



# Directorio Ejecutivo

Para consideración

A partir del: 15 de marzo de 2006

PR-3025

21 de febrero de 2006

Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo

**Del:** Secretario

**Asunto:** Panamá. Propuesta de préstamo para un programa para el clima de inversiones y la adaptación al libre comercio

<b>Información básica:</b>	Prestatario .....	República de Panamá
	Monto .....	hasta US\$100.000.000
	Fuente .....	Capital Ordinario

**Consultas a:** Señor Martin Chrisney (extension 2491)

**Referencias:** GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03)

**Otra  
distribución:** Representante del BID en Panamá

## **PANAMÁ**

### **PROGRAMA PARA EL CLIMA DE INVERSIONES Y LA ADAPTACIÓN AL LIBRE COMERCIO**

**(PN-0160)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

El equipo de proyecto estuvo integrado por Martin Chrisney, Jefe del equipo; Luis Zavaleta, Pedro Sáenz, Diego Belmonte, José Agustín Aguerre (RE2/FI2); Fabrizio Operti; Stefano Tinari (RE2/SC2); Mario Umaña, Federico Changanqui (RE2/OD3); Javier Jiménez (LEG/OPR); Rafaela Varela (COF/CPN); y Yolanda Galaz (RE2/FI2), quien estuvo a cargo de la elaboración del documento.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA .....	1
A.	Introducción .....	1
B.	Trasfondo general de la economía panameña .....	1
C.	Desafíos para el crecimiento.....	3
1.	Estabilidad macroeconómica y comercio .....	3
2.	El clima de inversiones y la adaptación al libre comercio .....	5
D.	Visión estratégica del Gobierno de Panamá.....	11
E.	Estrategia del Programa.....	11
F.	Estrategia del Banco .....	13
G.	Coordinación con otros donantes .....	14
H.	Lecciones aprendidas de las operaciones del Banco .....	15
II.	OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA .....	16
A.	Marco de política macroeconómica.....	16
1.	Condiciones macroeconómicas .....	16
2.	Estabilización fiscal .....	17
B.	Clima de inversiones y adaptación al libre comercio.....	18
1.	Infraestructura .....	18
2.	Promoción de la inversión y las exportaciones.....	20
3.	Competencia y acceso a los mercados locales.....	21
4.	Capacitación laboral.....	22
5.	Innovación tecnológica .....	22
6.	Gobernanza y transparencia.....	23
C.	Costo y financiamiento .....	23
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	24
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor.....	24
B.	Ejecución y administración del proyecto .....	24
C.	Adquisición de bienes y servicios .....	24
D.	Período de ejecución y calendario de desembolsos .....	25
E.	Carta de política .....	25
F.	Seguimiento y evaluación.....	25
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	27
A.	Impacto ambiental.....	27
B.	Impacto social y beneficios .....	27
C.	Riesgos y viabilidad institucional .....	28

## ANEXOS

Anexo I            Matriz de políticas

Resolución

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	<a href="http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata">http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata</a>
Estado de préstamos en ejecución y préstamos aprobados	<a href="http://ops/approvals/pdfs/PNsp.pdf">http://ops/approvals/pdfs/PNsp.pdf</a>
Programa preliminar de préstamos	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?docnum=683729">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?docnum=683729</a>
Información disponible en los archivos técnicos de RE2/FI2	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?docnum=665990">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?docnum=665990</a>
Anexo II - Carta de política	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=685300">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=685300</a>
Anexo III – Matriz de resultados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=686346">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=686346</a>
Anexo IV – Metas cuantitativas	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=686351">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=686351</a>
Anexo V - Indicadores de seguimiento	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=686352">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=686352</a>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AAC	Autoridad Aeronáutica Civil
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
CLICAC	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor
CNTC	Comisión Nacional de Transparencia contra la Corrupción
CSS	Caja de Seguro Social
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIB	Producto interior bruto
RE2/FI2	Departamento Regional de Operaciones II / División de Finanzas e Infraestructura Básica II
UTPP	Unidad Técnica de Políticas Públicas
VICOMEX	Viceministerio de Comercio Exterior

## RESUMEN DEL PROYECTO

### PANAMÁ

### PROGRAMA PARA EL CLIMA DE INVERSIONES Y LA ADAPTACIÓN AL LIBRE COMERCIO (PN-0160)

Términos y condiciones financieras <sup>1</sup>				
Prestatario: República de Panamá			Plazo de amortización:	20 años
Garante: N/A			Período de gracia:	5 años
Organismo ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas			Período de desembolso:	18 meses
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Variable
BID (Capital Ordinario)	100 millones	100	Inspección y vigilancia:	0,0%
Local	0	0	Comisión de crédito:	0,25%
Total	100 millones	100	Moneda:	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
Esquema del proyecto				
<b>Objetivo del proyecto:</b> La operación tiene por objeto abordar algunos de los factores necesarios para la obtención de un crecimiento económico mayor y sostenido, basado en las actividades e inversiones del sector privado. Con el fin de alcanzar su objetivo, el Programa se divide en dos pilares: i) la estabilización fiscal, y ii) la mejora del clima de inversiones y la adaptación al comercio internacional.				
<b>Condiciones contractuales especiales:</b> El programa se llevará a cabo de conformidad con los términos y las condiciones del contrato de préstamo. Las condiciones de política se indican en el Anexo I.				
<b>Excepciones a políticas del Banco:</b> Ninguna.				
El proyecto es coherente con la estrategia de país:      Sí [ X ]      No [ ]				
El proyecto califica como:      SEQ [ ]      PTI [ ]      Sector [ ]      Geográfica [ ]      % de beneficiarios [ ]				
Adquisiciones: Por tratarse de un préstamo en apoyo de reformas de política, esta operación no incluye la adquisición de bienes o servicios. Fecha de verificación del CESI: 13 de enero de 2006 (reunión 02-06)				

<sup>1</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento Financiero. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.( \* )

(\*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Introducción**

- 1.1 El presente préstamo en apoyo de reformas de política contribuye al programa económico del Gobierno de Panamá para promover un crecimiento económico sostenido y equitativo. Con dicho objetivo en mente, las autoridades han acometido profundas reformas dirigidas a mejorar las perspectivas fiscal y de la deuda, corregir los desequilibrios del sistema de seguridad social y abrir la economía a los mercados internacionales. La operación respalda estas medidas a través de un préstamo en dos tramos de US\$100 millones que permitirá afianzar las reformas emprendidas e intensificar la labor en sectores que facilitarán la adaptación al libre comercio al mejorar el clima de inversiones.

### **B. Trasfondo general de la economía panameña**

- 1.2 Panamá es una economía pequeña y abierta, basada en gran medida en las actividades de servicios, en particular los asociados al Canal de Panamá, las operaciones bancarias extraterritoriales y la segunda mayor zona de libre comercio del mundo (Zona Libre de Colón). Los servicios, que aportan casi el 80% del PIB, se vinculan a los mercados internacionales en razón de la ubicación geográfica del país, su economía dolarizada y su política comercial. Al mismo tiempo, la producción de bienes va dirigida en su mayor parte al pequeño mercado interno, en tanto que las exportaciones (excluida la Zona Libre de Colón) no alcanzan el 10% del PIB.
- 1.3 El PIB nacional creció un 5,5% en 2005, con lo cual la economía panameña siguió creciendo a un ritmo superior al promedio regional, que ese mismo año se situó en el 4,3%. Entre los factores coadyuvantes cabe apuntar el vigoroso crecimiento del comercio mundial, que estimuló la demanda de servicios. Los sectores de servicios más dinámicos fueron el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, los servicios financieros y portuarios y el turismo. La tasa de desempleo siguió contrayéndose, del 11,8% en 2004 al 9,6% en 2005, según cálculos preliminares.
- 1.4 En 2005, el déficit fiscal del sector público no financiero, excluida la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), se redujo a alrededor del 3,6% del PIB, frente a casi el 5% en 2004. Esto se debió en esencia a un incremento de los ingresos públicos favorecido por el dinamismo económico y los mayores dividendos obtenidos por las empresas del Estado. Los ingresos fiscales también se beneficiaron en parte del conjunto de medidas fiscales implantado a inicios del año y de la austeridad del gasto público.
- 1.5 Panamá tiene un nivel de deuda pública relativamente alto y, en consecuencia, debe hacer frente a elevados intereses. Al final de 2005, se calculaba que la deuda pública alcanzaba el 62,9% del PIB, lo que excluía la deuda pública mantenida por la Caja de Seguro Social (CSS) e incluía el prefinanciamiento del presupuesto de

2006 y la operación de recompra de deuda de noviembre de 2005. El pago de intereses representó alrededor del 4,6% del PIB. Las cuentas gubernamentales comprenden cuantiosos activos financieros en un fondo fiduciario para el desarrollo, equivalentes al 11% del PIB. El conjunto de medidas fiscales introducido en febrero de 2005 permitió mantener la calificación de la deuda panameña a tan sólo dos escalones de la calificación de grado de inversión otorgada por Standard & Poor's. De acuerdo con la clasificación EMBI+ de J.P. Morgan, el diferencial de los bonos soberanos de Panamá decreció a mínimos históricos, hasta alcanzar 196 puntos básicos en diciembre de 2005. Esto ha ayudado al gobierno a proseguir una acertada trayectoria de gestión de la deuda mediante el refinanciamiento y la extensión de su perfil de vencimientos de la deuda al surgir oportunidades en los mercados internacionales<sup>1</sup>.

- 1.6 En el frente externo, la fuerte demanda externa propició el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, que alcanzaron el 8,4% del PIB. La Zona Libre de Colón, cuya actividad comercial se vio favorecida por la mejora de las condiciones económicas regionales, registró un crecimiento neto de sus exportaciones, del 0,4% del PIB en 2004 al 2,1% del PIB en 2005.
- 1.7 La estructura industrial está dominada por la micro, pequeña y mediana empresa, que representa el 98% de todas las sociedades. En su mayor parte están dedicadas a actividades comerciales y de venta al por menor. Al mismo tiempo, la economía informal presenta un alto nivel, que sigue creciendo. Durante los últimos cinco años, el empleo informal ha pasado del 39% al 44% de la fuerza laboral. Esta informalidad y el escaso desarrollo de la capacidad productiva nacional tienen por consecuencia un alto nivel de pobreza y una preocupante desigualdad del ingreso, que está entre las más acentuadas de América Latina. Aunque el ingreso per cápita corresponde al de un país de ingreso medio, 40 de cada 100 panameños son pobres. En el ámbito rural, este nivel llega a 59 en los grupos no indígenas y a 95 en las zonas indígenas.
- 1.8 A pesar de un alto nivel de inversión en la formación de capital fijo, que fue en promedio del 24% en el período 1990-2003, la economía no ha tenido un crecimiento conducente a la reducción de la pobreza. De hecho, el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza fue menos de una quinta parte del de otras economías latinoamericanas<sup>2</sup>. Estos resultados se explican por la exigüedad del mercado nacional, que limita la escala de la producción de bienes para consumo interior, y la poca vinculación entre las empresas locales y la exportación de servicios que domina la economía. Asimismo, la intensidad de capital relativamente alta de las inversiones da lugar a una escasa repercusión en la generación de

---

<sup>1</sup> La más reciente operación de canje de deuda en enero de 2006 incluyó la emisión de nuevos bonos a 30 años por US\$1.360 millones a cambio de títulos con vencimiento entre 2023 y 2034.

<sup>2</sup> Véanse los datos de la CEPAL citados por la Oficina de Evaluación y Supervisión (documento RE-305-3). Esos datos indican que el crecimiento por sí solo no producirá una reducción rápida de la pobreza, dada la actual distribución del ingreso y los rasgos estructurales de la economía.

empleo. La reducción del nivel de pobreza requiere tanto un crecimiento económico alto como cambios estructurales en la economía.

## C. Desafíos para el crecimiento

- 1.9 Para conseguir un crecimiento sostenido es necesario un mayor nivel de inversión del sector privado y comercio. La experiencia internacional muestra que la inversión y el comercio son factores fundamentales para un crecimiento satisfactorio y una reducción de la pobreza, aun teniendo en cuenta los costos iniciales de ajuste que implica la adopción de las reformas. En el caso de Panamá, conseguir un crecimiento anual del 5% del PIB exige un crecimiento de las exportaciones de aproximadamente un 7% anual (Compite Panamá, 2005).

**Cuadro 1-1**  
**Indicadores macroeconómicos**

<b>Datos macroeconómicos</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005p</b>
PIB real (% de crecimiento)	2,7	0,6	2,2	4,2	7,6	5,5
Inflación (% de variación)	1,4	0,0	1,8	-0,3	1,6	3,4
Balanza por cuenta corriente (% PIB)	-9,5	-1,5	-0,8	-3,9	-7,9	-5,1
Tasa de desempleo (%)	13,3	13,7	13,7	13,8	11,8	9,6
Deuda (% PIB)	68,7	64,7	63,7	63,0	65,9	62,9
<b>Datos fiscales</b>						
Déficit del sector público no financiero (% PIB)	-0,4	-2,3	-3,3	-4,7	-4,9	-3,6
Ingresos tributarios (% PIB)	9,4	8,6	8,6	9,8	8,5	n.d.

## 1. Estabilidad macroeconómica y comercio

- 1.10 Algunos aspectos fundamentales para la creación de las condiciones de este crecimiento liderado por el sector privado son i) una mayor *estabilidad macroeconómica* y ii) una *mayor apertura de los mercados*, mediante acuerdos bilaterales y multilaterales que proporcionen unas reglas de juego creíbles y estables para el comercio. Al tratarse de una economía dolarizada, que no dispone de las ventajas que proporcionan las herramientas monetarias y cambiarias, el gobierno debe gestionar cuidadosamente su situación fiscal, con el fin de mantener la estabilidad macroeconómica. Cuando el gobierno de Torrijos llegó al poder, en 2004, heredó una economía que adolecía de un gran déficit fiscal, una creciente deuda contingente en las cuentas de la seguridad social (que se prevé alcance el 90% del PIB en 2010) y una sustancial deuda del sector público. En este contexto, las autoridades debieron tomar medidas conducentes a: i) incrementar sus ingresos y recortar gastos; ii) contener el crecimiento de la deuda pública total, fortaleciendo los resultados fiscales y la gestión de activos y pasivos (tanto el total acumulado como los flujos); y iii) reducir los crecientes déficits financiero y actuarial de la CSS.

- 1.11 **Estabilización fiscal.** En 2004, la base impositiva se había reducido al 8,5% del PIB, debido a la escasa elasticidad de la recaudación impositiva en relación con el crecimiento. Tal nivel de recaudación era un 30% más bajo que el promedio de las economías de América Central. La base impositiva se debilitó por las numerosas exenciones y regímenes especiales previstos en el código tributario. Las exenciones en los ingresos de las personas jurídicas condujeron a la aplicación de tasas efectivas variables entre los diferentes sectores, perjudicando con ello la neutralidad del sistema y reduciendo los ingresos fiscales. Las estimaciones de estos “gastos fiscales” apuntan a un nivel medio anual del 1,3% del PIB, con un costo aproximado del 15% en ingresos fiscales no devengados. La rigidez de los gastos corrientes, en parte debida al alto porcentaje de los salarios y del servicio de la deuda del sector público, contribuyó también a generar un amplio y creciente déficit del sector público no financiero y acrecentar la deuda del sector público. En febrero de 2005, se aprobó la Ley de Equidad Fiscal (Ley 6 de 2005) para arrostrar los problemas subyacentes del código tributario y la falta de controles del gasto.
- 1.12 **Sistema de seguro social.** El pasivo del sector público incluye el del programa subfinanciado de la CSS, un sistema de reparto con una parte de capitalización colectiva. El pago de las pensiones se realiza a partir de contribuciones corrientes, ingresos sobre reservas y transferencias públicas. Durante cierto tiempo, la CSS ha tenido un creciente déficit actuarial y, a partir de 2002, comenzaron a registrarse déficits financieros. Según estimaciones recientes basadas en proyecciones anteriores de liquidez, las reservas para el pago de pensiones se agotarían en unos 10 años, dejando a la Hacienda pública con una abultada deuda contingente. Se ha calculado que el pasivo podría llegar a US\$13.000 millones (Organización Internacional del Trabajo, 2001). A fin de asegurar la viabilidad financiera de la CSS, en que el déficit mayor corresponde al programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), en junio de 2005 las autoridades propusieron, con la aprobación del Legislativo, una reforma de los parámetros correspondientes. No obstante, las protestas generalizadas consiguientes a dicha aprobación propiciaron un nuevo diálogo social. Gracias a un proceso de concertación con la sociedad civil se elaboró una nueva ley, aprobada por el Parlamento en diciembre de 2005, que introducirá profundas mejoras en el sistema. Con todo, la nueva fórmula exigirá continuas contribuciones públicas de US\$75 millones anuales hasta 2009, cifra que aumentará posteriormente<sup>3</sup>.
- 1.13 **Ley de Responsabilidad Fiscal.** A partir de 2002, el gobierno pasó a regirse por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), como mecanismo de compromiso con una política fiscal sólida. Dicha ley establece que las autoridades deberían alcanzar superávit primarios, a la vez que limitan el déficit del sector público no financiero a un 2% del PIB. Se estableció como objetivo lograr una deuda neta del sector público del 50% del PIB para 2017 y reducir la deuda externa neta a menos del

---

<sup>3</sup> La contribución será de US\$75 millones a partir de 2007-2009 y se incrementará hasta US\$100 millones (2010-2012) y US\$140 millones (2013-2060) para un total de \$7.200 millones, equivalente a US\$1.500 millones en términos de valor neto actual.

35% del PIB. A finales de 2004, ante el voluminoso déficit heredado del gobierno anterior, las nuevas autoridades suspendieron la aplicación de la citada legislación hasta finales de 2005. En la actualidad, dicha ley ha sido reinstaurada y las autoridades están estudiando posibles modificaciones de la misma.

- 1.14 **Apertura comercial.** A partir de 1997, Panamá inició la apertura de sus mercados con su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción de sus aranceles. En la actualidad, las autoridades están negociando acuerdos comerciales que permitan abrir aún más la economía y convertir en permanente su acceso preferente a mercados como los Estados Unidos, su principal socio comercial<sup>4</sup>. La repercusión que los futuros acuerdos de libre comercio y las negociaciones de la OMC tendrán sobre los aranceles hacen aún más urgente una mejor gestión fiscal. Según estimaciones del propio gobierno, la pérdida de ingresos arancelarios derivada de las actuales negociaciones de libre comercio podría ser de hasta US\$75 millones de aquí a 2009.

## 2. El clima de inversiones y la adaptación al libre comercio

- 1.15 Con todo, un mayor acceso a los mercados internacionales mediante acuerdos comerciales no genera automáticamente un mayor crecimiento. De la comparación de experiencias nacionales se deduce que el crecimiento ocurre cuando se han implantado políticas que refuercen la capacidad productiva de la economía (*acción sobre la oferta*). Diversos estudios indican que la existencia de condiciones macroeconómicas estables y factores favorables del lado de la oferta fueron fundamentales para el vigoroso crecimiento impulsado por las exportaciones que se registró en los países de Asia Sudoriental. La obtención de mejores resultados en términos de comercio y desarrollo se relaciona estadísticamente con la adopción de políticas que i) mejoren las infraestructuras y con ello reduzcan los costos operativos, ii) creen un entorno más favorable para la inversión nacional y extranjera, iii) desarrollen mercados de capitales que fomenten el acceso a la financiación, iv) impulsen la formación profesional, y v) promuevan buenas instituciones, transparentes y con adecuada gobernanza (Naciones Unidas, 2005).
- 1.16 En general estos factores forman parte del clima de inversiones, es decir, las condiciones que influyen en la decisión de una empresa de invertir productivamente, crear empleo y prosperar (Informe sobre el desarrollo mundial, 2005). Cuando las reformas en estos ámbitos acompañan a la apertura de los mercados comerciales, los beneficios son más rápidos y menos costosos en términos de actividad económica desplazada (Naciones Unidas, 2005).
- 1.17 **Infraestructura.** En relación con los servicios de infraestructura hay tres importantes retos que tendrán repercusión directa en la producción nacional y en sus vínculos con los mercados internacionales: i) la expansión de las actividades de

---

<sup>4</sup> Además, Panamá ha negociado acuerdos con Taiwán-China, Singapur y El Salvador; y tiene acuerdos parciales con Colombia y la República Dominicana.

navegación y transporte marítimo; ii) la intensificación del tráfico aéreo turístico y de carga; y iii) las implicaciones de los altos costos de la energía para la economía.

- 1.18 La *actividad marítima* constituye un vínculo importante entre la economía local y los mercados internacionales. El Canal de Panamá representa el 5% de movimientos de carga a escala global, y el sector genera un significativo volumen de empleo, directo e indirecto. Ante el creciente número de buques “post-panamax”, que exceden por su tamaño la actual capacidad del Canal, el gobierno ha anunciado planes para realizar un referendo nacional con objeto de autorizar a la Autoridad del Canal de Panamá a que financie un nuevo sistema de esclusas cuyo costo podría cifrarse en varios millones de dólares. Fuera del propio Canal, el sector portuario está regulado por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), establecida en 1998. Los puertos principales son los más eficientes de América Latina, y se registra un nivel significativo de inversión privada en las principales instalaciones de Colón y Balboa. En la actualidad, la AMP gestiona otros 12 puertos de menor importancia. El uso ampliado de dichos puertos facilitará las operaciones de cabotaje vinculadas a los dos puertos principales, así como las actividades turísticas y pesqueras. Según los actuales estudios de demanda, los puertos de Aguadulce, Almirantes, Bocas del Toro, Vacamonte y Muelles Fiscales de Panamá aparecen como candidatos a una mayor participación del sector privado. Por tales motivos se precisa actualizar el marco legislativo con miras a capitalizar el auge de las actividades de navegación y facilitar la provisión de nuevos servicios marítimos, tales como reparación de buques, y la afluencia de nuevas inversiones privadas en puertos y servicios conexos.
- 1.19 Es necesaria una *estructura aeroportuaria* modernizada con el fin de potenciar el crecimiento de la actividad turística fuera de Ciudad de Panamá, cuyo principal aeropuerto internacional ha sido privatizado recientemente y en el que se están realizando obras de ampliación. En los últimos años, el tráfico aéreo ha seguido creciendo, impulsado por el incremento de las operaciones de carga (como atestigua el desarrollo de Fort Howard) y la expansión del turismo. Para el período 2005-2009, la Autoridad Aeronáutica Civil (AAC) ha preparado un plan estratégico sectorial con el fin de equiparar las actuales normas e instituciones a los modelos internacionales, modernizar infraestructuras y servicios y promover del desarrollo del sector, como base de las actividades turísticas y de carga. Urge mejorar las instalaciones aeroportuarias debido a la falta de inversiones. En la actualidad hay cuatro aeropuertos internacionales que funcionan bajo control público, entre ellos el aeropuerto internacional de Tocumen. Entre los aeropuertos internacionales, algunos resultan atractivos para la inversión privada debido a su potencial en el desarrollo de actividades turísticas (Enrique Malek, Bocas del Toro y Río Hato).
- 1.20 Por último, la *generación y distribución de energía eléctrica* representa una barrera creciente a la producción. Los altos precios energéticos han sacudido a este sector, lo que ha llevado a las autoridades a utilizar un fondo de compensación para compensar los incrementos del precio al consumo de la electricidad desde 2003, y a introducir en 2005 un nuevo subsidio para los precios de la gasolina. Es improbable

que estos subsidios a la energía sean sostenibles. En el futuro, y ante la creciente demanda de energía, cobrarán creciente importancia algunas fuentes energéticas alternativas, además de la energía hidroeléctrica, al igual que una mayor eficiencia energética. La Comisión de Política Energética (COPE), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, está encargada de establecer la política y definir la estrategia del sector. Su mandato incluye velar por un adecuado suministro de energía, ampliar la cobertura, promover la eficiencia energética, proteger el ambiente, respetar los derechos contractuales de los inversionistas y promover las energías renovables.

- 1.21 **Condiciones para la inversión extranjera y local.** Panamá disfruta de un entorno propicio a los negocios, al que contribuyen un sistema bancario internacional eficiente, la existencia de zonas de libre comercio y el acceso a rutas marítimas de importancia mundial. En particular, Panamá tiene una tradición de pujante actividad comercial y garantía de los derechos de propiedad en virtud de su código comercial y su tradición legislativa. El registro de la propiedad, por ejemplo, es menos oneroso y laborioso que el de otras economías de la región<sup>5</sup>. No obstante, la perspectiva de suscribir acuerdos comerciales trae consigo nuevos desafíos.
- 1.22 En primer lugar, las instituciones relacionadas con la promoción del comercio y las inversiones deben prepararse para afrontar los efectos de una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias. Es menester crear un marco institucional mejorado a fin de supervisar y hacer cumplir los compromisos derivados de tratados (incluidos 18 tratados bilaterales de inversión ya negociados). Éstos son ámbitos de competencia del Ministerio de Comercio e Industria (MICI) y, en particular, del Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX). Entre las medidas requeridas cabe citar la agilización del procesamiento de documentos de exportación e inversión mediante ventanillas únicas para exportadores e inversionistas extranjeros; la simplificación de los trámites de exportación e inversión; y la adopción de un plan estratégico relativo a la ejecución de acuerdos de libre comercio.
- 1.23 En segundo término, los mercados internos precisan instituciones idóneas de supervisión y regulación para salvaguardar la competencia. En un marco de apertura de mercados, una mayor presencia de empresas internacionales implicará nuevos retos para los reguladores del mercado, principalmente el aumento del número de sociedades conjuntas constituidas por empresas locales y extranjeras, el creciente uso de marcas registradas y derechos de propiedad intelectual y el reto de adoptar decisiones con más rapidez y facilitar un mejor cumplimiento de la política de competencia. En los últimos diez años, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) ha obrado en favor de la competencia en los mercados internos, la protección del consumidor y los derechos de propiedad

---

<sup>5</sup> En Panamá, el registro de una propiedad toma 44 días y cuesta el 2,4% del valor de la misma, frente a 76 días y 4,8% en América Latina y el Caribe (indicadores del informe *Doing Business* del Banco Mundial).

- intelectual<sup>6</sup>. Con todo, la experiencia de la pasada década muestra que el funcionamiento de la Comisión se ha visto obstaculizado por la lentitud de los procedimientos de examen judicial de casos, sus limitadas competencias en la revisión de medidas relacionadas con barreras legales de acceso y su limitada capacidad de actuación<sup>7</sup>.
- 1.24 En tercer lugar, la generación de un clima propicio a la inversión se enfrenta al obstáculo adicional de un régimen normativo que inhibe el desarrollo empresarial. La creación de nuevas empresas y la ampliación de las ya existentes serán aspectos importantes de la dinámica de adaptación comercial. Con la actual normativa es relativamente fácil registrar una nueva empresa (7 trámites, 19 días); no obstante, la obtención de licencias y permisos para iniciar operaciones puede requerir hasta 22 etapas diferentes a lo largo de 128 días, con un costo igual al 114% del ingreso nacional per cápita (Banco Mundial). Este costo adicional no es sólo una barrera a la entrada de nuevas empresas sino también, de manera más significativa, una carga para las micro, pequeñas y medianas empresas del sector informal que deseen regularizar sus actividades. Muchos procedimientos, especialmente a escala local o municipal, son redundantes y producen costos adicionales o están condicionados al pago de “donaciones”<sup>8</sup>. En general, esta normativa incrementa los costos de arranque de una empresa y pueden sobrecargar la carga burocrática de las empresas menores.
- 1.25 **Capacitación laboral.** Un elemento fundamental de la adaptación de la economía en términos de la oferta será la mejora de la productividad laboral. En el pasado, ésta ha registrado bajos niveles, en tanto que los salarios reales han sido altos según parámetros regionales. Las rigideces de la legislación laboral comprenden restricciones en materia de contratación y despido que contribuyen a la persistencia de un alto nivel de empleo y una baja productividad. No obstante, la reforma del código laboral presenta dificultades y no figura actualmente entre las opciones de política. Al mismo tiempo, las debilidades del mercado de trabajo se agravan por la falta de una política coordinada de mejora de los servicios de capacitación.
- 1.26 Una importante fuente de capacitación ha sido hasta ahora el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), organismo subvencionado con los impuestos sobre salarios. Esta misma fuente de recursos financia las actividades de capacitación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Instituto Panameño de Turismo (IPAT), el IFARHU (programas de becas) y el CoSPAE (entidad privada). Habida cuenta del número de instituciones que participan en este sector, incluida la reciente propuesta de crear una nueva autoridad de capacitación con

---

<sup>6</sup> En sus comienzos, CLICAC contó con el apoyo de la operación ATN/MT-6284-PN del FOMIN en 1998.

<sup>7</sup> Hasta la fecha, ninguno de los casos presentados por CLICAC ha llegado a ser juzgado por un tribunal, a pesar de la creación de tribunales especiales con arreglo al Artículo 141 de la Ley 29.

<sup>8</sup> En un estudio se destaca que en las Juntas Comunales la falta de transparencia es particularmente evidente, los procedimientos son engorrosos y las “donaciones” son arbitrarias y forman parte de los procedimientos previstos. (AMPYME 2004).

funciones de supervisión y orientación estratégica, se echa en falta una definición más clara de funciones y una mayor coordinación institucional. Como resultado, los recursos presupuestarios se fragmentan y los servicios de formación que se ofrecen no están a la altura de las exigencias del sector privado. La falta de un sistema de formación moderno e integrado limita la capacidad de proveer servicios de perfeccionamiento laboral, lo que obstaculiza el crecimiento en ámbitos clave señalados por el sector privado, como los centros de llamadas y datos, la reparación de buques y el turismo.

- 1.27 **Tecnología e innovación.** Además de estos inconvenientes, la economía tiene una escasa capacidad de absorción de tecnología. Según los datos de desarrollo tecnológico, Panamá figura en lugar 53 entre 104 países (Foro Económico Mundial, 2004). La inversión pública en tecnología (apenas un 0,21% del PIB) es una de las más bajas entre los países latinoamericanos. Teniendo en cuenta la actual apertura comercial, las empresas deberán, cada vez más, crear y comercializar nuevos productos y servicios competitivos a escala nacional e internacional. El punto de partida para esta transformación es un bajo nivel de adopción de tecnologías. Las exportaciones incorporan niveles relativamente bajos de tecnología; sólo un 18% de las empresas realiza investigación en materia de innovación, y apenas el 6% de ellas cumple los requisitos ISO 9000. En general, la investigación y el desarrollo no han sido elementos impulsores del crecimiento económico. Habida cuenta de lo anterior, en 2005, se aprobó un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) por el que se establece una estrategia de base sectorial sobre innovación y adopción de tecnología.
- 1.28 Panamá también tiene un potencial poco aprovechado de comercio electrónico, teniendo en cuenta su amplia red de cable de fibra óptica, instalaciones de almacenamiento de datos y vínculos con instituciones como la Ciudad del Saber, el Tecnoparque Internacional de Panamá y el Acelerador Tecnológico de Empresas de Panamá (ATEP). El marco jurídico del comercio electrónico lo constituye la Ley de Firma Digital (Ley 43 de 2001), que describe la utilización de firmas electrónicas y el intercambio de documentación electrónica, y que respalda el desarrollo de proveedores de servicios de certificación para contratos y otros documentos<sup>9</sup>. No obstante, el marco legislativo no ha tenido una aceptación generalizada y su implantación ha sido lenta.
- 1.29 **Finanzas.** Por otra parte, entre los factores que favorecen el clima de inversiones, el capital financiero no supone un elemento restrictivo. La apertura del mercado de capitales, la amplia presencia de bancos extranjeros y la aplicación de tasas de interés dictadas por el mercado indican la disponibilidad de capital operativo. No obstante, la existencia de intermediarios bancarios estatales, créditos asignados a actividades rurales y a la vivienda y un mercado limitado de capital de riesgo

---

<sup>9</sup> El FOMIN apoyó el desarrollo del mercado de comercio electrónico mediante la operación TC-99-11-09-6, que promovió la demanda por parte de las PYME y el conocimiento público del marco legal.

sugieren posibilidades de mejora<sup>10</sup>. Por otro lado, es menester evaluar atentamente la estabilidad y solidez del sistema bancario, que carece de un prestamista de último recurso, y formular las correspondientes recomendaciones para reducir al mínimo todo riesgo sistémico.

- 1.30 **Gobernanza y la transparencia.** Persiste la percepción de que Panamá tiene instituciones débiles y escasa transparencia. En 2005, según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, Panamá ocupó el percentil 41 (65° lugar de 158) y, entre los países de América Latina y el Caribe, el percentil 50 (11° lugar de 22). De acuerdo con los índices elaborados por el Banco Mundial para evaluar la gobernanza pública (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2005), Panamá presenta en relación con otros países de similar ingreso peores resultados en materia de eficacia gubernamental, reglamentación, respeto de las reglas de juego y corrupción, y muestra un declive en este sentido desde 1998 hasta 2004. El gobierno Torrijos ha adoptado una actitud de rigor y una política de “tolerancia cero” con la corrupción. Este aspecto cobra aún importancia si se tiene en cuenta que la mayoría de los acuerdos comerciales incluyen disposiciones relativas a las adquisiciones gubernamentales y la política anticorrupción.
- 1.31 En 2004, con el fin de cumplir sus compromisos en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el gobierno creó la Comisión Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTC), presidida por el Ministro de la Presidencia y que cuenta con la participación de las organizaciones de la sociedad civil<sup>11</sup>. La Comisión tiene por cometido elaborar propuestas legislativas, desarrollar campañas educativas, realizar investigaciones administrativas de casos de corrupción y aprobar un código ético del sector público. Asimismo, el gobierno suprimió las normas restrictivas que se aplicaban a la Ley de Transparencia, facilitando así el acceso público a la información<sup>12</sup>. Las autoridades también han comenzado a adoptar medidas destinadas a potenciar la eficiencia imprimiendo mayor transparencia en los procedimientos gubernamentales de adquisición. En octubre de 2005, el gobierno lanzó el sistema *PanamaCompra*, que transformará los procedimientos de adquisición, automatizándolos por medio del primer sistema electrónico nacional de contratos públicos.

---

<sup>10</sup> Las cuestiones relacionadas con el sector financiero no se incluyen en la presente operación, aunque está previsto que sean objeto de un préstamo en apoyo de reformas de política en 2007.

<sup>11</sup> Por el Decreto Ejecutivo No. 179, (octubre de 2004) se creó la CNTC y su secretaría ejecutiva. El consejo incluye al Ministro de la Presidencia, el Procurador General, el Contralor General, el Defensor Público, un representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada, el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, un representante del Consejo Ecuménico y representantes de las organizaciones sociales.

<sup>12</sup> El nuevo gobierno anuló el Decreto 124 de 2002 que establecía restricciones sobre las personas que podían acceder a la información pública y otorgaba a los funcionarios públicos un mayor grado de discrecionalidad para impedir el acceso a la información que el originalmente previsto en la Ley de Transparencia (Ley 6 de 2002).

## **D. Visión estratégica del Gobierno de Panamá**

- 1.32 A mediados de 2005, el gobierno publicó un documento que describía su visión estratégica para el período 2005-2009, en el que establecía una política de gestión fiscal prudente y una mayor apertura a los mercados internacionales (Gobierno de Panamá, 2005). El programa del gobierno establecía metas cuantitativas claras, entre ellas la reducción de la pobreza extrema en un 20% para 2009 (Anexo IV)<sup>13</sup>, así como la disminución de los déficits fiscal y de la CSS y la contracción de la deuda externa.
- 1.33 La estrategia del gobierno se basa en un diagnóstico de las debilidades estructurales que el crecimiento del ingreso y del empleo. Entre éstas figuran la falta de apertura en determinados sectores (como, la agricultura), los altos costos de la producción local, los bajos niveles de capital humano e innovación tecnológica, y, por último, una situación fiscal insostenible. Asimismo, la estrategia insiste en el impacto negativo que para el desarrollo económico y social suponen la falta de transparencia en el sector público y la corrupción endémica.
- 1.34 Con el fin de conseguir buenos resultados en materia de crecimiento y empleo, se propugna en la estrategia una política económica orientada hacia el exterior y basada en acuerdos comerciales. A la vez, se hace hincapié en el fortalecimiento del mercado nacional mediante la ampliación de infraestructuras para la exportación, en particular los puertos, y la supresión de distorsiones del mercado que creen barreras a la entrada de bienes. Al mismo tiempo, la generación de un marco robusto de finanzas públicas se articula sobre el control de los gastos corrientes, la ampliación de la base impositiva, un mayor grado de transparencia en la adquisición de bienes públicos y una mejor definición de los objetivos fiscales.
- 1.35 Las autoridades han optado por el gradualismo en la aplicación del programa de reforma, que comenzará con el conjunto de reformas fiscales y continuará con la seguridad social y, más adelante, otros ámbitos como el referendo sobre la ampliación del Canal de Panamá.

## **E. Estrategia del Programa**

- 1.36 El préstamo en apoyo de reformas de política que se propone respalda el programa de reformas fiscales, jubilatorias y comerciales del gobierno en esta primera etapa crítica de aplicación. En todo programa de reforma, las claves del éxito radican en el proceso, el momento de llevarlo a efecto y su credibilidad, así como en la calidad de las políticas puestas en marcha (BID 2005). Esta operación y otros instrumentos crediticios del Banco debe adaptarse específicamente a las circunstancias y la fase

---

<sup>13</sup> Este objetivo se ajusta al Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la extrema pobreza al 15,7% de la población para 2015. La medida de la extrema pobreza le da el porcentaje de población que vive con menos de un dólar por día, que en 2000 era el 23,9% de la población.

de ejecución del programa de reforma del gobierno para potenciar al máximo su impacto.

- 1.37 En esta operación en los tramos se reconoce que el gobierno ha establecido una clara secuencia de reformas a medio plazo, que incluyen objetivos cuantitativos relativos a las cuentas fiscales y la deuda, y ha hecho explícito su compromiso con el proceso de reformas.
- 1.38 El primer tramo de US\$70 millones se desembolsará principalmente en función del impacto de las reformas del código fiscal y del sistema de pensiones que ya ha aprobado el Legislativo. Esta etapa se centra en la estabilidad macroeconómica y el refuerzo de la credibilidad del programa económico del gobierno. El BID ha contribuido a la formulación de este programa de forma mediante la realización de estudios sobre el sistema tributario y la reforma del gasto (Arenas de Mesa y Gnazzo, 2005; Sabiani y Gnazzo, 2004) y el apoyo a las reformas jubilatorias, incluido el desarrollo del modelo para calcular el impacto de las distintas propuestas de reforma sobre los déficit actuariales de la CSS. Las condiciones de política para el segundo tramo (US\$30 millones) comprenden las leyes propuestas, junto con cambios institucionales que comporten los factores necesarios para mejorar el clima de inversiones y facilitar el proceso de adaptación al libre comercio. En la Carta de Política del gobierno (Anexo II) se consignan acciones suplementarias en apoyo del proceso de reforma.
- 1.39 La concentración de desembolsos al comienzo de los tramos de esta operación pone de manifiesto la importancia de las reformas fiscal y jubilatoria, incluidos los costos financieros para el gobierno derivados reforma de las pensiones. El tramo subsiguiente respalda medidas adicionales que lleva adelante el proceso de reforma de políticas al poner en marcha cambios jurídicos e institucionales necesarios. Globalmente, El programa proporcionará un financiamiento equivalente al 22% del déficit anual previsto del sector público no financiero y a menos del 8% de las necesidades brutas de financiamiento.
- 1.40 El gobierno ha solicitado también un préstamo de cooperación técnica de US\$5 millones (PN-L1009) que se preparará en 2006 (solicitud recibida del MEF el 11 de enero de 2006, envió al Directorio previsto para junio de 2006). Dicho préstamo apoyará el cumplimiento de las condiciones del segundo tramo, las acciones enunciadas en la Carta de Política y el desarrollo de actividades ulteriores del programa de reformas del gobierno. Con estos recursos se financiarán las reformas fiscales (revisión de la Ley de Responsabilidad Fiscal), estudios técnicos sobre opciones de constitución de alianzas público-privadas en el sector aeroportuario, inversiones privadas en puertos complementadas con asistencia técnica en aspectos contractuales y ambientales, estudios sobre competencia en varios sectores y la formulación de estrategias consensuadas de capacitación laboral, entre otros. En general, la cooperación técnica financiará la realización de estudios, la creación de consenso, la preparación de documentos legales y aplicación de reformas, en función de las necesidades.

- 1.41 Una operación conexas que se inscribe en la estrategia del país del Banco (2005) es un préstamo para reformas de política por US\$100 millones previsto para 2007, el cual incluiría reformas en el sector financiero, centradas principalmente en la banca pública. A fin de imprimir mayor flexibilidad al apoyo del BID a las reformas de política del gobierno, la operación podrá incluir también otras reformas que se derivan de la presente operación y del préstamo de cooperación técnica. Por tal motivo, se dará seguimiento al proceso general de reforma por medio de indicadores de resultados (véase el Anexo III, Matriz de Resultados) y de una serie escogida de *indicadores de seguimiento* (Anexo V y Sección III.F.).
- 1.42 Con el fin de asegurar la eficacia del programa, se han aplicado los siguientes criterios en la selección de las políticas adoptadas: i) una probada coherencia con los determinantes del crecimiento definidos en el trabajo analítico respectivo; ii) el apoyo a acciones acordes con el programa de reformas del gobierno; iii) el apoyo en el trabajo analítico y técnico del Banco, y iv) un calendario de aplicación compatible con el del programa. Se hace hincapié en estos criterios en las descripciones que se incluyen en este informe (Secciones I y II).

#### **F. Estrategia del Banco**

- 1.43 La Estrategia de País del Banco para 2005-2009 (documento GN-2385-1) se propone fomentar el crecimiento económico sostenible y la reducción de las desigualdades. A tal efecto, la citada estrategia propone dos objetivos estratégicos: i) aumentar la competitividad de la economía, y ii) desarrollar el capital humano y físico. El refuerzo de la gobernanza y la transparencia se ha adoptado también como tema transversal de apoyo a la estrategia de país.
- 1.44 A escala operativa, la estrategia de país define algunos ámbitos clave de intervención del Banco. En el frente macroeconómico, se define la sostenibilidad fiscal como un aspecto clave, haciéndose hincapié en las reformas del código fiscal y del sistema de pensiones. A escala sectorial, se destacan las infraestructuras básicas, incluida la ampliación de los servicios de electricidad, agua y saneamiento y carreteras, una mayor integración energética y la promoción de la participación del sector privado. Por último, a fin de ampliar las fuentes de crecimiento, se destacan la mejora del clima empresarial y la formalización de pequeñas empresas, así como una gestión mejorada de la política comercial.
- 1.45 El préstamo para reformas de política presta apoyo operativo a los objetivos estratégicos de la Estrategia de País del Banco. Además, hay una considerable complementariedad entre el préstamo propuesto y otras operaciones del Banco. Las reformas de política que se describen en la Sección II están respaldadas por actividades actuales y futuras de inversión del Banco, tales como: i) el *Programa de fortalecimiento de la gestión de comercio exterior* (1641/OC), que asiste al gobierno en las negociaciones de tratados de libre comercio y en la actualización del marco institucional del Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX); ii) el *Programa para el fomento de la competitividad* (1410/OC), que ha conducido

tanto al desarrollo de agrupamientos de empresas en los sectores estratégicos de la logística, el turismo, la agroindustria y la tecnología de la información, como a la preparación de un borrador de Estrategia nacional de competitividad, que ha sido una de las aportaciones al diseño de la actual operación; iii) *Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Autoridad Marítima de Panamá* (PN-0152), que contribuye a desarrollar la capacidad de evaluación ambiental de la AMP; y iv) el *Programa de modernización del mercado de trabajo* (1403/OC), que fomenta la oferta privada de servicios de formación laboral.

## **G. Coordinación con otros donantes**

- 1.46 El Banco Mundial, pese a haber tenido en estos últimos años una presencia más limitada en Panamá, elaboró en 2005 un Documento de Estrategia Interina en el que esbozaba sus esfuerzos entablar un nuevo diálogo con las autoridades y potenciar su base de conocimientos. Como parte de su programa de préstamos, el Banco Mundial tiene previsto para 2006 otorgar un préstamo de apoyo a políticas de desarrollo (DPL) basándose en la estrategia gubernamental a medio plazo y en los avances ya conseguidos en la reforma fiscal y de la seguridad social. Con arreglo a la citada estrategia interina, se prevé una serie programada de préstamos DPL una vez completada su Estrategia de Asistencia al País.
- 1.47 En el ámbito del clima de inversiones, el Banco Mundial y el BID prevén cofinanciar en 2006 un estudio de evaluación al respecto, con el fin de determinar las barreras a la actividad empresarial existentes. También se ha iniciado un trabajo conjunto de evaluación de la capacidad fiduciaria del país, en particular sus medidas de presupuestación y control. En la actualidad, equipos de proyecto de ambas instituciones están trabajando en una evaluación de la capacidad de gestión financiera del país y un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, que se completarán a principios de 2006. Otros análisis previstos por el Banco Mundial son una evaluación de la pobreza y un examen del gasto público.
- 1.48 Por su parte, el Fondo Monetario Internacional está elaborando un Informe sobre Observancia de Códigos y Normas (IOCN) para las actividades fiscales, que debería estar finalizado a comienzos de 2006 y cubrirá asuntos relativos a la transparencia de las cuentas fiscales y su publicación, así como a la clasificación del gasto público y la gestión de la deuda pública. Entre tanto, se está preparando un informe sobre las consultas del Artículo IV, y el equipo de proyecto ha obtenido una revisión macroeconómica preliminar por parte del FMI que proporciona una evaluación favorable de la actual gestión fiscal y las perspectivas económicas a corto plazo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La carta, de 3 de noviembre de 2005, actualiza el informe del Artículo IV completado en 2005 (12.4.2005). Los expertos del equipo de proyecto esperan poder contar con una copia del nuevo Artículo IV el 15 de febrero de 2006, y elaborarán una evaluación de dicho documento y de la situación macroeconómica antes de la presentación a la Asamblea.

## **H. Lecciones aprendidas de las operaciones del Banco**

- 1.49 Durante la década de 1990, el Banco contribuyó a las reformas de política de Panamá, mediante una combinación de productos financieros y no financieros<sup>15</sup>. En particular, prestó su apoyo a la privatización de los servicios públicos de energía y telecomunicaciones, y a la creación de un marco normativo para el suministro privado de servicios de infraestructuras. En colaboración con el FMI y el Banco Mundial, el BID cofinanció el programa de reestructuración de la deuda de Panamá y prestó su apoyo a las reformas del sector financiero. A pesar de haber registrado algunos éxitos, las políticas del sector financiero no alcanzaron cabalmente sus objetivos de reforma de la banca pública y la seguridad social.
- 1.50 De las anteriores experiencias cabe extraer lecciones relativas a: i) la importancia de la voluntad política de llevar adelante el proceso de reforma<sup>16</sup>; ii) la necesidad de una flexibilidad intrínseca para hacer frente a cambios imprevistos durante la ejecución; y iii) lo incierto de las condiciones de política vinculadas con la futura aprobación de leyes. La planificación en el tiempo es fundamental en los programas de reforma de políticas, cuya probabilidad de éxito es mayor cuando su inicio coincide con la primera etapa de un nuevo gobierno y se acompaña de un alto grado de apropiación.
- 1.51 La operación que se propone tiene en cuenta estas lecciones. El BID está en posición favorable para ayudar a las autoridades, a partir de su análisis previo sobre reformas fiscales y en su diálogo de políticas con el gobierno y el sector privado durante la preparación de la estrategia de país. Como resultado, la matriz de políticas de este préstamo está en consonancia con el propio programa del gobierno y con los objetivos del BID para su programa de préstamo. En la presente operación, solamente las leyes aprobadas se tendrán en cuenta entre las condiciones del primer tramo en la matriz de políticas, mientras que las acciones correspondientes al tramo siguiente se basan en decretos ejecutivos o en la presentación de proyectos de ley a la Asamblea Legislativa. Por otra parte, las operaciones de seguimiento —un préstamo de cooperación técnica y un futuro préstamo para reformas de política— brindan un mayor grado de flexibilidad a la hora de definir acciones en apoyo del programa de reformas.

---

<sup>15</sup> Véase Programa de reforma de las empresas públicas (688/OC-PN, 689/OC-PN, aprobado en 1992); Programa de reforma de los sectores de infraestructura básica (969/OC-PN, 970/OC-PN, aprobado en 1996); y Programa de reforma del sector financiero (1073/OC-PN, 1074/OC-PN aprobado en 1997).

<sup>16</sup> Véase la Evaluación del programa de país (CPE) Panamá: 1991-2003, versión revisada, BID (documento RE-305-3).

## II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 La presente operación aborda algunos de los factores necesarios para alcanzar un crecimiento económico mayor y sostenible. Está demostrado que alcanzar un crecimiento mayor no depende solamente de la creación de condiciones macroeconómicas adecuadas y de la apertura comercial, sino también de iniciativas que potencien la capacidad de oferta de la economía. Teniendo todo esto en cuenta, la operación se divide en dos pilares, a saber: i) la estabilización fiscal y ii) la mejora del clima de inversiones y la adaptación al libre comercio.
- 2.2 El primer pilar de la operación reconoce los avances realizados en la estabilización del déficit fiscal y la deuda, como resultado de las recientes reformas introducidas por el gobierno Torrijos. El segundo pilar se centra en la creación de un clima de inversiones que propicie una participación mayor del sector privado en la provisión de infraestructuras (aeropuertos y puertos), un menor costo de las transacciones (mejoras en la competitividad de los mercados y reformas institucionales), un incremento de la productividad laboral y la innovación, el desarrollo de un marco estratégico de adecuación al libre comercio (energía, inversión y comercio) y el tratamiento de los temas de corrupción y transparencia.
- 2.3 Es evidente que la presente operación sólo aborda un subgrupo de los factores necesarios para estimular un crecimiento económico mayor y sostenido. Los resultados en materia de crecimiento dependen de otros factores que escapan al control de los responsables políticos y rebasan el ámbito de esta operación. Por esta razón, las políticas seleccionadas no han de considerarse aisladamente, sino más bien como parte de un proceso de reforma más amplio. El presente préstamo propone dos tramos con el fin de apoyar el proceso de reformas iniciado por el gobierno, y se vincula plenamente con la estrategia de país del BID que incluye nuevas acciones para contribuir al programa gubernamental de reformas.

### A. Marco de política macroeconómica

#### 1. Condiciones macroeconómicas

- 2.4 **Objetivos:** El nuevo gobierno está decidido a reducir el déficit fiscal, hacer frente al creciente pasivo de la CSS y controlar la deuda externa del sector público. Las medidas que se indican a continuación tienen por objetivo *crear un entorno económico estable que favorezca mayores niveles de inversión privada y un crecimiento económico más dinámico sostenible.*
- 2.5 **Condiciones de política.** El gobierno mantendrá un sólido marco de política macroeconómica compatible con los objetivos de la operación. Se evaluará la observancia mediante consultas anuales del Artículo IV con el FMI y la evaluación independiente del personal del Banco. En esas evaluaciones, se prestará particular atención a la balanza fiscal y las finanzas de la CSS.

## 2. Estabilización fiscal

### a. Reforma fiscal

- 2.6 **Objetivos.** Este componente se orienta al control del déficit fiscal en el contexto de la Ley de Equidad Fiscal (Ley 6 de 2005). Se espera que los cambios en el código tributario dispuestos en la citada Ley incrementen los ingresos en 1,5% del PIB. La citada Ley amplía la base impositiva, suprime determinados incentivos a la producción poco definidos y efectivos, elimina los incentivos para las exportaciones no tradicionales y pone fin a la exención aplicada a los ingresos de origen externo. Además, dispone un impuesto mínimo de 1,4% sobre los ingresos brutos de las sociedades, el cual deberá calcularse y pagarse de manera anticipada a las obligaciones fiscales anuales de las empresas. Asimismo, se aplicará una tasa impositiva mínima del 6% a los ingresos personales superiores a US\$60.000 anuales, y se incluyen en la base imponible los beneficios salariales no monetarios. Con el fin de contener el gasto gubernamental, que ha crecido excesivamente estos últimos años, la Ley limita en empleo en el sector público a sus niveles de 1999, con la excepción de algunos servicios básicos de educación, salud y seguridad. La reducción sólo en los salarios podría llegar a un 0,7% del PIB en los próximos cinco años.
- 2.7 **Condiciones de política.** Las condiciones correspondientes al primer tramo se han cumplido con la aprobación de la Ley de Equidad Fiscal (febrero de 2005) y su reglamentación (octubre de 2005). En cuando al segundo tramo, las autoridades presentarán también un plan de acción para la reestructuración de las instituciones públicas durante el período de 2006-2009, en consonancia con el Artículo 1 de la Ley de Equidad Fiscal, que impone reducciones de personal.

### b. Reforma de la seguridad social

- 2.8 **Objetivos.** Para controlar la expansión del abultado déficit actuarial y financiero de la CSS fue preciso ajustar las contribuciones patronales y laborales e introducir otros cambios de parámetros que se especifican en la Ley 51 (diciembre de 2005). La operación respalda el sistema de “doble pilar” aprobado, consistente en i) unas prestaciones acordadas para los trabajadores de 36 años de edad o más en 2006, y ii) un sistema mixto para los trabajadores más jóvenes y los nuevos contratados a partir de 2008. En este último caso, la CSS ofrecerá y asegurará la gestión de cuentas de ahorros individuales. Aun cuando la nueva Ley no ha retrasado la edad de retiro, sí ha impuesto un incremento de cuatro puntos porcentuales en las contribuciones patronales y laborales (hasta el 13,5%) y un incremento de cinco años en la antigüedad requerida (20 años). Debido a estos cambios, se producirá una contribución pública anual al fondo de pensiones que cubra el déficit actuarial, por un importe equivalente a US\$1.500 millones, en términos de valor neto actual.
- 2.9 **Condiciones de política.** En cumplimiento de las condiciones del primer tramo, se aprobó la Ley 51 de 2005, por la que se establece una mayor sostenibilidad

financiera de la CSS a medio plazo. Para el segundo tramo, se publicará en la Gaceta Oficial la normativa de aplicación de la reforma de las pensiones.

### **c. Control del endeudamiento**

- 2.10 **Objetivos.** El objetivo consiste en mejorar la gestión fiscal y de la deuda mediante el establecimiento de normas claras y transparentes, a la vez que se mejora la gestión de activos y pasivos del sector público. La actual Ley de Responsabilidad Fiscal debería modificarse, a fin de aportar una definición más clara de la medida de déficit que se fije como objetivo (el cual deberá calcularse sobre una base acumulativa que excluya a la Autoridad del Canal de Panamá), y a la vez permitir efectuar ajustes que reflejen el carácter cíclico del gasto fiscal. Al mismo tiempo, debería hacerse una evaluación completa tanto de los pasivos como de los activos del sector público, incluyendo en éstos las participaciones en empresas de energía, telecomunicaciones y aeropuertos, así como un amplio fondo fiduciario, con lo que se aseguraría una gestión adecuada de los flujos netos de efectivo por concepto de deuda y actividades de financiamiento.
- 2.11 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** Las autoridades presentarán una propuesta de reforma tendiente a actualizar la Ley de Responsabilidad Fiscal a fin de mejorar su eficacia, según se ha descrito. El resultado final de esta iniciativa se calibrará en función del nivel de déficit del sector público no financiero y de la deuda externa neta. Asimismo, el MEF proporcionará una evaluación de activos y pasivos públicos con recomendaciones acerca del manejo de pasivos y activos del balance general y los flujos de caja del Tesoro.

## **B. Clima de inversiones y adaptación al libre comercio**

- 2.12 Las autoridades panameñas han procurado utilizar las negociaciones de los acuerdos de libre comercio como herramienta para conseguir la apertura de nuevos mercados y atraer la inversión extranjera directa. Dichos acuerdos requieren ajustes en el marco de las políticas internas con objeto de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales mediante mejoras en los ámbitos de i) servicios de infraestructura, ii) formación profesional, iii) competencia en los mercados locales, iv) promoción de las inversiones y las exportaciones, v) innovación y vi) gobernanza y transparencia. Como ya se ha indicado, estos ámbitos, combinados con políticas macroeconómicas apropiadas, potencian las acciones sobre la oferta y contribuyen a optimizar los beneficios de un acceso más amplio al mercado internacional (párrafo 1.15).

### **1. Infraestructura**

- 2.13 **Antecedentes.** En la pasada década se han registrado profundas reformas en el suministro de infraestructuras. La mejora en la cobertura y calidad de los servicios se debió a una mayor participación del sector privado en la construcción, operación y mantenimiento de activos de infraestructura en carreteras, telecomunicaciones, energía, puertos y aeropuertos. La base para la provisión de infraestructuras por el

sector privado fue un marco institucional por el que se creó en 1996 una entidad reguladora pública, seguido del marco jurídico e institucional de participación del sector privado en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, en 1977, y del marco jurídico de concesiones de obras públicas, en 1998<sup>17</sup>. A pesar de estos éxitos, el marco jurídico requerirá nuevas mejoras para responder al incremento del comercio internacional, el impacto potencial de la ampliación del Canal y a expansión del turismo.

- 2.14 **Objetivos:** Estas políticas tienen por objeto la *creación de un clima de inversiones favorable a una mayor participación del sector privado en el suministro de infraestructuras a fin de mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios.*

#### **a. Sector marítimo**

- 2.15 **Objetivos.** Conseguir un aprovechamiento más pleno de las ventajas comparativas de Panamá en el sector marítimo exige adoptar diversas medidas. En primer lugar, es preciso actualizar el marco jurídico para las actividades comerciales con el fin de promover vínculos más sólidos con la economía nacional, impulsar nuevos instrumentos de financiamiento e introducir mejoras del marco jurídico referente a arbitraje y tribunales marítimos con base en normas internacionales. La adopción de normas más claras favorecerá igualmente el desarrollo de nuevas actividades marítimas, como la reparación de buques, que cobrarán creciente importancia conforme el país desarrolle las actividades portuarias y asociadas al Canal. En segundo lugar, el marco jurídico de concesión de puertos y servicios portuarios requiere una actualización, a fin de mejorar la transparencia y eficiencia del proceso.
- 2.16 **Condiciones de política.** Como condición vinculada al segundo tramo, se presentará a la Asamblea un marco jurídico para el desarrollo del sector marítimo que incluirá medidas de apoyo al desarrollo de instrumentos financieros, la expansión de las actividades insignia y la promoción de puertos. Adicionalmente, la AMP elaborará normas que ofrezcan mayor transparencia respecto de las concesiones de instalaciones y servicios en modalidad de operación, administración, mantenimiento y construcción.

#### **b. Aviación**

- 2.17 **Objetivos.** A fin de mejorar las condiciones para la participación privada en el sector aeroportuario, las medidas están dirigidas a: i) actualizar las disposiciones legales con arreglo a las normas internacionales en materia de reglamentación, inspección y operación; ii) determinar los mecanismos necesarios para atraer la inversión privada en los aeropuertos y sus instalaciones, por medio de asociaciones público-privadas; y iii) mantener la calificación de Categoría Uno en cuanto a

---

<sup>17</sup> Ley 26 de 1996, Ley 6 de 1997 y Ley 5 de 1998, respectivamente.

seguridad operativa<sup>18</sup>. Este último objetivo está respaldado por una operación del grupo del BID en materia de seguridad aeroportuaria, que ofrece actividades de formación, modernización institucional y equipamiento con recursos no reembolsables del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (Fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria, TC-02-05-04-0, US\$880.000).

- 2.18 **Condiciones de política.** Para el segundo tramo, se presentarán a la Asamblea enmiendas legales que aseguren la conformidad de las actuales normas de aviación con los parámetros internacionales, determinando las medidas necesarias para actualizar las normas y reglas nacionales.
- 2.19 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** La AAC también identificará medios para ampliar la participación privada en los servicios aeroportuarios a fin de asegurar la seguridad y eficiencia de las operaciones. Además, la AAC confirmará que ha mantenido la seguridad operativa en el nivel requerido para conservar su calificación de Categoría Uno.

### c. Energía

- 2.20 **Objetivos.** Este sector requiere unas normas estratégicas claras que cuenten con el apoyo del sector privado y la sociedad civil. La operación contribuye a la preparación de una estrategia energética nacional basada en el consenso que apoye la participación del sector privado en el suministro y la conservación de la energía. Dicha estrategia incorporará asuntos relacionados con la ampliación de la cobertura —en particular en zonas rurales— mediante la mejora de la eficiencia energética, la promoción de fuentes de energía alternativas y el fomento de la integración con fuentes regionales de suministro eléctrico.
- 2.21 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** Se articulará una estrategia que esboce una aproximación consensuada al desarrollo del sector de la energía. La estrategia se elaborará como parte de una operación del grupo del Banco financiada por el FOMIN (Revisión integral del marco normativo y las políticas del sector energético, PN-M1002, US\$720.000).

## 2. Promoción de la inversión y las exportaciones

- 2.22 **Objetivos.** El objeto de este componente es reforzar la capacidad administrativa del MICI mediante la *creación de un marco institucional reforzado que promueva la inversión extranjera, la exportación de bienes y servicios y la adaptación al libre comercio*. Estas medidas potenciarán la capacidad del MICI para negociar, aplicar y supervisar acuerdos comerciales, gracias a la creación de la oficina del jefe de negociaciones comerciales. Asimismo, el mandato del MICI para la creación de ventanillas únicas para exportaciones y las inversiones adquirirá mayor fuerza legal

---

<sup>18</sup> Desde 2004, la AAC ha recuperado la calificación de Categoría Uno en materia de seguridad operativa, que había perdido en 2001, con ocasión de la pérdida de certificación del país.

y contribuirá a coordinar la simplificación de los procedimientos administrativos con otras entidades gubernamentales. La nueva estructura creará también un mecanismo institucional que dé curso a las denuncias por *dumping* e investigue las medidas de salvaguarda que permiten los acuerdos comerciales bilaterales y la OMC. Con ello se incrementaría la confianza del sector privado en el proceso de apertura de los mercados.

- 2.23 **Condiciones de política.** En el primer tramo, se presentará a aprobación parlamentaria el marco jurídico de reestructuración del MICI, destinado a potenciar sus funciones de promoción de la inversión, las exportaciones y la aplicación de tratados. Para el segundo tramo, se presentarán las normas de aplicación de la organización reestructurada, incluidas las del VICOMEX y sus dependencias. También se completarán las estructuras organizativas y normas de aplicación de los servicios de administración y negociaciones comerciales, incluidas las de una unidad de investigación en materia de dumping y medidas de salvaguardia.
- 2.24 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** El MICI presentará un plan de desarrollo de un programa de medidas complementarias para apoyar la adaptación al comercio internacional (programas de inversión, capacitación, divulgación y reformas legales) a partir de consultas con la sociedad civil y el sector privado.

### **3. Competencia y acceso a los mercados locales**

- 2.25 **Objetivos.** Estas políticas se orientarán a *potenciar la competencia en los mercados mediante una mejor regulación de los mismos y una reducción de las barreras de acceso, en aras de una mayor eficiencia en la producción y el consumo locales*. Uno de los objetivos es reducir las demoras inmotivadas en la creación de empresas, mediante la “apertura rápida” de las mismas tan pronto hayan recibido su licencia comercial o industrial y se haya comprobado que no estén afectadas por ninguna prohibición. Es todavía más importante el “consentimiento tácito” a las empresas en los casos en que los organismos públicos no den una respuesta en un plazo establecido, lo que constituye un medio efectivo de reducir los costos de las empresas más pequeñas, que no pueden permitirse una larga espera antes de comenzar sus operaciones. En términos de regulación de la competencia por la CLICAC, la actual legislación debería actualizarse a fin de hacer más eficaces los procedimientos judiciales, favoreciendo los procedimientos orales y estableciendo límites en los plazos de procedimiento, y aumentando el importe de las posibles multas en relación con el tamaño de la empresa en caso de prácticas monopolísticas absolutas. Además, la autoridad tendrá competencias en la revisión de las barreras legales a la competencia derivadas de los códigos y prácticas del sistema legal de Panamá.
- 2.26 **Condiciones de política.** Para el segundo tramo, las autoridades habrán elaborado y presentado a la Asamblea un marco jurídico que simplifique el proceso de formalización de las empresas que no representen riesgo alguno para la salud y seguridad públicas o el ambiente. Además, las autoridades presentarán una

propuesta de marco jurídico actualizado que rijan el funcionamiento de la CLICAC y garantice su eficacia en el tratamiento de cuestiones de monopolio y de protección del consumidor. El citado marco proporcionará normas para agilizar la revisión de los casos, incluirá en las revisiones de la CLICAC las barreras legales que puedan limitar la competencia y aumentará las multas con miras a una aplicación más efectiva de la ley.

#### **4. Capacitación laboral**

- 2.27 **Objetivos.** Este componente de la operación permitirá *desarrollar una estrategia que promueva la provisión por el sector privado de servicios de formación y que defina el papel del sector público en el establecimiento de normas y reglamentos relativos a la provisión de servicios de formación.* El marco institucional propuesto ayudará a los trabajadores a asumir las exigencias del mercado de trabajo a medida que vayan surgiendo nuevas oportunidades.
- 2.28 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** Las autoridades elaborarán y aprobarán un documento de estrategia en que se establezcan con claridad las funciones de los sectores público y privado en materia de formación, se propongan reformas del actual sistema y medidas para instaurar un sistema que favorezca una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios de formación, con la debida reglamentación y supervisión de las autoridades. El documento esbozará un marco institucional coherente para la utilización de los fondos públicos que se ajuste a las necesidades del sector privado, establezca sistemas de supervisión para asegurar la calidad de la formación y promueva la competencia en la provisión de dichos servicios. El documento será examinado y consensuado por agentes del sector privado y del sector público.

#### **5. Innovación tecnológica**

- 2.29 **Objetivos.** Las medidas que aquí se indican tienen por objeto *promover una estrategia de innovación y adopción de tecnologías centrada en el apoyo a la empresa privada (empresas individuales, conjuntos de empresas y sectores) y una propuesta sobre cambios necesarios en la reglamentación para potenciar el desarrollo del comercio electrónico.* Además de disponer de una estrategia nacional, es preciso contar con planes sectoriales detallados en los sectores de agricultura, biotecnología, comercio electrónico y manufacturas, entre otros, sobre la base de las directrices de la citada estrategia. Además, es preciso desarrollar nuevos mecanismos para proporcionar el soporte técnico y financiero que requiere la adopción de tecnología por parte del sector privado. La operación apoya la asimismo la adaptación del marco jurídico del comercio electrónico, mediante enmiendas a la Ley de Firma Digital. El desarrollo de un sistema de comercio electrónico seguro y avanzado contribuirá a promover las actividades de carga y transporte marítimo y diversos tipos de transacciones seguras de propiedad.

- 2.30 **Condiciones de política.** Para el segundo tramo, se deberán haber enviado a la Asamblea cambios legislativos relacionados con la Ley de Firma Digital a fin de impulsar un mayor uso de medios electrónicos en operaciones comerciales. Para potenciar el desarrollo del comercio electrónico, se debería actualizar el marco legislativo con el fin de aportar más claridad sobre su aplicación a la protección de datos, las multas por actividades ilícitas y la administración de la certificación electrónica.
- 2.31 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** A efectos de la aplicación de la estrategia nacional aprobada, se presentará un plan detallado de ejecución que contenga un calendario e indicadores de control y determine cuáles son las instituciones responsables.

## **6. Gobernanza y transparencia**

- 2.32 **Objetivos.** Este componente pretende *crear un marco jurídico que favorezca la transparencia del sector público y la gobernanza, a fin de reducir los costos y la incertidumbre asociados a las transacciones y mejorar las adquisiciones públicas mediante la utilización de medios electrónicos*. Las autoridades deben revisar el marco jurídico nacional a la luz de sus compromisos internacionales, como por ejemplo la CICC, y realizar las mejoras necesarias. Asimismo, el uso de medios electrónicos para la publicación de avisos de adquisición añadirá una mayor transparencia a las operaciones de adquisición de bienes y servicios al difundir información sobre las mismas.
- 2.33 **Condiciones de política.** Para el primer tramo, el gobierno habrá: i) establecido la CNTC, con su correspondiente Secretaría y presupuesto operativo, y ii) establecido la base jurídica de *PanamaCompra*, que exigirá la publicación en medios electrónicos de toda convocatoria a licitación pública. Para el segundo tramo, la CNTC presentará propuestas sobre cambios jurídicos necesarios para modificar sustancialmente la legislación nacional con arreglo a los compromisos internacionales de Panamá en el marco de la CICC y de la Convención de las Naciones Unidas.
- 2.34 **Compromiso del gobierno en la Carta de Política.** El sistema electrónico de publicación de avisos de licitación pública estará en funcionamiento, y se presentará información sobre el número de avisos publicados.

## **C. Costo y financiamiento**

- 2.35 El monto total de la operación será de US\$100 millones, provenientes del Capital Ordinario del Banco y de la Facilidad Unimonetaria.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Prestatario, garante y organismo ejecutor**

- 3.1 El Gobierno de Panamá será el prestatario. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) será el único organismo responsable ante el Banco, y delegará la supervisión ejecutoria en su Unidad Técnica de Política Pública (UTPP), que actuará en coordinación con otros organismos gubernamentales durante la ejecución.

#### **B. Ejecución y administración del proyecto**

- 3.2 La UTPP tiene una amplia experiencia de trabajo con el Banco en operaciones de préstamo sectoriales, y su personal es competente en temas fiscales, macroeconómicos y de política comercial. Entre sus funciones figurarán i) la supervisión del cumplimiento de las diferentes condiciones, en coordinación con otros ministerios y organismos, ii) la presentación del material necesario para la revisión del Banco previa a los desembolsos de los tramos, y iii) la recopilación y presentación actualizada de los datos de supervisión.
- 3.3 Tal como se describe en el contrato de préstamo, el prestatario es responsable del adecuado mantenimiento de registros contables de los recursos del préstamo, que habrán de depositarse en cuentas separadas. El sistema contable debería proporcionar información suficientemente detallada que permita verificar e identificar el uso de los recursos del programa y demostrar que los fondos no se han utilizado para la adquisición de bienes o servicios no elegibles. Además, el prestatario se compromete a presentar al Banco, a petición de éste, un estado financiero auditado sobre el destino dado a los recursos del préstamo, en el curso de los 90 días siguientes a su solicitud. El sistema contable debería producir en su debido momento estados financieros y otros informes, según se soliciten, y permitir la realización de auditorías. Además, el prestatario colaborará en la provisión de toda asistencia e información necesarias que se le soliciten con el fin de cumplir estos requisitos.
- 3.4 El Consejo de Gabinete, órgano interministerial encabezado por el Ministro de Economía y Finanzas, examinará el material presentado para determinar el cumplimiento de las condiciones de la Matriz de Políticas. El Consejo actúa como núcleo de coordinación de los diferentes ministerios y organismos gubernamentales concernidos, y, por consiguiente, deberá contribuir a asegurar la coherencia entre las medidas y la oportuna ejecución de las mismas.

#### **C. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.5 La presente operación no da lugar a la adquisición de bienes y servicios.

**D. Período de ejecución y calendario de desembolsos**

- 3.6 El préstamo se desembolsará en dos tramos, con arreglo a las condiciones previstas en la Matriz de Políticas, de hasta US\$70 millones y US\$30 millones, respectivamente. Las condiciones del primer tramo ya se han cumplido de conformidad con los medios de verificación, y el desembolso estará condicionado a la aprobación de la operación de préstamo por parte del Directorio. El desembolso del segundo tramo se producirá previsiblemente 18 meses después del desembolso inicial. Los desembolsos se concentran al principio de la operación, debido a la magnitud de las reformas emprendidas hasta el momento y su impacto fiscal, lo que incluye los compromisos fiscales de las autoridades para con la CSS (párrafo 1.12) y la pérdida inicial de ingresos prevista debido a los tratados de libre comercio (párrafo 1.14).

**E. Carta de política**

- 3.7 El Gobierno de Panamá y el Banco han acordado una Carta de política, que presenta la operación en el contexto general de la estrategia económica del gobierno. También se consignan las acciones complementarias con que el gobierno impulsará los objetivos del préstamo en apoyo de reformas de política y que son susceptibles de recibir apoyo mediante un futuro préstamo de cooperación técnica (PN-L1009).

**F. Seguimiento y evaluación**

- 3.8 La UTPP actualizará los indicadores de resultados para el préstamo según se detalla en la Matriz de Resultados. Por otra parte, la UTPP preparará, a solicitud del BID, actualizaciones anuales de estas variables, tal como figuran en conjunto de datos elaborado por el equipo de proyecto y que se incluye en los archivos de RE2/FI2. En general, los datos son de fácil acceso en fuentes públicas, y la UTPP posee el personal y la capacidad necesarios para obtener cualquier otra información que se requiera de los organismos coejecutores. Para los datos sobre uso del comercio electrónico por parte de las empresas, el equipo de proyecto ha recomendado que se prepare una encuesta, mientras que en el caso de los puertos y aeropuertos las autoridades correspondientes proporcionarán los datos una vez hayan determinado los servicios que serán objeto de concesión. Conforme sea necesario, el Banco y el prestatario han acordado utilizar los recursos financieros existentes, o los del préstamo de cooperación técnica previsto (PN-L1009), para asegurar que los indicadores básicos tengan carácter integral y se actualicen periódicamente. Además, se facilita un grupo de *indicadores de seguimiento* que permitirán vigilar la situación del proceso de reformas, determinando las actividades de seguimiento que se prevén en las siguientes etapas, pero no estén incluidas en las condiciones de política de la actual operación. Por otro lado, el prestatario ha convenido en facilitar al Banco la cooperación y asistencia necesarias para cualquier nuevo estudio o evaluación que pueda eventualmente llevarse a cabo.

- 3.9 También se proporciona un conjunto de *indicadores de seguimiento* con el fin de verificar el avance del proceso general de reforma a mediano plazo (Anexo V). Sin embargo, esos indicadores no forman parte de las condiciones de política de la presente operación, sino que reflejan las actividades complementarias de los compromisos del gobierno que se enuncian en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política. Tales actividades comprenden, entre otras, las siguientes: i) revisión de la Ley de Responsabilidad Fiscal; ii) ejecución de un plan para optimizar el uso de activos del sector público en beneficio de la sostenibilidad de la deuda; iii) concesión de puertos y aeropuertos y de los servicios conexos, y iv) reglamentación de la Ley de Firma Digital, el código marítimo y la autoridad de competencia. Los citados indicadores pueden contribuir a orientar la formulación de los componentes de un futuro préstamo de apoyo a reformas de política ya incluido en la estrategia de país.

## **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

### **A. Impacto ambiental**

- 4.1 Dado que la presente operación no financia inversiones, no se prevén impactos ambientales significativos. Podrían producirse, sin embargo, impactos indirectos derivados del apoyo a sectores o instituciones dotados de marcos jurídicos insuficientes en materia ambiental o social. Por esta razón, el equipo del proyecto se ha centrado en la evaluación de esas capacidades en el actual marco jurídico. Éste, en lo que se refiere a la revisión ambiental, es operativo desde 1994 (Ley 30) y ha sido actualizado con el fin de incluir un sistema de clasificación ambiental y procedimientos uniformes de revisión para todos los proyectos. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) lleva a cabo revisiones ambientales para todos los proyectos, tanto públicos como privados, que hayan recibido la calificación de sensibles para el ambiente. Además, todas las evaluaciones de impacto ambiental contienen un plan de gestión ambiental que prevé los impactos potenciales, tanto directos como indirectos, e incluye todos los mecanismos de control necesarios, a la vez que determina las responsabilidades del promotor del proyecto.
- 4.2 Durante la preparación del proyecto, se realizó una revisión preliminar del marco legislativo de los diferentes sectores en que la operación pueda tener alguna repercusión indirecta, especialmente los sectores portuario, aeroportuario y de la energía. El objetivo era asegurar que todo proyecto futuro que pudiera iniciar un promotor público o privado, basándose en las reformas propuestas, esté sujeto a una revisión apropiada y a medidas atenuantes del impacto. En este contexto, la AMP está en proceso de crear una unidad ambiental que sirva como principal asesor en todas las cuestiones ambientales y sociales, con apoyo de la operación PN-0152. La Unidad será responsable de la inclusión, observancia, supervisión y fiscalización de la variable ambiental en todos sus aspectos, con inclusión de toda futura reforma y concesión en el sector. En los sectores de la aviación y la energía no se pudo identificar ningún tipo de riesgos ambientales y sociales durante la preparación del proyecto. No obstante, y como parte de la estrategia ambiental y social de la operación, el Banco pondrá a disposición, durante la ejecución del proyecto, los recursos de la operación PN-L1009 destinados a las actividades necesarias para asegurar la inclusión de cualquier aspecto ambiental o social que fuera necesario.

### **B. Impacto social y beneficios**

- 4.3 Se prevé que las reformas propuestas tendrán un impacto positivo y contribuirán a generar un mayor ingreso y nuevas oportunidades de empleo. La robustez de las políticas macroeconómicas y la mejora del clima de inversiones son elementos fundamentales para facilitar los ajustes económicos asociados al libre comercio. Una mejor gestión fiscal contribuirá a reducir el riesgo crediticio y a mejorar los costos de financiamiento tanto para el gobierno como para el sector privado, lo que reducirá el costo del servicio de la deuda y ampliará el acceso al financiamiento a

largo plazo. Las mejoras del marco jurídico para las infraestructuras atraerán recursos privados y las capacidades de gestión necesarias para ampliar, modernizar y mejorar los servicios portuarios y aeroportuarios. La consecución de un consenso entre los diferentes agentes en relación con las estrategias para la energía, la capacitación y la innovación proporcionará un valioso fundamento para futuras reformas, al incrementar el sentido de identificación de las partes interesadas. Asimismo, una base institucional fuerte que promueva el comercio, garantice la competitividad en los mercados locales y reduzca los costos iniciales de las empresas promoverá mercados más dinámicos. Por último, la transparencia en las adquisiciones gubernamentales y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos no sólo reducirán costos, sino que también potenciarán la credibilidad del sector público en los círculos inversionistas nacionales e internacionales. Todos estos elementos contribuirán conjuntamente a un incremento de la inversión y el comercio y, por consiguiente, al logro de mayores niveles de ingreso de empleo.

- 4.4 No se prevén impactos sociales negativos directos resultantes de las actividades de la operación. El efecto de las reformas del código fiscal potencia en gran parte la equidad, por cuanto imprime mayor transparencia al sistema y suprime las exenciones e incentivos favorables a los deciles superiores de la escala de ingresos (Goodin, 2005). Además, las reformas del sistema de pensiones aseguran que se mantenga la equidad intergeneracional, al permitir que las personas que se acogen al sistema vigente sigan rigiéndose por las antiguas normas y los empleados más jóvenes puedan participar en el sistema mixto. Sin embargo, pueden producirse costos sociales como resultado de los ajustes en la producción y el consumo relacionados con el impacto de una actividad comercial mayor. Las acciones indicadas la operación contribuyen a mitigar dichos costos al favorecer un ajuste económico más adaptable mediante i) el apoyo a la participación privada en las infraestructuras como medio de reducir los costos operativos y mejorar la calidad del servicio, ii) la promoción de un mayor dinamismo de los mercados, iii) el refuerzo de las instituciones que regulan las actividades del mercado, y iv) el fortalecimiento de la gobernanza y transparencia del sector público.
- 4.5 Esta operación no se clasifica como un proyecto de promoción de la equidad social, con arreglo a las metas indicativas dispuestas en el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco (documento AB-1704).

### **C. Riesgos y viabilidad institucional**

- 4.6 La operación entraña varios tipos de riesgos que podrían limitar su efectividad. En primer lugar, el programa de reformas podría perder parte de su apoyo público y sufrir reveses. El eje fundamental de este préstamo y de las actividades conexas consiste en asegurar la continuidad del apoyo público al programa de reformas, estableciendo para ello objetivos inmediatos dentro de un programa a largo plazo. Tal como evidenció la labor anterior relativa al código fiscal y al sistema de pensiones, la contribución técnica del Banco ha sido importante para mantener el dinamismo del proceso de reformas. Además, el Banco tiene previsto consultar con

regularidad al sector privado durante la ejecución, a fin de obtener información sobre el desarrollo de la operación. En segundo lugar, las autoridades pueden fracasar en la aplicación de las siguientes medidas de las políticas puestas en marcha como parte de la operación. El préstamo complementario destinado a la cooperación técnica, ya en preparación, contribuirá a mantener el programa de reformas mediante su labor analítica y sus medidas de promoción del consenso. En tercer lugar, existe un riesgo de que la apertura comercial se retrase. En este sentido, la conclusión de los tratados negociados dependerá de factores que están fuera del control de la presente operación. No obstante, el gobierno se ha manifestado claramente en favor de la apertura comercial, y su apoyo a los acuerdos bilaterales con otros socios comerciales atestiguan de su buena fe.

**Programa para el Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio (PN-0160)**  
**Matriz de Políticas**

Objetivos/Áreas de Intervención	Primer Tramo	Segundo Tramo	Medios de Verificación
<b>I. Marco macroeconómico</b>			
<b>A. Estabilización fiscal:</b> <i>Objetivo: Creación de un marco macroeconómico que propicie una mayor inversión privada y crecimiento económico rápido y sostenible.</i>			
1.Marco macroeconómico conducente a alcanzar los objetivos del Programa	1.a. Marco macroeconómico conducente a alcanzar los objetivos del Programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política Sectorial	1.b. Marco macroeconómico conducente a alcanzar los objetivos del Programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política Sectorial	1.a. & 1.b. Consulta con FMI; Análisis del BID
2.Reducción del déficit fiscal con una ampliación de la base impositiva y control de gastos corrientes	2.a. Aprobado, promulgado y está vigente el marco jurídico adecuado para ampliar la base tributaria y controlar el gasto fiscal (Ley 6 de 2005)	2.b. Preparado un plan de acción para la reestructuración de las instituciones del sector público, según se establece en los requerimientos del artículo 1 de la Ley 6 de 2005	2.a. Ley de Equidad Fiscal, Ley 6, publicada en la Gaceta Oficial 25,232 de 3 de febrero de 2005; Reglamento, Decreto Ejecutivo 143 del 27 de octubre de 2005, publicado en la Gaceta Oficial 25,419 del 1 de noviembre de 2005  2.b. Aprobación por el Consejo de Gabinete
3. Reducciones del déficit de la Caja de Seguro Social (en caja y actuarial)	3.a Aprobado, promulgado y está vigente la reforma al marco jurídico de la Caja de Seguro Social con la finalidad de reducir su déficit actuarial y hacerla sostenible financieramente en el largo plazo (Ley 51 de 2005)	3.b. Aprobado, promulgado y esté vigente la reglamentación del nuevo marco jurídico de la Caja de Seguro Social (Ley 51 de 2005)	3.a. Ley que Reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, Ley 51, publicada en la Gaceta Oficial 25,453 de 28 de diciembre de 2005 3.b. Publicación en la Gaceta Oficial
<b>II. Clima de inversiones y adaptación al libre comercio</b>			
<b>A. Infraestructura</b> <i>Objetivo: Creación de un clima de inversión que propicie una mayor participación del sector privado en la provisión de infraestructura para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios.</i>			
<b>Sector Marítimo</b>			

**Programa para el Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio (PN-0160)**  
**Matriz de Políticas**

<b>Objetivos/Áreas de Intervención</b>	<b>Primer Tramo</b>	<b>Segundo Tramo</b>	<b>Medios de Verificación</b>
<p>1. Creación de un marco legal actualizado para el sector marítimo</p> <p>2. Reducción de barreras para la incorporación del sector privado en inversiones en infraestructura y servicios portuarios</p> <p><b>Sector Aeroportuario</b></p> <p>3. Articulación y ajustes entre las leyes que rigen el sector y las normas internacionales</p>		<p>1. Elaborado un proyecto de reformas al marco jurídico del sector marítimo que incluya, entre otros, temas de financiación naval, capacitación, y abanderamiento</p> <p>2. Aprobado, promulgado y esté vigente la reglamentación para concesiones de la infraestructura y provisión de servicios de puertos marítimos que promueva la transparencia en la participación del sector privado en la operación, administración, mantenimiento y construcción</p> <p>3. Preparado un proyecto de reforma al marco jurídico del sector de transporte aéreo para asegurar la complementariedad y coherencia con la normativa internacional en el sector</p>	<p>1. Presentación de un proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa</p> <p>2. Publicación en la Gaceta Oficial</p> <p>3. Presentación del proyecto de reforma a la Asamblea Legislativa</p>

**Programa para el Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio (PN-0160)**  
**Matriz de Políticas**

Objetivos/Áreas de Intervención	Primer Tramo	Segundo Tramo	Medios de Verificación
<b>II. Clima de inversión y adaptación al libre comercio</b>			
<b>B. Promoción de inversión e exportaciones</b> <i>Objetivo: Un marco institucional mejorado que promueva inversión extranjera y la exportación de bienes y servicios.</i>			
1. Fortalecer al Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) en sus funciones de formulación de políticas públicas	1.a. Presentado una propuesta de reformas al marco jurídico del MICI que prevea, entre otros aspectos, la reorganización de dicho ministerio con la finalidad de fortalecer sus funciones de promoción de exportaciones e inversiones, de negociaciones comerciales, de administración de tratados comerciales y de defensa comercial	1.b. Aprobado, promulgado y vigente la reglamentación y organización administrativa del Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX), incluyendo: (i) la Dirección Nacional de Promoción de la Inversión; (ii) la Dirección Nacional de Promoción de las Exportaciones; y (iii) la Oficina del Jefe de Negociaciones Comerciales Internacionales	1.a. Presentación a la Asamblea Legislativa  1.b. Publicación en la Gaceta Oficial
<b>C. Competencia y formalización en mercados locales</b> <i>Objetivo: Aumento de la competencia en los mercados mediante la reducción de barreras de entrada y mejoras en el marco regulatorio.</i>			
1. Establecer mecanismos transparentes y eficientes para procesos administrativos y judiciales en el tema de regulación de los mercados  2. Reducción de las barreras a la formalización de empresas		1. Preparado un proyecto de reformas al marco jurídico de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Ley 29 de 1996) a fin de aumentar sus atribuciones para asegurar el cumplimiento de sus fallos en materia de protección de consumidores y acciones monopólicas, y para facultarle el análisis de leyes y reglamentos que afectan la competencia en el mercado local  2. Preparado un proyecto de reforma al marco jurídico para la formalización de empresas a fin de simplificar dicho proceso en actividades que no son de alto riesgo público	1. Presentación a la Asamblea Legislativa          2. Presentación a la Asamblea Legislativa

**Programa para el Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio (PN-0160)**  
**Matriz de Políticas**

Objetivos/Áreas de Intervención	Primer Tramo	Segundo Tramo	Medios de Verificación
---------------------------------	--------------	---------------	------------------------

<b>D. Innovación tecnológica</b> <i>Objetivo: Apoyar el desarrollo de un sistema para comercio y transacciones electrónicas eficientes.</i>			
1. Crear un marco legal adecuado para el desarrollo de actividades de comercio y transacciones electrónicas		1.a Preparado una propuesta de modificaciones a la Ley de Firma Digital (la actual Ley 43 de 2001) que: (i) asegure que los estándares de seguridad internacionales sean aplicables, (ii) establezca penalidades, y (iii) indique los roles y funciones de las institucionales que certifican las firmas digitales tanto de empresas como de personas físicas	1.a. Presentación a la Asamblea Legislativa

<b>E. Gobernabilidad y transparencia</b> <i>Objetivo: Crear un marco legal que promueva la gobernabilidad y transparencia en el sector público reduciendo costos de transacción y la inseguridad jurídica</i>			
1. Aumentar la transparencia de las instituciones públicas  2. Aumentar la eficiencia y transparencia en compras del Estado	1.a Creado y esté en funcionamiento la Comisión Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTC)  2.a. Aprobado, promulgado y esté vigente el marco jurídico para el establecimiento de un sistema electrónico de compras de acceso público que mejore la eficiencia y la transparencia de las adquisiciones del sector público	1.b. Presentado un proyecto de reformas del marco jurídico de lucha contra la corrupción con el fin de armonizarlo con los requerimientos en las convenciones internacionales de la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas sobre corrupción	1.a. Decreto Ejecutivo No. 179 del 27 de octubre de 2004 Publicado en la Gaceta Oficial  1.b. Presentación a la Asamblea Legislativa  2.a. Decreto Ejecutivo No. 98 el 2 de septiembre de 2005 Publicado en la Gaceta Oficial

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/\_

Panamá. Préstamo \_\_\_\_/OC-PN a la República de Panamá.  
Programa para el Clima de Inversiones y la Adaptación al Libre Comercio

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa para el clima de inversiones y la adaptación al libre comercio. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$100.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#684634  
PN-0160