

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Panamá/CID
▪ Nombre de la CT:	Capacidad Institucional para Planeamiento Multisectorial y la Promoción de la Productividad
▪ Número de CT:	PN-T1160
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Galileo Solís A. (CTI/CPN) Jefe de Equipo; Guillermo Lagarda (CID/CID) Jefe de Equipo Alterno; Jennifer Linares (CID/CPN) Jefe de Equipo Alterno; Jordi Prat Cordero (CID/CID); Ana Victoria De Obaldía Fierro (CID/CPN); Antonio Goncalves (CID/CPN); Ana Sousa (LEG/SGO); Yohana Gonzalez y Blanca Torrico (IFD/CTI)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	10 de noviembre 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Panamá
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT) {Si es el Banco: entidad contratista} {Si es la misma que el Beneficiario, favor de indicar}	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación
▪ Donantes que proveerán financiamiento	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	\$450,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	\$0.00
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	15 de enero 2018
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/CTI
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Política social para igualdad y productividad; Apoyo al sector privado; Instituciones para el crecimiento y bienestar social.

### II. Objetivos y Justificación

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Gobierno de Panamá en el diseño e implementación de políticas que identifiquen actividades de valor agregado que puedan ser desarrolladas y mejoradas con la utilización de la infraestructura logística y el Canal ampliado. Este esfuerzo posicionará al país como una economía más competitiva en la región y el mundo.

- 2.2 El objetivo específico es fortalecer la capacidad de planificación y apoyo en el diseño e implementación de políticas gubernamentales sectoriales, específicamente en áreas en donde hay insuficiente productividad, tales como la Zona Libre de Colón (ZLC). Para lograr esto, la presente CT desarrollará: un plan nacional para el desarrollo productivo; un diagnóstico de crecimiento de Panamá; y un plan estratégico para reintegrar la ZLC y otras zonas económicas especiales con las cadenas productivas del resto de la economía. Estos reportes se utilizarán como insumos para talleres de desarrollo de capacidades para oficiales del gobierno y el sector privado.
- 2.3 Panamá ha sido la economía más dinámica de América Latina en la última década, creciendo, en promedio, 7,2% interanual entre 2007 y 2016 como resultado de políticas orientadas a ampliar las capacidades del Canal de Panamá y al dinamismo de las actividades logísticas afines. Dichas actividades, entre ellas las actividades portuarias y las Zonas Económicas Especiales (ZEE), contribuyen conjuntamente en un 18% del PIB, empleando a más de 150.000 personas (el 8,7% de la población económicamente activa) y generando más del 30% de los ingresos del Sector Público No Financiero.
- 2.4 De manera paralela, el gobierno de Panamá ha participado activamente en la atracción de empresas extranjeras a Panamá a través de su Ley de Sede de Empresas Multinacionales<sup>1</sup>, para ubicarse a lo largo del país, y especialmente en las ZEE. No obstante, algunas de estas zonas, específicamente la Zona Libre de Colón (ZLC), que en el pasado fueron importantes contribuidores al crecimiento económico, han tenido pérdidas de competitividad debido a deficiencias de productividad. El resultado de esto ha sido una caída en el aporte al PIB, pasando de 7,5% del PIB en el 2012 y hoy solo alrededor de 4% (INEC, 2016), poniendo en riesgo su viabilidad económica y su capacidad para retener empleo. Adicionalmente, otros sectores productivos se han dinamizado de manera asimétrica, resultando en una selectiva localización de la inversión y en una desigualdad geográfica en el desempeño económico. Los sectores menos dinámicos, en especial la industria manufacturera y el sector agropecuario (que según el INEC, conjuntamente emplean a 22,6% de la población ocupada), no se encuentran aprovechando la infraestructura del sector logístico para integrarse a las cadenas productivas globales. Por estos motivos, una revisión de la estrategia productiva resulta de vital importancia para el país, especialmente de cara a la esperada moderación de la economía panameña en el mediano plazo (se espera que crezca en promedio 5,5% anual).
- 2.5 El Gobierno de Panamá, en su Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, reconoce la necesidad de maximizar los beneficios derivados del Canal, motor de crecimiento del país, y el mejoramiento de la productividad a lo largo del istmo. No obstante, el enfoque actual se basa en programas que no cuentan con enlaces multisectoriales y no toman en cuenta los beneficios de los sectores más productivos. Existe evidencia académica que los países más exitosos en términos de desarrollo y potencial crecimiento económico per cápita son aquellos que han identificado a sus sectores más productivos y que han aprovechado los beneficios de dichos sectores para desarrollar otras actividades económicas conexas (Hausmann y Rodrick, 2012). El enfoque multisectorial que ofrecerán los productos de esta CT podría ayudar a Panamá a crecer de manera sostenida e inclusiva a largo plazo.
- 2.6 Los productos de esta CT además complementarían los esfuerzos que está llevando a cabo el BID junto al Gabinete Logístico en el diseño de la Estrategia Logística

---

<sup>1</sup> Ley No. 41 de 24 de agosto de 2007.

Nacional 2030, que busca potenciar los activos logísticos existentes pero que no tiene planeado identificar las oportunidades de estos activos para mejorar la productividad del resto de la economía.

- 2.7 Finalmente, cabe señalar que el gobierno de Panamá no cuenta en la actualidad con el personal con la experiencia y capacitación necesaria para hacer este tipo de análisis multisectorial, por lo que el apoyo propuesto en este documento es de suma importancia para mejorar las políticas de desarrollo de largo plazo.
- 2.8 **Alineamiento estratégico.** La presente CT, está alineada con la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), específicamente con los objetivos estratégicos de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva y fortalecer el perfil educativo de la población, donde se establece la necesidad de incrementar la competitividad de los principales sectores económicos que favorezca la inclusión social y la productividad. También es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación. La CT también se alinea con el área transversal de instituciones y Estado de derecho. La CT se enmarca dentro de las dimensiones prioritarias de: (i) el Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8) en lo que se refiere a mejorar las capacidades de innovación en el sector público y privado; (ii) la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en particular en el ámbito del mejoramiento de la innovación y productividad para el crecimiento y el bienestar social; y (iii) la Estrategia para una Política Social favorable a la igualdad y la Productividad (GN-2588-4). Finalmente, la CT está alineada con el resultado esperado de “calidad de las instituciones y políticas fortalecida” del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), en tanto apoya los esfuerzos del gobierno de Panamá, promoviendo el fortalecimiento de sus instituciones y contribuyendo a la difusión de experiencias innovadoras para la identificación de sectores particularmente productivos, por medio de publicaciones y la diseminación de los resultados de los productos mediante eventos con los sectores público, privado y academia.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Fortalecimiento de las herramientas para la toma de decisiones orientadas a mejorar la productividad y competitividad de áreas económicas estratégicas para Panamá (US\$400.000).** Se diseñará un plan nacional de desarrollo productivo de Panamá que tendrá como objetivo identificar posibles oportunidades para la diversificación de productos y servicios de producción.
- 3.2 El principal producto de este componente es el diseño del plan nacional de desarrollo productivo de Panamá: El plan tendrá como objetivo identificar posibles oportunidades para la diversificación de productos y servicios de producción e identificará estrategias y acciones que: maximicen las externalidades positivas generadas por los sectores más dinámicos y apoye los pilares de la estrategia nacional de logística; aproveche las capacidades productivas de los recursos humanos, físicos y naturales; cuente con un enfoque multisectorial y territorial para el desarrollo que refuerce los objetivos del Plan Estratégico de Gobierno y los conecte con los Planes Sectoriales de los ministerios y agencias independientes; apoye la reducción de la pobreza e inequidad de manera sostenible; y contenga acciones precisas para rectificar o complementar los esquemas de incentivos que así lo ameriten. Los actores más relevantes para el

Plan Nacional de Desarrollo Productivo serán el Ministerio de Relaciones Exteriores en sus funciones de brindar aportes a la política económica internacional y la promoción de la Cooperación Internacional; el Ministerio de Comercio e Industrias en su función de coordinador del cumplimiento de las regulaciones de apoyo al sector privado y en específico a las zonas francas y; el Ministerio de Economía y Finanzas a través de su rol de apoyo a las políticas públicas que puedan surgir de este Plan.

- 3.3 Para esto se proveerá con dos productos analíticos de respaldo: (i) Diagnóstico de crecimiento y brechas productivas de Panamá y las Zonas Económicas Especiales: El mismo identificará oportunidades y restricciones al crecimiento, y ofrecerá una hoja de ruta con las inversiones y modificaciones necesarias para que el país permanezca competitivo a largo plazo. El diagnóstico tendrá un enfoque tanto nacional como sub-nacional; y (ii) Plan estratégico para las Zonas Económicas Especiales (ZEE): Diseño de una ruta de acciones para el desarrollo de actividades económicas que permitan eslabonar a las ZEE, en especial la Zona Libre de Colón, con áreas en donde se identifiquen ventajas comparativas.
- 3.4 **Componente 2: Creación de capacidades institucionales para la implementación de planes multisectoriales (US\$50.000).** Se realizarán talleres para los tres reportes para difundir y de crear capacidades sobre los distintos actores del gobierno, los sectores productivos y la academia.
- 3.5 Los productos de este componente son: (i) talleres de difusión de cada uno de los reportes anteriormente mencionados y capacitación para funcionarios públicos orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales. En particular, las actividades se centrarán en el mejoramiento de su capacidad de diseñar acciones orientadas a la implementación; (ii) taller junto con el sector privado para crear un diálogo multisectorial entre los sectores público y privado; y (iii) mesa de diálogo y coordinación entre zonas económicas especiales.
- 3.6 Esta CT tendrá un costo total de US\$450.000 los cuales serán financiados en su totalidad por Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario, no se prevé contrapartida local.

**Cuadro 1. Presupuesto Indicativo (en dólares americanos)**

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
<b>Componente 1</b>	Fortalecimiento de las herramientas para la toma de decisiones orientadas a mejorar la productividad y competitividad de áreas económicas estratégicas para Panamá.	\$400,000.00	\$0.00	\$400.000,00
<b>Componente 2</b>	Creación de capacidades institucionales para la implementación de planes multisectoriales.	\$50,000.00	\$0.00	\$50.000,00
<b>TOTAL</b>				<b>\$450.000,00</b>

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 El Banco ejecutará esta cooperación técnica a través de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación, la cual tiene la experiencia en los temas relacionados en los temas relacionados a esta TC por lo que será responsable por las adquisiciones y supervisión de los productos de este proyecto.

- 4.2 El Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE) y la oficina de la Vicepresidencia, solicitó apoyo al BID para trabajar en un plan de revitalización de la Zona Libre de Colón basado en acciones orientadas a la mejorar de productividad que hagan las políticas más competitivas en el exterior. La CT cuenta con el apoyo de la Autoridad de Zona Libre de Colón y Ciudad del Saber quienes colaboran estrechamente con MIRE. Esta CT dotará a las autoridades con un plan de políticas y acciones para cumplir con esta meta.
- 4.3 **Adquisiciones.** Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-1) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20). Las adquisiciones deberán reflejarse y realizarse con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 No se prevén riesgos a esta cooperación. Sin embargo, podría haber retrasos en la entrega de los productos del Componente 1 debido a la posible falta de datos por parte del gobierno. Adicionalmente, existe la posibilidad que las instituciones beneficiarias no se apropien de los productos de este proyecto, para lo cual serán incluidos en las actividades de diseminación de los productos, así como encuentros especiales con la firma consultora y técnicos del Banco, para transmitirles las recomendaciones de política concretas y el uso de estos productos. Se espera una activa participación de la contraparte técnica en el trabajo que realizarán los consultores y el equipo del Banco.

## **VI. Salvaguardias Ambientales**

- 6.1 No se espera que este proyecto genere impactos ambientales y sociales. Durante el proceso de selección de consultores se considerarán los temas ambientales y de género. De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) esta operación es Categoría “C” (ver [Formulario de Análisis de Salvaguardias](#) y [Filtro de Política de Salvaguardias](#)).

### **Anexos Requeridos:**

- [Solicitud del cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA PLANEAMIENTO MULTISECTORIAL Y LA PROMOCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD

PN-T1160

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)**, de conformidad con la comunicación de fecha 10 de noviembre de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$450.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 15 de diciembre del 2017. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

CERTIFICADO:	<u>Original Signed</u>	<u>12/15/2017</u>
	Sonia M. Rivera	Fecha
	Jefe	
	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento	
	ORP/GCM	

APROBADO:	<u>Original Signed</u>	<u>12/18/2017</u>
	Gonzalo Rivas	Fecha
	Division Chief	
	Competitiveness and Innovation Division	
	IFD/CTI	