

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

PANAMÁ

I. DATOS BÁSICOS

País	Panamá		
Fecha:	26 de Febrero de 2007		
Título del proyecto:	Competitividad y apertura comercial		
Número del proyecto:	PN-L1014		
Fecha de ingresó:	29 de junio de 2006		
Jefe de la División:	Marcelo Antinori		
Equipo de proyecto:	Líder: Martin Chrisney (RE2/FI2); Mauro Alem, Francisco Demichelis y Yolanda Galaz (RE2/FI2); Paul Trapido (RE2/EN2); Alberto Vildoso (COF/CPN); Fabrizio Opertti (RE2/SC2) (líder del componente de Gestión de Comercio); Dianna Moyer (SDS/IND); Carlos Serrano (SDS/IFM); Pablo Angelelli (SDS/MSM); Jaime Granados y Manuel Márquez (INT); Rafael Anta (SDS/ICT); Mario Umaña (RE2/OD3); y Javier Jiménez (LEG).		
Prestatario:	República de Panamá		
Organismos ejecutores:	Ministerio de Comercio e Industrias (MICI) y otras entidades		
Plan de financiamiento:		<u>Fase I</u>	<u>Fase II</u>
	BID: (CO)	US\$ 44,1 millones	US\$ 30,0 millones
	Local:	US\$ 27,3 millones	US\$ 40,0 millones
	BID: JPO (LEP)	US\$ 1,6 millones	US\$ 0,0 millones
	no reembolsable		
	Total:	US\$ 73,0 millones	US\$ 70,0 millones
Fechas tentativas:	Misión de análisis	Mayo de 2007	
	Comité de Préstamos	Agosto de 2007	
	Directorio	Septiembre de 2007	
PTI:	No		
SEQ:	Sí		

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 2.1 La estrategia de la administración Torrijos contempla mejoras en el marco institucional y de políticas con base en su compromiso con el libre comercio, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. De forma particular, el gobierno está diseñando mecanismos de apoyo a las exportaciones que apuntan mejorar la capacidad de respuesta de las empresas frente a las nuevas oportunidades comerciales. La operación que aquí se propone respalda estos esfuerzos con un Programa integrado que busca mejorar los servicios públicos relacionados con el comercio y la inversión, así como suministrar servicios financieros y no financieros a las firmas exportadoras o con potencial exportador.

B. Dimensiones económicas y sociales

- 2.2 Panamá tiene una economía pequeña y relativamente abierta basada fundamentalmente en servicios, siendo los más importantes el Canal de Panamá, los servicios bancarios extraterritoriales y la Zona Libre de Colón (ZLC). Estos dan cuenta del 75% del PIB y de las exportaciones, mientras la agricultura y la manufactura representan una pequeña y cada vez menor fracción del PIB: alrededor del 7% cada una. Asimismo, la exportación de bienes es sólo un 6,6% del PIB (excluyendo la ZLC), ya que la producción está principalmente dirigida al pequeño mercado interno.
- 2.3 La tasa de crecimiento del PIB real logró un promedio de 7,5% entre 2004-2006, significativamente más alto que el promedio del 4,3% para 1990-2003. Aún con una tasa elevada de crecimiento, la pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas. Si bien el país tiene un ingreso per cápita equivalente al de una nación de ingreso medio, 37 de cada 100 panameños son pobres, cifra que en las áreas rurales asciende a 63 para grupos no indígenas y a 98 en las áreas habitadas por la población nativa. Las condiciones entre los indígenas son especialmente preocupantes. Las comunidades indígenas representan el 10% de la población del país y un poco más de la mitad vive en cinco territorios autónomos o comarcas, cuyas estructuras políticas y administrativas tradicionales, autonomía, identidad y valores culturales históricos se reconocen como parte del sistema nacional.

C. Sector exportador

- 2.4 En los últimos años el crecimiento de las exportaciones totales ha sido uno de los motores del crecimiento de la economía, especialmente en el área de servicios. Esta evolución le permitirá además al país mantener un superávit comercial hasta el 2008. No obstante, las exportaciones de bienes son aún muy modestas para el nivel de desarrollo de la economía (apenas US\$1,0 mil millones en 2006), y se concentran principalmente en productos primarios (80%) destinados a los Estados Unidos (50%) y a Europa (23%). Como se señaló arriba, Panamá posee un potencial reconocido para consolidar su ventaja comparativa en la exportación de servicios que en su conjunto compensa el abultado déficit comercial de bienes.
- 2.5 La expansión de las exportaciones, tanto en los rubros maduros del sector servicios como en bienes no tradicionales, es requisito para consolidar el crecimiento económico del país a mediano y largo plazo. Se han identificado varias oportunidades para aumentar las exportaciones. Algunos productos ya han tenido un éxito medible –(como la acuicultura y las frutas fuera de temporada) y podrían replicar experiencias positivas de países como Chile y Nueva Zelandia en cuanto a diversificar sus mercados exportadores y aumentar el valor agregado. También, existen oportunidades para las comunidades indígenas en áreas como turismo, aprovechamiento forestal, artesanías, y productos agrícolas como el cacao y las plantas medicinales. Otras industrias con potencial son aquellas especializadas en la tecnología y en la información, incluyendo centrales de asistencia telefónica al cliente, “data warehousing”, entre otras. Finalmente, con posterioridad al referendo nacional que se llevó a cabo en octubre de 2006 mediante el cual se aprobó la expansión del Canal, han surgido oportunidades

para vincular los bienes y servicios locales con las actividades de construcción del Canal y actividades marítimas relacionadas.

D. Apertura comercial y reforma institucional

- 2.6 En los últimos años Panamá ha negociado varios tratados que le ofrecen estructuras arancelarias favorables para ingresar a los mercados externos. En 1997, inició un proceso de apertura comercial al unirse a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y bajar sus aranceles. Desde entonces también ha negociado y aprobado tratados de libre comercio con Taiwán, Singapur, Chile y El Salvador, y otros acuerdos de alcance parcial con Colombia, México y la República Dominicana. En Diciembre de 2006, Panamá alcanzó un acuerdo con los Estados Unidos con el objetivo de ratificarlo y aprobarlo en 2007. Además, el país mantiene negociaciones avanzadas con cuatro países y ha sido invitado a participar en la negociación del TLC Centroamérica - Unión Europea. Estos convenios comerciales (actuales y futuros) no garantizan que automáticamente se vaya a producir un aumento de las exportaciones y un mayor crecimiento, sin la presencia de intervenciones gubernamentales adecuadas que promuevan las exportaciones.

E. Pueblos indígenas y desarrollo empresarial

- 2.7 Las poblaciones indígenas tienen potencial para capitalizar su base de recursos naturales y conocimiento tradicional para aumentar sus ingresos y reducir la pobreza. Existen esfuerzos incipientes que han sido respaldados por cooperativas y organizaciones nacionales indígenas, como la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas Panameñas (CONAMUIP) y la Asociación de Pequeños y Medianos Productores (APEMEP), los cuales sirven como plataforma para organizarse, apalancar recursos para formación de capacidades y comercializar productos. De la misma manera, varios productos indígenas han sido registrados al amparo de la Ley 20 de 2000, la cual garantiza *derechos de propiedad colectivos* sobre el conocimiento tradicional y sus expresiones culturales.

F. Barreras a la expansión de exportaciones

- 2.8 **Servicios públicos para la exportación:** A raíz de los compromisos suscritos, tanto actuales como futuros, el sector público enfrenta los desafíos de mejorar su capacidad de negociación y administración de los tratados, a la vez que se debe mejorar su capacidad de promoción del comercio y la atracción de inversiones. La institucionalidad para las negociaciones todavía requiere fortalecimiento técnico para sus negociaciones con América Central. Además, se dificulta la toma de decisiones por la carencia de análisis económico e información estadística, y existen deficiencias en los sistemas de información y de trámites de exportación para la promoción comercial. A su vez, la actividad de promoción del comercio exterior es débil y se encuentra fragmentada en varias instituciones, limitándose así su efectividad en atender las necesidades de las firmas exportadoras. No se encuentran puntos focales en los mercados de sus socios comerciales para promover exportaciones. Tampoco existe una fuente de información única sobre procedimientos de comercio e inversión, requisitos de aduana y otros pasos

requeridos para exportar, importar e invertir. Se observan problemas de coordinación interinstitucional para cumplir con los compromisos de los tratados en temas relacionados con los derechos de propiedad intelectual. Asimismo, se necesita mejorar los servicios públicos para cumplir los acuerdos comerciales en materia de controles sanitarios y fitosanitarios, así como con los estándares de los mercados en cuanto a procedimientos de trazabilidad, inspección y certificación. Para ello, es menester mejorar la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Salud (MINSA) y otros.

- 2.9 **Servicios empresariales y financieros:** Las empresas panameñas requieren servicios empresariales y financieros que les ayuden a expandirse internacionalmente. Por el lado no financiero, se requiere apoyo especializado en la preparación de planes de negocios, desarrollo de estrategias de mercadeo, modernización de tecnologías y asesoría técnica especializada (en gestión, calidad, aspectos productivos y comerciales). Aunque algunos programas se encuentran funcionando, éstos no logran proveer un servicio integral y carecen de coordinación entre ellos para mejor atender las distintas necesidades de las empresas y emprendedores. Asimismo, existe un limitado conocimiento por parte de las empresas sobre los instrumentos de apoyo que disponen las instituciones de Panamá (ACE, 2005). SENACYT provee fondos concursables para la innovación tecnológica, pero no hay servicios complementarios para la comercialización de productos o fondos para la etapa de despegue y consolidación del proyecto. Otros servicios empresariales incluyen asistencia técnica en áreas específicas como calidad (ISO 9000 y HACCP) y producción limpia, pero no existen programas para promover la cadena de producción, venta y pos-venta. También, existen programas como Compite Panamá para promover asociatividad entre las empresas, pero no existen programas para el desarrollo de proveedores a empresas exportadoras e inversionistas.
- 2.10 Un elemento crítico es el acceso a financiación acorde con los plazos normales de recuperación de las inversiones necesarias para la expansión de exportaciones. No obstante la elevada profundidad financiera que ostenta Panamá (85% a diciembre de 2006), el desarrollo del financiamiento a término para el sector exportador es aún limitado.¹ La mayor parte del flujo crediticio está dirigido a la financiación de corto plazo para el comercio (particularmente a través de la ZLC), junto con los préstamos de vivienda y personales. Por otra parte, los programas públicos orientados a expandir el crédito de mediano plazo han tenido un impacto limitado. El Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) atiende apenas 4% de la demanda de crédito del sector y sufre de problemas estructurales y un alto volumen de pérdidas. A su vez, existen programas para garantías a PYMES y al sector agrícola, pero no tienen suficiente escala, son engorrosos en sus procedimientos, y carecen de sostenibilidad financiera. Finalmente, no se encuentra un mercado de capital semilla desarrollado en Panamá para atender proyectos con mayor riesgo comercial. Como consecuencia de estos factores las empresas con inserción internacional o proveedores a ellas no cuentan con

¹ Véase Anexo V para una descripción del sector financiero.

recursos de mediano y largo plazo para proyectos de expansión y mejora, y los proyectos innovadores no cuentan con acceso a financiación.

- 2.11 **Comunidades indígenas:** Como una comunidad marginada con potencial de inserción en los mercados, las empresas de los indígenas requieren de un apoyo especializado. No obstante las señales positivas de su capacidad exportadora en ciertos productos tradicionales, existen barreras estructurales que impiden su expansión. Las comunidades indígenas enfrentan una lejanía física de los mercados, poca capacidad técnica, falta de recursos para desarrollar y comercializar sus productos, e incompatibilidad entre las organizaciones tradicionales sociales y los requerimientos de la economía de mercado. Además, el régimen de propiedad colectiva de sus tierras es una limitación para acceder a los mercados financieros.

G. Estrategia del Gobierno

- 2.12 La estrategia económica del gobierno está basada en un manejo fiscal prudente y en una mayor apertura hacia los mercados internacionales (Gobierno de Panamá, 2005). Dado su compromiso con el desarrollo económico a través de la apertura comercial, las autoridades están implementando una Agenda Complementaria para la Competitividad para acompañar a los sectores productivos y aprovechar las oportunidades generadas (MICI, marzo de 2005). La Agenda Complementaria contempla el diseño de instrumentos que apoyen las actividades del sector privado, particularmente las exportaciones y actividades en: (i) modernización del Estado, (ii) formación de capital humano, (iii) apoyo al sector productivo, y (iv) competitividad. Para coordinar su implementación, en septiembre de 2006 se creó un Consejo de Ministros para que diseñe y someta a consideración del Ejecutivo una serie de políticas y programas de apoyo a las actividades productivas (en agricultura, industria, servicios y MIPyMES). El Consejo Ministerial para la Agenda Complementaria y la Competitividad (CMACC) tendrá un Consejo de Expertos para aconsejarlo y una Secretaría nombrada por el Presidente para que administre y supervise las actividades que quedarán bajo su responsabilidad.

H. Estrategia del Banco

- 2.13 La Estrategia de País del Banco (EBP) para 2005-2009 (GN-2385-1) apunta a promover un crecimiento económico sostenido y a reducir la desigualdad. Para lograr las metas propuestas, la EBP propone el desarrollo de dos objetivos: (i) mejorar la competitividad de la economía, y (ii) formar capital humano y productivo, al tiempo en que se trabaja en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia como acción transversal. Además, el enfoque operativo de la EBP propone específicamente incluir al sector rural, a los grupos indígenas y a las mujeres mediante su incorporación a los procesos de desarrollo productivo nacionales como mecanismo concreto para apoyar la reducción en los altos índices de desigualdad que presenta el país. Esta operación también es coherente con la nueva Estrategia y Política sobre Pueblos Indígenas por integrar transversalmente un desarrollo indígena con identidad que tenga en cuenta sus necesidades y prioridades.

I. Estrategia del Programa

- 2.14 La estrategia del presente Programa, que coadyuva a la de las autoridades panameñas, consiste en apoyar el desarrollo de la nueva estructura institucional contemplada para la implementación de la Agenda Complementaria. Para tal fin, el Programa apunta a un mercado específico: las empresas del sector exportador, incluidas las de las comunidades indígenas. Esto comprende firmas que de manera directa o indirecta apoyan la actividad exportadora, sea individualmente o a través de agrupaciones empresariales (vínculos horizontales) o cadenas de valor (vínculos verticales). El mercado objetivo incluye: (i) firmas exportadoras ya existentes, (ii) firmas que suministran productos o servicios a las empresas exportadoras, y (iii) empresas con potencial exportador.
- 2.15 El Programa adopta un enfoque multi-fase, el cual ofrece un mayor margen de flexibilidad y proporciona incentivos para la implementación de una serie de acciones complejas. En la primera fase dará inicio a mecanismos de servicios financieros y no-financieros a firmas exportadoras y a una serie de mejoras en los servicios a la exportación que presta el sector público. Una vez que se produzcan los resultados y se cumplan los objetivos de desembolso, se expandirá el rango de productos y servicios en una segunda fase, dedicando más recursos a las actividades financieras y no-financieras según la demanda del mercado y su efectividad en función de los costos y los retornos económicos.
- 2.16 La presente operación refuerza y complementa otras operaciones en la cartera². El Equipo ha revisado cuidadosamente la presente operación en comparación con la cobertura de otras que estén siendo planeadas o en ejecución para asegurar coordinación entre ellos.

J. Lecciones aprendidas en promoción de exportaciones e inversión

- 2.17 Para aprovechar las complementariedades entre las actividades propuestas en esta operación, se ha tomado en cuenta las lecciones de proyectos del Banco, tanto en el ámbito de desarrollo empresarial y financiero como de reforma institucional.
- 2.18 **Financiación de segundo piso y con riesgos compartidos.** La provisión de crédito o garantías a empresas debe ser canalizada a intermediarios financieros a través de un esquema de segundo piso. De esta manera, se asegura que los beneficiarios cumplan con los requisitos de acceso al crédito que emplea la banca privada. Además resulta clave brindar incentivos a la banca privada para financiar proyectos de exportación, sea compartiendo el riesgo del financiamiento o bien incorporando nuevos instrumentos financieros que faciliten la mitigación de riesgos.
- 2.19 **Servicios empresariales a la medida.** Los servicios no financieros deben ser especializados y diseñados para atender los vacíos que en la actualidad enfrenta el empresario. Al mismo tiempo, de la manera que se enfoque un programa en un

² Entre ellos: el Programa de Fomento a la Competitividad (1410/OC-PN); el Programa de Clima de Inversiones y Adaptación al Libre comercio (1722/OC-PN); el Programa de Apoyo Técnico al Clima de Inversiones y adaptación al Libre Comercio (1757/OC-PN); el Programa de Fortalecimiento del Comercio Exterior (1641/OC-PN), Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (ATN/WP-10040-PN) y préstamos directos al Sector Privado.

servicio o un sector, se limita la posibilidad de tener impactos de escala. Por ello, es importante que haya distintos proveedores que respondan a la demanda del mercado con un abanico de instrumentos de manera integral.

- 2.20 **Orientación pública y ejecución privada.** Resulta esencial contar con mecanismos de coordinación entre las varias instituciones y los actores privados, con el fin de garantizar intervenciones eficientes y efectivas con una visión estratégica de mediano plazo. Para ello se debe definir con claridad los roles de cada actor. Las actividades del sector público deben privilegiar las funciones destinadas a establecer políticas y metas sectoriales para las instituciones, así como el seguimiento de los resultados de cumplimiento y supervisión. Por otra parte, los proveedores privados tienen mayores ventajas en la provisión de servicios especializados que requieren flexibilidad y respuesta oportuna.

III. PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El fin del Programa es contribuir al crecimiento de las exportaciones y al aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED). El propósito del Programa es: mayor agilidad del sector público en gestión para la apertura comercial, y mayor participación del sector privado en la provisión de servicios no-financieros y financieros con una mayor inserción de las comunidades indígenas en mercados globales.

B. Estructura del programa

- 3.2 El Programa está estructurado en tres subprogramas enfocados en las grandes áreas de actuación: sector público, servicios de fomento para el sector privado, y asistencia técnica especializada a las comunidades indígenas. Además, el Programa tiene dos fases, cada una de las cuales es parte de una estrategia de largo plazo consignada en la Agenda Complementaria. Cada subprograma, por separado, tendrá un objetivo de desembolso mínimo de 50% previo a la iniciación de las labores de diseño de su segunda fase. Adicionalmente, el Programa incorporará objetivos claros, medibles e independientemente verificables para cada actividad que funcionará como disparadores para la próxima fase y se implementará un sistema de monitoreo y evaluación para asegurar que estos datos se recolecten de manera oportuna durante la primera fase de la operación, de modo que sirvan de insumo en el diseño de la segunda fase. La inclusión de una firma especializada para realizar estas tareas será considerada en el diseño del Proyecto.
- 3.3 **Subprograma I: Fortalecimiento de la gestión pública para la apertura comercial (US\$ 28,65 millones).** Este subprograma tiene como propósito fortalecer la capacidad del sector público en materia de gestión del comercio exterior, normas internacionales y promoción de inversión.
- 3.4 **Componente I: Gestión pública para la apertura comercial (US\$18,5 millones)**

- 3.5 **Fortalecimiento de la capacidad de negociación y administración de acuerdos comerciales.** El componente financiará: (i) dotación de herramientas informáticas para la toma de decisiones de negociación con sus socios comerciales; (ii) establecimiento de una Unidad de Integración con Centroamérica, a efectos de desarrollar efectivamente las tareas y obligaciones de integración a la Unión Aduanera Centroamericana, para lo cual el proyecto financiaría asesoría técnica, capacitación y equipamiento; y (iii) establecimiento de una Unidad de Análisis Económico, para llevar a cabo análisis económicos para la política comercial.
- 3.6 **Fortalecimiento del Sistema Nacional de Propiedad Intelectual (SINAPI).** El componente financiará: (i) reingeniería de procesos, para apoyar un proceso de modernización de las instituciones que conforman el SINAPI, así como de actualización de normativas y procesos de trabajo; (ii) asesoría técnica especializada, para el análisis de oportunidades, desafíos y de intereses de Panamá en foros internacionales como Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) y OMC, apoyo en la búsqueda de protección a los inventores, innovadores y autores panameños, y puesta en marcha de sistemas de información y atención al público; y (iii) capacitación técnica a funcionarios en las nuevas disposiciones legales relativas a compromisos comerciales internacionales.
- 3.7 **Fortalecimiento de la capacidad técnica en materia de promoción de exportaciones.** Se financiará: (i) desarrollo de servicios de información comercial, tales como actualización dinámica de oferta exportable y diagnósticos de potencial de exportación para nuevos productos, actualización y difusión de imagen país y de productos, organización y puesta en marcha de misiones comerciales reversas, capacitación especializada, formulación e implementación de un plan de desarrollo de cultura exportadora a nivel empresarial, entre otros; (ii) desarrollo de la iniciativa “Enlaces Comerciales en el Exterior”, consistente en dotación de asesoría técnica en promoción de exportaciones a destacar en las Embajadas Panameñas de los principales socios comerciales; y (iii) sistema de gestión y monitoreo de la promoción comercial diplomática.
- 3.8 **Puesta en marcha de Planes de Atracción de Inversión en mercados estratégicos.** El componente financiará: (i) validación de sectores estratégicos para la promoción de IED y la recomendación de políticas y medidas para la promoción de los mismos; (ii) diseño y difusión de imagen de los sectores validados en los mercados de interés estratégicos para Panamá; y (iii) análisis estratégico para la inversión, mediante la actualización dinámica del contenido y las acciones de difusión de imagen país y de imagen sector.
- 3.9 **Desarrollo del Sistema de Información, Servicios y Estadísticas: PANAMARKET.** El componente financiará el desarrollo de una plataforma de comercio e inversiones que brinde un punto de contacto centralizado a los agentes económicos participantes para obtener información relevante, incluyendo las soluciones tecnológicas y funcionales para cada uno de los elementos integrales ofrecidos por el sistema (contenidos, servicios, trámites y estadísticas). Asimismo, el Componente apoyará el desarrollo de la capacidad institucional-tecnológica mínima requerida en cada uno de los actores que forman parte del sistema para que PANAMARKET pueda funcionar adecuadamente.

- 3.10 **Componente II: Desarrollo de agro-exportaciones (US\$10,1 millones)**
- 3.11 **Fortalecimiento de los servicios sanitarios oficiales.** Se financiará: (i) modernización de la Autoridad Panameña para la Sanidad Alimentaria (AUPSA) para cumplir con la normatividad internacional; (ii) reingeniería de parte del MIDA y MINSA para mejorar la eficiencia de los servicios a los exportadores; (iii) adecuación y certificación de los laboratorios oficiales; (iv) un programa de evaluación, mitigación y erradicación de plagas o enfermedades que sean barreras al comercio global; (v) diseño e implementar un sistema de tarifas y tasas para los servicios; (vi) el registro único de productores agropecuarios y un sistema de trazabilidad; (vii) el sistema de alerta rápida, gestión de crisis y recuperación de producto; (viii) un sistema para asegurar la inocuidad alimentaria; y (ix) capacitación en nuevos requisitos sanitarios.
- 3.12 **Desarrollo de políticas sectoriales en áreas estratégicas:** Se financiará: (i) investigación e innovación para la creación de laboratorios para análisis de suelos, follaje y estrategias de manejo pos-cosecha y ensayos del sector privado para la prueba y adaptación de material genético; (ii) capacitación especializada de recursos humanos; (iii) asistencia técnica agropecuaria para desarrollo de opciones funcionales consensuadas con el sector privado; (iv) riego y manejo de recursos acuíferos, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); y (vi) adecuación institucional enfocada en implementación de zonificación agroecológica, sistemas oportunos y confiables de información estadística georeferenciada, difusión de información a productores e inversionistas, equipamiento de instalaciones nacionales para información productiva y meteorológica.
- 3.13 **Subprograma II: Servicios de fomento para las exportaciones (US\$32,6 millones).** Este subprograma tiene como propósito mejorar los mecanismos para la provisión de servicios no financieros y financieros con intermediación del sector privado.
- 3.14 **Componente I: ProCompetitividad: Servicios no financieros (US\$14,4 millones).** El objetivo de este Componente es mejorar las capacidades de exportación de las empresas panameñas por medio de la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Los servicios que se cofinanciarán (con recursos no reembolsables) serán consistentes con los siguientes objetivos: (i) desarrollo y consolidación de mercados de exportación (estudios de mercado y canales de comercialización, ferias, misiones comerciales, instrumentos de promoción); (ii) fomento de la cooperación y el desarrollo de acciones colectivas entre empresas para lograr escala para atender mercados internacionales; (iii) desarrollo de proveedores y de encadenamientos productivos (diagnósticos de la cadena, asistencia técnica, incorporación de TICs para la gestión de la cadena y capacitación); (iv) innovación y calidad de productos y servicios de exportación (desarrollo y prueba de nuevos productos, rediseño de productos, implementación y certificación de sistemas de gestión de calidad (HACCP, ISO), metrología y calibración de producción). También, el Programa ofrecerá a las empresas beneficiarias co-financiar evaluaciones técnicas por expertos en la metodología

FINPYME, desarrollada por la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), como un insumo para definir sus necesidades de apoyo.

- 3.15 Las empresas, para acceder a los servicios, deberán presentar en forma individual o grupal un proyecto de exportación a una institución intermediaria acreditada por el Programa. Estas instituciones ayudarán a las empresas a completar el diseño del proyecto de exportación, lo validarán técnicamente y harán el seguimiento de su implementación. Las intermediarias podrán ser públicas o privadas y deberán demostrar una trayectoria en el fomento del sector privado. Las intermediarias serán remuneradas por cada proyecto aceptado. El MICI creará oficialmente el Programa de Promoción de Competitividad y Productividad (ProCompetitividad) a través del cual se identificará y supervisará las instituciones intermediarias y se podrá transferir los recursos para el cofinanciamiento de los proyectos de exportación. Los criterios de acreditación de los intermediarios, los montos y porcentajes de cofinanciación y los otros detalles del componente se explicarán en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).
- 3.16 Este Componente financiará las siguientes actividades: (i) la contratación de la administradora de ProCompetitividad y de las instituciones intermediarias; (ii) un porcentaje de los servicios empresariales incluidos en los proyectos de exportación; (iii) el diseño de nuevas actividades para necesidades no atendidas actualmente y su contratación a terceros (empresas, consultores, universidades, gremios); (iv) la preparación de estrategias sectoriales y de productos para guiar las intervenciones del Programa; (v) la disseminación de las actividades y capacitación para estimular demanda para servicios técnicos y desarrollo de proveedores de servicios; (vi) el desarrollo de un sistema integral para atención y seguimiento a los clientes de los servicios empresariales; y (viii) foros y publicaciones para difundir información sobre los servicios.
- 3.17 **Componente II: Fondo Financiero para la Competitividad y Productividad: Servicios financieros (US\$18,2 millones).** El Componente incluirá dos ventanillas de financiación que respondan de manera flexible a las demandas del sector exportador. En cuanto al mecanismo de financiación, el MICI establecerá un Fondo Financiero para la Competitividad y Productividad (Fondo) que será manejado a través de un fideicomiso en el Banco Nacional de Panamá (BNP)³ para canalizar los recursos a la banca de primer piso y a su vez contratará un gerenciador privado para su manejo técnico.
- 3.18 La primera ventanilla proporcionará fondos de segundo piso para compartir el riesgo (garantías parciales de crédito y/o co-financiamiento) de financiación de inversiones en activos fijos e infraestructura productiva (plantas de acopio, laboratorios para control de calidad, plantaciones permanentes, etc.) y capital de trabajo asociado a proyectos de exportación o de desarrollo de pequeños productores como proveedores en la cadena de exportación. Los montos máximos de los créditos o garantías, los plazos y las tasas estarán definidos en la fase de análisis. Se establecerán techos máximos a los montos de financiamiento elegible de manera de favorecer a PYMES, y se evaluará el uso de los

³ El BNP es un banco estatal, el más grande del sistema y tiene la mayor cobertura geográfica.

instrumentos periódicamente para medir la demanda y actualizar sus términos dependiendo de las condiciones del mercado.

- 3.19 La segunda ventanilla financiará fondos de inversiones constituidos para facilitar el acceso a financiamiento en etapas tempranas del desarrollo de exportaciones (capital semilla y despegue). Los instrumentos de esta segunda ventanilla serán definidos con mayor precisión en la etapa de análisis del proyecto, entre los cuales se pudiera contar con deuda subordinada sin garantía, inversiones en acciones preferentes con acuerdo de recompra periódica, y demás esquemas *mezzanine* para financiar fondos de inversión dedicados a nuevos emprendimientos. La estrategia propuesta por el Equipo de Proyecto es que se desarrolle este instrumento durante la primera fase del Programa, y su aplicación plena sería una actividad para la segunda.
- 3.20 El Programa financiará: (i) el gerenciador privado; (ii) los costos de manejo del Fondo; (iii) el diseño e implantación de sistemas de administración de riesgos consistentes con las regulaciones y supervisión bancaria; (iv) desarrollo de nuevos instrumentos y actualización de los existentes basados en estudios de la demanda; (v) capacitación de la banca en el uso de la metodología FINPYME para evaluación de créditos; (vi) actividades de promoción y difusión de los instrumentos financieros del Fondo entre los intermediarios financieros de primer piso; y (vii) auditoría y reportes financieros del Fondo trimestral.
- 3.21 **Subprograma III: Desarrollo empresarial indígena (US\$2,0 millones -- US\$1,6 millones del Fondo Japonés "Loan Enhancement Program").** Este subprograma busca establecer las herramientas de apoyo para el desarrollo de empresas de las comunidades indígenas.
- 3.22 Las actividades contempladas proveerán asistencia técnica a empresas de indígenas y facilitarán su acceso a los recursos de financiación y asistencia proporcionados en el subprograma II. En estrecha coordinación con las autoridades tradicionales y organizaciones indígenas, los recursos se asignarán a cuatro subcomponentes: (i) apoyo técnico a concentraciones empresariales y cadenas productivas para desarrollar planes estratégicos para sus productos y mercados; (ii) actividades necesarias para apoyar a las autoridades y organizaciones tradicionales en el desarrollo de leyes, estatutos y marcos jurídicos consuetudinarios dentro de las comarcas que promuevan el desarrollo empresarial de indígenas; (iii) formación de capacidades de gobernabilidad económica entre autoridades, empresarios y organizaciones indígenas tradicionales existentes; y (iv) difusión de los resultados del proyecto y financiación de herramientas de comunicación que generen demanda.

K. Costos y financiación

- 3.23 El costo total de las dos fases del Programa es de US\$ 143,0 millones. Se estima que el costo de la primera fase ascenderá a US\$73,0 millones, de los cuales \$US44.1 millones son provenientes del capital ordinario del Banco y US\$1,6 millones a recursos del Fondo Japonés (Programa de Reducción de la Pobreza) que financiará el subprograma III. El aporte local es de US\$27,3 millones.

Cuadro III-1. Costos y financiación del Programa 1ª fase (US\$)

Categoría	BID	GOP	JPO	Total	% Total
Costos directos	41,993,000	19,637,000	1,600,000	63,230,000	83.8
I. Gestión pública para la apertura comercial	19,493,000	9,157,000	0	28,650,000	39.2
1. Gestión para la apertura comercial	15,113,000	3,407,000	0	18,520,000	25.4
2. Agro exportación	4,380,000	5,750,000	0	10,130,000	13.9
II. Servicios de fonento	22,500,000	10,080,000	0	32,580,000	44.6
3. ProCompetitividad	10,180,000	4,240,000	0	14,420,000	19.7
4. Fondo	12,320,000	5,840,000	0	18,160,000	24.9
III. Desarrollo empresarial indígena	0	400,000	1,600,000	2,000,000	2.7
Costos concurrentes	2,107,000	7,711,250	0	9,818,250	13.4
5. Gestoría del Programa	520,000	800,000	0	1,320,000	1.8
6. Evaluación y auditoria	450,000	0	0	450,000	0.6
7. Costos financieros	0	5,558,250	0	5,558,250	7.6
8. Sin asignación	1,137,000	1,353,000	0	2,490,000	3.4
Total	44,100,000	27,348,250	1,600,000	73,048,251	100.0
Porcentaje	60.4	37.4	2.2	100.0	

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismos ejecutores

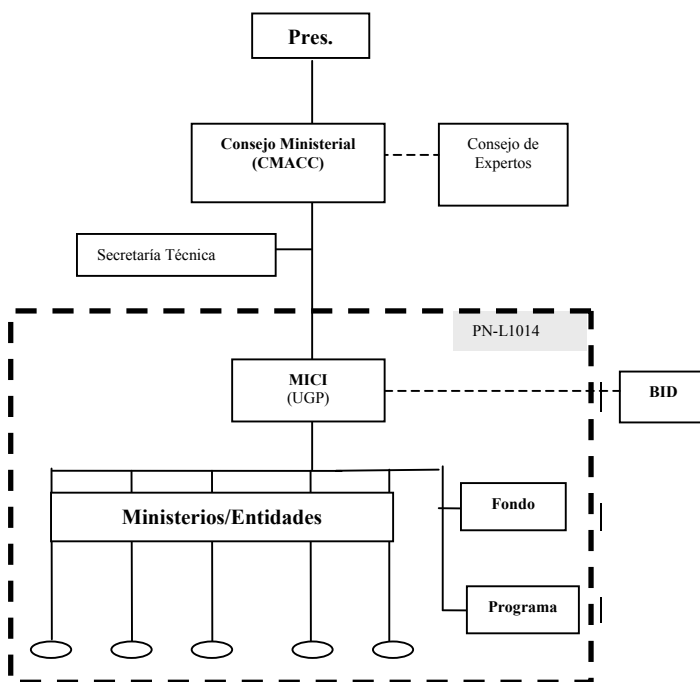
- 4.1 El prestatario es la República de Panamá y el Ejecutor es el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). Además participarán en la ejecución el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Banco Nacional de Panamá (BNP), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de Salud (MINSAL), la Secretaría de Innovación Gubernamental (SIG), Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y la Dirección de Política Indigenista (adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia).

B. Administración del Programa

- 4.2 Para facilitar la administración de los tres subprogramas se contará con una Unidad de Gestión del Programa (UGP) que se ubicará en MICI para la supervisión y administración de los recursos financieros, la coordinación de las actividades, y para informar al BID sobre asuntos operativos y financieros. Responderá por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Contrato de Préstamo. La UGP reportará al Ministro del MICI, quien a su vez es Presidente del CMACC, y se encargará de entregar los planes anuales y actualizaciones periódicas, así como de supervisar la implementación de la operación y de suministrar datos sobre el logro de los objetivos establecidos en el Contrato de Préstamo. Cada institución co-ejecutora se encargará de coordinar los aspectos operativos, financieros y administrativos de la ejecución de su institución con la UGP.
- 4.3 La UGP estará dirigida por un gerente general, asistido por un especialista en adquisiciones e implementación de proyectos; un auxiliar técnico que coordine con las instituciones co-ejecutoras la preparación de contratos, presupuestos y planes; y un contador público que se encargue de la contabilidad y administración

financiera. La UGP contratará una firma especializada que actúe como Administradora de Pagos y Contratos (Administradora), y se encargue de contratar consultores y adquirir los bienes necesarios, permitiendo así reducir los costos generales y operacionales.

- 4.4 Cada institución co-ejecutora tendrá su propio conjunto de proyectos bajo el mecanismo amplio de ejecución del Programa, y cada una designará una Unidad de Enlace que lleve a cabo tales actividades. Con los fondos de la contraparte se financiarán estas Unidades, oficinas y equipamientos necesarios. Las Unidades se configurarán con personal ya existente con responsabilidades de línea en las áreas del Programa, mientras que la UGP prestará el apoyo requerido en la preparación de documentos, términos de referencia y otras actividades específicas por intermedio del auxiliar técnico y consultorías puntuales. Como



condición para la financiación de las unidades de enlace co-ejecutora, se deberá entregar una declaración oficial sobre la formación de cada una, nombrando a sus miembros y comprometiéndolos a cumplir las actividades que se especifican en el Programa Operacional Anual (POA) para el primer año. Los POA de los años subsiguientes deberán contar con el mismo respaldo.

C. Administración de los instrumentos

- 4.5 **Servicios no financieros.** Para la ejecución de las actividades no financieras, MICI contratará los servicios de una administradora privada para implementar ProCompetitividad. Al mismo tiempo, MICI formará un Consejo Directivo cuya composición es mixta (público, privado, académico y de sociedad civil) para supervisar su labor. La administración de ProCompetitividad se formará con un Presidente y un equipo administrativo que incluirá un equipo de Oficiales de Operaciones, quienes manejarán las relaciones con las instituciones intermediarias. Entre la línea inicial de actividades se incluye el apoyo a Compite Panamá y la coordinación con los programas de SENACYT, capacitación de proveedores y consultores, el fomento de la demanda para servicios especializados para firmas, y la creación del sistema único de atención a clientes.
- 4.6 Además de los recursos financieros del BID para las actividades de esta operación, ProCompetitividad puede recibir fondos de otras entidades del gobierno o sector privado por medio de contratos para la prestación de servicios. Estos recursos estarán canalizados por un fideicomiso creado por MICI para asegurar la transparencia en su uso y consistencia con los objetivos del Programa.

El Reglamento Operativo (ROP) se incluirá como anexo al borrador del fideicomiso e incluirá términos de referencia para la contratación de su administradora.

- 4.7 **Servicios financieros.** El BNP será el fiduciario del Fondo y su equipo incluirá personal contratado para estas actividades. El MICI contratará un gerenciador privado cuyas funciones serán velar por los reglamentos crediticios, el desarrollo de los instrumentos, y su promoción. El CMACC vigilará sus operaciones y orientará su administración con el apoyo de un comité de representantes del sector privado. En el Informe de Proyecto, se incluirán los reglamentos crediticios del Fondo y su mecanismo de operación.
- 4.8 **PANAMARKET.** En esta actividad se requiere colaboración entre diversas instituciones. La SIG será el ejecutor y responsable de convocar a los responsables por parte del ANAM, MEF, MICI, y MIDA para el trabajo necesario para el diseño detallado, desarrollo y mantenimiento del sistema. El Proyecto apoyará la conformación de un equipo altamente calificado para conformar un núcleo mínimo de gestión para organizar, planificar y coordinar el trabajo.
- 4.9 **Desarrollo empresarial indígena.** La Dirección de Política Indigenista ejecutará este subprograma conjuntamente con las autoridades indígenas tradicionales. (véase [TC Profile](#)). Un consultor internacional será contratado como coordinador para el período de la ejecución. También, un panel consultivo, compuesto de un representante de cada comarca y el Naso, y por lo menos 6 representantes independientes, incluyendo un representante del BID, será establecido para dar supervisión independiente sobre avances, impactos, y resultados del proyecto dentro de las comunidades.

V. IMPACTO EN EL DESARROLLO

A. Impacto social y ambiental

- 5.1 El Programa proporcionará fondos para proyectos de inversión que puedan requerir la evaluación y mitigación de impactos ambientales. Por esta razón, el Equipo de Proyecto analizará cuidadosamente los mecanismos existentes en las instituciones financieras e incluirá en los ROP y sus manuales operacionales, salvaguardas para los instrumentos financieros y revisiones ambientales periódicas de una muestra representativa de proyectos (ver GN-2208-20). Con respeto a las actividades no financieras en las comunidades indígenas el objetivo es cumplir las metas de los beneficiarios en forma congruente con las políticas del BID sobre comunidades indígenas: (i) se obtenga consentimiento informado previo y libre por parte de las comunidades indígenas afectadas en lo que tiene que ver con la naturaleza, alcance y actividades del Programa; y (ii) que el país miembro envíe una carta de apoyo o de no objeción en relación con la intervención propuesta (véase [Carta](#)).

B. Beneficios y resultados

- 5.2 El Programa tendrá beneficios positivos significativos en cuanto a generar exportaciones y, a su vez, aumentar ingresos y empleo. Entre los resultados

esperados figuran mayores volúmenes de exportaciones, valores más elevados y mayor valor agregado. Otro de los posibles resultados será una mayor diversificación de los productos y mercados, ya que una mejor gestión de promoción por parte del sector público contribuye a perfeccionar la identificación de nuevos mercados. El Programa también tendrá impactos sociales y económicos positivos en los grupos indígenas.

VI. RIESGOS

- 6.1 Los riesgos principales de esta operación surgen del número de las instituciones involucradas, la presencia de nuevas entidades y actividades, y su complejidad administrativa. (véase Anexo III) También, el dimensionamiento de los componentes resulta difícil, dado que muchas de las actividades son innovadoras. Por lo tanto, el Programa se basa en una estructura que minimiza estos riesgos y maximiza la posibilidad de hacer ajustes durante su ejecución. Por ejemplo, los subprogramas tendrán mecanismos de ejecución independientes, asegurando que ellos pueden funcionar con agilidad en sus respectivas áreas. Para asegurar un rápido lanzamiento del Programa, se propone que las autoridades, con el apoyo del Banco, preparen los TdR y solicitud de interés para contar con las listas cortas de las empresas a ser contratadas antes de la firma del contrato. A su vez, el Programa contará con un mecanismo de seguimiento continuo con informes trimestrales sobre el Fondo y las actividades no financieras. Además, la UGP será el punto focal de comunicación con los ministerios y reportará al Banco continuamente. En cuanto a su dimensionamiento, el uso de un instrumento multi-fase permite ser más conservador en la primera fase, dando la posibilidad de ajustar el tamaño en la siguiente sobre la base de sus resultados. El Equipo proporcionará una clara justificación del dimensionamiento del Programa en el Informe de Proyecto.

VII. ASPECTOS ESPECIALES

- 7.1 Dado el amplio rango de actores involucrados y la variedad de los instrumentos empleados, el Programa ha sido concebido como una operación de varias fases que permita aprender y adaptarse durante su implementación. No obstante, es importante notar que durante la preparación y análisis de la operación se prestará atención especial a la viabilidad del esquema de ejecución y su costo. El equipo evaluará el alcance y complejidad de las actividades del Programa durante su preparación. Evidencia internacional indica que existe un costo-eficiencia en utilizar gerenciadorees privados para la ejecución de actividades no-financieras y financieras como los contemplados. Por lo cual, se utilizará esta experiencia y las lecciones aprendidas para el diseño de la institucionalidad de este programa, asegurando que existe la capacidad para implementarlo, proveedores adecuados, y un sistema que rinde el mayor beneficio a menor costo.

VIII. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 8.1 Se han realizado las evaluaciones institucionales de las principales instituciones involucradas y existen planes para hacer una para el ejecutor de subprograma III. Asimismo, las autoridades japonesas aprobaron el uso de los fondos del Programa de Reducción de la Pobreza del Fondo Especial de Japón vía una operación de *loan enhancement* para el subprograma III, y se está realizando un estudio de diagnóstico para diseñar sus intervenciones específicas (véase [Términos de Referencia](#)). Actualmente, se están preparando los estudios para evaluar la demanda para los servicios no-financieros y financieros por parte de empresarios y bancos intermediarios, con el fin de dimensionar estas actividades, preparar los reglamentos operativos y los términos de referencia para los gerenciadorees privados del Programa.

Marco Lógico
Competitividad y apertura comercial
(PN-L1014)

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Meta			
<p>Contribuir al crecimiento de las exportaciones y al aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED).</p> <p>Subprograma I: Mayor agilidad del sector público para responder a las necesidades del sector privado para exportaciones y la IED.</p> <p>Subprograma II: Mayor participación del sector privado en la provisión de servicios financieros y no financieros que apoyan las exportaciones y la IED.</p> <p>Subprograma III: Mayor inserción de las comunidades indígenas en mercados globales.</p>	<p>Tasa promedio de crecimiento de exportaciones mayor durante 2009-2011. <u>Línea de base:</u> Línea de base: promedio 2001-2005: 3% para exportaciones.</p> <p>Incremento de un 10% en el número de sectores exportadores para 2011. <u>Línea de base:</u> 2005: 90 sectores exportadores desagregados a 4 dígitos según SGM.</p> <p>X% aumento en el número y volumen de productos exportados 2009-2011. <u>Línea de base:</u> 2005 – por determinarse.</p> <p>El flujo de IED incrementa promedio del período de ejecución y dos siguientes años: + 5% anual. <u>Línea de base 2005:</u> US\$ 1.027 millones.</p>	<p>Estadísticas nacionales de ingreso. (Contraloría)</p>	<p>El Gobierno de Panamá mantiene una política macroeconómica estable y busca la apertura comercial.</p> <p>El crecimiento del comercio mundial continúa o aumenta.</p>
Propósito Programa: Mayor agilidad del sector público en gestión para la apertura comercial y mayor participación del sector privado en la provisión de servicios no-financieros y financieros con una mayor inserción de las comunidades indígenas en mercados globales.			
<p>1. La capacidad del sector público en materia de gestión del comercio exterior, normas internacionales y promoción de inversión fortalecida.</p>	<p>Cuando el Programa concluya:</p> <p>1.1 Incremento de un 10% en exportaciones a países con TLC. <u>Línea de base:</u> 2005/06 por determinarse.</p> <p>1.2 Incremento de X% del no. de empresas exportadoras. <u>Línea de base:</u> 2005/06 por determinarse.</p> <p>1.3 X empresas nuevas registradas con IED. <u>Línea de base:</u> 2005 por</p>	<p>Contraloría, estadísticas de exportaciones nacionales Datos del MICI, SIG, MIDA</p> <p>Datos extraídos de los informes de las evaluaciones del Programa.</p>	<p>Los ministerios y agencias competentes coordinan activamente sus esfuerzos para promover las exportaciones y la inversión (SIG, MICI, MEF, MIDA, MINSA).</p> <p>Existe una demanda suficiente de servicios financieros relacionados con las exportaciones y se produce un crecimiento sostenido de las actividades relevantes.</p>

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>2. Mejores mecanismos para la provisión de servicios no-financieros y financieros con intermediación del sector privado establecidos.</p> <p>3. Herramientas de apoyo para el desarrollo de empresas en las comunidades indígenas establecidas.</p>	<p>determinarse.</p> <p>1.4 10 productos agrícolas nuevos reciben certificaciones sanitarias para exportación. <u>Línea de base:</u> 2005 – por determinarse.</p> <p>2.1 Se cuenta con un rango de instrumentos de promoción de las exportaciones y de la inversión en plena operación, con un índice de satisfacción del cliente del 75% (número de clientes que responde que el servicio es adecuado, bueno o excelente). <u>Línea de base:</u> por determinarse.</p> <p>3.1 Las exportaciones de bienes y servicios desde las comarcas aumenta en un 15% en promedio para el período 2009-2011. <u>Línea de base:</u> 2005/06 por determinarse.</p>		<p>Mayor acceso a los mercados internacionales gracias a la conclusión exitosa de tratados de libre comercio.</p>

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Subprograma I: Gestion pública del comercio exterior 1.1 Capacidad fortalecida en negociación y administración de acuerdos comerciales.	1.1.1 TLCs negociados con 5 nuevos países o regiones (p. ej. Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Unión Europea). <u>Línea de Base 2007</u> : TLCs en proceso de negociación con Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras. 1.1.2 Entrada en vigor de las nuevas disposiciones jurídicas para la implementación de las obligaciones adquiridas por el país en los TLCs. <u>Línea de Base 2007</u> : TLCs vigentes con El Salvador, Taiwán y Singapur; TLCs negociados con Chile y EEUU.	Contraloría, estadísticas de exportaciones nacionales Datos del MICI Datos del MICI y de la SIG Datos de MIDA	Los ministerios y agencias competentes coordinan activamente sus esfuerzos para promover las exportaciones y la inversión. Existen suficiente interés por parte de los intermediarios no-financieros y financieros en participar en el Programa. Existe voluntad en las comunidades indígenas en participar activamente en mercados globales.
1.2 Capacidad fortalecida para administrar los derechos y obligaciones de propiedad intelectual.	1.2.1 Incremento de 10% anual en el No. de registros de PI en Panamá y de 5% anual en el No. de registros de PI Panameños. <u>Línea de Base periodo 2005-2006</u> : 13.001 marcas registradas y 363 concesiones de patentes efectuadas en Panamá; 2.500 marcas registradas por panameños y 3 concesiones de patentes a panameños.		
1.3 Servicios de información y de inteligencia comercial, ampliados y mejorados.	1.3.1 Identificación de oferta exportable para 50 nuevos productos, 50 actualizaciones y 20 nuevas fichas producto mercado; 25 misiones reversas efectuadas; 30 misiones y/o ferias comerciales organizadas. <u>Línea de Base: periodo 2005-06</u> : 10 ferias y/o misiones comerciales realizadas; 21 perfiles de productos con potencial de exportación		

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>elaborados; asesoría a 1056 empresarios con interés en exportar.</p> <p>1.3.2 20 contactos empresariales fruto de información primaria en mercados meta. <u>Línea de Base</u>: en 2006, se carece de información primaria sobre mercados extranjeros.</p>		
1.4 Servicios de información y de inteligencia en materia de atracción de inversiones ampliados y mejorados.	<p>1.4.1 Diseño y difusión internacional de imagen realizada para 5 sectores estratégicos (transporte, servicios, TICs, logística y agronegocios); 5 misiones de captación de inversiones realizadas; 3 nuevos sectores estratégicos validados. <u>Línea de Base</u>: 2006, se carece de imagen elaborada y difundida de sectores estratégicos; 1 misión captación de inversiones realizada 2004-05.</p>		
1.5 Capacidad del Gobierno de brindar servicios técnicos sobre comercio exterior al sector privado fortalecida.	<p>1.5.1 El sistema integrado de servicios de comercio exterior e inversiones desarrollado, operativo y accesible en línea con X No. de usuarios registrados y X número de transacciones realizadas para finales de 2009. <u>Línea de Base</u>: No existe un sistema integrado de servicios del comercio exterior.</p>		
1.6 Sistemas sanitarios y fitosanitario fortalecidos.	<p>1.6.1 Logran metas de declarar país libre de moscas de frutas y certificación de que el país está libre de la enfermedad Newcastle (2010).</p>		
1.7 Las normas e instituciones adecuadas a las exigencias de los países importadores establecidas.	<p>1.7.1 Reducción de tiempo certificación de procesos de averiguación y certificación de aspectos sanitarios y de</p>		

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>1.8 Sistema de investigación agropecuaria fortalecido y enfocado en los productos más dinámicos.</p> <p>1.9 Capacidad del capital humano fortalecido en el sector agrícola.</p> <p>1.10 Institucionalidad pública en el sector agropecuario fortalecido.</p>	<p>inocuidad a X días. <u>Línea de base:</u> Z días en 2006.</p> <p>1.8.1 Un promedio de X ensayos de semillas y plántulas realizados por año (2009-2010). <u>Línea de base:</u> por determinarse</p> <p>1.9.1 1,000 funcionarios del sector público capacitado sobre nueva políticas (2010). <u>Línea de base:</u> por determinarse.</p> <p>1.10.1 52 agencias equipados con nuevos sistemas informáticos y funcionando como parte de red de información nacional (2010). <u>Línea de base:</u> por determinarse.</p>		
<p>Subprograma II:</p> <p>1.1 Servicios no financieros establecidos con intermediación por parte del sector privado.</p> <p>1.2 Servicios financieros establecidos con intermediación de la banca.</p>	<p>1.1.1 X número de empresas beneficiarias de servicios no financieros. <u>Línea de base:</u> no existe un programa actualmente.</p> <p>1.1.2 X número de proveedores certificados y con más de 75% de clientes satisfechos con los servicios.</p> <p>1.2.1 X número de empresas que hayan recibido apoyo financiero. <u>Línea de base:</u> no existe un programa actualmente.</p> <p>1.2.2 \$X cofinanciado para líneas de crédito, garantías y/o inversión. <u>Línea de base:</u> por determinarse.</p>	<p>Datos de MICI, Informes Anuales del Programa</p> <p>Estudios de evaluación intermedia</p>	

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>Subprograma III:</p> <p>1.1 Servicios de fomento al desarrollo empresarial indígena en marcha.</p> <p>1.2 Marco jurídico de derecho positivo y consuetudinario actualizado.</p> <p>1.3 Gobernabilidad económica mejorado.</p> <p>1.4 Mecanismos de promoción y disseminación funcionando.</p>	<p>1.1.1 2 a 8 empresas con mejor capacidad gerencial y organizacional.</p> <p>1.1.2 12 Planes de negocios preparados y en implementación.</p> <p>1.1.3 3 empresas elegibles para apoyo del Subprograma II en en proceso de aplicación.</p> <p>1.2.1 En 4 comarcas con marcos jurídicos bajo consideración con nuevos mecanismos de gobernanza para empresas indígenas.</p> <p>1.3.1 Diseño de instrumentos para uso de empresarios en comarcas apropiados al contexto socio-cultural.</p> <p>1.4.1 5 productos promocionado internacionalmente a través de un sitio web.</p>		

**COMPETITIVIDAD Y APERTURA COMERCIAL
(PN-L1014)**

COSTOS ESTIMADOS PARA FINALIZAR EL PROYECTO

Descripción	Unidad	Total
Misiones	Número	5
Personal FI2/SC2/EN2/INT - Sede	Persona-semanas	60
Personal Departamento Jurídico	Persona-semanas	2
COF-CPN	Persona-semanas	10
TOTAL	Persona-semanas	52

Consultor (Fondos administrativos FI2)	US\$80.000
Consultor (Fondos administrativos SC2)	US\$60,000

Riesgos y mitigantes

Riesgos	Nivel	Mitigación propuesta
Macroeconómicos Inestabilidad fiscal y disponibilidad limitada de fondos de contrapartida.	Bajo	Implementación de un programa de reforma fiscal y actualización de la Ley de Responsabilidad Fiscal para limitar riesgos fiscales. El BID está apoyando estas reformas a través de 1722/OC-PN.
Políticos: Poco compromiso político para realizar los cambios legales e institucionales requeridos.	Bajo	El Gobierno se ha comprometido claramente con la apertura comercial como parte de su estrategia, además de que ha propuesto activamente el modelo de negocios que se presenta en esta operación. La creación del Consejo Ministerial para la Agenda Complementaria y la Competitividad constituye una fuerte señal de este compromiso. Las autoridades también tienen mayoría en la Asamblea Legislativa.
Ejecución: Capacidad institucional insuficiente en las agencias coejecutoras.	Mediano	Durante la preparación, el Equipo de Proyecto llevará a cabo evaluaciones de la capacidad institucional de las agencias coejecutoras y formulará recomendaciones a las autoridades para mejorarlas. Asimismo, la asignación de personal y apoyo técnico a cada una de las agencias coejecutoras coadyuva a la implementación del Programa, lo mismo que la formación de una UGP para que se encargue de la administración financiera.
Demanda limitada de servicios por parte de las comunidades indígenas	Mediano	Actualmente se está haciendo un diagnóstico con el Fondo de Inclusión Social (PN-T1026) para evaluar la demanda y diseñar facilidades y mecanismos culturalmente apropiados para garantizar el acceso por parte de emprendedores indígenas. La realización de consultas amplias con las comunidades indígenas asegurará que el apoyo proporcionado a través del programa de desarrollo empresarial se ajuste a las prioridades que ellos mismos han identificado, así como con sus intereses, capacidades y visión.
Implementación deficiente de los servicios no-financieros	Mediano	El enfoque de varias fases permitirá que el Proyecto crezca en las etapas iniciales y que se hagan ajustes intermedios con base en las enseñanzas del mismo.
Riesgos relacionados con la generación de impactos en el ambiente socio-cultural de las comunidades indígenas relacionados con las actividades productivas	Mediano	Se establecerá un Panel Consultivo para seguir impactos y corregir los impactos negativos a través de la ejecución. Este Panel servirá como una voz directa de las comunidades a la agencia coejecutor para señalar conflictos potenciales e impactos indeseados.
Demanda débil de los servicios financieros y no-financieros del Programa	Bajo	Los servicios a ofrecer serán aquellos identificados como prioritarios por consultores independientes, mediante evaluaciones del BID y en colaboración con actores del sector privado. La experiencia con Compite Panamá (1474/OC-PN) proporciona evidencia de que existe una fuerte demanda por parte de las empresas de proyectos asociativos dirigidos a aumentar aquellas exportaciones que requieren financiación de contrapartida. Las actividades de la primera fase se concentrarán en aquellos servicios que tengan una demanda potencial más alta.
Efectos distorsionante en la asignación de recursos financieros por influencias externas y falta de buen manejo crediticio	Bajo	La institucionalidad de segundo piso limita estas posibilidades y también la figura de un fideicomiso ayuda en transparentar los procesos y decisiones crediticias.
Sostenibilidad de las unidades creadas en los Ministerios	Bajo	El desafío de la sostenibilidad de las unidades propuestas se mitigan mediante la reasignación de funcionarios existentes.
Ley 22 se aplica a los contratos de los servicios financieros y no-financieros	Bajo	Bajo la nueva ley de contrataciones se puede regir la evaluación <i>ex ante</i> a cualquier uso de fondos públicos, que a su vez limitaría la flexibilidad de los instrumentos planteados en el Programa. Por experiencia, el diseño incorpora la figura de una Unidad Gestor del Programa con una empresa contratada para efectuar los contratos y pagos. Este mecanismo ha sido aceptado para la Controlaría en varios casos, permitiendo evaluaciones <i>ex post</i> .
Impacto en el desarrollo: La financiación y asistencia técnica no conducen a mayores exportaciones o a un mayor nivel de valor agregado.	Bajo	El diseño del proyecto se basa en experiencias internacionales y apunta a proporcionar un rango de servicios que ofrecen intervenciones efectivas para apoyar el crecimiento de las exportaciones.
La expansión de oportunidades económicas en las comunidades indígenas tiene un impacto limitado en la reducción de la pobreza.	Bajo	El Programa supervisará cuidadosamente los impactos mediante herramientas e indicadores diseñados para hacer seguimiento del progreso, evaluar éxitos y fracasos, y difundir buenas prácticas.

Analisis Institucional del Sector Financiero ¹

El sector financiero lo constituyen el sistema bancario, empresas financieras, cooperativas de ahorro y crédito, el mercado de capitales y de valores, el mercado de seguros, las empresas de “leasing”, los fondos de pensiones privados y fondos de cesantías. Este resumen incluye las más importantes.

A. Sistema Bancario

El sistema bancario es uno de los más desarrollados de la región centroamericana y ocupa un lugar importante en la economía del país. Cuenta con 70 bancos: 39 con licencia general, 29 con licencia internacional, y 2 bancos públicos. Sus activos (US\$32.3 mil millones a diciembre de 2003) casi triplican el Producto Nacional Bruto.

El Centro Bancario Panameño es un centro regional de intermediación financiera entre los mercados financieros internacionales y Latinoamérica. La Banca Internacional tiene como base a Panamá para hacer operaciones *offshore* en la región, por ejemplo de financiamiento a otros bancos o respaldo a exportaciones-importaciones. En la plaza panameña operan los principales grupos bancarios regionales, lo que ha llevado a los mayores bancos de capital panameño a incursionar en el mercado centroamericano, como ha sido el caso del Primer Banco del Istmo y el Grupo Financiero Continental.

Como resultado del mejoramiento del marco regulatorio se realizaron ajustes a la banca en lo relacionado con: 1) las pérdidas externas y contracción de las operaciones internacionales; 2) la cartera mala producto de exceso de créditos; y 3) la incorporación de las normas de Basilea en la regulación del sistema.

B. Banca estatal

Banco Nacional de Panamá (BNP): El BNP es el banco más grande del sistema, y tiene también la mayor cobertura geográfica. Esta institución funciona como banca de fomento, agente financiero del Estado, depositario del encaje bancario, administrador de las reservas internacionales del país, es responsable de la provisión y retiro de circulante y administrador de la cámara de compensación. Al 31 de diciembre de 2003 contaba con activos por el equivalente a US\$3,276 millones y un capital de US\$500 millones. Sus operaciones son variadas dentro de las que merece mención especial su programa de asistencia al sector agropecuario para pequeños empresarios, no obstante lo cual los mayores recursos están concentrados en grandes deudores.

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA): El BDA se dedica principalmente al sector agropecuario, no capta recursos del público y no está supervisado por la Superintendencia de Bancos. Tiene aproximadamente 700 funcionarios. Las condiciones financieras que ofrece la institución en los préstamos son muy favorables para los beneficiarios, ya que las tasas de interés son bajas, 6%, mientras que las del mercado son de 12%, lo cual se puede hacer gracias al subsidio que recibe el Banco. El BDA apenas atiende el 4% de la demanda de crédito del sector y adolece de graves problemas estructurales, falta de personal calificado, e ineficientes prácticas crediticias que limitan una atención efectiva del sector para el que fue creado. La institución tiene un alto volumen de pérdidas y su participación en el sector ha sido decreciente.

¹ Anexo de la Estrategia de País del Banco para 2005-2009 (GN-2385-1).

C. Empresas Financieras

Las empresas financieras prestan recursos a terceros, pero no captan del público. Su fuente normal de fondeo son los préstamos tomados del sector financiero. Existen 149 Financieras registradas formalmente. El número de estas empresas se ha reducido debido a la situación macroeconómica del país y a la competencia que se ha presentado con el sector financiero que está entrando al nicho de mercado de las financieras, representado fundamentalmente por empleados y pensionados. Las financieras se consolidaron en este segmento de la población debido a que no eran atendidos por el sector financiero formal y ahora, que el mercado se ha estrechado, los bancos han vuelto su atención hacia esta clase de clientes que es muy seguro.

A diciembre del año 2002 el sector contaba con USD\$595.00 millones de activos, USD\$512.00 millones de pasivos y USD\$82.00 millones de patrimonio. La cartera de las financieras alcanzó los USD\$558.00 millones y está compuesta principalmente por crédito para compra de automóviles, préstamos hipotecarios, y por créditos personales.

D. Cooperativas de Ahorro y Crédito

El sector de las cooperativas es importante en el país tanto por el volumen de sus operaciones como por la cobertura que tiene en el territorio nacional, ya que atiende los Distritos que tienen el 62% de los habitantes del país. Este sector está conformado por 374 instituciones de las cuales 279 son urbanas y 95 rurales. Las cooperativas a diciembre de 2003 tenían activos por valor de B/493 millones, una cartera de préstamos de B/353 millones y un patrimonio de B/193 millones. Son instituciones muy solventes y están concentradas en la provincia de Panamá 49%, en Chiriqui 20% y en la Provincia de Veraguas 13%. El sector de las cooperativas es posiblemente el que tiene el mayor potencial para atender eficientemente al sector agropecuario.

Las cooperativas adolecen de: insuficiente regulación del marco legal, insuficiente regulación contable, precaria institucionalidad, debilidad de la Federación de Cooperativas, dudas sobre las facultades del Instituto Panameño de Cooperativas para ejercer su función, etc. Tampoco existe normativa prudencial que haya sido expedida por alguna instancia Estatal que procure una adecuada administración de las cooperativas y su adecuado control y supervisión. En especial no hay normas que traten el tema de la solvencia de las entidades y proteja el ahorro de los asociados.

E. Principales retos y opciones de política

Escaso financiamiento de los sectores productivos: No obstante su importancia, la contribución del sistema bancario al desarrollo de los sectores productivos del país no se compara con su tamaño. Al 31 de diciembre de 2003 la cartera de los bancos ascendía a US\$ 11.0 mil millones y sólo un 15% del crédito estaba destinado a estos sectores. Más del 70% del crédito de la banca va a los sectores de comercio y consumo. Falta un programa de desarrollo económico del Estado que genere los incentivos, para que especialmente los bancos se sientan atraídos por estos sectores. Este programa permitiría eliminar los obstáculos que encuentra la banca para prestar a los sectores productivos como es el caso de la falta de seguridad jurídica. Asimismo, existe una falta de aprovechamiento de los recursos disponibles en la banca estatal para apoyar el sector agropecuario, sector donde hay gran potencial de desarrollo.

El sector agropecuario de Panamá es importante tanto por su participación en el PIB (7%) como por las implicaciones que tiene en la creación de empleos y la reducción de la pobreza. No obstante su importancia, el sector ha venido experimentando fuertes disminuciones en sus actividades. Uno de los factores que inciden en la caída del sector es la falta de financiamiento.

La falta de intermediarios financieros eficientes en el sector de la pequeña y microempresa:

El desarrollo del sector de la pequeña y microempresa es fundamental para que Panamá logre la generación de empleos que tanto necesita en el ámbito urbano y rural. Uno de los factores que limitan su desarrollo es la falta de intermediarios financieros que le proporcionen los servicios que necesitan para el financiamiento de sus operaciones.

Las pequeñas empresas sean rurales o urbanas requieren para su desarrollo: (a) que se fortalezcan las capacidades de las instituciones de intermediación financiera, mediante metodologías que reduzcan los costos de transacción; (b) la generación de productos adaptados a las necesidades del sector; y (c) mejorar las condiciones del entorno que frenan el desarrollo de los mercados financieros, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de derechos de propiedad y los sistemas de garantías.

Con el objeto de lograr la ampliación de los servicios financieros al sector rural, es pertinente hacer un estudio sobre el impacto de la presencia del BNP y del BDA, y hacer recomendaciones para organizar sus objetivos y los mecanismos de subsidio que existen en el país. Por otra parte, una manera de hacer más eficiente el uso de los recursos del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI) sería utilizarlos como capital semilla en una nueva institución de segundo piso orientada al financiamiento de los pequeños empresarios de las áreas rurales. Serían servicios financieros especializados adaptados a las necesidades de las pequeñas empresas del interior del país, para incrementar su productividad.

Las empresas financieras requieren una regulación más efectiva de sus operaciones para mantener su solvencia. Se recomienda hacer un trabajo de diagnóstico de su mercado y su situación financiera, con el objeto de identificar bien a las que tienen vocación para extender servicios micro financieros y al sector rural.

Los temas fundamentales para enmarcar la ley de regulación de cooperativas financieras son el control de riesgos, la transparencia de la información, la defensa del usuario cooperativo, la resolución de conflictos de interés y de competencia, y los institutos de la supervisión. En este aspecto debe tratarse en forma concreta la definición del Modelo de Supervisión que se quiere implementar, con el objeto de discutir ampliamente las diferentes posibilidades teóricas y prácticas que existen para adelantar una supervisión en el sector cooperativo.

Bibliografía

ACE, 2005, Actualización y difusión de la oferta exportable de Panamá, Informe final, Asesores de Comercio Exterior, 27 de febrero de 2005, Madrid, España.

BID, 2003, Angelelli, Pablo y Llisterri, Juan José, El BID y la promoción de la empresarialidad: Lecciones aprendidas y recomendaciones para nuevos programas, Washington, D.C.

UNCTAD, 2006, Promoción de los vínculos entre las ETN y la PYMES para favorecer la capacidad productiva de las empresas de los países en desarrollo: perspectiva de política, TD/B/COM.3/75, 26 de enero de 2006.

Gobierno de Panamá, 2005, Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009, Panamá.

MICI, 2005, Programa de la Agenda Complementaria y la Competitividad, Folleto Explicativo, Gobierno Nacional, marzo de 2005, Panamá.