

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD Y MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD, INCLUSIVIDAD Y RESILIENCIA DEL SECTOR TURÍSTICO PANAMEÑO

(PN-L1175)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Olga Gómez García (CSD/RND), Jefa de Equipo; Marion Le Pommellec (RND/CPN) y Ginés Suárez (RND/CES), Jefes de Equipo Alternos; Santiago Bucaram, Carla Portalanza y Yolanda Valle (CSD/RND); Cristina Landázuri (LEG/SGO); Carlos Garcimartin y Menfis Moreno (CID/CPN); Cristina Torres (ORP/EUR); Esperanza González (CSD/CCS); Galileo Solís (IFD/CTI); María Inés Vasquez (IFD/ICS); Emmanuelle Monin (SCL/SPH); Ana Grigera (SCL/GDI); María Teresa Silva (SCL/LMK); Arturo Alarcón (INE/ENE); Jesús Navarrete (CSD/HUD); Leonor Corriols y David Ochoa (VPC/FMP).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| RESUMEN DEL PROYECTO..... | 1 |
| I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS..... | 2 |
| A. Antecedentes, problemática y justificación..... | 2 |
| B. Objetivos, componentes y costo | 22 |
| C. Indicadores clave de resultados..... | 23 |
| II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS | 24 |
| A. Instrumentos de financiamiento | 24 |
| B. Riesgos ambientales y sociales | 25 |
| C. Riesgos fiduciarios..... | 25 |
| D. Otros riesgos y temas clave | 25 |
| III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN..... | 26 |
| A. Resumen de los arreglos de implementación..... | 26 |
| B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados..... | 26 |
| IV. CARTA DE POLÍTICA | 27 |

| ANEXOS | |
|-----------|--|
| Anexo I | Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen |
| Anexo II | Matriz de Política |
| Anexo III | Matriz de Resultados |

| ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER) | |
|---------------------------------------|--|
| EER#1 | Carta de Política |
| EER#2 | Matriz de Medios de Verificación |
| EER#3 | Plan de Monitoreo y Evaluación |

| ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO) | |
|---------------------------------------|---|
| EEO#1 | Referencias Bibliográficas |
| EEO#2 | Glosario |
| EEO#3 | Nota Sectorial de Turismo Panamá |
| EEO#4 | Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá |
| EEO#5 | Marco Institucional de Turismo en Panamá |
| EEO#6 | Relación Elementos de la Intervención con la Alineación Estratégica |

| ABREVIATURAS | |
|--------------|---|
| ATP | Autoridad de Turismo de Panamá |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CC | Cambio Climático |
| CO | Capital Ordinario |
| CT | Competitividad Turística |
| GdP | Gobierno de Panamá |
| MAP | Ministerio de Ambiente de Panamá |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MPAS | Marco de Política Ambiental y Social |
| OE | Organismo Ejecutor |
| PBP | Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Políticas |
| PMTS | Plan Maestro de Turismo Sostenible |
| PNRF | Programa Nacional de Restauración Forestal |
| POD | Propuesta de Desarrollo de la Operación |
| PROMTUR | Fondo de Promoción Turística de Panamá |
| SINAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| SIT | Sistema de Inteligencia Turística |
| ST | Sector Turismo |
| TCI | Turismo-Conservación-Investigación |

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD Y MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD,
INCLUSIVIDAD Y RESILIENCIA DEL SECTOR TURÍSTICO PANAMEÑO
(PN-L1175)

| Términos y Condiciones Financieras | | | | |
|--|---|-----|---|--|
| Prestatario | | | Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a) | |
| República de Panamá | | | Plazo de amortización: | 20 años |
| Organismo Ejecutor | | | Período de desembolso: | 1 año |
| Ministerio de Economía y Finanzas | | | Período de gracia: | 4 años ^(b) |
| Fuente | Monto (US\$) | % | Tasa de interés: | Basada en SOFR |
| BID (Capital Ordinario): | 150.000.000 | 100 | Comisión de crédito: | (c) |
| | | | Comisión de inspección y vigilancia: | (c) |
| Total: | 150.000.000 | 100 | Vida Promedio Ponderada (VPP): | 12 años |
| | | | Moneda de aprobación: | Dólares de los Estados Unidos de América |
| Esquema del Proyecto | | | | |
| Objetivo/descripción del proyecto: Promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá. | | | | |
| La presente operación es el primer préstamo en una serie programática de dos operaciones consecutivas de un solo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente, de conformidad con el documento CS-3633-2, “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización”. | | | | |
| Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: El único desembolso estará condicionado al cumplimiento, por parte del prestatario, de los compromisos de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II) y la Carta de Política (EER#1), y las demás condiciones contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo (§3.2). | | | | |
| Alineación Estratégica | | | | |
| Desafíos ^(d) : | SI <input checked="" type="checkbox"/> | | PI <input checked="" type="checkbox"/> | EI <input checked="" type="checkbox"/> |
| Temas Transversales ^(e) : | GE <input checked="" type="checkbox"/> y DI <input checked="" type="checkbox"/> | | CC <input checked="" type="checkbox"/> y ES <input checked="" type="checkbox"/> | IC <input checked="" type="checkbox"/> |

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés, de productos básicos y de protección contra catástrofes. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GE (Igualdad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Contexto del país.** La marcada desaceleración de la economía panameña tras la conclusión de la expansión del Canal de Panamá enfatizó la necesidad de profundizar la diversificación de la estructura productiva del país. La priorización del desarrollo de nuevas fuentes de crecimiento, atendiendo los criterios de sostenibilidad, inclusión y resiliencia, e implementando acciones dirigidas a promover sectores exportadores con importante efecto multiplicador y capacidad de expandir la huella geográfica del desarrollo socioeconómico, tales como el turismo, pasaron a ser una prioridad nacional (BID, 2021)¹.
- 1.2 Los avances en la implementación de esta estrategia se vieron frenados de manera abrupta por la pandemia COVID-19, siendo el Sector Turismo (ST) uno de los sectores más afectados. En este contexto, en los próximos años, el país deberá balancear la implementación de acciones dirigidas a mitigar los impactos de la crisis con iniciativas dirigidas a mejorar la competitividad estructural a nivel sectorial. Estos esfuerzos deben realizarse teniendo muy presente la creciente amenaza del impacto del Cambio Climático (CC), así como la importancia de lograr una mayor inclusión de las áreas rurales, y de los grupos poblacionales más vulnerables, en este nuevo proceso de desarrollo productivo.
- 1.3 **Turismo y crecimiento económico.** Los beneficios positivos que produce el turismo están ampliamente documentados en la literatura económica (Balaguer y Cantavella-Jordà, 2002; Durbarry, 2004; Nowak et al., 2007; Brida et al., 2008; Katircioglu, 2009a; Kadir y Jusoff, 2010; Brida et al 2014). Los hallazgos empíricos demuestran que el turismo, y particularmente el turismo internacional, impulsa de manera significativa el crecimiento económico. La evidencia también demuestra la magnitud de esta causa-efecto varía considerablemente entre países, destacándose los marcos institucionales y de políticas, especialmente a nivel sectorial, como factores determinantes en la magnitud de esta relación causal (Candias et al., 2010; WEF, 2022; Tang y Tan, 2017).
- 1.4 Para el caso de América Latina y el Caribe, se ha demostrado (Brida et al, 2021) una relación causal positiva y unidireccional del crecimiento económico con el desarrollo turístico en el clúster de turismo de bajo rendimiento, y también una relación causal positiva y bidireccional (crecimiento-turismo-crecimiento) en el caso del clúster turístico de alto rendimiento. En el caso de Panamá, además, una evaluación del impacto del gasto turístico en el crecimiento y en la pobreza a nivel provincia (Klytchnikova y Dorosh, 2012) mostró que el ST tiene grandes efectos multiplicadores en la economía panameña, además de un gran potencial de contribuir, si se impulsan las políticas y el marco de incentivos adecuados, a la reducción de la pobreza y a mejorar las condiciones de vida de los segmentos de población más vulnerables.
- 1.5 **La Competitividad Turística (CT).** La importancia de la CT como factor determinante de la magnitud del crecimiento económico generado por el

¹ Ver listado completo de Referencias Bibliográficas ([EEO#1](#)).

desarrollo turístico ha sido ampliamente demostrada (G.I. Crouch et al., 1999; Enright y Newton, 2004; Bazargani y Kiliç, 2020; Fernandez et al., 2022). Esta importancia ha resultado en un importante esfuerzo por parte de los investigadores turísticos por identificar y dimensionar la importancia de los diferentes factores causales y determinantes de la CT (Pearce, 1997; Kozak y Rimmington, 1999; G.I. Crouch et al., 2000; G.I. Crouch et al., 2001; Alonso, 2010; Abad y Kongmanwatana, 2015). En los últimos 50 años la literatura científica ha venido identificando de manera sistemática la complejidad y carácter poliédrico de la CT, resaltando de manera unánime como esta depende de un rico conjunto de factores y determinantes, entre los que destacan: (i) la calidad y unicidad de los factores de atracción que motivan la visita turística; (ii) el marco de gobernanza y de políticas a nivel general y sectorial; (iii) la infraestructura básica y productiva de los destinos; y (iv) la transversalización de la innovación.

- 1.6 En este sentido, la evidencia nos muestra que para impulsar el crecimiento sostenible del ST es esencial tener en cuenta la naturaleza multidimensional de la CT. La existencia de marcos estratégicos de políticas comprensivos, que guíen y regulen el desarrollo de los destinos, y que impulsen el fortalecimiento y la diversificación de los productos turísticos, es esencial para dotar de dirección y dar forma y estructura al desarrollo turístico (G.I. Crouch et al., 2003). Sin dichos marcos, será cuasi imposible lograr el desarrollo de destinos competitivos y mejorar en paralelo la calidad de vida los residentes y de las comunidades de acogida. Además, la evidencia ha demostrado que la ausencia de estos marcos se suele traducir en un desarrollo espontáneo e inadecuado de la actividad turística, poniendo en riesgo los factores de atracción de los destinos, particularmente los recursos naturales, culturales y patrimoniales; comprometiendo además el medioambiente. El deterioro de algunos de estos elementos es en ocasiones de carácter irreversible; pudiendo comprometer la competitividad sectorial *in aeternum* (Otero, 2007; GIZ, 2013). Adicionalmente, dados los fuertes impactos que se espera genere el CC, la ausencia de marcos de política y regulatorios comprensivos y adecuados, puede suponer una amenaza para la supervivencia de las empresas turísticas, y poner en riesgo la integridad física tanto de los turistas y como de los residentes (CEPAL, 2021; GIZ, 2013).
- 1.7 Las políticas de desarrollo sectorial deben formularse como un sistema integrador de estrategias, planes, instrumentos y mecanismos diseñados para trabajar en conjunto, de modo que se puedan lograr la competitividad y sostenibilidad sectorial. Entre los pilares más fundamentales de estos sistemas se han identificado los siguientes: (i) los marcos normativos dirigidos al ordenamiento de la actividad turística en su conjunto; (ii) los marcos normativos y de políticas dirigidos a la preservación y desarrollo de los recursos turísticos; (iii) la generación de datos y de sistemas de información adecuados que permitan tomar decisiones de política, comerciales² y de inversión eficientes y efectivas; y (iv) las estrategias dirigidas a la creación de productos y experiencias turísticas de calidad (Crouch et al., 2003).
- 1.8 En Panamá, ese sistema integrado se articula a través del Plan Maestro de Turismo Sostenible 2020-2025 (PMTS, [EEO#4](#)), aprobado en septiembre de

² Entre otros, la definición de las estrategias de posicionamiento turístico y de las marcas turísticas.

2020. Este plan, elaborado con la colaboración del Banco, así como de numerosos organismos públicos, organismos internacionales, asociaciones, y representantes del sector privado, establece el “Turismo-Conservación-Investigación” (TCI) como almacén estratégico del turismo panameño para los próximos años. En este sentido, y tal y como recoge el PMTS, el enfoque TCI parte de la premisa de que la calidad y unicidad de los atractivos naturales, culturales y patrimoniales de un destino definen su fortaleza competitiva y, como tales, se han de preservar y tratar de reforzar y mejorar³. La presente operación, tal y como se describirá más adelante, trata de apoyar la implementación de esta visión a través del impulso de medidas de política identificadas como pilares clave de la CT que, además, han sido definidas en el PMTS como prioritarias.

- 1.9 **El Sector Turismo en Panamá.** El turismo representa un importante aporte socioeconómico para Panamá. En 2019, el turismo contribuyó de manera directa a la generación del 5% del Producto Interno Bruto nacional (US\$3.300 millones)⁴. Ese mismo año, el sector generó unos US\$4.500 millones de exportaciones, es decir un 16% de las exportaciones totales del país⁵. Para tomar constancia del importante aporte del sector, cabe destacar que las exportaciones generadas por el gasto de los visitantes internacionales en Panamá son superiores a la suma de las exportaciones del Canal de Panamá y del sector financiero de manera conjunta (Autoridad del Canal de Panamá, 2022; INEC, 2022).
- 1.10 Previo a la pandemia, el turismo generaba unos 140.000 empleos (+8% del empleo total (ATP, 2022a), siendo estos empleos de carácter inclusivo⁶ y predominantemente femeninos. Por ejemplo, las mujeres representan aproximadamente el 60% de la fuerza laboral ocupada en las industrias turísticas de “Hoteles y Restaurantes”, llegando a representar hasta el 75% de la fuerza laboral en algunas provincias y comarcas indígenas (INEC, 2021). Además, en torno a un 60 - 70% de las empresas turísticas de Panamá son lideradas por mujeres (WTTC, 2019; INEC, 2021), una de las mayores tasas a nivel mundial, estando además el sector compuesto por un importante número de micro, pequeñas y medianas empresas (CEPAL, 2021).
- 1.11 Sin embargo, tras haber experimentado tasas de crecimiento de dos dígitos durante varios lustros, durante el periodo 2014-2019 el sector se estancó, muy a pesar de que a nivel mundial el crecimiento sectorial fue muy significativo (WTTC, 2020).

³ Ver anexo sobre el “Marco Institucional”.

⁴ Dato relativo al sector de viajes y turismo. Fuente: Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, por sus siglas en inglés). “2020 Annual Research: Key Highlights”, Londres, Reino Unido, junio 2021 y WTTC Database.

⁵ Las exportaciones totales del sector de viajes y turismo ascienden a unos US\$7.000 millones. El 65% aproximadamente de este importe (US\$4.500 millones) corresponde al gasto de visitantes internacionales y un 35% (US\$2.500) aproximadamente al transporte de pasajeros. Es decir, las exportaciones del sector de viajes y turismo representan entorno al 25% de las exportaciones totales del país (ATP, 2022; INEC, 2022).

⁶ El sector emplea trabajadores de todos los quintiles de renta y perfiles socioeconómicos, siendo un sector que emplea más que el promedio a grupos laboralmente más vulnerables, tales como las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes o los migrantes.

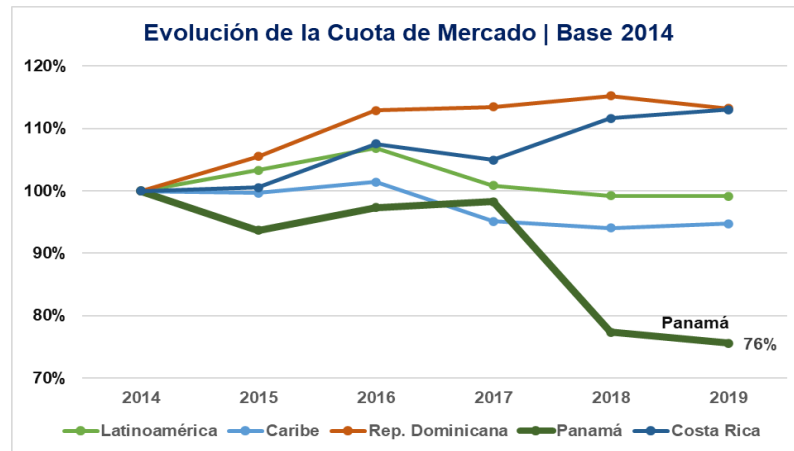
**Tabla 1. Crecimiento promedio del PIB turístico directo
(periodo 2014 -2019)**

| País | Crecimiento Promedio |
|----------------------|----------------------|
| Costa Rica | 4,95% |
| Panamá | 0,36% |
| República Dominicana | 7,08% |
| Latinoamérica | 1,00% |
| El Caribe | 2,73% |
| Las Américas | 2,81% |
| La Unión Europea | 3,23% |
| El Mundo | 4,23% |

Fuente: Datos relativos al sector de viajes y turismo. Base de Datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo. Descarga efectuada en mayo 2020.

- 1.12 Otro dato significativo es que, por primera vez en muchos años, en 2019 el gasto promedio por turista internacional se contrajo. Además, ese mismo año, el número de visitantes internacionales y los niveles de ocupación hotelera estuvieron por debajo de los del año 2015 (ICEX, 2020), presentando el sector retos estructurales que han resultado en una pérdida paulatina de cuota en el mercado turístico internacional⁷.

Gráfico 1. Cuota de mercado del turismo internacional



Fuente: Cálculos propios con datos de la base de datos del Consejo de Viajes y Turismo.

- 1.13 **Impacto de la COVID-19 en el turismo.** Sumado a lo anterior, las medidas adoptadas para contener la pandemia supusieron un importante freno para el crecimiento del turismo a nivel mundial, afectando la pandemia especialmente al sector turístico panameño. En los años 2020 y 2021 las llegadas por turismo internacional en Panamá se redujeron un 76,4% y 64,9% respecto a 2019, lo que resultó en una contracción de los ingresos por turismo internacional del 75,3% en 2021 (UNWTO, 2021) y del 53,4% en 2022 (UNWTO, 2022). El impacto de la COVID-19 ha supuesto un desafío sin precedentes para el sector turístico panameño, agregando nuevos retos a los previamente existentes.

⁷ La cuota de mercado es igual al gasto turístico de los visitantes internacionales en el destino de referencia sobre el gasto turístico de los visitantes internacionales a nivel mundial.

- 1.14 **Marco institucional del ST en Panamá.** La Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), ente rector a nivel sectorial, tiene entre sus funciones las de planificar, diseñar y desarrollar la política nacional de turismo del país, incluyendo el desarrollo de productos turísticos, y la promoción turística a nivel nacional e internacional. Otros organismos relevantes a nivel sectorial son el Fondo de Promoción Turística de Panamá (PROMTUR), creado en el año 2017⁸, que funge como organización de mercadeo de destino con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía, y cuya principal función es la promoción y comercialización internacional del destino Panamá. Asimismo, Panamá cuenta con un Consejo Nacional de Turismo, el cual es un organismo con participación público-privada, concebido con el propósito, entre otros aspectos, de ofrecer dirección y asesoramiento a la ATP en materia de las políticas, líneas de acción, y proyectos. Finalmente, en 2019 se creó y puso en funcionamiento el Gabinete Turístico, concebido como una “estructura político-administrativa interinstitucional” con el propósito de asegurar la competitividad del destino Panamá mediante la coordinación de las acciones prioritarias y tareas principales en las instituciones del gobierno central y de servicios públicos y privados relacionados con el desarrollo del turismo.
- 1.15 **Retos estructurales del ST en Panamá.** El país cuenta con importantes atractivos turísticos, principalmente relacionados con recursos naturales y culturales, que son la base de un sector turístico emergente. A pesar del alto potencial turístico de las zonas que concentran este tipo de recursos, el país no ha logrado casi atraer inversiones turísticas significativas fuera de la provincia de Panamá. Más del 50% de alojamientos turísticos del país se encuentran situados en la Ciudad de Panamá y Chiriquí, concentrando la provincia de Panamá cerca del 60% de las habitaciones disponibles a nivel nacional (ATP, 2020).



Fuente: Datos de la ATP 2021. Gráfico elaborado con la herramienta de visualización de datos en desarrollo.

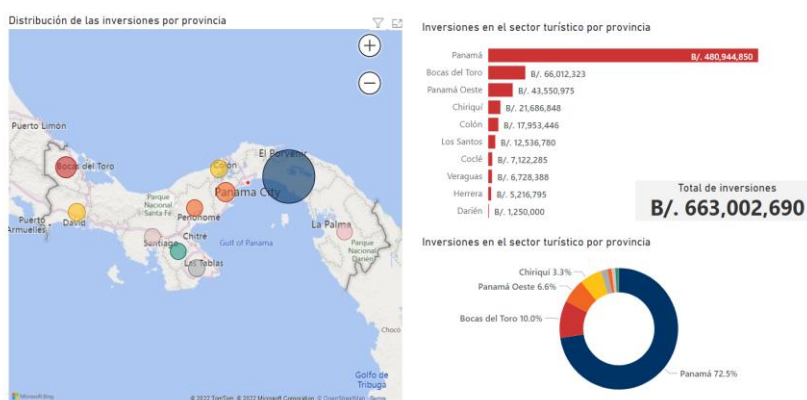
- 1.16 La hiper-concentración de la actividad turística, y la falta de inversión pública y privada para el mejoramiento de la oferta turística en el resto de los destinos, es

⁸ PROMTUR fue creado bajo la Ley 9 del 14 de marzo de 2017 y modificado por la Ley 58 de 2018 que le otorga personería jurídica, patrimonio propio y autonomía. La operatividad de la organización de mercadeo de destino (DMO) inició en agosto del 2019 cuando recibió los primeros fondos para su debida puesta en marcha.

un factor que ha afectado negativamente a la competitividad de Panamá⁹. Las carencias de infraestructura de transporte, que conecten adecuadamente los destinos fuera de la provincia de Panamá; las carencias en materia de agua y saneamiento o de gestión de residuos sólidos, que permitan la expansión de la actividad turística con sostenibilidad, particularmente en las comarcas indígenas y en las provincias sin capitalidad; son algunas de las causas que se han identificado como barreras al desarrollo del turismo fuera de la provincia de Panamá (WEF, 2019; BID, 2021)¹⁰.

- 1.17 Además, estando la mayor parte de la oferta turística concentrada en un entorno urbano, existe la necesidad de impulsar la creación de nuevos productos turísticos basados en el importante capital natural, patrimonial y cultural del resto del país, con el objetivo de aportar a la diversificación del portafolio turístico, fortalecer la capacidad de atracción de nuevos mercados de turismo receptivo y nacional, y reforzar la alineación de la oferta turística panameña con las tendencias de la demanda postpandemia, que apuntan hacia un fuerte crecimiento del turismo de naturaleza y bienestar, así como a la expansión de los segmentos de demanda ligados a la cultura y al patrimonio como factores de atracción prioritarios (BID, 2022a).

Gráfico 3. Inversiones en alojamientos turísticos por provincia. Periodo 2015 – 2019.



Fuente: Datos de la ATP 2021 sobre inversiones privadas en alojamientos turísticos. Gráficos elaborados con la herramienta de visualización de datos en desarrollo.

- 1.18 Otros factores que estarían contribuyendo a la pérdida de CT de Panamá están relacionados con las áreas de política y de gobernanza sectorial. El gasto turístico público del país ha sido inconsistente, concentrándose en la Provincia de Panamá,

⁹ La falta de servicios, infraestructura y equipamiento turístico adecuado es un desafío para el desarrollo de la actividad turística del país (BID, 2019).

¹⁰ En el reporte de competitividad en materia turística del Foro Mundial de Competitividad del año 2019, Panamá se situó en la posición 80 y 73 de un total de 140 países en lo que a densidad de carreteras y densidad de carreteras pavimentadas se refiere, y en la posición 72 en materia tratamiento de aguas residuales (WEF, 2019). Tal y como recoge la nota sectorial de infraestructura que informó la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021-2024, “existe una fuerte disparidad entre la zona central y las provincias del interior, [...] sólo 4 de las 12 provincias tienen más del 30% de la red asfaltada, y en el caso de las comarcas indígenas este valor no supera el 2% del total [...] dejando algunas zonas en relativo aislamiento con el resto del país y limitando el acceso de la población rural a los servicios básicos y afectando además el desarrollo del sector agropecuario y turístico”. Estas carencias, las cuales “se explican en parte por la insuficiente asignación de recursos para su planificación y mantenimiento, así como a debilidades institucionales” (ibidem) limitan importantemente el desarrollo sectorial”.

sin poder asentarse, debido a la falta de un sistema de inteligencia turístico comprensivo, en datos estadísticos y análisis suficientemente granulares y profundos que guíen la inversión y asignación de los recursos¹¹. De este modo, el gasto público turístico ha tenido una alta variabilidad, y se ha visto fuertemente afectado por los shocks externos, habiendo sido importantemente reducido durante los periodos de crisis, mucho más que proporcional que el gasto público en otros rubros o sectores, so pena de la importancia económica del sector. El presupuesto devengado de inversión de la ATP¹² pasó de ser de US\$15,2 millones en 2008 a US\$7,6 millones en 2009. Durante la crisis del COVID, la caída fue considerablemente más abrupta. De los US\$91,0 millones de presupuesto devengado en 2019 se pasó a un presupuesto devengado de US\$35,5 y US\$24,6 millones en 2020 y 2021 respectivamente.

- 1.19 Adicionalmente, es relevante destacar que de los US\$24,6 millones de presupuesto de inversión devengados en 2021, un 62% se destinó al Centro de Convenciones Internacional Amador, sito en Ciudad de Panamá. Sobre el presupuesto devengado hasta el 31 de julio de 2022, el gasto público destinado al Centro de Convenciones representa un 80% del presupuesto de inversión devengando por la ATP, frente al 8,8% que representa el presupuesto devengado para la implementación del PROMTUR, cuyo presupuesto asignado, se estableció en un máximo de US\$1,5 millones para el conjunto del ejercicio fiscal 2022. El artículo 2 de la Ley que regula el PROMTUR establece que: “Los aportes [a PROMTUR] serán por el monto anual de veinte millones de balboas (B/.20,000,000.00) y tendrán como fuente principal, pero no exclusiva, la partida o partidas presupuestarias de la ATP destinadas a sufragar los gastos de publicidad.”
- 1.20 En este sentido, se debe enfatizar que la evidencia empírica ha demostrado ampliamente que un Sistema de Inteligencia Turística (SIT) deficitario dificulta la planificación comprensiva de los destinos, la identificación de mercados objetivos clave, así como el diseño de estrategias de promoción y de desarrollo de productos basadas en las necesidades de la demanda¹³ y oferta actuales y potenciales (Petrović & Papachashvili 2021; Mariani et al. 2021; Casado-Aranda et al. 2022). La identificación de los segmentos de mercado de mayor valor agregado, y con mayor potencial de crecimiento, el análisis de sus preferencias de manera granular y diferenciada, el análisis de la oferta turística y su desempeño a nivel de destino, el análisis de los patrones de consumo y de la huella geográfica turística en el territorio, son elementos esenciales para impulsar la CT (Stylos et al., 2021). Este tipo de análisis se han demostrado además esenciales para la preservación del capital natural, tanto vía la selección de segmentos de demanda objetivo con patrones de consumo menos perjudiciales para el capital

¹¹ En el reporte de competitividad turística del Foro Mundial de Competitividad del año 2019, Panamá se situó en la posición 65 de un total de 140 países, en lo que a datos y estadísticas sectoriales se refiere, en la posición 72 en materia de efectividad de su gasto en promoción turística y en la posición 67 en relación con la efectividad de su estrategia de marca turística (WEF, 2019).

¹² U organismo equivalente previo a la constitución de esta.

¹³ La ATP reconoce que “una de las reclamaciones más intensamente repetidas por los miembros del sector turístico consultados para la redacción de este Diagnóstico [el Plan Maestro de Turismo Sostenible] tiene que ver con la carencia de información estadística fiable y relevante que permita definir (entre otras cosas) al cliente actual y, sobre esas definiciones, tomar decisiones de inversión, marketing, etc. Esta carencia se refiere tanto al turista internacional recibido en el país como al turista interno (los panameños viajando por su país)” (ATP, 2020).

natural, como a través de un mejor manejo de la capacidad de carga, de una reducción de la estacionalización de los destinos, de una mejor planificación de la infraestructura necesaria para impulsar un modelo de desarrollo turístico sostenible (Gerry et al., 2015).

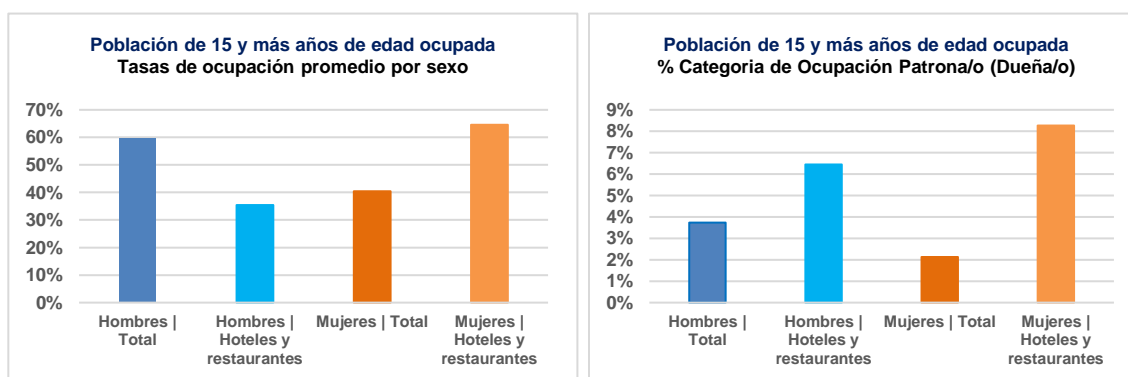
- 1.21 El turismo requiere con urgencia de nuevos instrumentos de análisis y evaluación, así como de un mejor uso de las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para medir, analizar, y estudiar la demanda y oferta sectoriales de manera oportuna (Petrović et al., 2021). Panamá no cuenta actualmente con este tipo de instrumentos, los cuales son necesarios para diseñar e implementar estrategias de desarrollo turístico efectivas y costo-eficientes; viabilizando, además, una mejor gestión de los flujos turísticos en los ecosistemas vulnerables, una mejor gestión de la estacionalidad sectorial o de las estrategias de promoción e inversión (BID, 2022). Además, establecer metodologías de obtención, procesamiento, y publicación de la información de manera actualizada, favorecerá el fortalecimiento de la gestión turística a nivel local, y contribuirá a impulsar el impacto socioeconómico de la inversión privada, así como la productividad sectorial en general (CEPAL, 2007)¹⁴. Además, un SIT comprensivo permitirá una mejor adecuación de los marcos de gobernanza y regulatorios a las nuevas realidades sectoriales, fortaleciendo los procesos de toma de decisiones en los diferentes ámbitos de la política pública. Por todo ello, la implementación efectiva de un SIT, como soporte de la toma de decisiones en materia de políticas públicas y de priorización de la inversión pública y privada, se destaca también como un aspecto esencial a abordar en el PMTS.
- 1.22 Relacionado con lo anterior, el impulso del reconocimiento del patrimonio inmaterial y material del país, y la adecuación del marco legal para el desarrollo y promoción de nuevos productos turísticos, debería ser una prioridad. Entre otros, destacan el turismo indígena, el agroturismo¹⁵ y el turismo cultural. Este tipo de productos se ha demostrado coadyuvan a impulsar el efecto multiplicador a nivel sectorial, así como a desestacionalizar los destinos turísticos y alargar la estancia media (OECD, 2015; Roman et al., 2020; Hannonen, 2020; Loryn, 2022). Para su desarrollo, se deben impulsar estrategias comprensivas de producto que coordinen de manera integral y temporánea los factores críticos de demanda y oferta que permitan su desarrollo (Ritchie, 2003; Wijayanti & Dewi, 2016).
- 1.23 Adicionalmente, en materia de empleo turístico, se deben abordar medidas para profundizar en la identificación y atención de las brechas por género y por etnicidad; de cara a construir estrategias comprensivas dirigidas a impulsar la

¹⁴ Tal y como recoge el estudio de CEPAL “Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe” (2007) todos los factores críticos para determinar la selección de un país o ciudad a la hora de efectuar una inversión dependen de la disponibilidad de información, siendo un punto muy relevante la información relativa al “Acceso a consumidores”. Asimismo, numerosos estudios han mostrado la relación causal negativa entre la incertidumbre y la inversión privada. El desarrollo de datos y análisis de calidad se espera contribuya a disminuir la incertidumbre sectorial y, con ello, a apoyar el impulso de la inversión privada.

¹⁵ En este producto turístico se espera desarrollar con pertinencia cultural y en coordinación con las estrategias de turismo indígena y turismo comunitario.

inclusión de los pueblos indígenas y la igualdad de género¹⁶ a nivel sectorial. La tasa de ocupación de las mujeres a nivel nacional se sitúa en el 40%; sin embargo, las mujeres representan el 65% de la población ocupada en las industrias turísticas de hoteles y restaurantes. Además, si el promedio nacional de la tasa de patronos de empresas es más del triple que el de patronas de empresa, en el caso de las industrias de hoteles y restaurantes la tasa de patronas de empresa es un tercio superior a la de patronos de empresas, y cuatro veces superior a la tasa de patronas de empresa a nivel nacional. En las comarcas, esta tasa asciende al 23% en el caso de los hoteles y restaurantes, siendo la tasa promedio de mujeres que son patronas y que residen en las comarcas indígenas del 0,5% a nivel general.

Gráficos 4 y 5. Tasas de ocupación y Tasas de Categoría de Ocupación



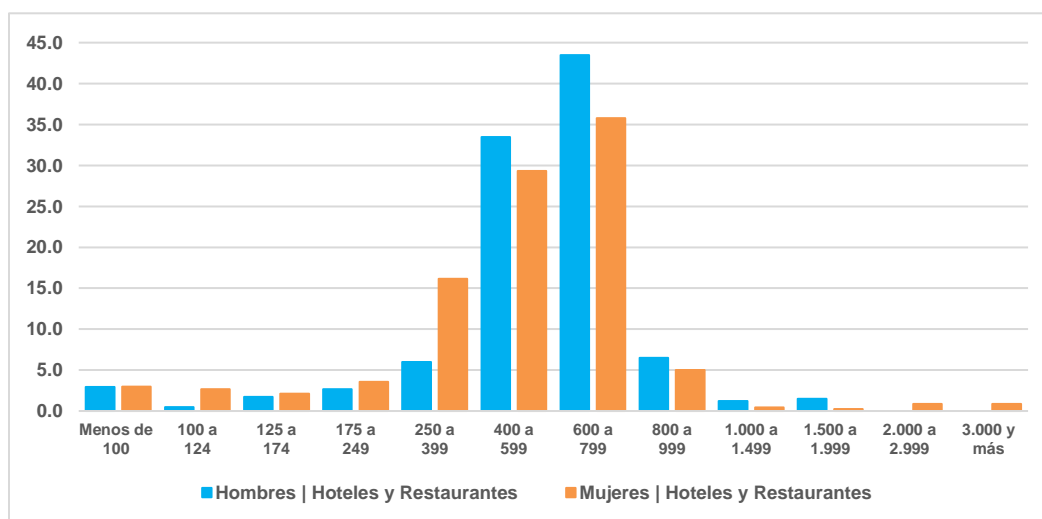
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, "Encuesta de Mercado Laboral. Octubre 2021".

- 1.24 Sin embargo, existen brechas de información que nos impiden entender plenamente qué representan estos datos. Por ejemplo, las mayores tasas en categorías de "Trabajador por cuenta propia" y "Patrono/a (dueño/a)" son comunes en el ST, pero en los países en los que hay datos sobre salarios promedio y formalidad por sexo se muestra una mayor precariedad entre las empresas cuyas dueñas son mujeres y entre las mujeres ocupadas (WTTC, 2019). Además, las mujeres suelen estar infrarrepresentadas en los cargos directivos cuando trabajan por cuenta ajena. En el caso de Panamá, al analizar los salarios promedio de los empleados/as del sector, observamos que la brecha salarial de género en las industrias de los hoteles y restaurantes es superior al promedio nacional. De este modo, la distribución porcentual por salario devengado muestra que, aunque el salario moda es el mismo para ambos (de entre 600 a 799 US\$), un 27,4% de las mujeres tiene un salario mensual inferior a 399 US\$, frente a un 13,9% de los hombres. Parte de esta diferencia proviene de que las mujeres

¹⁶ A pesar de la preponderancia femenina en el sector, los puestos de dirección y liderazgo siguen mayoritariamente ostentados por hombres y existe una alta segregación ocupacional en los puestos peor remunerados. Estudios de la OIT evidencian que las mujeres "suelen estar representadas en posiciones de menor remuneración y especialización, en particular en posiciones de limpieza, atención al cliente y gestión interna" (OIT, 2013). Se estima asimismo que las mujeres ostentan entre un 25% y un 33% de los puestos de liderazgo a nivel mundial, siendo las industrias de restauración y agencias de viaje las que sufren de una mayor desigualdad laboral. Cabe destacar, no obstante, que el promedio de posiciones de liderazgo para el resto de los sectores es incluso menor, posicionándose el ST el tercero en la clasificación mundial en materia de mujeres que dirigen o lideran en términos relativos (WTTC, 2019) (BID, 2020).

trabajan más a nivel parcial¹⁷, siendo la tasa de trabajo parcial de las mujeres mucho mayor en los “Hoteles y Restaurantes” que el promedio nacional (un 25% frente a un 17%). Esta mayor tasa de trabajo a tiempo parcial es especialmente elevada en las comarcas indígenas, o en las provincias con donde un % sustantivo de la población es indígena. Por ejemplo, en Bocas del Toro, la tasa de temporalidad de las mujeres que trabajan en los “Hoteles y Restaurantes” es de casi el 60% (INEC,2021).

Gráfico 6. Distribución porcentual de los/as empleados/as por salario mensual devengado (en USD)



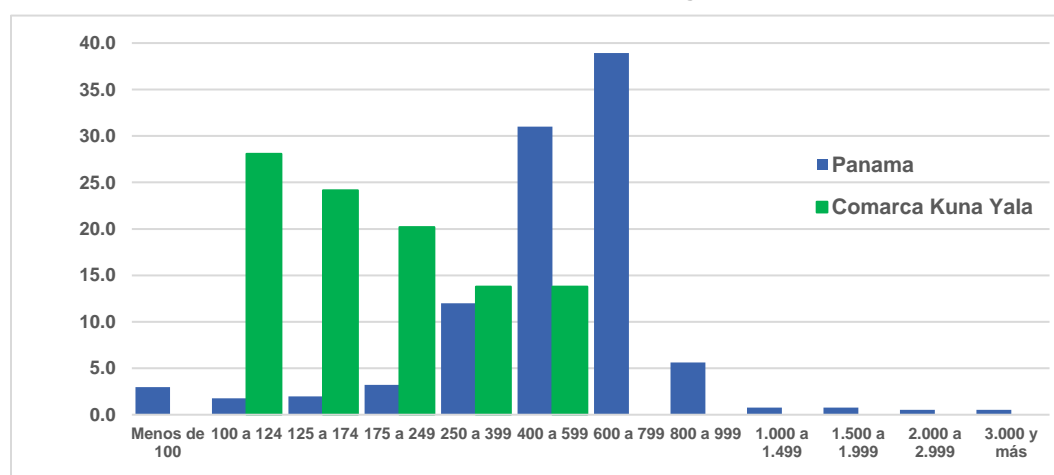
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, “Encuesta de Mercado Laboral. Octubre 2021”.

- 1.25 Adicionalmente, y a pesar de que las comarcas tienen un gran potencial turístico debido a su importante riqueza natural, cultural y patrimonial, el 66% de la población indígena en Panamá está ocupada en el sector agrícola. La tasa de ocupados en hoteles y restaurantes en las comarcas es inferior al 1% (en concreto, un 0,8%), mientras que la media nacional se sitúa cerca del 6%. El ST ha demostrado que tiene un alto potencial para impulsar estrategias de reducción de pobreza de manera efectiva (UNWTO, 2013; Croes et al., 2015), habiendo además evidencia específica en el caso de Panamá (Klytchnikova y Dorosh, 2012). En este sentido, el impulso del turismo indígena anteriormente mencionado, basado en una estrategia comprensiva que identifique las principales brechas a atender de los pilares claves de la competitividad turística (gobernanza, inteligencia turística, producto, infraestructura, innovación) en coordinación con los órganos de representación indígena del país, podrá ser un elemento esencial para reducir la pobreza y la inequidad en Panamá, e impulsar el desarrollo sectorial en general.
- 1.26 Esta estrategia, además de ser diseñada e implementada con pertinencia cultural, deberá identificar las brechas en materia laboral en general, y salarial en particular, e impulsar un plan de acción para revertirlas. Las brechas por etnicidad son muy pronunciadas para el conjunto de los sectores económicos, pero son

¹⁷ Se considera trabajo parcial menos de 40 horas de trabajo semanales. Un 16% de las mujeres que trabajan en “Hoteles y Restaurantes” trabajan menos de 25 horas semanales.

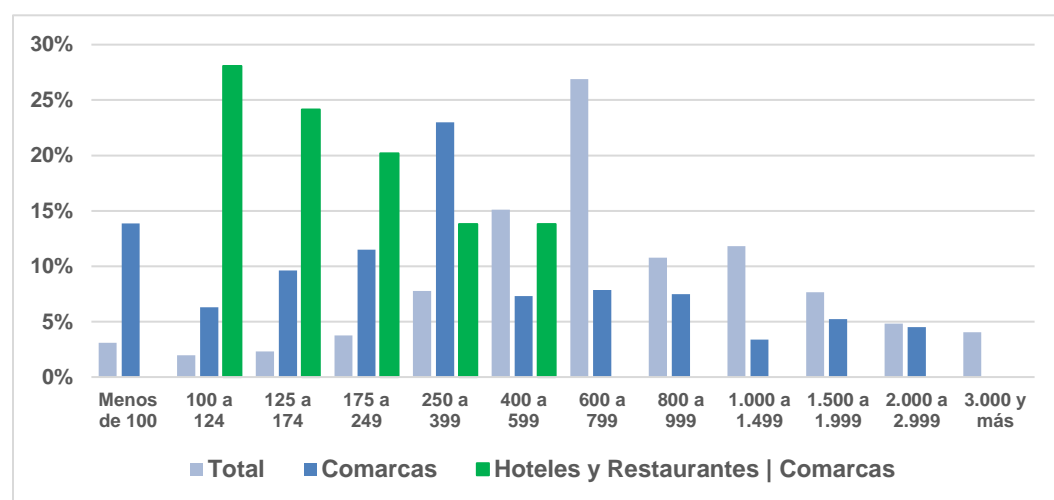
especialmente significativas para el caso de los hoteles y restaurantes. El gráfico 7, por ejemplo, nos muestra el gap existente entre la Comarca Kuna Yala y el promedio nacional en la distribución porcentual de los salarios devengados en las industrias turísticas de los hoteles y restaurantes. La moda en la mencionada comarca es de “100 a 124” USD, frente a los “600-799” USD del promedio nacional¹⁸.

Gráfico 7. Distribución porcentual de los/as empleados/as de hoteles y restaurantes por salario mensual devengado (en USD)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, “Encuesta de Mercado Laboral. Octubre 2021”.

Gráfico 8. Distribución porcentual de los empleados/as de hoteles y restaurantes por salario mensual devengado (en USD)



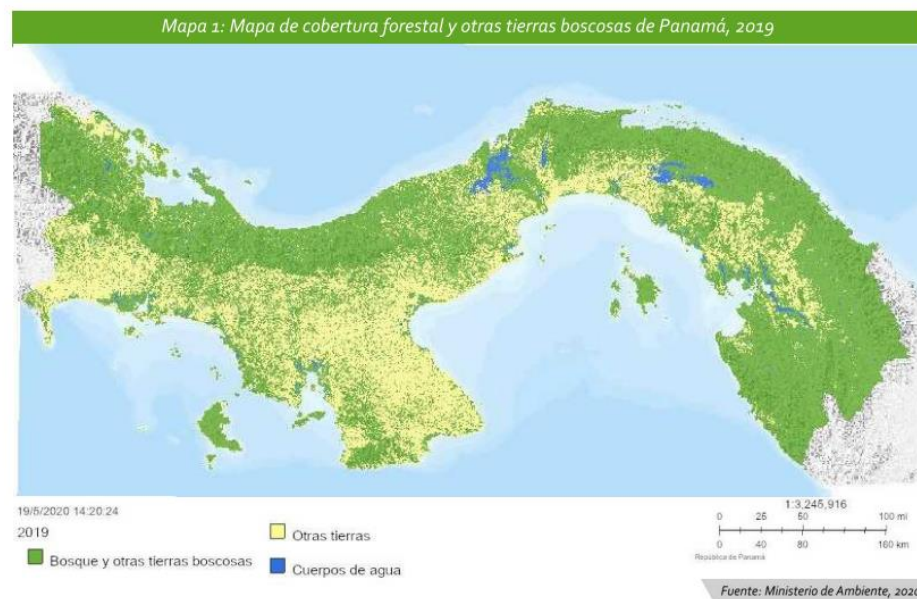
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, “Encuesta de Mercado Laboral. Octubre 2021”.

1.27 Además de todos los temas anteriormente mencionados, un elemento esencial para el impulso de la CT en Panamá es la preservación y el fortalecimiento del

¹⁸ Los datos de la “Encuesta del Mercado Laboral” (INEC, 2021) se reportan en Balboas en su fuente original. Esta importante brecha se explica parcialmente por la mayor tasa de empleo parcial en la Comarca, por lo que se deben identificar el conjunto de factores y determinantes de la misma para tratar de revertirla.

importante y distintivo capital natural del país. Panamá cuenta con un capital natural único, el cual tiene un gran potencial para ser la base de una actividad turística pujante. En primer lugar, el país se sitúa entre los países con mayor diversidad del planeta por metro cuadrado, siendo el hogar de aproximadamente el 3,4% de las especies de anfibios del mundo, del 2,3% de sus especies de reptiles, del 9,0% de las especies de aves, del 4,8% de las especies de mamíferos y de un 3,3% de las especies de plantas conocidas¹⁹.

- 1.28 A nivel terrestre, el territorio panameño se compone de un 68% de bosques y otras tierras boscosas, situándose el 32% de los bosques del país en áreas comarcales. El 43% de los bosques se encuentra bajo la protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MAP, 2021). Además, el país cuenta con más de 165.000 hectáreas de manglares, distribuidos entre el litoral Caribe (92,7%) y el litoral Pacífico (7,3%) (CEPAL, 2020). Según el Atlas Mundial de los Manglares (ITTO, 2017), Panamá cuenta con la mayor variedad de especies de mangle del continente americano. En concreto, en Panamá se han reportado 12 de las 65 especies puras identificadas en el mundo. Panamá cuenta asimismo con una extensión total de 770 kilómetros cuadrados de arrecifes de coral, 754 kilómetros ubicados en el Mar Caribe y 16 kilómetros en el Océano Pacífico. El 81% de los arrecifes de coral del Caribe panameño se encuentran en la comarca indígena Guna Yala. Los bosques, los manglares, y los arrecifes de coral son elementos esenciales para la preservación de la biodiversidad²⁰.



- 1.29 La biodiversidad, y el capital natural en general, son vitales para el turismo (UNWTO, 2013). El posicionamiento de la biodiversidad como factor de atracción

¹⁹ Panamá representa el 0,05% de la superficie terrestre del planeta y 0,28% de la superficie acuática. El país cuenta con 1.300 especies endémicas, de las cuales 1.176 son plantas, 49 son anfibios, 33 son reptiles, 8 son aves, 16 son mamíferos y 64 son peces de agua dulce.

²⁰ Además, tanto los bosques como los manglares son elementos indispensables para poder implementar con éxito las estrategias de neutralidad de carbono con las que se ha comprometido el país.

clave para los turistas, y como elemento clave articulador para la CT²¹, ha sido ampliamente documentado (UNWTO, 2013; Freytag y Vietze, 2006; Buckley, 2002). Las costas, montañas, océanos, ríos, bosques, así como la flora y fauna asociada a los mismos, son grandes atractivos para los turistas de todo el mundo. La competitividad de cuasi todos los tipos de turismo está fuertemente correlacionada con las oportunidades recreativas que brindan los ecosistemas y los entornos naturales de los destinos. La biodiversidad y el medio ambiente contribuyen significativamente a la capacidad de atracción de los destinos, y a la calidad que los turistas perciben de los mismos; siendo el pilar central de la visita turística en el caso del ecoturismo y del turismo de naturaleza, así como de una gran parte de otros modos de turismo, tales como el turismo de aventura o el turismo de bienestar. Los elementos relacionados con la biodiversidad que la literatura económica ha destacado como los principales factores de atracción para el desarrollo del ST son los arrecifes de coral, las selvas tropicales, los cetáceos, los pájaros, las flores silvestres, y las rarezas biológicas.

- 1.30 Además, varios autores han demostrado que el turismo ayuda a conservar la biodiversidad. No obstante, estos mismos autores establecen que si no existen sistemas legales y marcos jurídicos y de políticas sólidos y adecuados, particularmente en lo relativo al desarrollo y asignación del uso de la tierra, a la identificación, impulso y protección de las áreas protegidas, o marcos regulatorios sólidos que contribuyan a delimitar el uso y disfrute de los recursos naturales en general (i.e.; avistamiento de cetáceos, de pájaros, senderismo, etc.), esta relación positiva puede ponerse en riesgo (Buckley, 2002). El turismo puede por tanto proporcionar incentivos para conservar la biodiversidad, pero requiere de marcos de gobernanza y de marcos regulatorios sólidos que permitan aprovechar de manera adecuada y sostenible los incentivos descritos.
- 1.31 Esta relación clave entre el marco regulatorio de la biodiversidad, y el potencial de la misma como factor de atracción, ha sido, además, demostrada también a través del testeo de otras relaciones causales. Por ejemplo, se ha demostrado (Loureiro et al., 2012) que la mayoría de los indicadores de biodiversidad y paisaje resultan estadísticamente significativos a la hora de determinar las elecciones de los turistas en cuanto a la duración de su viaje, concluyendo que las políticas que persiguen la conservación de la biodiversidad tienen un impacto positivo en el incremento de la actividad turística, no sólo vía aumento del número de visitantes, sino también vía aumento de la estancia media de los mismos. Este punto es especialmente relevante en el caso de Panamá, al presentar el país una de las estancias medias por visitante internacional más bajas de la región y del mundo (ver Tabla 2).

²¹ La biodiversidad, además de ser un factor de atracción, provee insumos básicos para el desarrollo de todos los tipos de turismo, tales como los insumos agrícolas, o materiales para la producción de artesanías locales (Thrupp, 2008).

**Tabla 2. Duración media de la estancia
(Noches – Para todos los servicios de alojamiento comercial)**

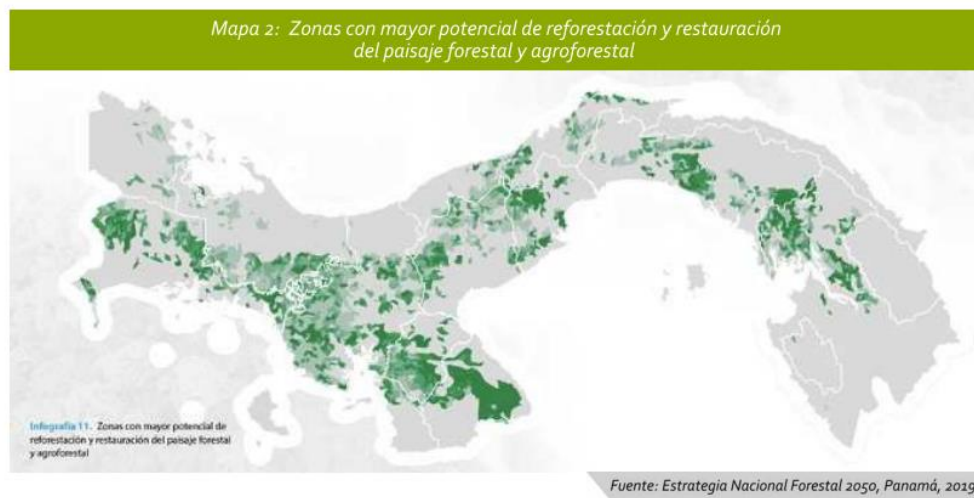
| País / Año | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Panamá | 2.6 | 3.3 | 3.5 | 3.7 | 4.3 |
| Costa Rica | 11.3 | 12.1 | 11.9 | 11.7 | 12.6 |
| Chile | 8.5 | 7.9 | 10.3 | 11.5 | 11.7 |
| Argentina | 9.5 | 10.4 | 10.3 | 11.0 | 10.5 |
| México | 10.3 | 10.1 | 9.8 | 10.2 | 10.3 |
| Rep. Dominicana | 8.3 | 8.5 | 8.6 | 8.4 | 8.5 |
| Ecuador | 8.0 | 8.0 | 8.0 | 8.0 | 8.0 |
| España | 7.9 | 6.9 | 6.8 | 6.5 | 6.2 |

Fuente: UNWTO Barómetro, mayo 2022.

- 1.32 Adicionalmente, se ha demostrado que el ecoturismo y el turismo de naturaleza generan incentivos para la no masificación y desarrollo desordenado y no planificado de los destinos, impulsando manejos más eficientes de la capacidad de carga del territorio en general, y de los sitios turísticos en particular. Este fenómeno se produce por las marcadas preferencias de los turistas de naturaleza por destinos no masificados, siendo la calidad percibida del destino inversamente proporcional a su grado de masificación (Nyaupane y Poudel, 2011; Christ et al., 2003). Además, el gasto promedio del visitante turístico de naturaleza por día es considerablemente superior al gasto turístico por visitante día en general (Lanfranchi et al. 2014; Mehmetoglu, 2017). También se ha demostrado que el turismo ayuda a cambiar las actitudes de la población local hacia la conservación de la biodiversidad y reduce la vulnerabilidad de las poblaciones rurales. Asimismo, el turismo, en particular las empresas de ecoturismo a pequeña escala y de propiedad local, también se identifica como una herramienta para mejorar los medios de vida de las personas alrededor de las áreas protegidas (Nyaupane y Poudel, 2011) o de áreas naturales en general.
- 1.33 Desafortunadamente, la gran riqueza natural de Panamá se está viendo fuertemente amenazada por diversos estresores que pueden implicar una pérdida irreversible para Panamá. Uno de ellos es la amenaza transversal del CC, la cual genera la necesidad de fortalecer las estrategias de mitigación y de adaptación, así como el manejo de la gestión de riesgos y la resiliencia del sector de manera integral. La adopción de medidas de adaptación frente al impacto del CC es una prioridad particularmente importante en ecosistemas vulnerables como el panameño²². Para ello, la elaboración de estrategias nacionales de adaptación al CC, el registro de iniciativas para la adaptación del CC, o la creación de instrumentos financieros que apoyen las medidas de adaptación necesarias para mantener la CT, resultan esenciales.

²² Centroamérica y el Caribe son dos subregiones que destacan por su gran vulnerabilidad al CC, aún pese a su reducida participación en la generación de emisiones de carbono a nivel global (CEPAL, 2020). Además, en el reporte de competitividad en materia turística del WEF de 2019 Panamá descendió de la posición 38 a la posición 74 de un total de 140 países en “Sostenibilidad del desarrollo de la industria de viajes y turismo” (WEF, 2019).

- 1.34 Además, al igual que la mayoría de los países de la región, en las últimas tres décadas el territorio panameño ha visto amenazada de manera progresiva su superficie boscosa. Para los años en los que se cuenta con desglose se observa que las mayores pérdidas se han producido en las categorías de “bosques maduros” y “manglares” (ONU-REDD, 2015; MAP, 2022)²³. Para revertir esta situación, el país ha generado en los últimos 10 años un conjunto de marcos de política e incentivos (Estrategia Nacional Forestal 2050, la Ley 69 de Incentivos Forestales, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y NDC) dirigidas a revertir la deforestación. Para complementar estos esfuerzos, se identificó la necesidad de impulsar un Programa Nacional de Restauración Forestal (PNRF) que guíe la planificación de las acciones de reforestación del Departamento de Conservación y Recuperación Forestal de la Dirección Forestal del MAP, tomando en cuenta y coordinando la participación de todas las direcciones del MAP y del conjunto de organismos públicos con potencial incidencia en el tema a nivel nacional. Asimismo, se espera involucrar a la sociedad civil, empresas privadas, escuelas y universidades en la implementación del programa, con el objetivo de que aporten desde sus ámbitos de competencia y programas a la meta nacional de restauración. El objetivo principal de este PNRF es el de aumentar la cobertura boscosa, dirigiendo todas las acciones que sumen esfuerzos de reforestación en el país, priorizando el mantenimiento de la superficie boscosa, su monitoreo y registro. La Estrategia Nacional Forestal 2050 expone las zonas con mayor potencial de reforestación, que abarcan aproximadamente 2,5 millones de hectáreas, muchas de las cuales se encuentran en zonas con potencial turístico.



- 1.35 En este sentido, el PMTS identifica un pilar para el desarrollo del turismo en Panamá denominado “Patrimonio Verde”, en el cual los bosques tienen un papel central. En el marco del mismo, se está tratando de impulsar el producto turístico “Bosques de Vida”, el cual se reconoce el papel clave y central que juegan los bosques en preservar e impulsar la biodiversidad, así como son por sí mismos un factor de atracción con peso propio específico. En él se identifican toda una serie

²³ La “cobertura y uso del suelo” de “Bosque Maduro” ascendía a 44,7% en 1992 frente al 35,6% registrado en 2012, lo que supone una pérdida aproximada de 686 mil Ha de “Bosque Maduro”. En ese mismo periodo se han perdido, aproximadamente, unas 13 mil Ha de mangle.

de circuitos y subcircuitos turísticos a desarrollar, y se presenta este recurso natural como un eje central del desarrollo turístico sostenible de Panamá. En este contexto, y habida cuenta del auge del turismo forestal, sería necesario desarrollar una estrategia específica y comprensiva de turismo forestal que diagnostique el estado de situación y línea base para el avance del mismo, así como que analice las necesidades para su desarrollo de manera sostenible y holística, incorporando las perspectivas de la demanda, de ordenamiento territorial y regulatorio, de promoción, de desarrollo a nivel de infraestructuras que generen gasto turístico con efecto multiplicador, y de medidas transversales y específicas que mitiguen el impacto medioambiental de la visitación.

- 1.36 Otros aspectos clave a desarrollar son los planes estratégicos dirigidos a la preservación de los manglares y océanos. Estos planes deberán contemplar medidas dirigidas a su descontaminación y adecuada preservación, así como identificar acciones que viabilicen su uso de manera sostenible para actividades recreativas, aprovechando su potencial como factores de atracción con peso específico propio, pero minimizando los riesgos para los ecosistemas que pudiese representar la visitación y disfrute de los mismos. Para ello será esencial impulsar marcos regulatorios y planes que regulen y guíen el desarrollo de la actividad turística en estos espacios. Entre las acciones que se han identificado como prioritarias se encuentra el fortalecimiento de la regulación del avistamiento de cetáceos, actividad turística pujante en Panamá, la protección de las tortugas marinas y sus hábitats, o medidas contra el tráfico de especies protegidas. La protección asimismo de los arrecifes de coral, mediante un marco regulatorio que establezca la necesidad de evaluar el estado de los mismos, de monitorearlos de manera sistemática, de prohibir o limitar la construcción de infraestructuras, entre ellas las infraestructuras turísticas, que puedan poner en riesgo los ecosistemas coralinos, es asimismo una necesidad. La prohibición del anclaje de embarcaciones, y de la extracción, colección, explotación, importación y comercialización de cualquier especie y tipo de coral del medio natural también se debería regular, ya que estas actividades se han identificado como causas y determinantes significativos en el deterioro de los arrecifes coralinos de Panamá (MAP, 2022).
- 1.37 **Justificación.** En base al diagnóstico presentado anteriormente, y fruto de un intenso y rico acompañamiento técnico y diálogo sectorial con el Gobierno de Panamá, complementando la cartera en ejecución, el programa que se presenta a continuación plantea componentes que se focalizan en promover la competitividad del ST en Panamá, y en generar el entorno institucional tendiente a consolidar un crecimiento sostenible y pronunciado de dicho sector; impulsando la efectividad y eficiencia de las políticas públicas, la rentabilidad de las inversiones privadas, y la generación de empleo y emprendimientos con énfasis en términos de género y etnicidad. Todo ello poniendo especial foco en la mejora de la sostenibilidad y resiliencia sectorial, ponderando particularmente la preservación holística del capital natural, cultural y patrimonial, y la adaptación al CC del ST panameño.
- 1.38 El programa está siendo diseñado con base a todo un trabajo y diálogo técnico multisectorial desarrollado durante los últimos 10 años en Panamá, así como en base a la amplia experiencia del Banco en el desarrollo sostenible del ST en países de la región, tales como El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Argentina,

Barbados, Bahamas o Uruguay. Entre los aspectos clave y lecciones aprendidas que han sido consideradas durante el diseño de esta operación se encuentran las siguientes: (i) la importancia del abordaje poliédrico de la CT; (ii) que los marcos de gobernanza sólidos y holísticos, y las estrategias comprensivas basadas en datos y evidencia de destino y de producto, son clave para la efectividad y sostenibilidad de las inversiones tanto públicas como privadas; (iii) que los sistemas de inteligencia turística son cruciales para el diseño de políticas públicas e inversiones efectivas; y (iv) que la preservación del capital natural, cultural, y patrimonial, así como la identificación de los impactos del CC, y de medidas de mitigación y adaptación, son esenciales para la CT.

- 1.39 Entre las operaciones en el sector que servirán de base y experiencia para el desarrollo del presente programa se destacan las siguientes: Programa de Estudios de Competitividad Turística y Estrategia de Turismo Post COVID-19 ([ATN/OC-18255-PN](#)); Programa de Conservación de Biodiversidad a través de Ecoturismo de Bajo Impacto en el SINAP ([ATN/FM-12798-PN](#)), Programa de Conservación de la biodiversidad mediante el turismo verde de bajo impacto en el SINAP II (ECOTUR-AP Segunda Fase) ([ATN/FM-16476-PN](#)), Programa de Promoción de la Competitividad y la Diversificación Económica ([4899/OC-PN](#) y [5319/OC-PN](#)); Programa de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural ([4450/OC-PN](#) y [4451/OC-PN](#)), Programa de Transformación Digital para la Conservación y Ecoturismo liderado por Comunidades Indígenas ([ATN/ME-18569-PN](#)); Programa Valorando, Programa Protegiendo y Mejorando el Capital Natural Costero ([ATN/BB-18013-PN](#)); Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional para Impulsar la Innovación Verde en Panamá ([ATN/OC-19076-PN](#)), Programa de Gestión Integrada de las Cuencas Prioritarias para la Adaptación al Cambio Climático ([ATN/OC-17513-PN](#)), Programa de Apoyo a la Implementación de Patrimonio Vivo en Panamá ([ATN/OC-18830-PN](#)), Programa de Apoyo al Ecosistema Creativo y Cultural de Panamá ([ATN/OC-16676-PN](#)), Programas de Apoyo a la Implementación del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género - Fase I y Fase II ([ATN/OC-17841-PN](#) y [ATN/OC-18640-PN](#)), Programa de Diagnóstico de la Innovación Agropecuaria en Panamá ([ATN/OC-17783-PN](#)), Programa de Herramientas para la Conservación y Gestión Sostenible del Patrimonio Cultural y Natural de Panamá ([ATN/OC-16462-PN](#)), Programa de Intercambio de Experiencias con Chile sobre Desarrollo Económico Territorial e Inclusión Financiera de Pueblos Indígenas ([ATN/OC-16543-PN](#)). Los programas de asistencia técnica listados (i.e. ATN) ascienden a un monto de aprobación en su conjunto de casi US\$10,5 millones, de los cuales se han desembolsado casi US\$7 millones. Los programas de Promoción de la Competitividad y la Diversificación Económica ([4899/OC-PN](#) y [5319/OC-PN](#)) y de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural ([4450/OC-PN](#) y [4451/OC-PN](#)) son programas de préstamo. La suma total de estos programas asciende a US\$457 millones, de los cuales se han desembolsado más de US\$370 millones.
- 1.40 Además, el Banco ha contribuido técnicamente al diseño de las reformas recogidas en este programa a través de su participación reuniones oficiales y en diversos foros técnicos del sector público y del sector privado, entre las que se destacan: el trabajo realizado con el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, sito

en Panamá²⁴, la participación del Banco en diversas reuniones técnicas del Gabinete de Turismo, la participación en el Foro Nacional de Competitividad y en la Convención Nacional de Turismo, así como en diversos foros del sector privado, tales como la Conferencia Anual de Ejecutivos de Panamá. Asimismo, el Banco continuará el diálogo técnico con el Gobierno a través de una cooperación técnica actualmente en preparación que servirá para asegurar el cumplimiento de las condiciones de política del segundo préstamo de este programa. Además, el presente programa coordinará con el conjunto de operaciones de la cartera de Panamá, tanto del sector público, como de BID Invest y de BID Lab; muy particularmente con aquellas directamente relacionadas con el ST, el CC, y el fortalecimiento del capital natural²⁵. Varias de estas operaciones son complementarias a esta operación, y están trabajando en cerrar las brechas de inversión que están impactando en la competitividad y expansión de la huella geográfica del ST, tales como las brechas en materia de agua y saneamiento y de residuos sólidos en los destinos emergentes.

- 1.41 **Conceptualización y lógica horizontal de la operación.** El programa busca impulsar un proceso de reforma normativa e institucional que aborde de forma integral los elementos clave para la transformación del ST panameño, de cara a abordar los retos de competitividad, resiliencia, inclusión y sostenibilidad crecientes que enfrenta el sector, muy particularmente en lo relativo a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la preservación del importante capital natural del país. De este modo, **la primera operación** de esta serie programática prevé impulsar la adopción como política de Estado de un SIT, así como la aprobación de una estrategia de posicionamiento y marca turística renovadas (**Componente II**), la diversificación del mix de productos turísticos clave en Panamá, de cara a reducir la huella medioambiental y expandir la huella geográfica del ST, aumentando además su efecto multiplicador y su capacidad de inclusión social (**Componente III**). Para ello, se espera impulsar la aprobación de una Ley que establezca el Turismo Indígena como una prioridad nacional; y que instituya como competencia de la Autoridad de Turismo de Panamá la coordinación de un plan nacional estratégico para el desarrollo sostenible del turismo indígena. Otros aspectos que se impulsarán bajo este rubro serán la reglamentación de la Ley de Agroturismo, y la inclusión de en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO, de las danzas y expresiones asociadas a la Fiesta del Corpus Christi de Panamá. Asimismo, la primera operación prevé contribuir al avance de una reforma comprensiva a nivel institucional del ST (**Componente IV**), apoyando el diseño del anteproyecto de una Ley General de Turismo que actualice y fortalezca la gobernanza sectorial, y que refuerce el posicionamiento del sector en el marco de la política pública del país como una actividad de interés nacional prioritaria, de utilidad pública e interés social, que contribuya a mantener “el equilibrio ecológico” y “el respeto de las costumbres” de los habitantes de Panamá. Asimismo, como parte de esta reforma comprensiva se espera impulsar medidas dirigidas a impulsar la inclusión de los pueblos indígenas de Panamá en la actividad turística, y reforzar la contribución del sector a la igualdad de género a

²⁴ Ver acta adjunta: <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/xxiii-3-julio-2020.pdf>

²⁵ En particular se prevé que el programa coordine con la operación de BID Lab “Transformación digital para la conservación y ecoturismo liderado por comunidades indígenas” (PN-T1276), y con el [Programa de Garantías](#) que ofrece BID Invest para carteras de préstamos de la banca local en el sector turístico.

nivel nacional. Otros aspectos clave de la primera operación bajo este objetivo son un amplio y profundo conjunto de medidas legales y normativas dirigidas a impulsar la mitigación y adaptación al cambio climático, así como a la preservación del importante capital natural y biodiversidad de Panamá. Entre ellas se encuentra la reglamentación de la Ley 41 de Ambiente, reglamentación dirigida a incluir medidas de política claves para el impulso de medidas de adaptación al cambio climático en los ámbitos público y privado; el diseño de un anteproyecto de Ley que establezca la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats para mitigar el impacto del cambio climático y del turismo no regulado; la promulgación de una Ley que establezca medidas para la protección integral de los ecosistemas de arrecifes coralinos y especies asociadas; la aprobación de un Programa Nacional de Restauración Forestal y de un Mapa Oficial de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo²⁶; la aprobación de una política nacional de océanos que incluya un eje transversal de género e inclusión y acciones específicas al turismo; la reglamentación de la Ley 187 que regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso; la aprobación de una resolución ministerial que regule el avistamiento de cetáceos, así como la aprobación de un catálogo con las especies de fauna y flora protegidas más traficadas en Panamá.

- 1.42 En el marco de la **segunda operación** se espera poder profundizar en la implementación del conjunto de medidas descritas en el párrafo anterior, específicamente se espera: profundizar la implementación del SIT, incorporando en el SIT datos generados por otras entidades clave del ST, tales como el Aeropuerto de Tocumen; además, se evaluarán las estrategias de posicionamiento y la marca turística del destino de Panamá y apoyarán medidas para reforzar su efectividad (**Componente II**). Adicionalmente, se apoyará la reglamentación de la Ley de Turismo Indígena, la elaboración de una estrategia comprensiva y sostenible de agroturismo, y se acompañará al Gobierno en el impulso del refuerzo y puesta en valor de la Ruta Colonial Transistmica de Panamá para lograr su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial (**Componente III**). Asimismo, la segunda operación de esta serie programática prevé lograr la remisión a la Asamblea Legislativa de Panamá de la Ley General de Turismo. Esta modificación legislativa es una reforma pendiente de larga data que se espera apoye la modernización de la gobernanza sectorial y armonice el conjunto de normas rectoras de la actividad turística, incorporando aspectos específicos que atienda los nuevos retos sectoriales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, así como los relativos a la sostenibilidad medioambiental y la preservación del capital natural, cultural y patrimonial de Panamá. Asimismo, se espera apoyar el cierre de las brechas por género y etnicidad mediante planes de acción basados en los diagnósticos elaborados en el marco de la primera operación, así como en los análisis impulsados por el nuevo SIT. Otros temas clave serán la aprobación e inicio de la implementación de un plan de acción dirigido a lograr la carbono-neutralidad del ST de Panamá. Otros hitos relevantes que se espera alcanzar en el marco de la segunda operación son la aprobación e inicio de la implementación de una Estrategia Nacional de Adaptación para el ST, la implementación del Registro Nacional de Iniciativas de Adaptación y Resiliencia y del Fondo Nacional de Adaptación al Cambio Climático en el ST. Además, se espera apoyar el diseño y aprobación de una Estrategia de Turismo Forestal, la implementación de la Política Nacional de Océanos en las

²⁶ Este mapa será elaborado mediante técnicas satelitales avanzadas.

acciones relativas al turismo, de la Ley que regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso en el ST, el refuerzo del marco legal relativo a los Operadores de Servicio Turístico Especializados en Avistamiento de Cetáceos, la aprobación de una Ley que mandate y regule la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats para mitigar el impacto del cambio climático y el turismo no regulado, una estrategia de sensibilización a los turistas sobre el impacto del tráfico de especies protegidas, y la reglamentación de la Ley que establece la protección integral de los ecosistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas asociados, y especies asociadas (**Componente IV**).

- 1.43 **Alineación estratégica.** La operación es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2), alineándose con los desafíos de: (i) Productividad e Innovación; ya que contribuirá a incrementar la competitividad del sector turístico; (ii) Inclusión Social e Igualdad; pues por medio de esta operación se generarán oportunidades de empleo y emprendimiento entre los segmentos más vulnerables de la población y se promoverá la igualdad de género y el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas panameños; y (iii) Integración Económica, mediante el aumento de la exportaciones de bienes y servicios con países de la región. Asimismo, se alinea con los temas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho; mediante el fortalecimiento a las entidades del sector turístico; (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental; al contribuir a la resiliencia y sostenibilidad de los destinos donde se va a intervenir (§1.31 y §1.32); y (iii) Igualdad de Género y Diversidad (ver [EEO#6](#)) a través del impulso de un diagnóstico y Plan de Acción dirigido a impulsar la igualdad de género a nivel sectorial. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12), en particular a los siguientes resultados: “Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzada”, “Volumen de comercio internacional respaldado”, “Países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad”, “Beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático”, y “Hábitats manejados de forma sostenible usando métodos basados en ecosistemas (hectáreas)”. Asimismo, el proyecto se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055), a través de los objetivos estratégicos de “Modernización de la Gestión Pública” y “Reactivar y diversificar la actividad productiva”. El programa se encuentra incluido en el “Programa de Operaciones de 2022” (GN-3087). Finalmente, el programa es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Turismo (GN-2779-12) a través de las líneas de acción “1. Fortalecer la recuperación del sector turístico tras el shock del COVID-19”; “2. Incrementar los beneficios económicos del turismo y su contribución a nivel local”; “3. Reforzar la distribución de los beneficios turísticos entre los grupos sociales más vulnerables de ALC”; “4. Reforzar la gestión ambiental y climática del turismo”; y “5. Mejorar el marco de gobernanza turística regional”. La operación es coherente con la Visión 2025 (AB-3266) al contribuir al logro de las tres metas de mediano plazo, en concreto, a la reactivación productiva, al progreso social, y a fortalecer la gobernanza y el marco institucional de Panamá. Según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo - 2020](#), se estima que el 42,1% de los recursos resulta en financiamiento climático por 8 políticas que apoyan directamente los compromisos climáticos del país. Estos recursos contribuyen a la meta de financiamiento climático del BID (30% del volumen de aprobaciones anual).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.44 **Objetivo de la operación.** El objetivo general de la serie programática es promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá.
- 1.45 **Componente I. Estabilidad Macroeconómica.** Este componente busca asegurar el mantenimiento de un marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Política Sectorial.
- 1.46 **Componente II. Mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial (¶1.42 y ¶1.43)²⁷.** En este componente se prevé apoyar el diseño e implementación de un sistema interactivo de inteligencia turística que permita generar información actualizada y análisis robustos para orientar la planificación turística y la priorización de los presupuestos públicos, la atracción de inversiones privadas nacionales y extranjeras, y el desarrollo de programas, proyectos y políticas sectoriales; impulsando un enfoque de diseño de política pública e inversión basado en evidencia. Este componente también apoyará el desarrollo de la estrategia de promoción turística de Panamá y el desarrollo y difusión de la nueva marca turística de Panamá alineadas con el PMTS.
- 1.47 **Componente III. Fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá (¶1.42 y ¶1.43)²⁸.** En este componente se prevé apoyar el fortalecimiento de los productos turísticos panameños emergentes y con fuerte efecto multiplicador, particularmente el impulso del turismo indígena, el agroturismo, y el turismo de cultura y patrimonio. Este apoyo se llevará a cabo a través de la adecuación del marco legal para el desarrollo y la promoción de los productos turísticos anteriormente mencionados, de la inscripción en la lista de la UNESCO de elementos diferenciados del patrimonio vivo panameño, así como mediante el diseño e implementación de estrategias específicas de desarrollo de los productos turísticos anteriormente descritos, véase, del Turismo Indígena y del Agroturismo.
- 1.48 **Componente IV. Reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá (¶1.42 y ¶1.43)²⁹.** Con este componente se prevé apoyar reformas legislativas y programáticas clave a nivel del fortalecimiento del marco regulatorio y de gobernanza del ST, e impulsar medidas conducentes a reforzar la resiliencia sectorial, mejorar la inclusividad y sostenibilidad socioeconómica del sector,

²⁷ Ver Matriz de Política, Condiciones de Política Programático I “2.1”, “2.2”, y “2.3” y Mecanismos Activadores Programático II “2.1”, “2.2”, y “2.3”.

²⁸ Ver Matriz de Política, Condiciones de Política Programático I “3.1”, “3.2”, y “3.3” y Mecanismos Activadores Programático II “3.1”, “3.2”, y “3.3”.

²⁹ Ver Matriz de Política, Condiciones de Política Programático I “4.1”, “4.2”, “4.3”, “4.4”, “4.5”, “4.6”, “4.7”, “4.8”, “4.9”, “4.10”, “4.11”, “4.12” y “4.13” y Mecanismos Activadores Programático II “4.1”, “4.2”, “4.3”, “4.4”, “4.5”, “4.6”, “4.7”, “4.8”, “4.9”, “4.10”, “4.11”, “4.12”, “4.13”, “4.14” y “4.15”.

especialmente en materia de igualdad de género y de pueblos indígenas³⁰. Bajo este componente también se espera apoyar la preservación y mejora del capital natural panameño y reforzar el marco de medidas de política y estrategias públicas sectoriales dirigidas a impulsar la adopción de las acciones prioritarias en materia de mitigación y adaptación al CC en el ST. En específico, se espera contribuir al impulso de una Ley General de Turismo que consolide y armonice las principales normativas sectoriales existentes, y que establezca las bases para para la política, planeación y programación de la actividad turística como una actividad de interés nacional prioritaria, de utilidad pública y de interés social, priorizando la preservación del capital natural, cultural y patrimonial y la sostenibilidad sectorial. Otros temas clave que se espera apoyar son el diseño e implementación de un plan de acción para reducir las brechas por género y por etnicidad, la elaboración de una Estrategia de Adaptación al Cambio Climático para el ST, la implementación de un registro nacional de iniciativas de adaptación y resiliencia al cambio climático y de un fondo de adaptación al cambio climático en el ST, el desarrollo de una Estrategia de Turismo Forestal, y diversas medidas regulatorias y de política dirigidas a reforzar la protección de la flora y fauna de Panamá; y de la biodiversidad en general. Además, se espera impulsar un marco regulatorio comprensivo de conservación, monitoreo evaluación, y protección, de los arrecifes coralinos.

- 1.49 Con la consecución de estos objetivos se espera poder contribuir a mejorar la vida de los residentes de Panamá en general y, muy particularmente, de los residentes en los destinos turísticos de las provincias sin capitalidad, de las mujeres y de los pueblos indígenas; así como reforzar la competitividad sectorial y la resiliencia y sostenibilidad del conjunto del ecosistema productivo turístico del país.
- 1.50 El cierre de esta serie programática contribuirá a cerrar las principales brechas sectoriales identificadas (del ¶1.15 al ¶1.36, y ¶1.42 al ¶1.43). El Banco continuará asimismo el diálogo técnico sobre el ST con el Gobierno de Panamá a través de otros instrumentos de préstamo y programas sectoriales, así como con recursos de cooperación técnica (en particular la ATN/OC-18255-PN y la CT en preparación PN-T1264)³¹, tanto para reforzar y profundizar los avances logrados con este programa, como para atender las brechas pendientes existentes, notablemente, el desarrollo de estrategias de destino comprensivas basadas en evidencia, el impulso de la mejora de la conectividad de los destinos situados en las provincias sin capitalidad, así como los aspectos relativos a las mejoras de infraestructura básica, refuerzo del capital humano y transformación tecnológica e innovación del ecosistema productivo.

C. Indicadores clave de resultados

- 1.51 El impacto esperado del programa es promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Este objetivo se espera medir mediante los siguientes indicadores de impacto: (i) Gasto turístico total de los visitantes internacionales en Panamá sobre el gasto turístico total de los visitantes internacionales a nivel

³⁰ El programa apoyará la identificación de las acciones clave para cerrar las brechas sectoriales por género y por etnicidad, impulsando el diseño e implementación de una hoja de ruta interinstitucional a tal efecto.

³¹ Esta cooperación técnica cuenta con elegibilidad, y se espera sea aprobada a finales de septiembre 2022.

mundial; (ii) Gasto turístico total de los visitantes internacionales en Panamá sobre el gasto turístico total de los visitantes internacionales en Centroamérica; y (iii) Gasto turístico doméstico de los residentes panameños sobre el gasto turístico emisor de los residentes panameños; y PIB turístico por km².

- 1.52 El logro del impacto esperado se espera obtener a través mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial., fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá, fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá, y reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá. La medición de estos objetivos específicos se espera realizar a través de un conjunto de once indicadores de resultado los cuales se pueden consultar en el Anexo III.
- 1.53 **Evaluación económica.** Con base en recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID, en su revisión sobre evaluabilidad de los proyectos del Banco de 2011³², y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política del Grupo de Cooperación de Evaluación 2012 (ECG)³³, previsto en el párrafo 1.3 del documento de Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM, por sus siglas en inglés) para Operaciones con y sin Garantía Soberana (GN-2489-5) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros³⁴, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo, como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, no se incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considerará el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Esta operación fue diseñada como un Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Políticas (PBP); es la primera de dos operaciones contractualmente independientes, cada una de un solo desembolso, pero vinculadas técnicamente. Su estructura es consistente con los lineamientos establecidos en el documento Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2). Esta estructura e instrumento se justifica por la relevancia estratégica de las medidas impulsadas, los trabajos de preparación que requiere su desarrollo y la complejidad que se enfrenta para el seguimiento de su gestación e implantación institucional. Con relación a la siguiente operación, su monto y el año en que será programada se establecerá con el Gobierno de

³² RE-397-1: "Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política.

³³ *Good practice standards for the evaluation of public sector operations (February, 2012). Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.*

³⁴ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

Panamá (GdP) durante el ejercicio de programación del Banco, de conformidad con el documento CS-3633-2, y en función del avance en los mecanismos activadores definidos en la presente operación.

- 2.2 El instrumento de PBP con su modalidad programática es idóneo por: (i) promover el diálogo continuo de políticas con las autoridades del GdP; (ii) facilitar el monitoreo; (iii) retroalimentar y actualizar las reformas con los hallazgos que se deriven de la ejecución del primer PBP; (iv) adaptarse a las circunstancias cambiantes del país y cambio de administración; y (v) apoyar reformas de mediano y largo plazo con los plazos necesarios para implementar dichas reformas. Además, da oportunidad para evaluar los avances y ajustar éstos en función del conocimiento adquirido.
- 2.3 **Dimensionamiento de la operación.** El monto del financiamiento de esta primera operación es de US\$150.000.000 que provendrán de los recursos del Capital Ordinario (CO) Regular. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27, literal (b) del documento de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-2), el monto está definido por necesidad de recursos fiscales en sentido amplio del país. Esto equivale al 4,4% de las necesidades brutas de financiamiento del sistema público de Panamá, que se estiman en US\$4.500 millones para 2022 y al 2,2% de la deuda multilateral.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.4 El Banco, en su análisis preliminar, determinó que las reformas de política propuestas y/o cambios institucionales apoyados a través de este PBL no ocasionan efectos negativos significativos y directos en el medio ambiente y los recursos naturales y ambientales del país³⁵. Por ende, y de acuerdo con lo establecido en el párrafo 4.7 del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) (GN-2965-23), este PBL queda fuera del ámbito de aplicación del MPAS.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 En el diseño de esta primera operación, no se identificaron riesgos fiduciarios asociados, dado que el instrumento propuesto provee fondos de libre disponibilidad para cubrir necesidades de financiamiento del país y considerando además que el Organismo Ejecutor (OE) cuenta con los mecanismos de gestión necesarios.

D. Otros riesgos y temas clave

- 2.6 Preliminarmente se han identificado algunos eventuales riesgos de nivel medio que podrían afectar el desarrollo del programa durante su implementación, destacando posibles limitantes de coordinación entre las autoridades del ST y otras entidades del sector público cuya activa participación sea un insumo

³⁵ El presente PBL prevé apoyar reformas clave para impulsar la preservación y mejora del capital natural, mediante medidas que regulen la actividad turística, y que aprovechen su potencial evitando los impactos negativos a los ecosistemas. Asimismo, la operación prevé apoyar el diseño de medidas clave dirigidas a fortalecer las acciones prioritarias en materia de mitigación y adaptación al CC del ST. Por lo tanto, no se anticipa que vaya a tener efectos negativos directos sobre hábitats naturales o territorios ancestrales, ni sobre sus recursos naturales en dichos hábitats y territorios; y, por ende, no se cree que se deba aplicar el MPAS.

relevante para el logro de los objetivos del programa. Este riesgo se mitigará mediante el apoyo a la coordinación interinstitucional de los diferentes especialistas sectoriales del Banco, así como a través del apoyo a la ATP mediante recursos de cooperación técnica.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será La República de Panamá. El OE será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Financiamiento Público, que es la instancia responsable de las negociaciones de la operación. El OE estará a cargo de dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de la Matriz de Política que asumen diversas instituciones del estado, con el apoyo de la Dirección de Planificación y Desarrollo Turístico de la ATP, que estará a cargo de la coordinación estratégica del programa a nivel del ST (Anexo II). El MEF tendrá por responsabilidades: (i) mantener la comunicación oficial con el Banco y entregar evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y todo otro informe que el Banco pueda requerir en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos, en particular las condiciones incluidas como mecanismos activadores de este programa; y (iii) reunir y entregar al Banco toda la información e indicadores que contribuyan a que el GdP y el Banco puedan monitorear, medir y evaluar los resultados del programa. El MEF, con el apoyo técnico de la ATP, coordinará la recepción de la evidencia y realizará un monitoreo periódico de los compromisos que asumen diversas instituciones de gobierno (incluyendo PROMTUR, el MAP, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura, y el Ministerio de Salud), según se especifica en la Matriz de Medios de Verificación.
- 3.2 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento. El único desembolso estará condicionado al cumplimiento, por parte del prestatario, de los compromisos de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II) y la [Carta de Política](#), y las demás condiciones contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo.** Se espera que la mayoría de los compromisos de esta primera operación estarán cumplidos antes de llevarla a consideración del Directorio.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.3 Los compromisos programáticos definidos en la Matriz de Política, así como la Matriz de Medios de Verificación y la Matriz de Resultados establecen los parámetros para la supervisión y evaluación de resultados del programa. El MEF tiene la responsabilidad de estas acciones. Dicho ministerio, se ha articulado bilateralmente con los demás ministerios e instituciones del gobierno involucradas.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La Carta de Política ([EER#1](#)) reitera el compromiso del GdP con los objetivos y acciones contemplados para la serie programática y la consistencia de las MdP para promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá a través de mejorar la competitividad, sostenibilidad y resiliencia del sector turístico panameño.

| Matriz de Efectividad en el Desarrollo | | |
|---|--|---|
| | Resumen | PN-L1175 |
| I. Prioridades corporativas y del país | | |
| 1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF | | |
| Retos Regionales y Temas Transversales | <div>-Inclusión Social e Igualdad</div> <div>-Productividad e Innovación</div> <div>-Integración Económica</div> <div>-Equidad de Género y Diversidad</div> <div>-Cambio Climático</div> <div>-Capacidad Institucional y Estado de Derecho</div> | |
| Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo | <div>-Volumen de comercio internacional respaldado (\$)</div> <div>-Países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad (#)</div> <div>-Beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático (#)</div> <div>-Hábitats manejados de forma sostenible usando métodos basados en ecosistemas (hectáreas)</div> <div>-Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)</div> | |
| 2. Objetivos de desarrollo del país | | |
| Matriz de resultados de la estrategia de país | GN-3055 | "Modernización de la Gestión Pública" y "Reactivar y diversificar la actividad productiva". |
| Matriz de resultados del programa de país | GN-3087 | La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2022. |
| Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país) | | |
| II. Development Outcomes - Evaluability | | Evaluable |
| 3. Evaluación basada en pruebas y solución | | 9.8 |
| 3.1 Diagnóstico del Programa | | 2.5 |
| 3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas | | 3.5 |
| 3.3 Calidad de la Matriz de Resultados | | 3.8 |
| 4. Análisis económico ex ante | | N/A |
| 5. Evaluación y seguimiento | | 9.5 |
| 5.1 Mecanismos de Monitoreo | | 4.0 |
| 5.2 Plan de Evaluación | | 5.5 |
| III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación | | |
| Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad | | Medio Bajo |
| Clasificación de los riesgos ambientales y sociales | | FI |
| IV. Función del BID - Adicionalidad | | |
| El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales | | |
| Fiduciarios (criterios de VPC/FMP) | Si | Administración financiera: Presupuesto, Tesorería. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios. |
| No-Fiduciarios | Si | Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación. |
| La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones: | | |
| Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto | Si | ATN/OC-18255-PN y PN-T1292 |

Nota de valoración de la evaluabilidad: La presente operación es la primera de una serie programática en apoyo de reformas de política, a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, que busca promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial.; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá.

El diagnóstico presentado es adecuado y las medidas de política propuestas en general responden a las deficiencias y oportunidades identificadas. La matriz de resultados exhibe lógica vertical con indicadores de resultado que permitirán evaluar el alcance de los objetivos específicos al cierre.

El Plan de monitoreo y evaluación cumple con las expectativas para este tipo de préstamos. Se hacen recomendaciones para reducir los riesgos asociados a la medición de algunos de estos indicadores y para fortalecer el análisis de atribución en los PCR.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivo: El objetivo general de la serie programática es promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|---|--|---|---|
| Componente 1: Estabilidad Macroeconómica. | | | |
| A. Estabilidad Macroeconómica | 1.1 Que exista un marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Política Sectorial. | Cumplida | 1.1 Que exista un marco económico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Política Sectorial. |
| Componente 2: Mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial. | | | |
| A. Fortalecer las estadísticas turísticas y apoyar la creación y operatividad de un sistema de inteligencia turístico . | 2.1 Que se haya creado una herramienta digital de visualización de los indicadores turísticos clave, que incluya al menos cuatro <i>dashboards</i> con datos para el periodo 2015 - 2021 sobre las siguientes variables: 1. Evolución del número de visitantes internacionales. 2. Desglose de los visitantes internacionales por motivo principal de viaje. | Cumplida III Trimestre 2022 | 2.1 Que la herramienta digital de visualización de los indicadores turísticos de la primera operación esté publicada y accesible con información actualizada en la página web de la ATP y que, en adición a los <i>dashboards</i> que se desarrollaron en el marco de la primera operación, se incluyan <i>dashboards</i> con información actualizada para las siguientes variables: 1. Número de compañías aéreas operando en Panamá. 2. Número de vuelos por mes. |

* La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento CS-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|--|--|---|--|
| | 3. Desglose de los visitantes internacionales por país de residencia. 4. Desglose de los visitantes por modo de transporte. 5. Desglose de las llegadas de los visitantes internacionales por mes. 6. Desglose de las llegadas de los visitantes por motivo principal de viaje. 7. Empleo turístico. | | 3. Número de asientos aéreos disponibles por mes. 4. Porcentaje de ocupación de los asientos disponibles por mes. 5. Alojamientos turísticos por provincia. 6. Habitaciones de establecimientos turísticos por provincia. 7. Datos de ocupación de alojamientos turísticos. 8. Tipos de alojamientos turísticos. |
| A. Fortalecer las estadísticas turísticas y apoyar la creación y operatividad de un sistema de inteligencia turístico . | 2.2 Que PROMTUR haya avanzado en la puesta en funcionamiento de una herramienta de inteligencia turística habiendo implementado, al menos, los siguientes elementos clave: 1. Base de datos con informaciones en tiempo real o cuasi real de reservas de pasajes aéreos de los visitantes internacionales. 2. Base de datos de ocupación hotelera y precio medio. 3. Base de datos sobre el ecosistema de alojamientos de corta estancia. | Cumplida. III Trimestre 2022 | 2.2 Que PROMTUR haya implementado, y esté en funcionamiento, un instrumento / software que permita un uso integrado de los diferentes elementos de la herramienta de inteligencia turística implementados durante la primera operación, añadiéndose además a esos elementos una base de datos de promoción del destino Panamá por medios online. |
| B. Apoyar la construcción de una estrategia integral de promoción turística del destino Panamá | 2.3 Que se haya aprobado la estrategia de posicionamiento del destino turístico con base al Plan Maestro de Turismo | Cumplida. III Trimestre 2022 | 2.3 Que se haya evaluado la efectividad de la estrategia de posicionamiento de la marca turística de Panamá en |

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|---|---|---|--|
| conforme al Plan Maestro de Turismo Sostenible 2020-2025. | Sostenible 2020 -2025 y que se haya diseñado e iniciado la implementación de la nueva marca turística de Panamá alineada con la estrategia de posicionamiento perseguida. | | comparación con su set de competidores turísticos directos e implementando acciones para su fortalecimiento. |
| Componente 3: Fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá. | | | |
| A. Apoyar la diversificación y fortalecimiento de los productos turísticos clave para Panamá conforme al Plan Maestro de Turismo Sostenible 2020-2025. | 3.1 Que se haya promulgado una Ley que establezca el fomento y desarrollo del turismo indígena sostenible como prioridad nacional; y que establezca como competencia de la Autoridad de Turismo de Panamá la coordinación de un plan nacional estratégico para el desarrollo sostenible del turismo indígena. | Cumplida. I Trimestre 2022 | 3.1 Que se haya reglamentado la Ley que establece el fomento y desarrollo del turismo indígena sostenible como prioridad nacional y que establezca como competencia de la Autoridad de Turismo de Panamá la coordinación de un plan nacional estratégico para el desarrollo sostenible del turismo indígena. |
| A. Apoyar la diversificación y fortalecimiento de los productos turísticos clave para Panamá conforme al Plan Maestro de Turismo Sostenible 2020-2025. | 3.2 Que se haya reglamentado la Ley que regula la actividad agroturística en Panamá. | Cumplida. II Trimestre 2022 | 3.2 Que se haya aprobado una estrategia de agroturismo. |
| A. Apoyar la diversificación y fortalecimiento de los productos turísticos clave para Panamá conforme al Plan Maestro de Turismo Sostenible 2020-2025. | 3.3 Que se hayan incluido en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO, las danzas y expresiones asociadas a la Fiesta del Corpus Christi de Panamá. | Cumplida. IV Trimestre 2021 | 3.3 Que se haya presentado ante la UNESCO de la propuesta revisada que atienda las recomendaciones efectuadas por el Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO para la inscripción de la Ruta Colonial |

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|---|--|---|---|
| | | | Transístmica de Panamá en la Lista del Patrimonio Mundial. |
| Componente 4: Reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá. | | | |
| A. Fortalecer la gobernanza sectorial. | 4.1 Que se haya elaborado el borrador de un anteproyecto de ley general de turismo que consolide y armonice las principales normativas sectoriales existentes y que establezca las bases para la política, planeación y programación de la actividad turística como una actividad de interés nacional prioritaria, de utilidad pública y de interés social, priorizando la preservación del capital natural, cultural y patrimonial y la sostenibilidad sectorial. | Cumplida. III Trimestre 2022 | 4.1 Que se haya presentado ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley General de Turismo que consolide y armonice las principales normativas sectoriales existentes y que establezca las bases para la política, planeación y programación de la actividad turística como una actividad de interés nacional prioritaria, de utilidad pública y de interés social, priorizando la preservación del capital natural, cultural y patrimonial y la sostenibilidad sectorial. |
| B. Avanzar hacia la igualdad de género y reforzar la inclusión sectorial y la distribución de los beneficios turísticos entre los grupos vulnerables de Panamá. | 4.2 Que se haya analizado la “Encuesta de Mercado Laboral” examinando las características del mercado laboral por sexo en las industrias turísticas de “Hoteles y Restaurantes”. | Cumplida III Trimestre 2022 | 4.2 Que se haya aprobado un plan de acción para cerrar la brecha de género del sector turismo en Panamá, incluyendo la brecha de género del sector turismo en las comarcas indígenas, y que se haya iniciado su implementación. |
| B. Avanzar hacia la igualdad de género y reforzar la inclusión sectorial y la distribución de los beneficios turísticos entre los grupos vulnerables de Panamá. | 4.3 Que se haya analizado la “Encuesta de Mercado Laboral” examinando las características del mercado laboral por tipo de territorio (urbano vs. rural y comarca vs. el resto del país) y por sexo en las comarcas indígenas en las | Cumplida III Trimestre 2022 | 4.3 Que se haya aprobado un plan de acción para cerrar la brecha por etnicidad en sector turismo en Panamá, y que se haya iniciado su implementación. |

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|--|---|---|--|
| | industrias turísticas de “Hoteles y Restaurantes”. | | |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.4 Que se haya suscrito un acuerdo entre la Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas y la Autoridad de Turismo de Panamá por el que Panamá se designa como país piloto para la implementación del Fondo de las Naciones Unidas para la Neutralidad Climática del Turismo. | Cumplida. I Trimestre 2022 | 4.4 Que se haya aprobado un plan de acción, e iniciado la implementación del mismo, para lograr la carbono-neutralidad del sector turismo de Panamá. |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.5 Que Panamá haya impulsado, y haya suscrito con otros países y organismos sectoriales, una declaración internacional certificando el compromiso del país con el desarrollo de una economía turística carbono neutral, innovadora y digitalizada, y resiliente e inclusiva socialmente. | Cumplida. I Trimestre 2022 | 4.5 Que se haya presentado ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley que mandate la creación de un atlas digital de recursos turísticos de Panamá de carácter público que contribuya a mejorar la planificación turística y a apoyar la conservación del capital natural, cultural y patrimonial del país. |
| D. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.6 Que se haya reglamentado la Ley 41 General del Ambiente en relación con: a) El mandato legal de generar una Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático y su actualización periódica ¹ . | Cumplida. II Trimestre 2021 | Que se haya implementado la reglamentación del Capítulo I de la Ley 41 General del Ambiente en lo relativo a los siguientes puntos: 4.6 El diseño de una Estrategia Nacional de Adaptación que identifique medidas adaptación al cambio climático para el sector turístico panameño. |

¹ El Banco se encuentra apoyando actualmente la implementación de las medidas de política 4.7 4.8 y 4.9, las cuales supondrán la base para impulsar importantes reformas y avances en materia de adaptación al cambio climático para el sector turismo en la segunda operación.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|--|--|---|--|
| | <p>b) La creación de un Registro Nacional de Iniciativas de Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático.</p> <p>c) La creación de un Fondo de Adaptación al Cambio Climático.</p> | | <p>4.7 El Registro Nacional de Iniciativas de Adaptación y Resiliencia esté en funcionamiento para los propósitos establecidos y que se haya evaluado la implementación de este en el sector turismo.</p> <p>4.8 El Fondo Nacional de Adaptación al Cambio Climático esté en funcionamiento y que se haya podido verificar su implementación en el sector turismo.</p> |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.7 Que se haya aprobado el Programa Nacional de Restauración Forestal y el Mapa Oficial de Cobertura Boscosa y Uso de Suelo de Panamá ¹ según mandata la Resolución del Ministerio de Ambiente DM-0285-2020 ² . | Cumplida. II Trimestre 2022 | 4.9 Que haya aprobado una estrategia de turismo forestal ³ . |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.8 Que se haya aprobado una Política Nacional de Océanos para Panamá que incluya un eje transversal de género e inclusión, y acciones específicas relativas al turismo. | Cumplida. I Trimestre 2022 | 4.10 Que se haya implementado y evaluado la Política Nacional de Océanos de Panamá en las acciones específicas al turismo identificadas en la misma. |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el | 4.9 Que se haya reglamentado la Ley 187 de 2 de diciembre de 2020 que | Cumplida. II Trimestre 2022 | 4.11 Que se haya implementado y evaluado la reglamentación de la Ley que |

¹ Esta acción de política es parte de las medidas identificadas como necesarias para lograr alcanzar la meta Nacional a Largo Plazo de Carbono Neutralidad al 2050.

² Esta Resolución Ministerial establece que “este producto cartográfico permitirá tomar decisiones importantes para la creación de políticas públicas que resguarden [los] ecosistemas boscosos [de Panamá] y contribuyan [a] su manejo eficiente y sostenible [...]”. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29131_A/81297.pdf

³ Esta medida contribuirá a lograr la meta Nacional a Largo Plazo de Carbono Neutralidad al 2050.

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|--|---|---|--|
| capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso. | | regula la reducción y el reemplazo progresivo de los plásticos de un solo uso en el sector turismo. |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.10 Que se haya aprobado una resolución ministerial que regule el avistamiento de cetáceos en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá. | Cumplida III Trimestre de 2022 | 4.12 Que se haya implementado y evaluado la implementación del artículo 24 de la Resolución Ministerial DM-0144-2022, relativo a los Operadores de Servicio Turístico Especializados en avistamiento de cetáceos en las aguas jurisdiccionales de la República de Panamá. |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.11 Que se haya presentado a consideración de la Asamblea Legislativa de Panamá, y avanzado en el proceso parlamentario para su aprobación, un anteproyecto de Ley que establezca la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá para mitigar el impacto del cambio climático, la contaminación, la cultura incidental, desarrollo costero, turismo no regulado, entre otros. | Cumplida. I Trimestre 2022 | 4.13 Que se haya aprobado una Ley que mandate y regule la conservación y protección de las tortugas marinas y sus hábitats en la República de Panamá para mitigar el impacto del cambio climático, la contaminación, la cultura incidental, desarrollo costero, turismo no regulado, entre otros. . |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e | 4.12 Que se haya aprobado y diseminado un catálogo de las especies de fauna y flora protegidas más traficadas en Panamá. | Cumplida. I Trimestre 2022 | 4.14 Que se haya implementado y evaluado una estrategia de sensibilización a los turistas sobre el impacto del tráfico de especies de fauna y flora protegidas e iniciado su implementación. |

| Componentes/ Objetivos de Política | Condiciones de Política Programático I | Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I* | Mecanismos Activadores Programático II |
|--|--|---|---|
| iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | | | |
| C. Apoyar la implementación de medidas dirigidas a: i) mejorar el capital natural y la sostenibilidad ambiental , ii) mitigar la contribución del cambio climático al sector, e iii) impulsar la adaptación al cambio climático del sector. | 4.13 Que se haya promulgado una Ley que establezca medidas para la protección integral de los ecosistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas asociados, y especies asociadas en Panamá. | Cumplida. II Trimestre 2022 | 4.15 Que se haya reglamentado la Ley que establece la protección integral de los ecosistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas asociados, y especies asociadas en Panamá. |

MATRIZ DE RESULTADOS(Ver [Matriz Extendida](#))

| | |
|-------------------------------|--|
| Objetivo del Proyecto: | El objetivo general de la serie programática es promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá. |
|-------------------------------|--|

OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO

| Indicadores | Unidad de Medida | Valor de Línea de Base | Año Línea de Base | Año esperado para el Logro | Meta | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------|------------------------|-------------------|----------------------------|---------------|--|---|
| Objetivo general de desarrollo: Promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. | | | | | | | |
| Gasto turístico total de los visitantes internacionales en Panamá sobre el gasto turístico total de los visitantes internacionales a nivel mundial. | % | 0,30 | 2019 | 2026 | 0,32 | Barómetro de la OMT. | Ingresos por turismo internacional en Panamá / Ingresos por turismo internacional en el mundo. (USD) ¹ . |
| Gasto turístico total de los visitantes internacionales en Panamá sobre el gasto turístico total de los visitantes internacionales en Centroamérica. | % | 35,87 | 2019 | 2026 | 37,77 | Barómetro de la OMT. | Ingresos por turismo internacional en Panamá / Ingresos por turismo internacional en Centroamérica (USD). |
| Gasto turístico doméstico de los residentes panameños sobre el gasto turístico emisor de los residentes panameños. | % | 118 | 2019 | 2026 | 125 | Base de datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo. | USD de 2019. |
| PIB turístico por km ² . | USD | 43.582 | 2019 | 2026 | 50.700 | WTTC e Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia". | En USD de 2019. |

¹ Para aislar el efecto de las fluctuaciones cambiarias y la inflación, la UNWTO calcula los ingresos por turismo internacional expresados en dólares estadounidenses (con fines de comparación) en la moneda local cada destino, ponderados según su parte en el total, y deflactados por la correspondiente tasa de inflación.

OBJETIVOS DE DESARROLLO ESPECÍFICOS

| Indicadores | Unidad de Medida | Valor de Línea de Base | Año Línea de Base | Año esperado para el Logro | Meta | Medios de Verificación | Comentarios |
|--|------------------|------------------------|-------------------|----------------------------|--------|---|--|
| Objetivo específico de desarrollo 1: Mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial. | | | | | | | |
| Promedio anual del número de visualizaciones únicas de los dashboards interactivos con datos y análisis del sector turismo publicados en la página web de la ATP. | # | 0 | 2019 - 2022 | 2023-2026 | 25.000 | Estadísticas anuales generadas por el departamento de sistemas e informática de la ATP. | Meta estimada en base a número de visualizaciones de organismos de turismo análogos con dashboards e informes análogos a los esperados. |
| Promedio anual del número de descargas de los dashboards interactivos con datos y análisis del sector turismo publicados en la página web de la ATP. | # | 0 | 2019 - 2022 | 2023-2026 | 5.000 | Estadísticas anuales generadas por el departamento de sistemas e informática de la ATP. | Meta estimada en base a número de descargas de organismos de turismo análogos con dashboards e informes análogos a los esperados. |
| Objetivo específico de desarrollo 2: Fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá. | | | | | | | |
| Proporción de los visitantes internacionales que menciona actividades relacionadas con el turismo de naturaleza cuando son encuestados sobre su estancia en Panamá. | % | 4,2 | 2019 | 2026 | 7,3 | Estadísticas ATP. | Actividades incluidas: Ecoturismo, Pesca Deportiva y Observación de Aves. |
| Proporción de los turistas panameños que durante sus viajes de turismo interno realizan actividades relacionadas con el turismo de naturaleza. | % | 23,20 | 2019 | 2026 | 27,70 | Estadísticas ATP. | Actividades incluidas: Ecoturismo, Buceo, Snorkeling, Pesca deportiva, Observación de aves, Kayaking, Canopy, Rafting. |
| % de habitaciones de alojamiento turístico de Panamá situadas en las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, y Veraguas. | % | 19 | 2021 | 2026 | 21 | Estadísticas ATP. | Estas provincias son donde se encuentran principalmente las comarcas indígenas legalizadas, y donde residen mayoritariamente la población indígena del país. |
| Estancia media de los turistas internacionales que se alojan en establecimientos de alojamiento turístico de carácter comercial. | Días | 4,3 | 2019 | 2026 | 5,0 | Estadísticas ATP y la UNWTO. | |

| Indicadores | Unidad de Medida | Valor de Línea de Base | Año Línea de Base | Año esperado para el Logro | Meta | Medios de Verificación | Comentarios |
|---|------------------|------------------------|-------------------|----------------------------|-------------|--|---|
| Objetivo específico de desarrollo 3: Reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá. | | | | | | | |
| Rigor de las normas ambientales. | Puntuación | 4,0 | 2019 | 2025 | 4,5 | Informe de la Competitividad Mundial del Turismo del "World Economic Forum". | Ver metodología del WEF. Respuesta a la pregunta de la encuesta "¿Cómo evalúa la rigurosidad de las regulaciones ambientales de su país?" [1 = muy laxo – entre el peor del mundo; 7 = entre los más estrictos del mundo] 2017–promedio ponderado 2018. |
| Cumplimiento de la normativa ambiental. | Puntuación | 3,7 | 2019 | 2025 | 4,2 | Informe de la Competitividad Mundial del Turismo del "World Economic Forum". | Ver metodología del WEF. Respuesta a la pregunta de la encuesta "En su país, ¿cómo evalúa la aplicación de las normas ambientales? [1 = muy laxo – entre el peor del mundo; 7 = entre los más rigurosos del mundo] 2017– promedio ponderado 2018 |
| Número de iniciativas de adaptación del sector turismo registradas en el registro nacional de iniciativas de adaptación y resiliencia al cambio climático. | Número | 0 | 2022 | 2026 | 5 | Estrategia publicada en la página web de la ATP. | |
| Porcentaje de mujeres empleadas en las industrias de los hoteles y restaurantes con un salario mensual superior a US\$399. | % | 72,6 | 2021 | 2026 | 77,3 | Encuesta de Mercado Laboral. | El salario mínimo para las empresas de alojamiento turístico va de los US\$393.12 para las pequeñas empresas de la región 2; a los US\$599.04 para los hoteles y resorts de más de 200 habitaciones en la región 1. |
| Porcentaje de los/as empleados/as en las comarcas indígenas en las industrias de los hoteles y restaurantes con un salario mensual superior a US\$399. | % | 14,0 | 2021 | 2026 | 15,7 | Encuesta de Mercado Laboral. | <i>Íbidem.</i> |

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/22

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Programa para Impulsar la Competitividad y Mejorar la
Sostenibilidad, Inclusividad y Resiliencia del
Sector Turístico Panameño

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 del Programa para Impulsar la Competitividad y Mejorar la Sostenibilidad, Inclusividad y Resiliencia del Sector Turístico Panameño. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$150.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2022)