde el Banco de Proyectos debe registrar las iniciativas de inversión de las instituciones del Estado, y el SIPRES.

¹²⁰ La sustitución deliberada de la herramienta "torre de control" por el "banco integrado de proyectos", producto de la reformulación del préstamo en 2006, generó este desfase. Actualmente la Dirección de Programación de Inversiones no cuenta con una herramienta que le permita monitorear indicadores de resultados y de gestión de los proyectos de inversión pública

¹²¹ La acreditación de la carrera administrativa no ha ocurrido y esto ha afectado la estabilidad del personal del ministerio, especialmente en el área informática: muchos de los empleados involucrados con el programa se han retirado, la rotación de personal es alta, y el esfuerzo de capacitación hecho en materia de tecnología de información podría perderse.

¹²² Mientras el crecimiento anual promedio de cotizantes activos entre 2000 y 2004 fue de 1,07%; entre 2004 y 2008 el crecimiento anual promedio fue de 7,32%.

¹²³ La línea base de este indicador no corresponde con las cifras reportadas por la ASEP para 2004.

¹²⁴ OVE supone que se trata de barrios periféricos en Ciudad de Panamá. El indicador no fue apropiadamente definido. Aunque no hay datos sobre las nuevas conexiones, existen sin embargo datos que permiten observar la evolución de las conexiones a alcantarillados en el país.

¹²⁵ Debido a los desacuerdos para la firma del convenio marco entre el GdP y las distribuidoras y los consecuentes retrasos en la ejecución del proyecto con el BID, el país ha continuado avanzando en el proceso de ampliación de cobertura presuntamente en condiciones desfavorables para el GdP (a un costo promedio por conexión de US\$1.236). Entre 2000 y 2008 se electrificaron 24.700 viviendas para atender más de 123 mil habitantes. Para lograr esto, la OER firmó contratos con las distribuidoras y ejecutó una inversión superior a los US\$30 millones.

¹²⁶ El Banco prestó asistencia mediante la realización de estudios y talleres de discusión que permitieron impulsar y orientar reformas de segunda generación necesarias para reestablecer la confianza en el modelo y mercado eléctrico.

¹²⁷ La estrategia sectorial estaba dirigida a crear incentivos para la generación de energía hidroeléctrica.

¹²⁸ Se añadió la línea de 115KV Caldera-Paja de Sombrero en Chiriquí de longitud 0,5Km y 390Km de líneas de 230KV Llano Sánchez-Panamá II entre Panamá y Coclé, esta última financiada por el proyecto. Las líneas Guasquitas-Veladero y Veladero-Llano Sánchez de 230KV fueron financiadas por el proyecto entre 2001 y 2004. Estas inversiones representan el 100% del crecimiento de la red entre 2000 y 2004.

¹²⁹ En cuanto a la interconexión eléctrica regional, a través del *Sistema de Interconexión Eléctrica para los países de América Central*, los contratos para la construcción de la línea de transmisión fueron suscritos en 2006 sin embargo los múltiples problemas presentados con servidumbres, permisos municipales y ambientales, licencias de construcción y cambios de trazado de la línea, retrasaron su conclusión. Para 2009 los avances de las obras son de alrededor del 80% y está prevista su conclusión para 2010 cuando permitirá el intercambio de hasta 300 MW entre los países de la región.

¹³⁰ Producto de la reestructuración y la cancelación de más de 78% del monto original del préstamo, el *Programa de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN* se convirtió en una cooperación técnica reembolsable que financió parte de la preparación del *Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá I*. En el PCR se menciona el éxito del programa en su componente de fortalecimiento del MINSa mediante la dotación de equipos y sistemas para el cumplimiento de sus funciones, pero durante la visita realizada al ejecutor, OVE no pudo comprobar la efectividad de dicho fortalecimiento pues no existía memoria institucional sobre la misma. No se preveía inversión en infraestructura.

¹³¹ Se superaron las metas establecidas inicialmente: se rehabilitaron 781 Km de carreteras secundarias y se sustituyeron 561 metros lineales de puentes (las metas originales eran 670 Km y 490 m, respectivamente). El programa se modificó para ensanchar a cuatro vías la carretera Aguadulce-Santiago, parte del PPP. La sostenibilidad de estos logros, sin embargo, está en entre dicho. El objetivo de instaurar un mecanismo que le confiriera sostenibilidad a la tarea de mantenimiento no se logró. Los contratos de mantenimiento rutinario por cinco años, firmados con empresas privadas, no fueron ejecutados por fallas contractuales asociadas a precios y fianzas de cumplimiento muy bajos. Las actividades de mantenimiento nunca se iniciaron y cuando lo hicieron fueron suspendidas; las empresas prefirieron pagar la fianza que financiar las actividades de mantenimiento porque resultaba más barato (Comunicación enviada por la Dirección de Planificación, junio 2009).

¹³² A diciembre de 2005 se había completado sólo el 42% de las obras ente Divisa y Santiago y todavía no habían comenzado las obras en el tramo Santiago-El Pajal. El tramo Divisa-Santiago de 39Km ya fue ampliado y rehabilitado. El tramo Santiago-El Pajal aún no se ha completado en su totalidad. Las transformaciones institucionales asociadas al mantenimiento vial, a través de la creación del Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAVI), no se han logrado.

¹³³ El índice debió ser "ajustado" porque no todas las variables que formaban parte del índice inicialmente propuesto fueron recolectadas por el WEF en 2008. OVE usó las cifras de 2004 y no las de 2005 que reflejaban un deterioro del *score* del índice con respecto a 2005.

¹³⁴ Se propusieron 10 y se formaron 18: 7 agroindustriales, 4 en logística y transporte, 6 en turismo, y 1 en tecnología de la información.

¹³⁵ También se apoyó en la reestructuración del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y el Instituto nacional de Formación y capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). Se creó la Autoridad de Protección al Consumidor y de Defensa de la Competencia (ACODECO).

¹³⁶ OVE, sin embargo, no tiene herramientas que permitan discernir sobre la atribución de estos resultados al programa.

¹³⁷ De acuerdo al PCR, el estudio estratégico de mercado y el proceso de planificación influyeron para que el IPAT obtuviera una asignación de US\$10 millones por parte del GdP para promoción en el exterior. Los resultados de esta promoción, según el PCR, son el aumento del número de visitantes y el ingreso de divisas que casi se duplicaron entre 1999 y 2005. Panamá ha experimentado un aumento exponencial en el número de visitantes. Sin embargo, sin un estudio detallado, este aumento no puede atribuirse a la promoción hecha. El programa también contribuyó al

desarrollo de la cuenta satélite de turismo y al financiamiento de la encuesta de gasto turístico, herramientas fundamentales para el diseño y evaluación de políticas en el área. Este programa también sentó las bases para el desarrollo de la CT del *Plan Maestro de Turismo 2007-2020*.

¹³⁸ En otras áreas donde el programa se había planteado avanzar los logros fueron muy escasos, particularmente en cuanto al fortalecimiento del marco regulatorio de los sectores seguros y reaseguros, cooperativas y empresas financieras. En esos casos, estos objetivos se añadieron con la reformulación del programa pero su avance no fue considerado como condición para el desembolso. Como era de esperarse, estos objetivos se convirtieron sólo en una lista de deseos.

¹³⁹ El 76% de los asociados de PROCAJA perciben menos de US\$2.000 anuales como ingresos del grupo familiar y aunque los beneficiarios son muy diversos, los agricultores asistidos poseen en su gran mayoría menos de 5 hectáreas de tierra. El 49,1% de la cartera de préstamos activa en febrero de 2009 estaba en manos de mujeres.

¹⁴⁰ Uno de los puntos que debe resaltarse con respecto a este proyecto, sin embargo, es el deterioro sufrido por la imagen de PROCAJA cuando el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) inició su programa Agrocompite, en junio de 2008, ofreciendo crédito rural al 2% anual. Los asociados de PROCAJA reclaman desde entonces que el interés que cobra PROCAJA es muy elevado comparado con el del BDA aunque producto de los requisitos demandados sólo empresas agropecuarias relativamente grandes tienen acceso a estos créditos subsidiados. El punto sobre el BDA es importante porque refleja como la falla del Banco en áreas de potenciales sinergias afecta no sólo un proyecto sino el sector en su conjunto: al no completar la propuesta para la modernización de los servicios financieros en el área rural el Banco debilitó, en cierta medida, el éxito alcanzado con PROCAJA y limitó el alcance de los programas de titularización de tierras —campesinos pobres con títulos pero sin acceso a crédito.

¹⁴¹ Banco Delta compite con PROCAJA en Santiago de Veraguas en las áreas semi-rurales.

¹⁴² Sin embargo, el número de beneficiarios es menor a la meta sugiriendo que el tamaño de las empresas atendidas es más grande que el inicialmente previsto en el proyecto, también se han presentado problemas con el riesgo de la cartera aunque parece ser una situación coyuntural resultado de problemas puntuales con dos analistas

¹⁴³ Aunque los cambios en la legislación —Ley 24 del 2002 y Ley 14 del 2006— permiten que la información de las empresas de servicios públicos pueda ser incorporada al Buró de Crédito para crear el historial de crédito de la población, los usuarios deben autorizar, por escrito, a las empresas de servicios públicos para que éstas compartan la historia de pago de los servicios. Este paso hace inviable la incorporación en masa de la población (y las PYMES) al buró y limita el acceso a crédito.

¹⁴⁴ El Programa era en origen un proyecto de rehabilitación y modernización de la carretera que une la capital del país con la provincia de Darién. Sin embargo, logró incluir en su diseño componentes de ordenamiento territorial y de gestión ambiental y la rehabilitación de la carretera panamericana se convirtió en un componente más del programa. Por esta razón ha sido considerado pionero en Panamá al incluir, desde su diseño, elementos estratégicos para guiar su ejecución y combinar actividades de zonificación, manejo de recursos naturales, fortalecimiento de las instituciones encargadas de la gestión ambiental y productiva en la región, apoyo a la producción sostenible y zonas protegidas, así como la mejora de servicios básicos y la promoción del transporte intermodal.

¹⁴⁵ La crisis del sector bananero que se originó en 2000 generó tensiones sociales en la provincia de Bocas del Toro que depende en gran medida de este rubro; porque la principal empresa bananera de la región era quien proveía la mayor parte de los servicios públicos hasta ese momento. La elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) para la provincia fue financiada por el Banco en el 2001 y posteriormente se aprobó un PDS para financiar parte los proyectos estratégicos previamente priorizados en la EDS.

¹⁴⁶ Aunque se aprobó el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial en 1999, aún no se ha promulgado una ley marco de ordenamiento territorial para Darién como se pretendía. Se aprobó la normativa de regulación pesquera y forestal. Sin embargo, la ANAM y la AMP todavía tienen dificultades serias para controlar la explotación forestal y regular el sector pesquero en la región. La implementación del Plan de Manejo Costero Integrado está siendo financiado con el *Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de ARAP para el Manejo Costero Integrado*, ya que el PDS no previó recursos más allá de la elaboración del plan.

¹⁴⁷ Se demarcaron y señalizaron 559,5 km de perímetro de comarcas, áreas protegidas y tierras colectivas. Se catastraron 383.326 ha (20 corregimientos) y 10.434 predios superando la meta de 350.000 ha y 5.500 predios. Se entregaron 3.058 títulos de propiedad correspondientes a 107.030 ha (la meta era de 2.500 títulos).

¹⁴⁸ ANAM, 2009. Informe Final de Análisis y Actualización de la Cobertura Boscosa en la República de Panamá, 2008.

¹⁴⁹ Las actividades asociadas al uso sostenible y conservación de los ecosistemas costeros-marinos del Golfo de Chiriquí, bajo el PDS Chiriquí, no han comenzado a ejecutarse porque estaban condicionadas a financiamiento del GEF que no fue aprobado. No existe una estrategia para reformular este subcomponente o buscar financiamiento alternativo. Aunque se elaboraron planes de manejo y monitoreo en áreas protegidas, no existen los fondos necesarios para afrontar las actividades prioritarias que se señalan en el Plan por parte de los municipios ni de los ministerios responsables para la implementación de esos planes.

¹⁵⁰ Por ejemplo, se crearon 20 fincas piloto de reconversión ambiental agropecuaria en zonas de amortiguamiento de varias áreas protegidas y se trabajó en 67 fincas para difusión tecnológica.

¹⁵¹ Las actividades más sobresalientes en relación a los objetivos de mejora de las prácticas productivas sostenibles se realizaron en relación al manejo forestal comunitario donde existían experiencias anteriores consideradas exitosas impulsadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y USAID. Se superó la meta de hectáreas de bosque con planes de co-manejo comunitario. Para finales de 2006 se reportaban 26.000 ha de bosques con estos planes y la meta era de 2.000 ha. Ninguno de estos programas piloto no fueron diseñados para ser evaluados; además no existe un mecanismo de estudio de las condiciones de replicabilidad. No existe garantía de que efectivamente puedan ser reproducidos.

¹⁵² En Bocas del Toro no se ejecutaron el proyecto de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de gestión empresarial campesina ni el proyecto piloto de producción forestal sostenible que se esperaba implementar en dos áreas de la provincia. Respecto a las actividades de turismo sostenible, se llevaron a cabo los módulos de capacitación sobre cultura turística, aunque no se recibieron proyectos de turismo sostenibles o de recuperación de áreas críticas y co-manejo de áreas protegidas por demanda a través de los comités distritales. Respecto a las actividades relacionadas con la pesca artesanal sólo se han cumplido los objetivos en relación a los proyectos piloto, y la elaboración del Plan de Manejo Marino Costero del Archipiélago de Bocas del Toro a través de una consultoría de medio millón de dólares.

¹⁵³ Dos grupos de productores de plátano, una cooperativa y una asociación; y se han impartido capacitaciones en el manejo integrado de cultivo, registro empresarial y manejo orgánico.

¹⁵⁴ Otro punto levantado como inconveniente para la replicabilidad de los proyectos es el tiempo de duración del programa, muy corto para permitirle a los productores asimilar las ventajas de los cambios productivos introducidos. Los ejecutores también mencionaron la falta de

programas de crédito que brinden apoyo a este tipo de actividades y enfatizaron la ventaja de trabajar con cooperativas y no asociaciones porque les permite tener mayor control sobre el repago de los fondos rotatorios comunes.

¹⁵⁵ Sin embargo, a agosto de 2009 todavía se están terminando de acondicionar puntos críticos y la rehabilitación de algunos tramos con fondos del crédito suplementario.

¹⁵⁶ Antes de comenzar las obras de rehabilitación de la carretera (2004), el PDS financió un estudio de Evaluación Ambiental de los efectos potenciales de dicha rehabilitación sobre la posible ampliación de extracción de madera. Este estudio arrojó estimaciones bajas sobre la ampliación del área de extracción ya que consideraba que el mayor efecto se produjo cuando se abrió inicialmente el camino¹⁵⁶. Este ejercicio no ha sido replicado para analizar los efectos de la rehabilitación de la carretera. Con fondos del PDS también se han rehabilitado carreteras secundarias, y a fecha de cierre de este informe todavía no se habían finalizado los puentes de Quimba y La Palma.

¹⁵⁷ También se realizaron proyectos de paneles solares para 178 viviendas.

¹⁵⁸ Los datos reportados en los informes de monitoreo del Banco, por la unidad ejecutora durante la visita de OVE y los presentados en el Documento de Análisis Integrado citado en la actualización de la EDS (2008) difieren entre sí en cuanto al número total de viviendas beneficiadas por el servicio de agua. El Banco en el Informe de Monitoreo de diciembre de 2008 reporta la rehabilitación y construcción de acueductos de agua potable para 3.289 viviendas, cifra muy superior a las 965 viviendas reportadas en la EDS 2008 y a las 1.576 que reportó la unidad ejecutora. Según los reportes de la unidad ejecutora, las actividades en este sector se restringieron al diseño, mejora y rehabilitación de acueductos por más de US\$500.000 y el estudio de factibilidad para el abastecimiento de agua potable en las comunidades aledañas a la carretera —que se financiará con fondos del crédito suplementario.

¹⁵⁹ Los avances en cuanto a saneamiento financiados por el PDS se restringen a dos sistemas de alcantarillado condominal que beneficiaron a 410 viviendas y un pequeño proyecto de letrinización.

¹⁶⁰ Tampoco tuvo la magnitud suficiente la actuación en relación a la mejora de la recolección y disposición de desechos sólidos. Sólo se dotaron de equipos varias localidades.

¹⁶¹ Sin embargo, estos datos arrojan un empeoramiento en el número de días al mes que las viviendas disponen de este servicio. Si en 2003 un 84,33% disponían de agua todos los días, este porcentaje cayó a un 54% en 2008.

¹⁶² También cabe destacar el acompañamiento en la transferencia de la prestación de servicios públicos (sobretudo de agua) desde la empresa bananera a los ministerios de línea, como el caso del IDAAN.

¹⁶³ La meta de reforestación era de 150 ha al final del tercer año del proyecto en cinco comunidades de Río Indio, doce en Toabré, tres en Coclé del Norte y ocho en Caño Sucio. Han sido reforestadas 146,6 ha en 14 comunidades y se han establecido 76,75 ha agroforestales.

¹⁶⁴ Se han rehabilitado o ampliado 29 de las 30 escuelas previstas, se cumplió la meta de construcción, rehabilitación o ampliación de 20 acueductos al final del quinto año de ejecución el proyecto —CONADES reporta la construcción de acueductos en 42 comunidades que benefician a 1,072 personas— pero se han construido sólo 625 de las 2.000 letrinas en 23 de las 60 comunidades previstas. También se ha avanzado en la construcción, rehabilitación o ampliación de instalaciones de salud —13 de las 15 previstas: puestos, sub-centros y centros de salud. Respecto a la rehabilitación de 10 caminos rurales, se ha cumplido el 100%: se rehabilitaron 11 caminos, 69,43 km, pero es necesaria la coordinación con el MOP o los municipios para llevar a cabo el plan de mantenimiento de las obras para asegurar la sostenibilidad de los proyectos. La meta de construcción o rehabilitación de 10 vados o zarzas al final del cuarto año todavía no se ha cumplido. A la fecha se ha dotado de luz eléctrica a 1 comunidad —70 viviendas— de las 6 previstas al final del proyecto.

¹⁶⁵ Por ejemplo, aunque en 2005 se creó la Oficina de Denuncias Ambientales la capacidad de respuesta de la oficina ha disminuido: en 2005 se recibieron 892 denuncias ambientales y se resolvió el 72,5% de ellas, en 2006 se recibieron 610 y se resolvió el 52,1% y en 2007 se recibieron 774 y se resolvió sólo el 31,9% de estas denuncias. Estas cifras indican que el programa de Justicia Ambiental aún presenta serias deficiencias.

¹⁶⁶ OVE encontró que el plan piloto de descentralización, que pretendía fortalecer la capacidad de gestión a diferentes niveles (provincial, municipal, y a nivel de comarca) y que preparó Planes de Ordenamiento, no coordinó actividades ni con los PDS ni con el *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización* que cuenta con una estrategia para el fortalecimiento de las Unidades Ambientales Municipales. Desde CONADES, y a través de los PDS, se ha avanzado en cuanto a esquemas de Planificación del Desarrollo Sostenible por provincias de acuerdo con el Ordenamiento Territorial Ambiental a nivel nacional. Sin embargo debe hacerse un mayor esfuerzo de armonización y coordinación en cuanto a las metodologías de ordenamiento ambiental territorial, a través de los Planes de Ordenamiento, a diferentes niveles.

¹⁶⁷ Gracias a la aprobación del Decreto Ejecutivo No. 209 de 5 de septiembre de 2006 se reglamentó la Ley 41 de 1998 en cuanto al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹⁶⁸ Se ejecutaron 22 de los 30 proyectos previstos, la mayoría proyectos de saneamiento. Sin embargo la falta de seguimiento y la debilidad institucional de los gobiernos locales como ejecutores limita el impacto que puedan tener en el largo plazo porque se limitan a ser actividades puntuales donde no está claro si la nueva forma de intervención será replicada y adoptada en el futuro.

¹⁶⁹ Ricardo Paes de Barros, presentación sobre la Red de Oportunidades.

¹⁷⁰ Se tiene previsto que el Banco y el BM financien, de acuerdo con lo establecido en el documento de préstamo, la evaluación del impacto del programa Red de Oportunidades a través de un concurso internacional.

¹⁷¹ En la categoría de servicios sociales se incluye una gran diversidad de proyectos, entre ellos, educación a distancia por radio, modernización de bibliotecas, comedores infantiles, nutrición escolar y asistencia financiera no reembolsables.

¹⁷² Se financiaron varias consultorías pero no se ha podido, por ejemplo, certificar a médicos y enfermeras o efectivamente regular al sector farmacéutico.

¹⁷³ Se esperaba que en ese caso el porcentaje de cobertura fuese al menos 66,5% pero alcanzó el 63%. Los otros indicadores que se satisficieron son: % de niños menores de 1 año con esquema completo de vacunación para su edad (95%); % de niños de 1 a 4 años con esquema completo de vacunación para su edad (96%); % de niños menores de 1 año con 5 controles de crecimiento y desarrollo (76%); % de niños de 1 a 4 años con al menos 2 controles de crecimiento y desarrollo para cada año de edad cumplido (85%); % de embarazadas que al tercer trimestre de gestación hayan completado al menos 3 controles prenatales (66%); % de mujeres de 15 años y más con resultado de citología de cerviz informado (70%); % de mujeres de edad fértil de 15-49 años que reciben algún método anticonceptivo (68%); % de mujeres embarazadas que recibieron suplementación de hierro y ácido fólico en cada control prenatal (95%); % de partos atendidos por personal capacitado (83%).

¹⁷⁴ PAISS, el Paquete Integral de Servicios de Salud, contiene actividades de salud agrupadas en 3 categorías: (i) servicios de promoción de la salud; (ii) prevención de la salud; y (iii) atención de salud. Los servicios del PAISS enfatizan la atención de niños y mujeres en comunidades seleccionadas por su bajo Índice de Desarrollo Humano, alto porcentaje de hogares en pobreza, altas tasas de mortalidad infantil, alto porcentaje

de prevalencia de retardo en talla en escolares de primer grado, alto porcentaje de viviendas afectadas por los terremotos del 2001, alta presencia de población indígena; y ausencia de otros proyectos de salud.

¹⁷⁵ Se ha logrado transferir una porción de las partidas financieras a las cinco regiones cubiertas por el programa y se logró el aumento de los fondos de autogestión pero la oferta de servicios de salud no ha sido reorganizada como se esperaba.

¹⁷⁶ Alfredo Privado, “Informe de Evaluación Final del Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud”. Enero 2009

¹⁷⁷ La cobertura de la vacuna contra la polio y el sarampión ha aumentado y ha contribuido a cerrar la brecha entre diferentes grupos de circunstancias (definido a través de diferencias étnicas, sociales, regionales, sexuales, etc.) y en el caso del sarampión ha aumentado más que proporcionalmente entre niños pertenecientes a estos grupos vulnerables. La prevalencia de diarrea e infecciones respiratorias también se ha reducido, más que proporcionalmente, entre niños pertenecientes a grupos vulnerables entre 2003 y 2008.

¹⁷⁸ Estas cifras corresponden a predios catastrados, no necesariamente registrados y titulados. El Banco detecta las mayores limitantes del proceso de regularización en el Registro Público.

¹⁷⁹ Se encontró, sin embargo, que el 14,6% de beneficiarios no había concluido la construcción de la vivienda a diciembre del 2004.

¹⁸⁰ Los instrumentos consisten en la urbanización de terrenos públicos para ventas de lotes para la construcción de viviendas sociales y la modificación del instrumento usado en el programa anterior, subsidio directo, pero esta vez sin la limitación del uso de la *Ley de Intereses Preferenciales*.

¹⁸¹ La razón parece ser, en el caso del subsidio directo, la limitante impuesta por los precios de las viviendas en el diseño de los instrumentos.

¹⁸² Se ha avanzado muy lentamente en la rehabilitación de los edificios y el acompañamiento social; y la colaboración entre las partes interesadas nunca se concretó. Se ha reasentado a 78 familias de las 250 esperadas.

¹⁸³ Con respecto a la modernización de los servicios nacionales y municipales de administración de tierras, se logró la presentación de una serie de leyes e instrumentos para agilizar los procesos de regularización pero no se han aprobado ni la reforma al código agrario ni la nueva ley agraria: Ley 24 de titulación masiva de tierras, presentación del Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Agraria Reforma del Código Agrario, elaboración del Manual de Procedimientos de Administración de Tierras Municipales, implementación del Proyecto Piloto de Regularización de Zonas Costeras en Bocas del Toro, sistema para el levantamiento de estadísticas de conflictos de tierras, entre otros.

¹⁸⁴ Adicionalmente, se titularon otros 30.741 predios heredados del *Proyecto de Modernización Agropecuaria*, que en el diseño del PRONAT no se habían considerado dentro del presupuesto. El PRONAT-BID adquirió además expedientes de otros préstamos del BID que contaban con componentes de titulación de tierras (PDS Darién, Actividades Prioritarias de la Cuenca del Canal). Estos expedientes finalmente se desestimaron por falta de presupuesto y tiempo.

¹⁸⁵ No se levantó una línea base y no se puede saber si estas cifras representan una mejora con respecto a la situación inicial de los beneficiarios del proyecto.

¹⁸⁶ Aunque las cifras no parecen ser muy altas, la forma como el programa ha manejado el tema es débil: sólo 13,3% de los beneficiarios recibió capacitación antes de recibir el título y 3,3% recibió algún tipo de capacitación y orientación después de haber recibido el título —el 56,1% indicó que la capacitación duró menos de una hora. Los beneficiarios entrevistados manifestaron necesitar capacitaciones en obtención de préstamos (21,9%), proceso de titulación (16,0%), derechos de los beneficiarios (15,6%) y técnicas agropecuarias (12,9%), pero estos temas no fueron tratados por el programa.

¹⁸⁷ Los programas en ejecución bajo el eje transversal de *fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia* han desembolsado, a Junio de 2009, menos del 50% de los montos aprobados y aún no pueden ser evaluados completamente. Sin embargo, OVE tuvo oportunidad de revisar los resultados parciales.

¹⁸⁸ El *Índice de Instituciones Públicas* debió ser “ajustado”. No todas las variables que formaban parte del índice inicialmente propuesto fueron recolectadas por el WEF en 2008. Para poder comparar la evolución se tomaron en cuenta sólo variables que hubiesen sido recogidas en 2004 y 2008 y que estuviesen relacionadas con la calidad de las instituciones públicas. Se incluyeron: derechos de propiedad, protección de la propiedad intelectual, desviación de fondos públicos, confianza pública en los políticos, independencia judicial, favoritismo en las decisiones de los funcionarios gubernamentales, despilfarro del gasto público, carga de la regulación gubernamental, eficiencia del marco legal, transparencia de las políticas de gobierno, costo de la delincuencia y la violencia para los negocios, delincuencia organizada, fiabilidad de los servicios de la policía. El índice ajustado para los países mejor posicionados en 2004 evolucionó de 2004 a 2008 de la siguiente forma: Singapur de 6 a 6,2; y Finlandia de 6 a 6,1.

¹⁸⁹ Los estudios comisionados para el componente de apoyo al establecimiento de políticas de desarrollo local y descentralización fueron completados; sin embargo, el Anteproyecto de Ley de Descentralización, presentado a la Asamblea en diciembre de 2008 y que de acuerdo al ejecutor es el gran aporte del programa, no fue aprobado por falta de apoyo que fuera más allá de los gobiernos locales.

¹⁹⁰ El ejecutor le indicó a OVE que en todos los municipios participantes en el programa se han hecho inversiones pero sólo en algunos pocos municipios se ha avanzado en cuanto a fortalecimiento.

¹⁹¹ Se observan debilidades en el diseño de los préstamos donde se contemplan componentes para la modernización de los sistemas de tecnología de información como en el caso del *Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II* o el *Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización*. En muchos casos, los objetivos a alcanzar dentro del área de tecnología de información no se derivan de los objetivos generales del proyecto y son atacados de manera descoordinada por diferentes entidades. Primero debería establecerse el objetivo general del proyecto y basado en esto dejar a expertos en el área de tecnología de información la decisión de cómo lograr esos objetivos. A nivel técnico deben interpretarse los requerimientos que emergen de los objetivos generales y basados en éstos deben definirse programas de acción después de estudiar tanto el estado de los sistemas dentro de las agencias como las tecnologías disponibles en el mercado. Esta tarea es altamente especializada y debe dejarse a los expertos el plantear soluciones globales y coordinadas bajo la guía de los lineamientos generales definidos en el proyecto, escenario que a su vez podría resolver los problemas logísticos para poner en operación los sistemas. Cuando se dictan los detalles de cómo lograr los objetivos se puede comprometer el éxito de los programas a través de la coexistencia de sistemas de información, multiplicidad de base de datos dispersas geográficamente sin adecuada comunicación, problemas de compatibilidad entre sistemas, etc

¹⁹² El logro de este objetivo es una condición necesaria para fortalecer la gobernabilidad, promover la desconcentración y descentralización y resolver el problema de dualidad de la economía panameña, problema exacerbado por la incapacidad del Estado de llegar con la misma efectividad a Ciudad de Panamá que al resto del país.

¹⁹³ Se ha avanzado en cuanto a actividades relacionadas con el componente de prevención de la violencia a través de la construcción de canchas deportivas multiuso en el municipio de San Miguelito y el desarrollo de ligas deportivas en los cuatro municipios beneficiarios del programa.

Limitaciones presupuestarias han impedido avanzar en la construcción de obras de infraestructura orientadas a la prevención de la violencia a través del aumento del uso del tiempo de los jóvenes en actividades deportivas, culturales y de orientación. El ejecutor indicó que no se autorizaron mayores desembolsos para el programa —a pesar de que se contaba con el diseño de las obras, los documentos de licitación revisados, y la no-objeción del Banco— para no aumentar el endeudamiento e incumplir con los límites impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

¹⁹⁴ En Colón los homicidios se incrementaron de 32,2 por 100 mil habitantes en 2007 a 51,4 en 2008 y en Panamá de 18,1 en 2007 a 27,0 en 2008. Las cifras de homicidios por 100.000 habitantes del país fueron 13,3 en 2007 y 19,3 en 2008. Las cifras se calcularon usando estadísticas de la Procuraduría General de la Nación y las estimaciones de la población, por provincia, de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República. Las cifras son las más altas observadas en Panamá desde 1990, primer año con datos disponibles.