

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**PANAMÁ DIGITAL**

**(PN-L1171)**

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: María Inés Vásquez (ICS/CPN), Jefa de Equipo; José Luis Hernández (IFD/ICS), Jefe Alternó; Pedro Farías, Ariel Nowersztern, Julieth Santamaria, Arturo Muenté, Miguel Porrúa, y Alejandra Aguilar (IFD/ICS); Ana Grigera (SCL/GDI); David Ochoa, Leonor Corriols (FMP/CPN); Alvaro Sanmartín, Monica Lugo (LEG/SGO); Leyson Guillén (VPS/ESG); Iliá Nieto (CID/CPN); y Raimundo Arroio (Consultor).

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

## PERFIL DE PROYECTO

### PANAMÁ

#### I. DATOS BÁSICOS

**Nombre del Proyecto:** Panamá Digital  
**Número de Proyecto:** PN-L1171  
**Equipo de Proyecto:** María Inés Vásquez (ICS/CPN), Jefa de Equipo; José Luis Hernández (IFD/ICS), Jefe Alternativo; Pedro Farías, Ariel Nowersztern, Julieth Santamaria, Arturo Munte, Miguel Porrúa, y Alejandra Aguilar (IFD/ICS); Ana Grigera (SCL/GDI); David Ochoa, Leonor Corriols (FMP/CPN); Alvaro Sanmartín, Monica Lugo (LEG/SGO); Leyson Guillén (VPS/ESG); Ilia Nieto (CID/CPN); y Raimundo Arroio (Consultor).  
**Prestatario:** República de Panamá  
**Modalidad de Préstamo** Préstamo de Inversión Específico  
**Organismo Ejecutor** Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG)  
**Plan Financiero:** BID (Capital Ordinario): US\$ 60 millones  
Local: US\$ 0  
**Total:** **US\$ 60 millones**  
**Salvaguardias:** Clasificación de Riesgo: Medio-alto  
Clasificación de Impacto: "C". No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación  
**Procesamiento:** ☒ Estándar ☐ Especial

**Alineación estrategia País** GN-3055 "Promover la transformación digital de la administración pública" y "Mejorar los niveles de conectividad y adopción digital".

#### Alineación Estratégica

**Desafíos:** ☒ Inclusión Social ☒ Productividad e Innovación ☐ Integración Económica  
**Transversales:** ☒ Igualdad de Género ☒ Diversidad ☐ Sostenibilidad ambiental ☒ Cambio Climático ☒ Capacidad Institucional y Estado de Derecho

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

- 2.1 **Antecedentes y justificación.** La pandemia del COVID-19 afectó gravemente la economía y el funcionamiento del sector público en Panamá: se estima que entre 2019 y 2020 la pobreza general aumentó 12,5 puntos y la extrema 6,8<sup>1</sup>; que la actividad económica cayó 18% en 2020, la segunda mayor de la región, y el desempleo aumentó del 7,1% al 18,5%. El acceso a trámites gubernamentales se redujo 50%, y 24% de ciudadanos no pudo realizar los trámites que requería<sup>2</sup>. El

<sup>1</sup> [Impacto Social de la pandemia del COVID-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias](#). BID, 2021.

<sup>2</sup> [Servicio Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia](#). BID, 2021.

desafío inmediato para el país, entonces, es combinar la gestión de la pandemia, adaptando su Administración Pública (AP) a los cambios que ésta impone, con iniciativas orientadas a una recuperación económica inclusiva<sup>3</sup>, aprovechando el potencial de la tecnología.

- 2.2 Pese a los avances de Panamá en materia de transformación digital del gobierno<sup>4</sup>, persisten obstáculos para aprovechar el potencial de la tecnología. Según [el Índice de Madurez Digital del Sector Público del Banco Mundial](#), Panamá se ubica en la posición 82 de 198 países, y en las 111 y 106 para los indicadores de sistemas centrales y servicios en línea. Las capacidades institucionales de la AP y de la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG), órgano rector, para abordar más integral y eficazmente el proceso de transformación digital del Estado son limitadas<sup>5</sup>. Por ejemplo, en 2021 se identificó que 12 perfiles<sup>6</sup> necesarios para la gestión de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) no existen en ninguna de las principales entidades públicas. Es aun significativa la brecha entre los trámites digitalizados (192) y los 2.700 catalogados, de los cuales el 31% requiere al menos tres interacciones<sup>7</sup> y 4,2 horas para completarse (Chile, 2,2 h.)<sup>8</sup>. En el nivel subnacional, si bien 68 de 89 municipios cuentan con *Government Resource Planning* (GRP), menos de la mitad tiene una estrategia de gobierno digital y sólo el 10% de sus trámites están en línea. Solamente el 12% de la población utiliza el canal digital frente al 29% en Uruguay y 22% en Chile<sup>9</sup>. La gestión documental en papel y no enfocada en el ciudadano<sup>10</sup> genera costos importantes al Estado panameño: se ha estimado que anualmente recibe 13,6 millones de solicitudes de trámites presenciales y que su gestión cuesta US\$167 millones anuales. Si la mitad de esas solicitudes se completaran en línea, este monto se reduciría en 48%<sup>11</sup>. Finalmente, la falta de una agencia responsable de la ciberseguridad y de un Centro de Operaciones de Ciberseguridad; la limitada capacidad del Centro de Respuesta a Incidentes (CSIRT); y un marco legal e

<sup>3</sup> Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024.

<sup>4</sup> Digitalización de 192 trámites, implantación de un portal de servicios ciudadanos “Panamá Digital”, integración de entidades y sistemas en plataformas tecnológicas; creación de 20 nuevos servicios digitales para gestionar el COVID-19, incluyendo el programa de vacunación y el de subsidios [Panamá solidario](#) y capacitación de más de 16.000 ciudadanos en el uso del “Vale digital” para acceder al referido subsidio, entre otros apoyados por la 3683/OC-PN. Ello contribuyó a que Panamá mejorara 14 posiciones (2016 y 2020) en el índice E-Gobierno de Naciones Unidas, ubicándose en la 84 entre 193 países, pero aún por debajo de Uruguay (26) y Chile (34), con ingresos similares.

<sup>5</sup> La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y Conocimiento de Uruguay en 2020 contaba con 419 funcionarios y consultores, mientras que la AIG con 135. Existe un desbalance significativo entre el mandato de la AIG y la dotación de personal. [Transformación digital y empleo público](#). BID, 2021.

<sup>6</sup> Tres grupos de perfiles para: análisis de datos, arquitectura de sistemas y desarrolladores de *front* y *back end*. Estudio de las actuales estructuras organizacionales de tecnología TI.

<sup>7</sup> La creación de una empresa exige acudir a: Registro Público, Ministerio de Comercio e Industria, Dirección General de Ingresos Públicos, Municipio, Autoridad de la Micro y Mediana Empresa. Dirección General de Contrataciones Públicas.

<sup>8</sup> [El fin del trámite eterno](#). BID, 2018.

<sup>9</sup> *Ibid*<sup>2</sup>.

<sup>10</sup> El principio “solo una vez” y la implantación de la identidad digital son desafíos en Panamá. [Revisión de Gobierno Digital de Panamá](#). OECD, 2020.

<sup>11</sup> [Análisis de costos y ahorros de la digitalización de trámites y gestión de ciberseguridad para Panamá](#), basado en [El fin del trámite eterno](#). BID, 2018 y [Servicio Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia](#). BID, 2021.

institucional desactualizado para luchar contra el cibercrimen evidencian una fragmentada y débil gestión de ciberseguridad<sup>12</sup>.

- 2.3 En atención a ello, el problema principal que se abordará con el programa, son los altos costos que asumen los ciudadanos y empresas al interactuar con el Estado. Por ejemplo, para un ciudadano de ingresos medios tramitar una solicitud de arrendamiento, un avalúo específico de bienes inmuebles o una simple solicitud de traspaso de vehículos, requiere el equivalente a trabajar entre 17 y 63 días (ver Cuadro 1)<sup>13</sup>. Estos altos costos tienen diferentes causas: (i) debilidades institucionales, operativas y normativas; (ii) baja digitalización en el nivel nacional y subnacional que afecta la optimización de los procesos y servicios; (iii) bajos índices de habilidades digitales; y (iv) un ambiente digital inseguro. La combinación de estas produce una excesiva carga económica para ciudadanos y empresas, y para el Estado.

**Cuadro 1. Costos de trámites más utilizados  
(US\$ 2018)<sup>14</sup>**

|  | Directos | Indirectos | Total  | Total anual <sup>15</sup> | Horas de trabajo |
|--|----------|------------|--------|---------------------------|------------------|
| <b>Nacionales</b>                                |          |            |        |                           |                  |
| Avalúo específico de bienes inmuebles            | 379,91   | 6,48       | 386,39 | 1.908,77                  | 472,47           |
| Afiliación al asegurado                          | 15,31    | 8,31       | 23,62  | 72,98                     | 18,06            |
| Declaración renta persona natural                | 16,62    | 7,85       | 24,47  | 62,63                     | 15,50            |
| Registro de contrato de trabajo                  | 190,57   | 4,62       | 195,19 | 382,57                    | 94,70            |
| <b>Municipales</b>                               |          |            |        |                           |                  |
| Solicitud de degüello                            | 41,9     | 4,35       | 46,25  | 300,65                    | 74,42            |
| Solicitud arrendamiento                          | 313,05   | 5,77       | 318,82 | 2.034,06                  | 503,48           |
| Solicitud recolección basura                     | 16,52    | 4,34       | 20,86  | 104,30                    | 25,82            |
| Solicitud traslado de vehículos entre Municipios | 11,0     | 3,69       | 14,69  | 66,11                     | 16,36            |
| Solicitud traspaso vehículo                      | 146,72   | 7,82       | 154,44 | 551,69                    | 136,56           |
| Aprobación planos originales                     | 355,14   | 5,63       | 360,77 | 1.230,23                  | 304,51           |
| Certificado de paz y salvo                       | 60,40    | 6,16       | 66,56  | 185,05                    | 45,80            |
| Aprobación planos misceláneos                    | 100,0    | 2,18       | 102,18 | 204,36                    | 50,58            |

<sup>12</sup> [Ciberseguridad: Riesgos, avances y el camino a seguir en ALC](#). BID, 2020.

<sup>13</sup> [Tabla de costos](#). Elaboración propia a partir de la encuesta de percepción ciudadana sobre la realización de trámites electrónicos y su uso en las instituciones gubernamentales, Panamá, IPSOS, 2018. Trámites utilizados dos o más veces/año. Costos directos en dólares: transporte/gasolina, fotocopias, trámite, otros. Costos indirectos: tiempos en transporte, en fila y en ventanilla, monetizados, a partir de la mediana del salario en 2018 en Panamá: US\$4,04 por hora. [Encuesta de Mercado Laboral](#), Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2018.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Suma de costos directos e indirectos multiplicado por el promedio de trámites realizados en los últimos 12 meses.

- 2.4 **Estrategia del programa.** La estrategia del programa para reducir los costos transaccionales entre ciudadanos y empresas con el Estado y, a la vez, contribuir a la recuperación económica inclusiva de Panamá es fortalecer las condiciones que aceleren la transformación digital de la AP panameña y aseguren su sostenibilidad en el largo plazo, abordando sus debilidades institucionales, normativas, tecnológicas y en habilidades digitales. Para ello, el programa se enfocará en fortalecer el ecosistema digital, mejorando las capacidades de gestión, de innovación digital y nivel de madurez en ciberseguridad; incrementando la disponibilidad y uso de servicios digitales nacionales y municipales; y aumentando habilidades y el uso de servicios digitales con un enfoque inclusivo.
- 2.5 Aumentar la eficiencia de la gestión y provisión de trámites para ciudadanos y empresas, y en procesos de gestión críticos para la AP, generará ahorros tanto para el Estado como para los ciudadanos y empresas, recursos que podrían ser reorientados a inversiones prioritarias del lado del Estado o a consumo e inversión de lado de los ciudadanos o empresas.
- 2.6 **Alineamiento.** El programa se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, mediante la promoción del acceso más equitativo a los servicios públicos; y (ii) Productividad e Innovación, mediante el uso de TIC para la mejora de la calidad de servicios y una mayor productividad de las instituciones; asimismo se alinea con los temas transversales de: (i) Equidad de Género y Diversidad, mediante acciones para incrementar habilidades digitales para reducir la brecha en el acceso y uso de servicios digitales por parte de las mujeres y comunidades indígenas, y en la incorporación del enfoque de género y diversidad en digitalización de trámites; (ii) Cambio Climático, con reducción del consumo de papel y otros insumos en la tramitación de servicios; y (iii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por medio de acciones de promoción de la adopción de las TIC, para incrementar eficiencia, transparencia y calidad en los servicios; y la construcción de capacidades TIC en los funcionarios.
- 2.7 **Objetivo.** El objetivo general de desarrollo del programa es reducir los costos de la interacción entre los ciudadanos y empresas y el Estado, contribuyendo así a la recuperación económica inclusiva. Como objetivos específicos, el programa busca: (i) incrementar la eficiencia en la prestación de trámites y servicios para ciudadanos y empresas; (ii) mejorar la efectividad de la ciberseguridad de los servicios digitales; y (iii) incrementar la demanda de trámites y servicios digitales, con énfasis en las poblaciones vulnerables. Para alcanzar dichos objetivos el programa plantea tres componentes.
- 2.8 **Componente 1. Fortalecimiento institucional y normativo del ecosistema de innovación digital y ciberseguridad (US\$24.500.000).** Este componente contribuirá al logro de los objetivos (i) incrementar la eficiencia en la prestación de trámites y servicios para ciudadanos y empresas; y (ii) mejorar la efectividad de la ciberseguridad de los servicios digitales. Financiará, entre otras actividades, el diseño, construcción, dotación y puesta en marcha del edificio sede del *Hub* de Innovación Digital Gubernamental, para facilitar la reorganización y optimización de las funciones de gobierno digital de AIG incluyendo la creación del Centro

Nacional de Ciberseguridad para la vigilancia, prevención y coordinación de la seguridad cibernética.<sup>16</sup> Además, financiará la actualización y fortalecimiento del marco normativo, de política y el *framework* de gobierno digital, ciberseguridad y la Estrategia Nacional de Datos 360.

- 2.9 **Componente 2. Plataforma de gobierno y servicios digitales (US\$25.500.000).** Este componente contribuirá al logro del objetivo (i) incrementar la eficiencia en la prestación de trámites y servicios para ciudadanos y empresas. Financiará la (i) simplificación y digitalización de trámites prioritarios para recuperación económica y social; (ii) fortalecimiento de herramientas tecnológicas transversales existentes (nube gubernamental, plataforma de interoperabilidad, identificación digital y portal “Panamá Digital”); y (iii) desarrollo de nuevas herramientas para la gestión de recursos humanos, activos fijos y evaluación de contrataciones TIC. Asimismo, para promover una transformación digital transversal se implementará un programa de fondos concursables para entidades públicas. Finalmente, para asegurar la adopción y sostenibilidad de los procesos y servicios optimizados y digitalizados.
- 2.10 **Componente 3. Talento digital, gestión del cambio e inclusión digital (US\$8.000.000).** Este componente contribuirá al objetivo (iii) incrementar la demanda de trámites y servicios digitales. Financiará: (i) la creación y fortalecimiento de habilidades TIC y de ciberseguridad en la AP; (ii) la implementación de un plan de gestión del cambio a nivel nacional y subnacional; (iii) programas de alfabetización digital, con enfoque de género y diversidad, y con énfasis en poblaciones vulnerables, para ciudadanos y estrategias de sensibilización y comunicación para promover el uso de los servicios digitales; y (iv) iniciativas para promover la cultura de ciberseguridad responsable y formación de talento.
- 2.11 Para la administración y monitoreo del programa se tiene previsto un costo de US\$2.000.000.
- 2.12 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos serán los ciudadanos y empresas que tendrán menores costos en su interacción con la AP, con un entorno digital más seguro, una adecuada gestión y protección de sus datos; y la población más vulnerable que dispondrá de mejor acceso y de habilidades para el uso de trámites y servicios digitales. Asimismo, los funcionarios, particularmente de la AIG, municipios y entidades beneficiarias; se beneficiarán con mejores procesos, normativas y herramientas para ejercer sus funciones.
- 2.13 **Modalidad del instrumento financiero.** Por tratarse de un proyecto específico que ya cuenta con un diseño y un presupuesto se financiará con un Préstamo de Inversión Específico con cargo a recursos del Capital Ordinario del Banco.

---

<sup>16</sup> El lote E210 ubicado en la Ciudad del Saber ha sido asignado por esta entidad a la AIG para la construcción del edificio del Hub de Innovación Digital Gubernamental. La supervisión de la construcción será realizada por la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública del MOP (UCIP) mediante un convenio interinstitucional de cooperación con AIG.

### III. CONOCIMIENTO DEL SECTOR Y PLAN DE PREPARACIÓN

- 3.1 **Experiencia del Banco en el sector y en el país.** El Banco ha apoyado técnica y financieramente varios proyectos de apoyo a la transformación digital de la gestión y servicios públicos, tales como las operaciones 1970/OC-UR, 2591/OC-UR, 3007/OC-UR, 3625/OC-UR y 4843/OC-UR en Uruguay. En particular, el presente programa continuará apoyando la implementación de la estrategia de transformación digital del Gobierno de Panamá, iniciada con el Programa Panamá en Línea (3683/OC-PN) y adoptará lecciones aprendidas de su diseño y ejecución.
- 3.2 **Lecciones aprendidas.** A partir de la experiencia de Programa Panamá en Línea (3683/OC-PN) y de los otros programas mencionados se consideraron las siguientes lecciones para el diseño de este proyecto tales como: (i) reconocer los desafíos de coordinación interinstitucional para facilitar la implementación de actividades y generar mecanismos de incentivos a la colaboración; (ii) mejorar la integración de las actividades a los procesos institucionales de gestión de la AIG; (iii) incorporar un programa de fondos concursables que apoye la transformación digital en distintas entidades del sector público y que promueva la apropiación de este proceso de manera más integral; y (iv) incluir actividades que promueva la formación de talento en materia de ciberseguridad para asegurar la disponibilidad de profesionales y servicios para el avance en madurez de ciberseguridad del país.
- 3.3 **Aspectos socioambientales y sociales y clasificación ambiental.** No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación. De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente del Banco (OP-703), la operación ha sido clasificada como de categoría "C".

### IV. ASPECTOS TÉCNICOS, RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS DE EJECUCIÓN Y FIDUCIARIOS

- 4.1 **Organismo Ejecutor, modalidad de financiación, y fuente de financiación.** El programa tendrá un costo total de US\$60 millones financiados con cargo a recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. El programa se ejecutará en cinco años y estará a cargo de la AIG, entidad con personería jurídica propia, y con una positiva experiencia en la ejecución de proyectos con el Banco
- 4.2 **Aspectos fiduciarios.** La capacidad del organismo ejecutor será analizada para reforzar su desempeño, atendiendo a la ejecución del 3683/OC-PN. No se han detectado riesgos fiduciarios significativos.
- 4.3 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo gastos elegibles efectivamente pagados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo hasta por el 15% del monto propuesto, para pagos efectuados correspondientes a las contrataciones anticipadas, siempre que se hayan cumplido los requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir de la fecha de aprobación de este perfil de proyecto, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la

fecha de aprobación del préstamo. Se incluirán en el financiamiento retroactivo obras, servicios de consultoría y no consultoría.

- 4.4 **Riesgos.** Se ha identificado preliminarmente, como riesgos de nivel medio alto, que si: (i) no se habilita una mesa de trabajo con Contraloría General de la República sobre los objetivos e importancia de la operación y para revisar oportunamente sus refrendos a las adquisiciones, podrán ocurrir retrasos en sus aprobaciones que ralenticen la implementación del proyecto; (ii) si el OE no asigna y/o contrata personal con capacidades para la preparación oportuna de las especificaciones técnicas de las compras y contrataciones más críticas, se dificultará y retrasará el cumplimiento del calendario previsto para la operación; y (iii) si no se fortalecen los mecanismos de coordinación interinstitucional entre la AIG y las entidades participantes del programa se podría afectar tanto su objetivo general como los específicos. Para mitigarlos, se tiene previsto: (i) habilitar e implementar una mesa de trabajo con la CGR para revisar oportunamente los procesos de adquisiciones; (ii) asignar y/o contratar personal con capacidades para la preparación oportuna de las especificaciones técnicas de las compras y contrataciones más críticas; y (iii) desarrollar mecanismos eficientes y sostenibles de interacción entre la AIG y las entidades participantes del programa para que implementen la digitalización de sus servicios.

## **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 Se prevé la distribución del POD al QRR el 25 de enero de 2022, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo al OPC el 25 de febrero de 2022 y la aprobación de la operación el 08 de abril de 2022. El total de recursos transaccionales se estima en US\$94.300 y el tiempo de personal requerido será de 1,17 FTE.



## Anexos

- I. Estrategia Ambiental y Social
- II. Cronograma y Recursos de Preparación
- III. Filtros para la determinación del tipo de procesamiento

## **ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL**

- 1.1 El **objetivo general de desarrollo del programa** es reducir los costos de la interacción entre los ciudadanos y empresas y el Estado, contribuyendo así a la recuperación económica inclusiva. Como objetivos específicos, el programa busca: (i) incrementar la eficiencia en la prestación de trámites y servicios para ciudadanos y empresas; (ii) mejorar la efectividad de la ciberseguridad de los servicios digitales; y (iii) incrementar la demanda de trámites y servicios digitales, con énfasis en las poblaciones vulnerables.
- 1.2 Los riesgos ambientales y sociales asociados al programa han sido categorizados como bajos. Según la directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703), la operación fue clasificada como Categoría “C”.

CONFIDENCIAL

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

CONFIDENCIAL

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