

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

**PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD
Y LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA**

PN-L1149

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Galileo Solis (CTI/CPN), Jefe de Equipo; Matteo Grazzi (IFD/CTI), Jefe de Equipo Alterno; Gregorio Arevalo (IFD/CTI); Edwin Goñi (IFD/CTI); Emily Kelly (IFD/CTI); Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Helga Flores (KIC/ICD); Enrique Ignacio Barragan (LEG/SGO); David Ochoa (VPC/FMP); Mariesther Lopez (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PANAMÁ

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del proyecto	Programa de Promoción de la Competitividad y la Diversificación Económica		
Número del proyecto:	PN-L1149		
Equipo de Proyecto:	Galileo Solis (CTI/CPN), Jefe de Equipo; Matteo Grazzi Jefe de Equipo Alterno, Gregorio Arévalo, Edwin Goñi, Emily Kelly (IFD/CTI); Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Helga Flores (KIC/ICD); Enrique Ignacio Barragán (LEG/SGO); David Ochoa (VPC/FMP); Mariesther Lopez (CID/CPN)		
Prestatario:	República de Panamá		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario-CO):	US\$ 100.000.000	
	Total:	US\$ 100.000.000	
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.1, B.2, B.7 y B.13	
	Clasificación:	No aplica	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Situación Macroeconómica.** En los últimos 5 años, Panamá ha continuado la expansión económica iniciada a mediados de la década del 2000, alcanzando un crecimiento promedio anual de 6.52%¹ del PIB. Este crecimiento inició con la expansión del Canal de Panamá en 2006, acompañada de una fuerte inversión pública, lo cual impulsó la inversión privada, especialmente en la construcción, el comercio y los servicios logísticos. Sin embargo, los dos primeros muestran síntomas de agotamiento. Por tanto, para mantener el dinamismo económico se requiere impulsar nuevas actividades donde la innovación, la diversificación y la creatividad tengan mayor protagonismo e impulsar una mayor competitividad del aparato productivo de Panamá, con potencial de generar riqueza, incluso, en los territorios más alejados del canal. (Ver detalles en [Análisis de la Situación de Productividad e Inequidad](#)).
- 2.2 **Desmejoramiento de la Competitividad.** A pesar del crecimiento económico, la posición de competitividad ha desmejorado, reflejándose en un sector exterior con debilidades: importantes déficits en cuenta corriente, escasa exportación de bienes y dualidad entre sectores y territorios. En efecto, ha habido una caída de las exportaciones, las cuales pasaron de representar el 5,4% del PIB en 2007 a 1,7% en 2016. Al mismo tiempo, las reexportaciones de la Zona Libre de Colón han caído más de 20 puntos porcentuales, en el mismo período, mientras que los servicios se han mantenido estables.
- 2.3 En el último quinquenio, Panamá retrocedió 24 posiciones en el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial (FEM), pasando del

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) (2017).

puesto 40 en 2012-2013 al puesto 64 en 2018, manteniéndose detrás de Chile, México, Uruguay, Costa Rica, Colombia y Perú. El ICG destaca que las principales debilidades de Panamá están en los pilares de Instituciones (puesto 83) y adopción de ICT (puesto 81) en la categoría de entorno habilitante; Habilidades (puesto 85) en la categoría de capital humano²; Mercado Laboral (puesto 87) en la categoría de mercados y, dinamismo de negocios (puesto 71) y capacidad de innovación (puesto 66) en la categoría de ecosistema de innovación. Las fortalezas son Salud (puesto 33, medido por expectativa de vida), Sistema Financiero (puesto 41) y la Estabilidad Macroeconómica (puesto 50). En el caso de Panamá, los indicadores mencionados con posición de liderazgo han tenido un proceso de mejora en relación a otras economías. Por el contrario, para los indicadores en los que se enfrentan los principales desafíos, ha habido un proceso de desmejora relativa en el tiempo frente a otras economías, lo que ha restado competitividad al país en el ranking del ICG.

- 2.4 El informe *Doing Business* del Banco Mundial (DB) muestra resultados consistentes con los del ICG, ya que Panamá retrocedió del puesto 61 (2013) al puesto 79 (2018). El DB identifica espacios de reforma, pues destaca que entre los principales obstáculos que impiden la facilidad de hacer negocios se encuentran el pago de impuestos (174), cumplimiento de contratos (148), resolución de la insolvencia (107), protección de inversionistas minoritarios (96), registro de propiedades (83) y manejo de permisos de construcción (88). El mismo informe destaca como fortalezas la obtención de electricidad (18) y el acceso al crédito (29).
- 2.5 **Nuevas áreas con potencial productivo.** Se han identificado potenciales fuentes para aportar al crecimiento económico: (i) la ubicación geográfica ha convertido al país en hub de conectividad aérea, aunada a condiciones climáticas favorables, ecosistemas variados y un área metropolitana que ofrece diversas opciones para el turismo; (ii) se ha convertido en un punto de interconexión digital de cables submarinos que permite al país contar con un ancho de banda de 44.11Kbps, muy por encima de los 18.31Kbps de los países de la OCDE, brindando oportunidades para desarrollar el sector de tecnología de información y comunicaciones (TIC); y (iii) un creciente sector creativo y cultural con el más importante festival de cine³ de la región, el festival de Jazz más reconocido⁴, diversidad cultural y gastronómica.
- 2.6 **Turismo.** Panamá es hoy uno de los más importantes destinos turísticos de América Latina⁵, pero el desarrollo del sector está penalizado por una oferta turística limitada en sus productos y fuertemente concentrada en gran parte en la ciudad de Panamá y en la zona aledaña al canal. Además, entre las principales

² Haussmann et al (2016) indican que, a pesar de los esfuerzos realizados para aumentar la cobertura y los años de escolaridad, la calidad del sistema educativo es insuficiente. Adicionalmente, en la medida que disminuye el ritmo de la construcción (que demanda trabajadores menos calificados), la economía va a demandar trabajadores mejor formados que en la actualidad, son más escasos. El Banco atiende las debilidades relacionadas a Capital Humano con programas en Educación (PN-L1072 y PN-L1143), Mercados Laborales (PN-L1153) e Innovación (PN-L1117).

³ www.iffpanama.org

⁴ www.panamajazzfestival.com

⁵ Según el Índice de Viajes y Turismo del FEM (2017), Panamá se ubica en la 35 posición de 136 países, tercero en América Latina después de México y Brasil.

debilidades identificadas están la falta de iniciativas sistemáticas y coordinadas de promoción turística⁶.

- 2.7 **Sector TIC.** De acuerdo con el Banco Mundial⁷, los beneficios de las tecnologías digitales llegan a toda la economía. Para las empresas, el Internet promueve su inclusión en la economía mundial mediante la expansión del comercio, aumenta la productividad del capital e intensifica la competencia en el mercado, lo cual a su vez propicia la innovación.
- 2.8 De acuerdo al Informe Global de Tecnología de la Información⁸, la situación de Panamá en el mundo digital ha desmejorado en el tiempo⁹ y tiene las fortalezas de: subscriptores de telefonía celular (puesto 14), absorción de tecnología en el sector privado (puesto 34), importancia de la tecnología en la visión del Gobierno (puesto 33); y debilidades en: subscriptores de banda ancha móvil (puesto 87), servicios de gobierno en línea (puesto 85), porcentaje de la población que usan internet (77).
- 2.9 En los últimos años, **las Industrias Culturales y Creativas (ICC)**¹⁰ han ganado reconocimiento globalmente como un sector productivo de alto crecimiento¹¹. En Panamá, datos del INEC (2010) revelan que las ICC generaron US\$797 millones en ingresos¹², con un alto potencial de generación de empleo. Entre 2000 y 2010, el número de personas empleadas registró un crecimiento anual de 1,5% alcanzando 58.142, lo que representa el 3,2% del empleo total en Panamá, superior al generado por actividades financieras (1,6%) y la inmobiliaria (0,5%). A pesar de su potencial, el aprovechamiento de las ICC en Panamá es todavía limitado. Entre los factores que han sido identificados preliminarmente como las causas de esta situación: (i) falta de información y estadísticas¹³; (ii) insuficiente capital humano; (iii) falta de instrumentos de política y debilidad institucional; (iv) falta de coordinación público-privada; (v) producción cultural y creativa limitada; y (vi) insuficiente protección de los derechos de propiedad intelectual.
- 2.10 **Objetivo general.** El objetivo general del programa es promover el crecimiento económico de Panamá. Los objetivos específicos son: (i) mejorar las condiciones de competitividad y (ii) mejorar el impulso a nuevos sectores emergentes que brinden nuevas fuentes de crecimiento de la economía. El programa incluye los siguientes componentes:
- 2.11 **Componente I. Sostenibilidad Macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.

⁶ Plan maestro de turismo sostenible de Panamá 2020.

⁷ Dividendos Digitales (Banco Mundial, 2016).

⁸ *The Global Information Technology Report* (WEF, 2016).

⁹ Panamá pasó del puesto 46 en 2013 al puesto 55 en 2016.

¹⁰ Las ICC son actividades empresariales donde el valor del producto final se debe a su contenido cultural o creativo (Buitrago and Duque, 2013; Benavente y Grazzi, 2017).

¹¹ El valor de las ICC no se limita a la contribución directa del sector en la economía y en la creación de fuentes de trabajo, sino que las ICC también producen externalidades positivas en forma de derrames de conocimiento, producto y red al resto de la economía (Benavente y Grazzi, 2017)

¹² INDESA (2017).

¹³ Esta debilidad está siendo atendida mediante fondos de cooperación técnica PN-T1197.

- 2.12 **Componente II. Promoción de la innovación, la competitividad y un clima favorable a los negocios.** El objetivo del componente es fortalecer la innovación, la competitividad y el clima favorable a los negocios en Panamá. Las reformas incorporadas contribuyen a mantener la posición de competitividad, la modernización del sector financiero y atender la debilidad en innovación regional¹⁴ y la calidad. Al mismo tiempo se apoyará a la digitalización del proceso de permisos de construcción en el Municipio de Panamá y hacer más eficiente la recaudación de impuestos a través del uso de la factura electrónica y mejorar la conectividad entre las instituciones relevantes. Estas reformas contribuyen a mantener fortalecidos los sectores como financiero, construcción y el clima de negocios.
- 2.13 **Componente III. Promoción de una economía más diversificada.** El componente tiene como objetivo promover áreas específicas identificadas con mayor potencial para contribuir a la diversificación de la economía. Estas áreas son: la economía digital, el turismo y las industrias creativas y culturales. Concretamente se busca promover la industria TIC, mejorar el acceso y democratización del Internet, la protección de los datos personales y el uso de la firma digital en el sector público. Adicionalmente, la creación de una institucionalidad que brinde sostenibilidad y continuidad a los esfuerzos de promoción turística de Panamá y conectar la oferta cultural y la demanda del sector turismo. Finalmente, el componente atiende las reformas en las industrias creativas que permitan mejorar la coordinación público-privada, promover las industrias de cine y música, la internacionalización de las industrias creativas panameñas y el fortalecimiento del capital humano para la creatividad y la cultura.
- 2.14 **Alineamiento estratégico.** El programa está alineado con el Plan Estratégico del Gobierno, específicamente con mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente. La operación no está alineada con la Estrategia del Banco con Panamá, pero sí es parte del Programa Operativo del Banco 2019. En cuanto a la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020 (AB-3008), el programa está alineado con los desafíos de productividad e innovación por medio de los objetivos de clima favorable para los negocios y ecosistemas de innovación, y los temas transversales de capacidad institucional y estado de derecho a ser abordados a través de compromisos para crear o fortalecer instituciones de apoyo a las industrias creativas. Finalmente, el programa se enmarca dentro de las dimensiones prioritarias del Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-3).

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Experiencia del Banco en el sector y lecciones aprendidas.** El Banco cuenta con una extensa experiencia en el diseño e implementación de programas de reforma de la competitividad. Entre los programas se pueden mencionar: Programa de Mejora de la Productividad y la Formalización (3326/OC-DR y 4375/OC-DR), Programa de Mejora de la Competitividad (1972/OC-JA; 2297/OC-JA y 3147/OC-JA), Programa de Clima de Negocios e Innovación (3401/OC-SU) y Programa de Mejora de la Productividad y la Competitividad (2325/OC-PE; 2849/OC-PE y 3299/OC-PE). Entre los aprendizajes de estas

¹⁴ Un sistema de innovación regional es el grupo de instituciones que promueven la rápida difusión de conocimiento, habilidades y mejores prácticas en un área geográfica definida dentro de un país.

operaciones, se destacan la necesidad de priorizar las reformas para asegurar la efectividad y relevancia de las intervenciones, y la importancia de combinar reformas de apoyo al clima de negocios, con otras de apoyo al desarrollo empresarial, la innovación y la diversificación productiva. Esto permitirá al Banco brindar al país apoyo y valor agregado en el diseño e implementación del programa propuesto.

- 3.2 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República de Panamá y el OE será el MEF. Para el diseño e implementación de los compromisos de política asociados a esta operación y como contraparte técnica, se ha identificado un equipo integrado por representantes del MEF y el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
- 3.3 La operación está estructurada bajo la modalidad PBP, y corresponde a la primera operación de una serie programática de dos operaciones contractualmente independientes pero técnicamente vinculadas entre sí, en línea con lo estipulado en el documento CS-3633-2 para la preparación e implementación de PBP. La selección de esta modalidad guarda relación con la determinación y capacidad que ha demostrado el gobierno para ejecutar reformas sostenibles y crear las bases para desarrollar áreas que permitan la mejora de la competitividad y la mayor diversificación de la economía. El monto de esta operación se justifica por las necesidades de recursos fiscales y de financiamiento de balanza de pagos que experimenta Panamá. El monto de esta primera operación es de US\$100 millones, con cargo a los recursos de Capital Ordinario del Banco, con un plazo de ejecución de 12 meses. Esta operación cubre el 4,11% de las necesidades de financiamiento del país, que se estiman en US\$2.433 millones para 2019, con base en el Marco Fiscal a Mediano Plazo 2019-2023 (MEF, 2018).
- 3.4 **Monitoreo y Evaluación.** El programa tendrá mecanismos de monitoreo y evaluación para determinar el cumplimiento de los resultados que se establezcan durante el diseño.
- 3.5 **Riesgos.** Se identificaron como riesgos medios la necesidad de establecer una adecuada coordinación entre las instituciones responsables por los compromisos, para garantizar el debido cumplimiento de los acuerdos del programa, y evitar que el número de instituciones responsables en el programa dificulte la recolección de información sobre resultados y la función de seguimiento y monitoreo. Como medida de mitigación, se establecerá un mecanismo de coordinación interinstitucional liderado por el MEF, con el apoyo técnico del Banco.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 **Aspectos Ambientales y Sociales.** De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), no se requiere clasificación de impacto para medio ambiente. No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por tanto, la operación no presenta ningún riesgo de este tipo.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 El Anexo IV presentan los estudios necesarios para la preparación y el Anexo V el cronograma y costos administrativos. Se planea distribuir la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Calidad y Riesgo (QRR) el 30 de mayo 2019; el Borrador de Propuesta de Préstamo al Comité de Políticas

Operativas (OPC) el 17 de julio 2018; y presentar la Propuesta de Préstamo al Directorio Ejecutivo del Banco el 18 de septiembre 2019.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PN-L1149 Competitiveness Promotion and Economy Diversification Program		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13		
Country	Executing Agency	
PANAMA	PN-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Competitiveness, Technology and Innovation Division	INTEGRATED REGIONAL/LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
GALILEO HUMBERTO SOLIS AHUMADA		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$100,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
8 Feb 2019	EMILYKE Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	21 Aug 2017	
QRR (Estimated)		
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments](#)

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

No se prevén impactos ambientales y/o sociales negativos. Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos.

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDIAS AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo general de la operación es promover el crecimiento económico de Panamá a través de la mejora de la competitividad y el impulso a nuevos sectores emergentes que brinden nuevas fuentes de dinamismo a la economía. Los objetivos específicos son: i) mantener un entorno macroeconómico estable; ii) promover la innovación, la competitividad y un clima favorable a los negocios; y iii) promover una economía más diversificada.
- 1.2 En relación a las cuestiones ambientales, esta operación no considera el financiamiento de obras de infraestructura por lo que no ejecutará actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales, por lo que no requiere clasificación de impacto ex ante (directiva B.13) de acuerdo a la Política de Salvaguardia del Medio ambiente (OP-703). Esto es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación basada en políticas, dirigidas a mejorar la eficiencia en la tramitación de proyectos de inversión, resguardando los estándares ambientales y sociales vigentes, como se describe en el Perfil de Proyecto. No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, la operación no presenta ningún riesgo en ese sentido. Consecuentemente, no se considera necesaria la preparación de una evaluación ambiental para el proyecto.
- 1.3 Si durante las siguientes fases de preparación del programa se identifican ajustes en el alcance de la operación, que pudieran presentar cambios en los impactos o su categorización, será coordinado adecuadamente con VPS/ESG.

PANAMÁ

Programa de Promoción de la Competitividad y la Diversificación Económica (PN-L1149) ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL PROPUESTO O COMPLETADO

Temas	Descripción	Fechas Estimadas	Referencias, Enlaces y Archivos Técnicos
Aspectos Técnicos y de Diseño	Plan Estratégico del Gobierno 2015 – 2019.	Disponible	https://www.presidencia.gob.pa/tmp/transparencia/plan_estrategico.pdf
	Diagnóstico de la competitividad e identificación de áreas de reformas.	Marzo 2019	
	A Growth Diagnostic of Panamá.	Disponible	https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/panamama_growth_diagnostics_spanish.pdf
	Panama Complexity Profile.	Disponible	https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/panamama_complexity_wp_324.pdf
	Plan de acción para Industrias Creativas en Panamá-Gerardo Neugovsen, 2017.	Disponible	https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-LON/PN-L1149/15%20LifeCycle%20Milestones/Trabajo%20Sectorial_Plan%20de%20Industrias%20Creativas%20Neugovsen%202017.docx?d=wa3e55225c93f4b9ea8781a1573e877e4

	Industrias Creativas Culturales en Panamá: Diagnóstico del Sector y Relevancia Económica-Indesa, 2017.	Disponible	https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Industrias-creativas-culturales-en-Panam%C3%A1-Diagn%C3%B3stico-del-sector-y-relevancia-econ%C3%B3mica.pdf
	La Economía Naranja en los países de América Latina y el Caribe-Políticas Públicas para una región creativa-Benavente y Grazzi, 2017.	Disponible	https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8550/Políticas-publicas-para-la-creatividad-y-la-innovacion.PDF?sequence=5
	Matrices de políticas, medios de verificación y de resultados. Se adelantarán reuniones con las entidades de gobierno involucradas con el fin de acordar las medidas de política y sus medios de verificación.	Mayo 2019	
	Evaluación Macroeconómica Independiente (IAMC).	Mayo 2019	
Recolección de información y análisis para dar cuenta de resultados	V Encuesta de Percepción Social de la Ciencia y la Tecnología en Panamá.	Disponible	https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/10.3-Encuesta-Percepci%C3%B3n-Social-de-la-Ciencia-y-la-Tecnolog%C3%ADa.pdf

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).