

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa de Competitividad y Sostenibilidad para la Resiliencia del Sector Turismo en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1292
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gomez Garcia, Olga (CSD/RND) Líder del Equipo; Suarez Vazquez, Gines (CSD/RND) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Avila, Francy Diana (CSD/HUD); Chavez, Elizabeth (CSD/RND); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Grigera, Ana Ines (SCL/GDI); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Moreno Saldana, Menfis (CID/CPN); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Valle Porrua, Yolanda (CSD/RND)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1175.; 5602/OC-PN
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	25 Ene 2022.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Economía y Finanzas
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de noviembre de 2022
▪ Tipos de consultores:	Individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	CSD/RND-Env, Rural Dev & Disaster Risk
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo al que Apoya la Cooperación Técnica

- 2.1 **Programa al que Apoya esta Cooperación Técnica.** La presente cooperación técnica tiene por objeto apoyar el avance en la implementación de las condiciones de política que forman parte del programa “Programa para Impulsar la Competitividad y Mejorar la Sostenibilidad, Inclusividad y Resiliencia del Sector Turístico Panameño” (PN-L1175; 5602/OC-PN). La operación fue diseñada como un Programa del tipo “Programático en Apoyo de Reformas de Políticas (PBP)”, el cual se espera esté conformado por dos operaciones contractualmente independientes, cada una de un solo desembolso, pero vinculadas técnicamente entre sí. La primera operación de este programa fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 5 de octubre de 2022. El monto de la primera operación fue de US\$150 millones. La estructura del programa es consistente con los lineamientos establecidos en el documento Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2).

- 2.2 **Objetivo del Programa PN-L1175 al que Apoya esta Cooperación Técnica.** El PBP al que apoya esta cooperación técnica tiene por objetivo último apoyar el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos de este programa son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá.
- 2.3 El programa busca impulsar un proceso de reforma normativa e institucional que aborde de forma integral los elementos clave para la transformación del sector turístico panameño, de cara a abordar los retos de competitividad, resiliencia, inclusión y sostenibilidad crecientes que enfrenta el sector, muy particularmente en lo relativo a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la preservación del importante capital natural del país. Esta cooperación técnica espera, muy particularmente, apoyar la adecuada preparación del segundo préstamo basado en políticas del programa, el cual tendrá por objetivo profundizar los avances realizados en el marco de la primera operación.
- 2.4 De este modo, con la segunda operación se espera poder profundizar en la implementación del Sistema de Inteligencia Turística (SIT), evaluar las estrategias de posicionamiento y la marca turística del destino de Panamá, y apoyar medidas para reforzar su efectividad. Adicionalmente, se apoyará la reglamentación de la Ley de Turismo Indígena, la elaboración de una estrategia comprensiva y sostenible de agroturismo, y se acompañará al Gobierno en el impulso del refuerzo y puesta en valor de la Ruta Colonial Transístmica de Panamá para lograr su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial. Asimismo, la segunda operación de esta serie programática prevé lograr la remisión a la Asamblea Legislativa de Panamá de la Ley General de Turismo, apoyar el cierre de las brechas por género y etnicidad mediante planes de acción basados en los diagnósticos elaborados en el marco de la primera operación, así como en los análisis impulsados por el nuevo SIT. Otros temas clave serán la aprobación e inicio de la implementación de un plan de acción dirigido a lograr la carbono-neutralidad del sector turismo de Panamá, la aprobación e inicio de la implementación de una Estrategia Nacional de Adaptación para el sector turismo, la implementación del Registro Nacional de Iniciativas de Adaptación y Resiliencia y del Fondo Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el sector turismo. Además, se espera apoyar el diseño y aprobación de una Estrategia de Turismo Forestal, la implementación de la Política Nacional de Océanos en las acciones relativas al turismo, el refuerzo del marco legal relativo a los Operadores de Servicio Turístico Especializados en Avistamiento de Cetáceos, la aprobación de una Ley que mandate y regule la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats para mitigar el impacto del cambio climático y el turismo no regulado, una estrategia de sensibilización a los turistas sobre el impacto del tráfico de especies protegidas, y la reglamentación de la Ley que establece la protección integral de los ecosistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas asociados, y especies asociadas, entre otros.

III. Objetivos y Justificación de la Cooperación Técnica

- 3.1 La presente operación viabilizará el apoyo técnico al Gobierno de Panamá para el logro de las medidas de política identificadas en el potencial segundo programa de la serie programática PN-L1175, operación a la que esta cooperación técnica apoya.

Esta CT permitirá profundizar técnicamente en las leyes, reglamentos, planes de acción y estrategias que se prevén impulsar con la segunda operación de préstamo de cara a contribuir a la mejora de la competitividad del sector turístico panameño.

- 3.2 Tal y como se presenta en el documento de proyecto de la operación PN-L1175, el país cuenta con importantes atractivos turísticos, principalmente relacionados con recursos naturales y culturales, que son la base de un sector turístico emergente. A pesar del alto potencial turístico de las zonas que concentran este tipo de recursos, el país no ha logrado casi atraer inversiones turísticas significativas fuera de la provincia de Panamá. La hiper-concentración de la actividad turística, y la falta de inversión pública y privada para el mejoramiento de la oferta turística en el resto de los destinos, es un factor que ha afectado negativamente a la competitividad de Panamá. Además, estando la mayor parte de la oferta turística concentrada en un entorno urbano, existe la necesidad de impulsar la creación de nuevos productos turísticos basados en el importante capital natural, patrimonial y cultural del resto del país, con el objetivo de aportar a la diversificación del portafolio turístico, fortalecer la capacidad de atracción de nuevos mercados de turismo receptivo y nacional, y reforzar la alineación de la oferta turística panameña con las tendencias de la demanda postpandemia, que apuntan hacia un fuerte crecimiento del turismo de naturaleza y bienestar, así como a la expansión de los segmentos de demanda ligados a la cultura y al patrimonio como factores de atracción prioritarios (BID, 2022a).
- 3.3 Asimismo, y tal y como se expone en el documento de proyecto de la operación PN-L1175, otros factores que estarían contribuyendo a la pérdida de competitividad turística de Panamá están relacionados con las áreas de política y de gobernanza sectorial. Panamá no cuenta actualmente con Sistema de Inteligencia Turística comprensivo, el cual permitiría mejorar el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo turístico más efectivas y costo-eficientes; viabilizando, además, una mejor gestión de los flujos turísticos en los ecosistemas vulnerables, una mejor gestión de la estacionalidad sectorial y de las estrategias de promoción e inversión (BID, 2022). Otros aspectos que reducen el potencial del sector, y que son contrarios a su desarrollo con sostenibilidad social, son las brechas sectoriales en materia de género y etnicidad. En este sentido, los datos disponibles muestran sendas brechas en materia de salarios promedio. Por ejemplo, la brecha salarial de género en las industrias de los hoteles y restaurantes es superior al promedio nacional. De este modo, la distribución porcentual por salario devengado muestra que, aunque el salario moda es el mismo para ambos (de entre 600 a 799 US\$), un 27,4% de las mujeres tiene un salario mensual inferior a 399 US\$, frente a un 13,9% de los hombres. Parte de esta diferencia proviene de que las mujeres trabajan más a nivel parcial, siendo la tasa de trabajo parcial de las mujeres mucho mayor en los “Hoteles y Restaurantes” que el promedio nacional (un 25% frente a un 17%). Esta mayor tasa de trabajo a tiempo parcial es especialmente elevada en las comarcas indígenas, o en las provincias con donde un % sustantivo de la población es indígena. Por ejemplo, en Bocas del Toro, la tasa de temporalidad de las mujeres que trabajan en los “Hoteles y Restaurantes” es de casi el 60% (INEC, 2021).
- 3.4 Paralelamente, un elemento esencial para el impulso de la competitividad turística en Panamá es la preservación y el fortalecimiento del importante y distintivo capital natural del país. En las últimas décadas, la gran riqueza natural de Panamá se está viendo fuertemente amenazada por diversos estresores que pueden implicar una pérdida irreversible para Panamá. Uno de ellos es la amenaza transversal del

Cambio Climático (CC), la cual genera la necesidad de fortalecer las estrategias de mitigación y de adaptación, así como el manejo de la gestión de riesgos y la resiliencia del sector de manera integral. La adopción de medidas de adaptación frente al impacto del CC es una prioridad particularmente importante en ecosistemas vulnerables como el panameño. Para ello, la elaboración diagnósticos que informen el diseño e implementación de estrategias nacionales de adaptación al CC, el registro de iniciativas para la adaptación del CC, o la creación de instrumentos financieros que apoyen las medidas de adaptación necesarias para mantener la competitividad turística, resultan esenciales.

- 3.5 En este contexto, se espera apoyar al Gobierno de Panamá a través de esta cooperación técnica para financiar varias consultorías que se describen en los componentes a continuación, de cara a apoyar el logro de los objetivos marcados en el programa PN-L1175.
- 3.6 **Alineación estratégica.** La operación es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020 2023 (AB-3190-2), alineándose con los desafíos de: (i) Productividad e Innovación; ya que contribuirá a incrementar la competitividad del sector turístico en general, y a crear un sistema de inteligencia turística y el impulso de nuevos productos turísticos en específico; y (ii) Inclusión Social e Igualdad; pues por medio de esta operación se espera contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas panameños. Asimismo, se alinea con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho; mediante el fortalecimiento a las entidades del sector turístico, en particular en lo relativo al tema de inteligencia turística; (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental; al contribuir a reforzar la resiliencia y sostenibilidad del sector turismo; y (iii) Igualdad de Género y Diversidad, a través del impulso de una Estrategia de Turismo Indígena. Esta cooperación técnica contribuirá a los siguientes resultados del Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12): “Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzada”, “Países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad”, “Beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático”, y “Hábitats manejados de forma sostenible usando métodos basados en ecosistemas (hectáreas)”.
- 3.7 Adicionalmente, esta Cooperación Técnica se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021 2024 (GN-3055), a través de los objetivos estratégicos de “Modernización de la Gestión Pública” y “Reactivar y diversificar la actividad productiva”, y se encuentra incluida en el “Programa de Operaciones de 2022” (GN-3087). El programa es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Turismo (GN-2779-12) a través de las líneas de acción “1. Fortalecer la recuperación del sector turístico tras el shock del COVID-19”; “2. Incrementar los beneficios económicos del turismo y su contribución a nivel local”; “3. Reforzar la distribución de los beneficios turísticos entre los grupos sociales más vulnerables de ALC”; “4. Reforzar la gestión ambiental y climática del turismo”; y “5. Mejorar el marco de gobernanza turística regional”. Asimismo, la operación está plenamente alineada con las prioridades del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) Ventanilla 2 - Sustentabilidad (W2A) al contribuir a mitigar la contribución del sector turismo de Panamá al cambio climático, al impulsar medidas para reducir los impactos del cambio climático en el sector turismo de Panamá, al impulsar la efectividad, la eficiencia y la transparencia de las instituciones panameñas, y al impulsar el desarrollo socioeconómico, la inclusión y la competitividad global de Panamá. Además, esta cooperación técnica es

coherente con la Visión 2025 (AB-3266) al contribuir al logro de las tres metas de mediano plazo, en concreto, a la reactivación productiva, al progreso social, y a fortalecer la gobernanza y el marco institucional de Panamá.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Esta CT estará compuesta de tres componentes:
- 4.2 **Componente I. Consultorías de apoyo a la mejora del acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial (US\$125.000).** En este componente se prevé apoyar la profundización del diseño e implementación de un sistema interactivo de inteligencia turística que permita generar información actualizada y análisis robustos para orientar la planificación turística y la priorización de los presupuestos públicos, la atracción de inversiones privadas nacionales y extranjeras, y el desarrollo de programas, proyectos y políticas sectoriales; impulsando un enfoque de diseño de política pública e inversión basado en evidencia. En particular, bajo este componente se espera apoyar una consultoría dirigida al estudio e implementación de actividades dirigidas a la creación de un sistema de estadísticas turísticas, una consultoría que elaborará una metodología de ponderación de atractivos y caracterización de los destinos turísticos de Panamá, y una consultoría para el análisis de la evolución de los pilares de competitividad turística de Panamá, desarrollados por el Foro Económico Mundial, en los últimos 10 años; una consultoría para la ponderación de atractivos y caracterización de los destinos turísticos de Panamá y propuesta de metodología para su monitoreo y evaluación en apoyo al Plan Maestro de Turismo Sostenible.
- 4.3 **Componente II. Consultorías de Apoyo para Fortalecer la Diversificación de los Productos Turísticos de Panamá (US\$175.000).** En este componente se prevé apoyar el fortalecimiento de los productos turísticos panameños emergentes y con fuerte efecto multiplicador, particularmente el impulso del turismo indígena, el agroturismo, y el turismo de cultura y patrimonio. Este apoyo se llevará a cabo a través de tres consultorías, una dirigida a apoyar la realización de un estudio de benchmarking que informe la futura estrategia de turismo indígena, una consultoría que apoye la elaboración de una estrategia de agriturismo y de una estrategia de turismo gastronómico con perspectiva de género, y una consultoría que apoye la elaboración de un estudio comparado sobre normativa de apoyo, fomento y protección a los actores artísticos y culturales con perspectiva de género que informe el desarrollo de futuras regulaciones sobre el tema en Panamá.
- 4.4 **Componente III. Consultorías de Apoyo para Reforzar la Sostenibilidad, Resiliencia, Inclusividad por Etnicidad y la Igualdad de Género del Sector Turístico de Panamá (US\$200.000).** Con este componente se prevé impulsar medidas conducentes a reforzar la resiliencia sectorial, realizando un diagnóstico comprensivo en materia de cambio climático y gestión costera, el cual se espera coadyuve a reforzar el marco de medidas de política y estrategias públicas sectoriales dirigidas a impulsar la adopción de las acciones prioritarias en materia de mitigación y adaptación al CC en el sector turismo de Panamá.
- 4.5 Con la consecución de estos objetivos se espera poder contribuir a mejorar la vida de los residentes de Panamá en general y, muy particularmente, de los residentes en las provincias del interior del país, de las mujeres y de los pueblos indígenas; así

como reforzar la competitividad sectorial, la resiliencia y la sostenibilidad del conjunto del ecosistema productivo turístico de Panamá.

- 4.6 El monto esperado para este proyecto es de US\$500.000. Esta contrapartida que se prevé sea financiada con recursos del fondo Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) Ventanilla 2-Sustentabilidad (W2A). No se anticipa que este programa de cooperación técnica cuente con contrapartida local.

Cuadro 1. Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID / Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I. Consultorías de apoyo a la mejora del acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial	a. Consultoría sistema de estadísticas turísticas. b. Consultoría ponderación de atractivos turísticos. c. Consultoría pilares de competitividad turística.	US\$125.000	0	US\$125.000
Componente II. Consultorías de Apoyo para Fortalecer la Diversificación de los Productos Turísticos de Panamá.	a. Estudio de benchmarking turismo indígena con perspectiva de género. b. Consultoría estrategia de agriturismo y estrategia de turismo gastronómico con perspectiva de género. c. Estudio comparado sobre normativa de apoyo, fomento y protección a los actores artísticos y culturales con perspectiva de género.	US\$175.000	0	US\$175.000
Componente III. Consultorías de Apoyo para Reforzar la Sostenibilidad, Resiliencia, Inclusividad por Etnicidad y la Igualdad de Género del Sector Turístico de Panamá.	a. Diagnóstico comprensivo en materia de cambio climático y gestión costera.	US\$200.000	0	US\$200.000
TOTAL		US\$500.000	0	US\$500.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Según lo solicitado por el Gobierno de Panamá, esta operación será ejecutada por la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión de Riesgo de Desastres (CSD/RND) del Banco Interamericano de Desarrollo en estrecha colaboración con la Representación de Panamá (en especial, con los especialistas sectoriales miembros de equipo a ella asignada y con el Jefe de Operaciones), así como con el Gobierno de Panamá, muy particularmente con el Ministerio de Economía y Finanzas y con la Autoridad de Turismo de Panamá. Ambas instituciones se

encargarán de apoyar la coordinación con las otras instituciones públicas y/o privadas cuando esta coordinación sea pertinente. Las instituciones con las que se espera estrecha coordinación a través de reuniones periódicas y comunicaciones escritas son, notablemente, el Ministerio de Agricultura, el Viceministerio de Asuntos Indígenas, el Ministerio de Cultura, el Fondo de Promoción Turística (PROMTUR) y el Ministerio de Ambiente.

- 5.2 La razón principal que justifica la ejecución del proyecto por parte del Banco es el conocimiento que la institución ha adquirido en la preparación y ejecución de este tipo de estudios en diversos países prestatarios. Esta experiencia ha permitido extraer importantes conocimientos y lecciones aprendidas que se consideran añadirán valor a esta asistencia técnica y permitirán, además, hacer su ejecución más expedita dadas las limitaciones institucionales existentes.
- 5.3 El especialista sectorial responsable de la ejecución de la presente CT será Olga Gomez García (CSD/RND). Los costos de supervisión y de monitoreo y evaluación serán cubiertos con los fondos transaccionales del programa PN-L1175.
- 5.4 Adicionalmente, el país beneficiario y el Banco concuerdan que la contratación por parte del Banco de algunos estudios y diagnósticos podría facilitar y reforzar la independencia de los mismos (por ejemplo, en lo relativo a temas ambientales).
- 5.5 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650, (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4), y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los riesgos más importantes de este proyecto son la inadecuada selección de los consultores o firmas consultoras y/o la pérdida de vigencia de las reformas ante las próximas elecciones gubernamentales, en particular debido a que haya potencialmente un cambio de gobierno y, con ello, de prioridades sectoriales. El Banco trabajará con el Gobierno de Panamá en la identificación de medidas de monitoreo y mitigación de estos riesgos, tales como: la revisión exhaustiva de los términos de referencia para la elaboración de los diferentes productos, las revisiones multidisciplinarias de las diferentes propuestas, las consultas públicas con los principales *stakeholders* del sector. Asimismo, se trabajará en estrecha coordinación con los actores sectoriales para lograr consensos y mejorar las posibilidades de que las reformas se lleven a cabo y se mantengan en el tiempo. Se espera asimismo reforzar el conocimiento técnico gubernamental en temas claves sectoriales.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 No se anticipa que las actividades que se financiarán en esta CT tendrán impactos sociales o ambientales negativos directos o indirectos. Según el Kit de herramientas de detección de salvaguardas del Banco, esta operación se clasifica en la categoría

"C" porque: (i) no existen riesgos ambientales o sociales; y (ii) hay una contribución directa para resolver problemas ambientales.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1292](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1292](#)

[Términos de Referencia - PN-T1292](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1292](#)