



---

*RE-305*

***Evaluación del Programa  
de Panamá 1991-2003***

---

*Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE*

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Mayo de 2005

## ÍNDICE

ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERÍODO .....	1
A.	Introducción y Contexto Económico.....	1
B.	Crecimiento Económico .....	2
C.	El Sector Público .....	3
D.	Los Ejes de la Economía Panameña.....	4
1.	El Canal de Panamá.....	5
2.	El Centro Bancario Internacional y la Zona Libre de Colón.....	5
E.	Gobernabilidad y Transparencia.....	6
F.	Desarrollo Humano, Pobreza y Desigualdad.....	7
II.	LA PROGRAMACIÓN .....	9
A.	Aspectos Relacionados a la Relevancia y Consistencia de la Programación ....	9
1.	Diagnóstico.....	9
2.	Objetivos, acción y resultados esperados .....	10
3.	Auto-evaluación .....	13
4.	Supuestos y riesgos .....	13
B.	Aspectos Relacionados con la Coherencia de la Programación.....	14
III.	LA ACCIÓN DEL BANCO EN PANAMÁ.....	16
A.	Perfil de la Acción del Banco en el Período 1991-2003 .....	16
B.	La Ejecución y los Tiempos de Preparación de los Proyectos .....	18
IV.	ASPECTOS CUALITATIVOS DEL PROGRAMA DEL PAÍS .....	20
A.	Aspectos Relativos al Diseño .....	20
B.	Aspectos Relativos a la Ejecución, Monitoreo y Supervisión.....	21
V.	RESULTADOS Y EL PROGRAMA DEL BANCO .....	23
A.	Reforma Económica y Competitividad .....	23
1.	Reforma de Empresas Públicas .....	24
2.	Reestructuración de la Deuda Externa .....	25
3.	Reforma Financiera .....	26
4.	Competitividad .....	27
B.	Gobernabilidad .....	28
C.	Crecimiento Sustentable.....	29
D.	Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza.....	29
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	33
A.	Conclusiones.....	33
B.	Recomendaciones .....	36

Los siguientes Anexos están disponibles en la página Web de Intranet de OVE:  
<http://ove/oveIntranet/DocumentInformation.aspx?DOCNUM=501615&Cache=True>. Si necesita una copia impresa por favor contáctese con OVE.

#### **ANEXOS**

**ANEXO 1      Gráficos y Tablas**

**ANEXO 2      Recuadros**

## ABREVIATURAS

<b>ACP</b>	Autoridad del Canal de Panamá
<b>ALC</b>	América Latina y Caribe
<b>ANAM</b>	Autoridad Nacional del Ambiente
<b>ARI</b>	Autoridad de la Región Interoceánica
<b>CBI</b>	Centro Bancario Internacional
<b>CII</b>	Corporación Interamericana de Inversión
<b>COF</b>	Country Office (Oficina de País)
<b>CSS</b>	Caja de Seguro Social
<b>CT</b>	Cooperación Técnica
<b>CTR</b>	Cooperación Técnica Reembolsable
<b>DDSR</b>	Debt and Debt-Service Restructuring (Reestructuración de Deuda y Servicio de Deuda)
<b>DO</b>	Development Objective (Objetivo de Desarrollo)
<b>EFA</b>	External Financial Audit (Auditoría Financiera Externa)
<b>EP</b>	Estrategia de País
<b>ERSP</b>	Ente Regulador de Servicios Públicos
<b>FES</b>	Fondo de Emergencia Social
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOMIN</b>	Fondo Multilateral de Inversiones
<b>IDAAN</b>	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IP</b>	Implementation Progress (Progreso en la Implementación)
<b>ISDP</b>	Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyectos
<b>LMS</b>	Loan Management System (Sistema de Gerencia de Prestamos)
<b>MCCA</b>	Mercado Común Centro-Americano
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OIT</b>	Oficina Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial de Comercio

<b>PAIS</b>	Project Alert Identification System
<b>PBL</b>	Policy-Based Loan (Operación Sectorial)
<b>PCR</b>	Project Completion Report (Informe de Terminación de Proyecto)
<b>PNUD</b>	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRI</b>	Departamento del Sector Privado
<b>PTF</b>	Productividad Total de los Factores
<b>SBP</b>	Superintendencia de Bancos de Panamá
<b>SIAFPA</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>SPNF</b>	Sector Público No-Financiero
<b>VPN</b>	Valor Presente Neto
<b>ZLC</b>	Zona Libre de Colón

## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Panamá durante el periodo 1991-2003. El informe busca presentar a los directores del Banco los resultados alcanzados por la Institución en el País y recoger enseñanzas para contribuir a aumentar la efectividad de sus acciones en el futuro.

### A. El País y el Contexto del Período

El desarrollo de la economía Panameña ha estado fuertemente ligado a su ubicación privilegiada. El País basó su organización económica moderna en el desarrollo de tres ejes fundamentales: el Canal, la Zona Libre Comercio de Colón (ZLC), y el Centro Bancario Internacional (CBI), todos ellos con una fuerte participación de capital extranjero. De este modo, la economía Panameña fue tomando la forma de una estructura dual, que sigue vigente hasta la actualidad, donde coexisten un sector moderno basado en servicios, dinámico, competitivo e inserto en la economía internacional, con otro más atrasado, de menor participación, y enfocado hacia actividades agrícolas o industriales poco competitivas internacionalmente y, por lo tanto, destinadas esencialmente hacia el mercado interno.

Esa dualidad, a la que contribuyeron las características intrínsecas o estructurales de los sectores líderes de la economía — limitada integración con el resto de la economía, poca creación de empleo (que además tiende a ser de alta calificación), presión sobre el nivel general de salarios y, con excepción del Canal, escasa generación de recursos fiscales — ha sido, a lo largo del tiempo, exacerbada por la adopción de políticas distorsivas y por la inadecuada focalización de las políticas sociales.

En el comienzo de los años noventa, Panamá tenía por adelante desafíos extraordinarios. Por un lado, el País intentaba recuperarse de las consecuencias políticas, económicas y sociales que emergieron de las sanciones económicas, del periodo de dictadura militar del General Manuel Antonio Noriega, de la suspensión de pagos a acreedores, y principalmente de la invasión de Estados Unidos en diciembre de 1989. Por otro lado, el País tenía que prepararse para asumir, en pocos años, el control de su principal activo económico, el Canal, y del territorio y de la infraestructura de la Zona del Canal.

Durante el periodo analizado el crecimiento económico del País fue cercano al 5% en promedio, situando a Panamá entre los 10 países que más crecieron en la región en los años 90s. Sin embargo, los principales sectores de la economía, responsables por la performance externa de Panamá — la exportación de servicios a través del Canal y del CBI, y la re-exportación de bienes a través de la ZLC — vienen experimentando, en los últimos años, pérdidas de dinamismo y competitividad:

- pese al ordenado y exitoso traspaso del manejo operativo del Canal, el crecimiento de los ingresos proviene fundamentalmente del incremento de tarifas. Se observa una tendencia a la disminución gradual del tránsito en el Canal, debido, al menos en parte, a la aparición de grandes embarcaciones que por sus dimensiones no pueden

- ser transitadas por el mismo;
- la reducción en el protagonismo del CBI como centro de intermediación financiera internacional se explica, entre otros factores, por: el desarrollo financiero de otros países de la región; las relaciones financieras más fluidas y directas entre los Estados Unidos y las grandes empresas de América Latina; la presión creciente de los Estados Unidos y otros países desarrollados sobre operaciones sospechas de lavado de dinero; y más recientemente, la aprobación de un marco regulatorio moderno que introdujo normas más exigentes de regulación y supervisión bancaria;
  - el volumen de operaciones de la ZLC experimenta un retroceso importante a partir de la segunda mitad de los noventa. Más importante aún es el hecho que la propia existencia de la ZLC está sujeta a los lineamientos dictados por el ordenamiento internacional con relación a tratamientos especiales a las zonas francas.

Desde un punto de vista fiscal, la expansión de los gastos corrientes sumada a una reducción en la presión tributaria, han generado un escenario preocupante caracterizado por el déficit del sector público no financiero. En ese sentido, merece destacarse que:

- la deuda externa ha crecido a lo largo de los últimos años, independientemente de si su evolución se mide en términos de flujos o de “stocks”, y de si se consideran como variables de referencia el tamaño del producto, las exportaciones, o los recursos del gobierno. El pago del servicio de la deuda representó 56% de los ingresos totales del Gobierno Central en el 2003;
- el déficit actuarial de la Caja de Seguro Social representa una deuda contingente del gobierno que podría duplicar el monto de la deuda pública del País en el futuro inmediato si no se toman medidas correctivas.

Con relación al reto de restablecer el régimen democrático y reconstruir institucionalmente el País, deben ser destacadas las elecciones libres y limpias de 1994, 1999 y 2004; las transiciones gubernamentales del periodo; y la eliminación del ejército, entre otros. Sin embargo, algunas encuestas presentan resultados que sugieren que el apoyo a la democracia es todavía frágil en el País.

La marcada dualidad de la economía ha hecho del País un caso muy particular que, a pesar de contar con una población relativamente reducida, y de registrar un crecimiento económico superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años, presenta altos índices de desigualdad y pobreza.

Asimismo, y pese a los avances logrados hacia la consecución de las metas del Milenio, debe destacarse que aproximadamente una tercera parte de la población del País es pobre. Si bien la pobreza no extrema afecta principalmente a hogares de áreas urbanas que tienen como característica común la falta de empleo, la pobreza extrema en Panamá es un problema esencialmente rural: el 60% de los hogares más pobres del País se encuentran en las áreas rurales y Comarcas Indígenas.

## **B. La Programación**

La programación del periodo se estructura alrededor de la visión de que el País necesitaba desarrollar, implementar y profundizar reformas para remover el control y las

distorsiones de precios, liberalizar mercados (en particular el mercado laboral y el sector externo), y diversificar las fuentes de crecimiento económico (incluyendo el aprovechamiento sustentable del potencial presente en los activos a ser revertidos al País). En ese contexto, se pueden definir 4 grandes ejes o objetivos programáticos: i. reducción de pobreza y desarrollo humano; ii. apoyo a reformas económicas y competitividad; iii. crecimiento sustentable; y iv. fortalecimiento de la gobernabilidad.

A grandes rasgos esta evaluación ha encontrado que el programa del Banco en Panamá durante el periodo 1991-2003 posee niveles adecuados de consistencia y coherencia:

- el programa es consistente con el diagnóstico elaborado por el Banco que explica la dualidad de Panamá fundamentalmente como el resultado de la fuerte presencia del Estado en la economía, la adopción de políticas distorsivas y la mala focalización de las políticas sociales;
- el objetivo de apoyo a las reformas económicas se mantiene como intento prioritario de la programación durante todo el periodo de análisis y presenta un alto grado de concertación con la visión de los gobiernos panameños del periodo 1991-1999. De manera consistente, el Banco defiende su modelo y enfoque programático durante el gobierno Moscoso pese a que este tenía una visión más proteccionista de la economía;
- se observa también consistencia entre el “intento” programático y el programa “de facto”: 69% de los recursos y 44% de los proyectos aprobados en todo el periodo analizado se relacionan con el objetivo de reforma económica y competitividad;
- el Banco buscó integrar la variedad de instrumentos disponibles para su acción. En particular, y de manera consistente con la importancia atribuida por el Banco al sector privado en el desarrollo de Panamá, el Banco utilizó los instrumentos de financiamiento disponibles a ese sector, preparando inclusive una estrategia para apoyar el desarrollo del sector privado.

Aunque el programa y la acción del Banco en el País se hayan desarrollado sobre temas de relevancia para Panamá, la programación del periodo refleja la visión prevaleciente en los años 90 de que las reformas económicas y la mejor focalización de los servicios sociales serían *suficientes* para engendrar un proceso de crecimiento económico equitativo y creador de oportunidades de generación de ingresos para la población más pobre. Lo anterior ha llevado a que el Banco no prestara suficiente atención a temas de pobreza y equidad, y a que no se enfatizara la necesidad de implementación de medidas mitigatorias para aquellas poblaciones más afectadas por el proceso de ajuste, y/o de transición para que los sectores más desfavorecidos por las reformas pudieran prepararse para operar en un mercado más competitivo. Esta evaluación encuentra que esas limitaciones, en un contexto de alta inequidad como el de Panamá, redujeron la relevancia del programa del Banco en el País.

Durante el período cubierto por esta evaluación, la programación del Banco no muestra lecciones aprendidas de los resultados de su acción en el País: ninguna de las cuatro EPs del periodo considerado hizo una apreciación o análisis de los resultados concretos obtenidos por la acción del Banco en ciclos programáticos anteriores. Lo anterior sugiere que el Banco no ha reflexionado sobre el supuesto básico sobre el cual ha estructurado

toda su acción en el periodo, ni tampoco que haya explorado la posibilidad de que esa situación se explique más por causas estructurales, inherentes a las características y ventajas comparativas particulares de Panamá.

### **C. La Acción del Banco en el País**

El Banco retoma el proceso de aprobación de préstamos para Panamá en 1992, y desde entonces, ha aprobado préstamos todos los años totalizando 34 operaciones o US\$1,4 mil millones en valores corrientes, lo que corresponde a aproximadamente 37% del número total de proyectos y 46% de los recursos aprobados para el País en la historia del Banco. Esos números representan máximos históricos en lo que se refiere al número de préstamos y montos aprobados, así como al tamaño promedio de los proyectos. De esos proyectos, 25 son préstamos de inversión, 4 son operaciones sectoriales, 4 son cooperaciones técnicas reembolsables, y uno es un proyecto aprobado por el Departamento del Sector Privado. Por otro lado, la Corporación Interamericana de Inversión aprobó 6 proyectos a partir de 1993, totalizando US\$30 millones. En el mismo periodo, el Banco aprobó también US\$36,2 millones en recursos no reembolsables, correspondientes a 90 cooperaciones técnicas, totalizando aproximadamente US\$19 millones, y 20 operaciones (US\$17,1 millones) del Fondo Multilateral de Inversiones.

Esta evaluación ha encontrado que el programa del Banco en Panamá presenta buenos indicadores de eficiencia, aunque en algunos casos a expensas de un elevado costo administrativo:

- los patrones de desembolso y tiempos promedio y mediano de ejecución son mejores que aquellos observados en otros grupos de referencia relevantes;
- los datos disponibles indican una correlación entre mayores tiempos de preparación y mejores patrones de ejecución sugiriendo, a su vez, la existencia de retornos positivos de una preparación más cuidadosa en términos de eficiencia en la ejecución;
- la volatilidad de los desembolsos del Banco en Panamá, tanto absoluta como relativa (respecto del comportamiento de los ingresos públicos), se ha reducido significativamente a lo largo de los años noventa. Los desembolsos del Banco presentaron un comportamiento contra-cíclico a lo largo de todo el periodo 1991-2002;
- la participación de los gastos administrativos fluctúa entre el 1% y el 27% del monto de los proyectos. Más aún, 6 de los 17 proyectos examinados tienen costos administrativos superiores al 10%.

OVE ha estimado también el patrón de desembolso de los proyectos de inversión agrupados por objetivo estratégico. Estas estimaciones sugieren que los desembolsos promedios y medianos de los proyectos relacionados a los objetivos de crecimiento sustentable y desarrollo humano son aquellos que presentan los peores patrones de desembolso, siendo que las tasas de desembolso de esos últimos tienden a ser consistentemente inferiores al agregado de todos los proyectos, mientras los proyectos relacionados a los objetivos de gobernabilidad y reforma económica presentan los mejores desempeños.

#### **D. Aspectos Cualitativos del Programa de País**

De manera general, los proyectos analizados presentan diagnósticos bien elaborados, definen claramente sus objetivos, y cuentan con una consistente lógica interna, en el sentido de que los subcomponentes y las actividades del proyecto se vinculan de manera adecuada con los objetivos. Por otro lado, los proyectos tienden a presentar un análisis limitado de las condiciones necesarias para alcanzar sus objetivos. Limitaciones importantes se observan también en lo que se refiere a la presentación de riesgos y sus respectivas acciones mitigatorias. Se destaca también la ocurrencia de problemas de ejecución, que de acuerdo a los informes de revisión de cartera preparados por la Representación, son el resultado de un inadecuado y/o inoportuno análisis institucional durante la preparación de proyectos.

Otra limitación comúnmente encontrada en el diseño de los proyectos tiene que ver con una inadecuada definición de indicadores que permitan seguir en forma sistemática su evolución, para luego evaluar si se ha progresado en forma efectiva hacia el cumplimiento de las metas propuestas. En la mayoría de los casos los indicadores de resultado tienden a ser definidos de manera inadecuada o no se encuentran presentes. Es particularmente común la falta de líneas de base para esos indicadores, aún en proyectos más recientes.

Se observa también, que los proyectos relacionados a los objetivos de reforma económica y gobernabilidad tienden a ubicarse mejor en términos relativos que los proyectos relacionados a los objetivos de desarrollo humano y desarrollo sustentable con respecto al diagnóstico, definición de objetivos, y estructuración de lógica interna. Esos resultados son consistentes con la discusión anterior, donde se observa un mejor patrón de ejecución en los primeros, y podría explicar, al menos en parte, los mayores tiempos incurridos en la preparación de esos proyectos.

#### **E. Resultados y el Programa del Banco**

Los resultados encontrados por esta evaluación indican que la buena “performance” en términos de procesos no produce niveles de efectividad similares.

Se esperaba que el proceso de liberalización y reforma económica, prioridad de intento y de facto para el Banco (y para el País hasta 1999), llevaría Panamá a tener *“una economía más fuerte, más eficiente y con menores distorsiones de precios, ... [lo que] conllevar[ía] a aumentar la competitividad de la economía panameña con las deseables consecuencias de una mayor generación de empleos y la reducción de la pobreza”* (GN-1975-1, p. 13). Sin embargo, los resultados indican que, de manera general, las reformas han sido poco efectivas para alcanzar esos objetivos:

- la situación fiscal del País es preocupante. No se concretó la reducción esperada en el tamaño del sector público. Por el contrario, el gasto del sector público no financiero con relación al PIB, así como la plantilla total de empleados de la administración pública — pese a la reducción experimentada en las empresas públicas — son mayores ahora que antes de las reformas;

- no se ha obtenido un alivio de la carga de la deuda y de su servicio sobre la balanza de pagos y la situación no muestra signos de mejoras en los años venideros. Los ratios del valor presente neto del stock de la deuda de Panamá estarían aún en niveles aceptables si se toman como variables de referencia el PIB y los ingresos fiscales (aunque cercanos a los límites más allá de los cuales peligraría su sostenibilidad), y en una situación más cómoda si se toman como referencia las exportaciones. El servicio de la deuda, a su vez, ha rebasado límites que aseguran su sostenibilidad en función de los ingresos fiscales y estaría cerca de llegar a la misma situación en términos de las exportaciones;
- las reformas no se tradujeron en mejoras en la competitividad del País o en una mayor diversificación de la economía;
- los elevados niveles de desigualdad existentes en Panamá no han cambiado, y la evidencia sugiere que la liberalización comercial habría tenido incluso un efecto negativo en este sentido;
- no hubo cambios significativos en la tasa de desempleo ni en la generación de empleo. Más aún, si se considera que el 70% del poco empleo creado durante los años noventa fue para aquellos trabajadores con niveles educativos de educación media y superior en los sectores más modernos de la economía; se concluye que, en términos de empleo, el crecimiento económico observado en el periodo jugó en contra de los hogares pobres, particularmente porque el principal activo productivo de dichos hogares es la propia mano de obra;
- pese a los avances hacia las Metas del Milenio en lo que se refiere a pobreza extrema, la reducción de la pobreza ha sido muy inferior a lo esperado: la elasticidad pobreza crecimiento en Panamá fue significativamente inferior al valor estimado por la CEPAL para América Latina.

Más aún, la concentración en reformas económicas sin la incorporación de medidas adicionales que hagan frente a las restricciones impuestas por la posible presencia de un fenómeno de tipo “enfermedad holandesa”, y por las características intrínsecas o estructurales de los ejes de la economía — limitada integración con el resto de la economía, poca creación de empleo (que además tiende a ser de alta calificación), presión sobre el nivel general de salarios y, con excepción del Canal, escasa generación de recursos fiscales — no solo hacen que las mismas reformas no tengan el resultado esperado, sino que también tiendan a contribuir a la exacerbación de la dualidad social y económica existente en el País.

Entre los resultados positivos obtenidos en el periodo, merecen ser resaltados:

- los éxitos de las reformas promovidas en los sectores de energía y puertos, que, de manera general, han sido beneficiosas para el País;
- el re-establecimiento del acceso de Panamá a los mercados financieros internacionales;
- el fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria, haciendo que Panamá fuera retirado de las listas de países clasificados como paraísos fiscales, y contribuyendo para que el sector no sufriera grandes crisis;
- aunque los resultados sean incipientes, la acción del Banco en el área de ciencia y tecnología/innovación tecnológica indica esta como un área promisorias;

- a pesar de que los datos disponibles parecen indicar que no han habido mejoras en la focalización del gasto de educación hacia los niños más pobres, los resultados (aún preliminares) en el área de salud parecen indicar mejoras en la cobertura de atención primaria para la población bajo la línea de pobreza;
- las inversiones financiadas por el Banco en rehabilitación y mejoramiento vial han permitido reducir los costos de operación de vehículos;
- la reducción de pobreza en las áreas cubiertas por el primero programa de inversión social (FIS, PN-0054);
- el programa de vivienda financiado por el Banco ha expandido el acceso a vivienda para más de 25.000 familias de bajos ingresos, especialmente en las zonas rurales;
- dada la importancia de la pobreza rural, debe destacarse en el área del Programa de Desarrollo Sostenible del Darien la expansión del acceso a agua para más de 2.600 familias a través de pequeños acueductos rurales y la provisión de energía eléctrica a 545 familias.

## **F. Recomendaciones**

La información analizada sugiere que algunos de los proyectos financiados por el Banco presentan costos administrativos muy elevados, reduciendo el volumen de recursos disponibles para las actividades que son objeto de los proyectos. A respecto, el Banco debería hacer un análisis más detallado de los costos administrativos de sus operaciones y, en función de ello, buscar, conjuntamente con el País, mecanismos para reducir los mismos. En particular se recomienda:

- evaluar los componentes de fortalecimiento institucional presentes en la casi totalidad de los proyectos, en términos de su efectividad para mejorar la capacidad de gestión y ejecución de los órganos de la administración pública;
- revisar el diseño de la estructura de los proyectos y presentar una detallada justificación para aquellos casos que requieran una estructura administrativa más “significativa”;
- fortalecer los mecanismos de evaluación institucional “ex ante” y de monitoreo de la capacidad de ejecución;
- introducir mecanismos de evaluación y remuneración de las unidades ejecutoras en términos del alcance de metas y objetivos.

La experiencia del Banco en Panamá muestra que un buen cumplimiento de los procesos no es condición suficiente para asegurar buenos resultados. El caso panameño se hace particularmente complejo por la existencia de sectores con ventajas comparativas muy claras que han sido exitosamente explotadas por muchos años pero que: a) han generado una importante dualidad económica y social, sea por factores estructurales o por la introducción de políticas distorsivas; b) posiblemente hayan llevado a la presencia del fenómeno de “enfermedad holandesa”; y c) vienen perdiendo competitividad. La evidencia encontrada sugiere que, en ese contexto, los beneficios de las reformas no se extienden automáticamente a toda la economía; más aun, los mecanismos de mercado operando sin la presencia de otras señales tienden a reproducir el “status quo”. En este sentido, la experiencia panameña enseña la necesidad de combinar diferentes tipos de políticas e instrumentos para promover los ejes de la economía panameña y,

paralelamente, impulsar los sectores menos dinámicos y beneficiar así a toda la población. El principal desafío que se impone al Banco es, entonces, el de apoyar al País en el desarrollo de esas distintas estrategias de políticas, a través de sus análisis económicos y sectoriales, considerando especialmente las implicancias que las diferentes alternativas de intervención tendrían, dadas las características estructurales de la economía panameña.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, y en lo que se refiere particularmente a la estructuración conceptual de su programa, además de priorizar el análisis económico y sectorial, se recomienda al Banco:

- mejorar la calidad de su auto-evaluación a través de exámenes críticos más profundos de los resultados de su acción en el País, y de una mejor definición de indicadores, líneas de base, y objetivos de desarrollo;
- considerar los temas de pobreza y desigualdad en términos de instrumentos para la reducción de la dualidad y no solo como medidas mitigatorias de sus efectos. Asimismo, se recomienda analizar mecanismos complementarios para estimular el desarrollo de sectores mano de obra intensivos y/o de empleo de menor calificación, con el objetivo de ampliar las oportunidades (“opportunities”) para los más pobres mientras se avanza en el desarrollo del capital humano (capacidades o “capabilities”);
- acompañar más de cerca los procesos de apertura e integración comercial, en particular teniendo en cuenta los impactos potenciales de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos en términos de una exposición mucho mayor del mercado doméstico a la competencia internacional y de un posible aumento de la dependencia comercial de Panamá del mercado americano; y
- analizar en profundidad la posible relación causal entre la rigidez del mercado laboral panameño y los problemas de generación de empleo y de desempleo existentes en el País.

Asimismo, y en lo que se refiere a temas relacionados con la futura intervención del Banco, se recomienda:

- examinar alternativas de apoyo al sector agrícola, en particular, en lo que se refiere al acceso al crédito;
- promover programas sociales que ayuden a desarrollar capacidades entre los más pobres, esto es, que vayan más allá del alivio a la pobreza, y que sean complementarios a acciones relacionadas con la promoción de oportunidades;
- continuar dando prioridad al tema de competitividad. En particular:
  - las áreas de ciencia y tecnología, innovación tecnológica, y desarrollo de conglomerados (“clusters”) presentan aspectos beneficiosos que merecen ser analizados con especial atención por el Banco. Un acompañamiento cercano y evaluaciones intermedias de las operaciones en ejecución en estas áreas permitirían sacar lecciones importantes para corroborar esos hallazgos y desarrollar más en profundidad esos temas;
  - examinar como el PRI podría contribuir para el desarrollo de las asociaciones público-privadas en el País. El Banco debería utilizar el Plan

de Acción para los Países C y D del PRI con el objetivo de maximizar los retornos a esos esfuerzos;

- considerar alternativas de apoyo al sector turismo, que viene desarrollándose de manera importante en el País; y
- analizar detalladamente las ventajas comparativas del Banco para apoyar al País en la probable expansión del Canal.

## I. EL PAÍS Y EL CONTEXTO DEL PERÍODO

### A. Introducción y Contexto Económico

- 1.1 Este informe presenta la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión sobre el Programa del Banco en Panamá durante el periodo 1991-2003. El informe busca presentar a los directores del Banco los resultados alcanzados por la Institución en el País y recoger enseñanzas para contribuir a aumentar la efectividad de las acciones del Banco en el futuro. La finalidad de este capítulo es describir y analizar el escenario en el cual el programa del Banco fue concebido y ejecutado. En este sentido, el capítulo no intenta relacionar el desempeño económico del País con la acción del Banco, sino presentar los principales temas de la economía panameña en el periodo, de manera que sirvan como marco de referencia para todo el informe. Los gráficos y tablas mencionados a lo largo del documento se encuentran en el Anexo 1 y los Recuadros en el Anexo 2.
- 1.2 Panamá es un país pequeño (75.517 km<sup>2</sup> de área total), con una población total estimada de poco más de 3 millones de habitantes en el 2003, bastante concentrada en la provincia de Panamá (aproximadamente 50%). Según datos del Censo de 2000, aproximadamente 62% de la población vive en áreas urbanas.
- 1.3 La historia y la formación de Panamá se caracterizan por dos elementos fundamentales que lo distinguen en el contexto latinoamericano. El primero es su geografía: desde los tiempos de la colonización española, la importancia de lo que vendría a ser Panamá residía en el hecho de que allí se encontraba la menor distancia entre los dos océanos, y por lo tanto un área estratégica para el traslado de mercancías entre los dos hemisferios.
- 1.4 El segundo es la relación con los Estados Unidos. La independencia del País es alcanzada gracias al apoyo americano, que obtiene, en cambio, el control absoluto de parte importante del territorio de la nueva Nación y de su principal pilar económico, el transporte. El tratado de 1903 que crea el Canal sujetaba al control de los Estados Unidos un área, la llamada Zona del Canal, de aproximadamente 1.400 km<sup>2</sup>, así como el derecho de controlar los cursos de agua que alimentan el Canal independientemente de su penetración en el territorio panameño. Así, entre 1903 y 1999, cuando el Canal y su área son revertidos al País, parte de su espacio era territorio extranjero. Más aún, el Artículo 136 de la primera Constitución (1904) daba a los Estados Unidos el derecho unilateral de intervenir militarmente en el País.
- 1.5 Así, el desarrollo de la economía Panameña ha estado fuertemente ligado a su ubicación privilegiada. El País basó su organización económica moderna en el desarrollo de tres ejes fundamentales: el Canal, la Zona Libre Comercio de Colón (ZLC), y el Centro Bancario Internacional (CBI), todos ellos con una fuerte participación de capital extranjero. De este modo, la economía Panameña fue

tomando la forma de una estructura dual, que sigue vigente hasta la actualidad, donde coexisten un sector moderno basado en servicios, dinámico, competitivo e inserto en la economía internacional, con otro más atrasado, de menor participación, y enfocado hacia actividades agrícolas o industriales poco competitivas internacionalmente y, por lo tanto, destinadas esencialmente hacia el mercado interno. Esa dualidad, a la que contribuyeron las características intrínsecas o estructurales de esos sectores líderes de la economía — limitada integración con el resto de la economía, poca creación de empleo (que además tiende a ser de alta calificación), presión sobre el nivel general de salarios y, con excepción del Canal, escasa generación de recursos fiscales<sup>1</sup> — ha sido, a lo largo del tiempo, exacerbada por la adopción de políticas distorsivas — como el control de precios y la protección arancelaria — y por la mala focalización de las políticas sociales.

- 1.6 La naturaleza de los tres ejes mencionados anteriormente — generación de divisas y débil encadenamiento con los demás sectores — sugiere que deba considerarse la hipótesis de que Panamá sufra de cierto grado del fenómeno de enfermedad holandesa (“Dutch Disease”),<sup>2, 3</sup> lo que tiende a reducir particularmente la competitividad de aquellos sectores transables que no se benefician de la singularidad geográfica del País, especialmente la agricultura y la industria. Como resultado, estos sectores económicos intensivos en mano de obra tienden a crecer lentamente, abriendo pocas posibilidades de empleo, situación esa agravada por el hecho de que el poco empleo creado por el sector moderno tiende a ser de alta calificación.<sup>4, 5</sup>
- 1.7 En el comienzo de los años noventa, Panamá tenía por adelante desafíos extraordinarios. Por un lado, el País intentaba recuperarse de las consecuencias políticas, económicas y sociales que emergieron de las sanciones económicas, del periodo de dictadura militar del General Manuel Antonio Noriega, de la suspensión de pagos a acreedores, y principalmente de la invasión de Estados Unidos en diciembre de 1989 (ver Recuadro A-1.1). Por otro lado, el País tenía que prepararse para asumir, en pocos años, el control de su principal activo económico, el Canal, y del territorio y de la infraestructura de la Zona del Canal. Esos elementos constituyen el punto de partida para la discusión de este documento.

## **B. Crecimiento Económico**

- 1.8 La importante vinculación externa de Panamá, sumada a su particular régimen monetario, le han dado una especial estabilidad de precios y permitió el desarrollo de actividades económicas vinculadas al sector servicios, particularmente aquellos relacionados a los negocios internacionales.<sup>6</sup> Así, las actividades relacionadas al sector servicios, representaron en promedio el 76% del PIB del periodo 1991-2003, mientras que la contribución de las actividades del sector primario al PIB estuvo alrededor del 9%, y la del sector industrial fluctúa entre 11% y 8%.<sup>7</sup> Esa marcada dualidad de la economía, ha hecho de ser el País un caso muy particular, que a pesar de contar con una población relativamente reducida, y de registrar un

crecimiento económico superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 20 años, ostenta altos índices de desempleo, pobreza y desigualdad de ingresos.

- 1.9 El crecimiento económico observado en el periodo 1990-2003 fue cercano al 5% en promedio, situando a Panamá entre los 10 países que más crecieron en la región en los años 90s.<sup>8</sup> Sin embargo, las tasas relativamente elevadas del inicio de la década disminuyeron paulatinamente a lo largo del periodo.<sup>9</sup> En un contexto de crecimiento poblacional prácticamente constante (de aproximadamente 1,9%), el crecimiento del PIB per capita ha sido una constante, con excepción de los años 1995 y 2001. Expresado en dólares de 1996, el PIB per cápita de 2003 alcanzó US\$3906.<sup>10</sup>
- 1.10 El crecimiento económico de la década de los noventa se explica fundamentalmente por la inversión (pública y, principalmente, privada) y el consumo privado (los Gráficos A-1.2 y A-1.3 presentan la descomposición del crecimiento de la economía durante los años noventa). El rápido crecimiento de los primeros años de la década de los noventa se debe al proceso de recuperación de la economía de la crisis de fines de la década anterior: la inversión, especialmente para el proceso de reconstrucción, y la normalización de las exportaciones, explicaron el crecimiento de la economía en la primera mitad de la década, mientras que el crecimiento más lento observado a partir de la segunda mitad de los noventa sugiere el agotamiento de los principales ejes de la economía panameña y se explica principalmente por el consumo privado. Debe notarse el bajo desempeño del sector externo y la contracción de las exportaciones en la segunda mitad de la década: el sector externo como un todo tuvo un efecto nulo (hasta 1995) o negativo sobre el crecimiento de la economía, resultado del deterioro en las actividades de reexportación de la ZLC y de la reducción del CBI debido a la disminución de la competitividad de dichos sectores y a los efectos de las crisis internacionales.<sup>11</sup>

### **C. El Sector Público**

- 1.11 La expansión de los gastos corrientes sumada a una reducción en la presión tributaria, han generado un preocupante escenario fiscal.<sup>12</sup> El déficit del sector público no financiero ha evolucionado en forma adversa, y se calcula que en 2004 podría llegar a representar un 5% del producto. La baja capacidad recaudadora del Gobierno ha llevado a que se tomen una serie de medidas correctivas como la reforma tributaria (2002), la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (2002), que impone límites al endeudamiento del gobierno a mediano plazo, y a una nueva propuesta de reforma fiscal por parte de la nueva administración.<sup>13, 14</sup> Los dos problemas financieros más acuciantes del gobierno en la actualidad son el pago del servicio de la deuda externa y del sistema de seguridad social.
- 1.12 Con respecto a la deuda externa, si bien se regularizó el pago de su servicio de acuerdo a los términos de la reestructuración de 1995 — en la cual participó el Banco en una operación tripartita con el Banco Mundial y el Fondo Monetario

Internacional (FMI) — esta ha crecido a lo largo de los últimos años, independientemente de si su evolución se mide en términos de flujos o de “stocks”, y de si se consideran como variables de referencia el tamaño del producto, las exportaciones, o los recursos del gobierno.<sup>15</sup> Debe destacarse el elevado costo del servicio de la deuda en términos de los ingresos corrientes del Gobierno: solo en conceptos de amortización de la deuda total, el Gobierno Central tuvo que destinar en el año 2003 algo más de un 32% de sus ingresos corrientes (comparado a un 23% destinado al mismo concepto en 1996), en tanto que para el pago del servicio total este porcentaje se eleva a 78% (65% en 1996).<sup>16</sup>

- 1.13 Si bien la mayoría de la deuda externa consiste en bonos adeudados a acreedores privados, también se ha verificado en la última década una creciente participación de la deuda a los organismos multilaterales, de los cuales el Banco es el acreedor más importante para Panamá. No solo porque estaría representando en 2003 cerca del 70% de lo adeudado por el País a estos organismos, sino porque este porcentaje de participación se ha venido incrementando sostenidamente, desde el 40% al inicio de los 90s, pasando por un 60% hacia finales de la década, para llegar al 70,5% en 2003. Adicionalmente, para el año 2003 el BID ocuparía el segundo lugar en términos de importancia relativa de acreedores, siendo el primero el conjunto de los Bonos. Sin embargo, dado el perfil de la deuda panameña, la exposición del BID en el total del endeudamiento público ha sido inferior al 15% del total entre 1990 y 2003.
- 1.14 Otro obstáculo para lograr el equilibrio fiscal ha sido la evolución financiera desfavorable de la Caja de Seguro Social (CSS), que contempla varios regímenes de cobertura social y representa uno de los componentes principales de las finanzas públicas de la Administración Central del Gobierno de Panamá (43,5% del gasto corriente del gobierno en 2003). El programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) el régimen más importante de la CSS y ha evolucionado en estos últimos años en forma desfavorable y desestabilizadora para la Caja y para las finanzas del sector público en su conjunto. La Caja ha terminado los últimos tres años con déficit de caja, los cuales han sido financiados con las reservas del sistema de pensiones. Esto ha agravado el déficit actuarial, lo que representa una deuda contingente del gobierno que podría duplicar el monto de la deuda pública del País en el futuro inmediato sino se toman medidas correctivas.

#### **D. Los Ejes de la Economía Panameña**

- 1.15 El mayor dinamismo exportador de Panamá respecto a lo registrado en la mayoría de los países de América Latina en las últimas décadas se debió fundamentalmente a la exportación de servicios a través del Canal y del CBI, y a la re-exportación de bienes a través de la ZLC. Sin embargo, esos sectores vienen experimentando, en los últimos años, pérdidas de dinamismo y competitividad.

## **1. El Canal de Panamá**

- 1.16 Panamá en los 90s enfrentaba el gran desafío de lograr una transición ordenada y provechosa para el País en vistas de la inminente recuperación de la Zona del Canal a fines de 1999. Esto implicaba, entre otras cosas, asumir la plena responsabilidad en el manejo de los recursos del Canal, y asegurar su operatividad, así como encargarse de controlar su viabilidad ambiental y considerar también los costos y beneficios de su eventual futura expansión.
- 1.17 El traspaso del manejo operativo del Canal ha sido un proceso gradual, ordenado y exitoso. Panamá opera el Canal en forma exclusiva desde el año 2000 con niveles de eficiencia superiores a lo observado anteriormente.<sup>17</sup> Pese a que el ingreso proveniente del funcionamiento del Canal se ha incrementado debido fundamentalmente al incremento de tarifas, se experimenta una tendencia a la disminución gradual del tránsito, debido, al menos en parte, a la aparición de grandes embarcaciones que por sus dimensiones no pueden ser transitadas por el Canal. Así, en los últimos años se tomaron medidas para comenzar con la ampliación del Canal, lo cual posibilitaría incorporar el tráfico de buques de mayor tamaño, los denominados “Post-Panamax”.
- 1.18 También se ha avanzado y puesto énfasis en la conservación de la zona de ríos que abastecen al Canal, mediante la ampliación de la zona de parques nacionales protegidos contra la deforestación y la degradación ambiental. Para fomentar el uso productivo y eficiente de las áreas revertidas del Canal, el gobierno Panameño creó, en 1993, la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI). En la actualidad, si bien se han desarrollado algunos emprendimientos, sobre todo relacionados con compañías internacionales que operan logísticamente en el Canal, no se colmaron las expectativas generadas en años anteriores sobre el máximo aprovechamiento de las áreas revertidas.

## **2. El Centro Bancario Internacional y la Zona Libre de Colón**

- 1.19 La creación del CBI a principios de los 70s, sobre la base de criterios de liberalización de varias normas de regulación bancaria “off-shore”, hizo que Panamá se transformara en uno de los mayores centros financieros internacionales del mundo. Sin embargo, el protagonismo del CBI como centro de intermediación financiera internacional ha ido cayendo en el tiempo, fenómeno ese explicado por: el desarrollo financiero de otros países de la región, las relaciones financieras más fluidas y directas entre los Estados Unidos y las grandes empresas de América Latina, la presión creciente de los Estados Unidos y otros países desarrollados para que se controlen ciertas transacciones financieras sobre la base de sospechas de operaciones de lavado de dinero, y más recientemente, la aprobación de un marco regulatorio moderno que introdujo normas más exigentes de regulación y supervisión bancaria.<sup>18, 19</sup>
- 1.20 La ZLC es otro de los “nichos” que ha explotado el País desde hace décadas, gracias a su ubicación estratégica. Creada en 1948, es la segunda en el mundo en

cuanto al tráfico de mercancías, luego de Hong Kong, con un volumen de recursos equivalente a 7,5% del PIB en 2003, aunque se estima que emplea solamente un 1% de la población económicamente activa del País. Las dos actividades principales de la ZLC han sido la re-exportación de mercancías, por lo general provenientes de países asiáticos, hacia terceros países, sobre todo de América Latina, y la distribución de bienes y servicios de las grandes firmas multinacionales extranjeras hacia distintos puntos del planeta.

- 1.21 El volumen de operaciones de la ZLC creció fuertemente en la primera mitad de los 90s, acompañando la recuperación del País de la recesión de fines de los 80s. Sin embargo, a partir de 1995 se verificó un estancamiento y luego un retroceso importante en el monto total de re-exportaciones, que pasó de ser superior a los US\$10 mil millones en 1994 a sólo US\$4,5 mil millones en 2003. Una de las razones de esta evolución desfavorable en los indicadores de actividad de la ZLC ha sido su vulnerabilidad a las crisis financieras que se produjeron en varios países de Asia hacia fines del milenio y en América Latina en los años siguientes. Más importante aún es resaltar que la propia existencia de la ZLC está sujeta a los lineamientos dictados por el ordenamiento internacional con relación a tratamientos especiales a las zonas francas.<sup>20</sup>

## **E. Gobernabilidad y Transparencia**

- 1.22 La década de los noventa empieza con el reto de restablecer el régimen democrático y reconstruir institucionalmente un País que salía de la invasión americana y del periodo de dictadura del General Noriega. A ese respecto, algunos hitos importantes merecen ser destacados, como las elecciones libres y limpias de 1994, 1999 y 2004; las transiciones gubernamentales del periodo; y la eliminación del ejército, entre otros. Sin embargo, algunos datos sugieren que el apoyo a la democracia es todavía frágil:<sup>21</sup> los panameños apoyan en menor proporción al régimen democrático, consideran al Congreso menos indispensable, y desconfían más de esta institución que sus pares latinoamericanos. El País ha empezado también un proceso de descentralización donde se destaca la firma en 1999 del “Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local”.<sup>22</sup>
- 1.23 Uno de los principales problemas de la administración pública panameña es la inexistencia de una carrera administrativa, problema que se agrava con la alta rotación de los cargos directivos e incluso de los mandos medios observada en los cambios de gobierno, con la asignación de cargos por criterios políticos, y con la incapacidad de establecer salarios vinculados a productividad.<sup>23</sup> Ese contexto dificulta el proceso de fortalecimiento institucional, la responsabilización por los resultados y la continuidad de programas y proyectos.
- 1.24 La corrupción es un fenómeno candente en el País que afecta tanto al sector público como al sector privado. La corrupción y los problemas de gobernabilidad generan altos costos de transacción, reducción de la eficiencia, eficacia, y falta de recursos para inversión y provisión de servicios básicos por parte del sector público; lo que, a su vez, desestimula la inversión privada (local o extranjera) y,

por lo tanto, reduce las oportunidades de crecimiento económico del País. En este sentido, es particularmente importante para el contexto panameño la percepción de corrupción en el sistema bancario: el País estuvo en la lista de paraísos fiscales no-cooperadores (“uncooperative tax havens”) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante fines de los años noventa y primeros años del nuevo milenio y un estudio del “Economist Intelligence Unit” de 1997-1998 clasificaba al sector bancario de Panamá, juntamente con Rusia y Siria, con el más alto índice de corrupción.<sup>24</sup> En respuesta a ese escenario, el Gobierno se ha comprometido a introducir varias modificaciones en lo que se refiere al intercambio de información y transparencia del sistema bancario y fiscal, removiendo el País de la lista de la OCDE.<sup>25</sup> El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) también ha removido a Panamá de la lista de países no-cooperadores con el control del blanqueo de dinero. Debe destacarse también, la aprobación de la Ley No. 6 de Transparencia (22 de enero de 2002), que define normas para la transparencia en la gestión pública, incluyendo sanciones y responsabilidades personales de funcionarios públicos.

## **F. Desarrollo Humano, Pobreza y Desigualdad**

- 1.25 De acuerdo a proyecciones basadas en el Censo del año 2000, Panamá tiene una población de cerca de 3 millones de habitantes repartidos en 9 provincias y 3 Comarcas. Las provincias de Panamá, Colón y Coclé, en el centro del País, concentran poco más del 63% de la población total. Un 10% de la población Panameña pertenece a 8 diferentes etnias indígenas viviendo principalmente en la Provincia del Bocas del Toro y las tres Comarcas denominadas de acuerdo a los tres principales grupos étnicos que allí habitan.<sup>26</sup>
- 1.26 Entre 1990 y 2000, la población panameña creció a un ritmo de 2% anual, el más bajo de la región pero aún por encima del promedio de América Latina. La proporción de población viviendo en zonas rurales es de 38%, por debajo del promedio de la Región. La estructura de la población por edad de Panamá es bastante distinta al promedio de Centro América que tiende a distinguirse por la alta proporción de población joven: la proporción de población de 0 a 14 años de edad en Panamá es 31%, que es 7 puntos porcentuales inferior al promedio de Centro América e incluso ligeramente inferior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC).<sup>27</sup>
- 1.27 Panamá presenta buenos indicadores sociales: la esperanza de vida estimada para el 2003 es de casi 75 años, superior al promedio latinoamericano (71 años), la tasa de mortalidad infantil estimada por el País para el mismo año era de 20,6 por mil nacidos vivos, inferior al promedio de la Región (28 por mil nacidos vivos en el 2002), y 98% de los niños entre 6 y 11 años se encontraban en la escuela en el 2002. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Panamá para el año 2000 es de 0,7, lo que ubica al País en una posición intermedia entre aquellos países que presentan un IDH considerado medio alto.

- 1.28 Sin embargo, Panamá presenta uno de los más altos niveles de desigualdad en la región, y por lo tanto de los más altos en el mundo. El índice Gini del ingreso familiar por persona es superior a 0,57 excluyendo las comarcas indígenas y 0,60 al incluirlas. Esa desigualdad se refleja en los indicadores de desarrollo humano e incluso entre géneros: a) el IDH varía entre 0,36 (categoría de IDH “bajo”), en la Comarca Ngöbe Buglé, y 0,76 en la provincia de Panamá; b) la dimensión de nivel de vida del IDH varía entre 0,037 (categoría de IDH “muy bajo”) en la Comarca Ngöbe Buglé, y 0,666 en la provincia de Panamá; y c) la dimensión de nivel de vida del IDH es más baja para las mujeres que para los hombres, particularmente porque sus ingresos son más bajos en todas las áreas del País, lo que significa que *“pese a la creciente inserción laboral de las mujeres, éstas no siempre se incorporan en las mejores condiciones laborales, sino que se ven afectadas por condiciones de informalidad, subempleo y, aunque que alcancen el salario mínimo, reciben en promedio menores ingresos que los hombres”*.<sup>28</sup>
- 1.29 Gran parte de la alta desigualdad de Panamá se explica por la desigual distribución de los activos productivos como educación, tenencia de tierras, experiencia, etc. Por ejemplo, el nivel de educación de los jefes de hogar y su localización geográfica puede explicar alrededor del 36% de la disparidad entre las medias del ingreso por persona de los hogares de Panamá en términos del índice Theil.
- 1.30 Aproximadamente una tercera parte de la población del País es pobre y 60% de los hogares pobres en Panamá se encuentran en las áreas rurales y Comarcas Indígenas. La incidencia de pobreza en dichas áreas es dos veces superior al promedio nacional y el porcentaje de hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de alimentos en dichas áreas es tres veces la incidencia en el resto del País. Mientras que la pobreza extrema en Panamá es un problema rural, la pobreza no extrema afecta a los hogares de áreas urbanas que tienen como característica común la falta de empleo. Cerca de 42% de los hogares pobres en las áreas urbanas tienen jefes de hogares desocupados o fuera de la fuerza de trabajo (para una discusión más detallada de la pobreza en Panamá ver Recuadro A-1.2).
- 1.31 La meta del milenio en términos de pobreza establece reducir a la mitad la incidencia de pobreza extrema de 1990 al 2015. Utilizando las estimaciones de 1991, la meta del milenio consiste en reducir la pobreza extrema a cerca de 14%. Sin embargo, ya durante los últimos 13 años se ha logrado recorrer más de tres cuartas partes del recorrido. Como resultado, la probabilidad de que Panamá pueda lograr la meta oficial para el 2015 es bastante alta, con sólo mantener una tasa de crecimiento anual del ingreso familiar por persona de al menos 1,1% y manteniendo constante la distribución del ingreso.<sup>29</sup>

## II. LA PROGRAMACIÓN

- 2.1 El propósito de este capítulo es presentar las conclusiones de la evaluación del proceso de programación del Banco en Panamá para el periodo 1991-2003. En particular se examinan los aspectos relacionados con la relevancia, la consistencia y la coherencia del programa.<sup>30, 31</sup>
- 2.2 El periodo cubierto por esta evaluación abarca cuatro ciclos de programación — 1991-1993, 1994-1996, 1997-1999, y 2001-2003<sup>32, 33</sup> — y tres gobiernos distintos: Guillermo Endara Galimani (1989-1994), Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), y Mireya Moscoso (1999-2004).
- A. Aspectos Relacionados a la Relevancia y Consistencia de la Programación<sup>34</sup>**
- 1. Diagnóstico**
- 2.3 Todos los documentos de programación hacen especial énfasis en la característica dual de la economía panameña, destacando la coexistencia de un sector de servicios moderno y abierto hacia el exterior, con los sectores tradicionales (industrial y agropecuario) poco competitivos y altamente protegidos; y los altos niveles desigualdad social observados en el País.
- 2.4 El diagnóstico elaborado por el Banco reconoce también las limitaciones de crecimiento y la pérdida de competitividad de las actividades exportadoras de servicios, base de la economía panameña. Aunque los elementos estructurales de la dualidad panameña discutidos en el capítulo anterior (párrafos 1.5 y 1.6), estén apuntados en los documentos de programación, el diagnóstico ahí explicitado tiende a explicar la dualidad básicamente como resultado de un modelo económico proteccionista, implementado durante las décadas anteriores generador de *“una ineficiente asignación de recursos, concentrándose en actividades intensivas en capital, que ha impedido el crecimiento de los sectores agrícola e industrial y no ha podido absorber el elevado desempleo”* (CP-258, p. 5).<sup>35, 36</sup>
- 2.5 Los altos niveles de pobreza y desigualdad que caracterizaron a Panamá durante el periodo han sido resaltados en todas las Estrategias de País (EPs).<sup>37</sup> Sin embargo, y pese a que a fines de la década del 90 las cifras se mantenían en niveles preocupantes — *“el 64.9% de la población rural es pobre, 38.5% en niveles de pobreza crítica . . . las ciudades panameñas presentan índices de pobreza de un 23%”*,<sup>38</sup> — llama la atención que los documentos de programación tienden a referirse al problema de la pobreza como si esta se concentrara en *bolsones*.<sup>39</sup> Como se verá en la próxima subsección, la limitada atención del Banco a los factores estructurales de la economía que son, a su vez, elementos causales del desempleo, de la mala distribución del ingreso y de la pobreza, reduce la relevancia de la acción del Banco en el País.

- 2.6 La programación destaca también como un tema clave el impacto económico de la reversión del Canal y las áreas que lo rodean. El Banco reconoce el aprovechamiento apropiado de esos activos como uno de los principales desafíos para el País durante el periodo.

## **2. Objetivos, acción y resultados esperados**

- 2.7 De manera consistente con el diagnóstico desarrollado por el Banco, la programación se estructura alrededor de la visión de que el País necesitaba desarrollar, implementar y profundizar reformas para remover el control y las distorsiones de precios, liberalizar mercados (en particular el mercado laboral y el sector externo), y diversificar las fuentes de crecimiento económico (incluyendo el aprovechamiento sustentable del potencial presente en los activos a ser revertidos al País). Reconociendo que el País salía de una grave crisis política y económica, la primera EP define la estrategia del Banco con el País en ese periodo como una estrategia de “reactivación”.<sup>40</sup> De esa manera, la EP concentra la casi totalidad de los recursos programados en proyectos dirigidos a reformar la economía y fortalecer la infraestructura económica y social. La estrategia hace también el esfuerzo único de ordenar el programa del Banco según objetivos de corto, mediano y largo plazo, lo que representa una aproximación valiosa a una explicitación de prioridades que debe ser resaltada. Los documentos de las tres EPs siguientes pasan, progresivamente, a resaltar de manera más acentuada la necesidad de intervenciones en otras áreas: social, protección del medio ambiente y gobernabilidad. Así, se pueden definir 4 grandes ejes o objetivos programáticos para el periodo 1991-2003: i. reducción de pobreza y desarrollo humano; ii. apoyo a reformas económicas y competitividad; iii. crecimiento sustentable; y iv. fortalecimiento de la gobernabilidad. (ver Tabla A-2.1).<sup>41, 42</sup> Sin embargo, el objetivo de apoyo a las reformas económicas se mantiene como intento prioritario de la programación durante todo el periodo de análisis (ver Gráficos A-2.1 y A-2.2; y A-2.3 a A-2.10).<sup>43, 44</sup>
- 2.8 El énfasis en reformas económicas es particularmente notable durante los tres primeros ciclos programáticos (periodo 1991-1999): aproximadamente 48% de los proyectos y el 73% de los recursos de préstamos aprobados hasta 1999 están relacionados con ese objetivo (ver Gráficos A-2.11 y A-2.12).<sup>45, 46, 47</sup> Eso coincide con la orientación de las administraciones que estuvieron en el gobierno durante ese periodo (Endara y Pérez Balladares), cuyos programas económicos buscaban introducir reformas en la economía para desarrollar el sector privado y llevar las reglas competitivas del mercado a toda la economía.<sup>48, 49</sup> En ese sentido, el periodo 1991-1999 se caracteriza por un alto grado de concertación entre la visión del Banco y aquella de los gobiernos panameños.<sup>50</sup>
- 2.9 Esa situación se modifica con la ascensión de la administración de Mireya Moscoso en mayo de 1999. Mientras el Gobierno Moscoso tenía una visión más proteccionista para la economía, el Banco, de manera consistente con el enfoque ya expresado en los ciclos programáticos anteriores, sigue defendiendo un modelo de liberalización económica. Lo anterior se tradujo en dificultades para

consensuar una línea programática común que se evidencian en el documento de la EP del 2001, donde el BID deja clara su divergencia con algunas de las medidas implementadas por el Gobierno e insiste en la necesidad de mantener el proceso de reforma y de apertura de la economía: *“En octubre de 1999, la nueva administración elevó los aranceles a la importación de algunos productos agrícolas al máximo permitido por la OMC (hasta 130 por ciento en el caso del arroz). Aunque el objetivo . . . era proteger los salarios de las familias pobres en las áreas rurales, estas regulaciones afectaron negativamente a los pobres de las áreas urbanas y causaron una alza en los precios de la canasta básica. . . . el aumento en los aranceles señala un cambio en la dirección del proceso de libre comercio, reduce los incentivos a la productividad, a la competitividad y está en contradicción con los objetivos de explotar las ventajas comparativas de Panamá como un destino de inversión para el comercio y la exportación de bienes y servicios”*.<sup>51</sup> Esas diferencias provocaron, a su vez, retrasos significativos en la preparación de la EP.<sup>52</sup>

- 2.10 En ese escenario, y aunque la última EP siga llamando la atención sobre la necesidad de continuar el proceso de reforma y liberalización económica y a mantener la promoción de esas reformas como objetivo estratégico, el Banco se ve obligado a limitar su apoyo en esa área a proyectos que no contienen más esos principios, concentrándose, en cambio, en acciones específicas de promoción de la competitividad (e.g. ciencia y tecnología), y a desarrollar operaciones más alineadas con la visión y estrategia del Gobierno que enfatizaba los temas sociales y de reducción de la pobreza.<sup>53</sup> Asimismo, el tono cauteloso del documento sugiere que no se obtuvo un acuerdo firme acerca de la estrategia a ser desarrollada por el Banco en el País.<sup>54</sup> De esa manera, en el último ciclo de programación se observa un cambio claro de prioridades en el programa “de facto”: la proporción de recursos destinados al área de desarrollo humano y reducción de pobreza aumenta en desmedro del porcentaje de recursos asignados al objetivo de reformas económicas. No obstante, el intento programático no preveía un aumento significativo en el volumen de recursos a ser destinado al área social, sugiriendo que el cambio observado fue dirigido, en gran medida, por el Gobierno de Panamá (ver Gráficos A-2.1 y 2.2; y A-2.9 y A-2.10).
- 2.11 La programación del periodo 1991-2003 refleja la visión, prevaleciente en los años noventa, que la liberalización de los mercados y apertura de los sectores protegidos, los incentivos a la participación privada, la reducción del papel del Estado y la mejor focalización de los servicios sociales, serían suficientes para engendrar un proceso de crecimiento económico equitativo y creador de oportunidades de generación de ingreso para la población más pobre: *“La causa principal del alto nivel de pobreza es la ya mencionada desigualdad en la distribución del ingreso producto ésta, a su vez, de un largo periodo de aplicación de políticas económicas y sociales inadecuadas”*.<sup>55</sup>
- 2.12 La rígida adhesión a ese modelo de acción ha llevado, en la práctica, a una limitada atención por parte del Banco a los temas de pobreza y equidad, y en ese sentido reducido la relevancia del programa del Banco en el País, especialmente

porque “*las reformas económicas no han generado un aumento en la calidad de vida en las áreas no-urbanas del país, ni una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso*”.<sup>56</sup>. Específicamente, llama la atención que el Banco se siga preguntando en el 2001 — después de 10 años de trabajo en el País — “*cuales son los desafíos que impiden una mayor EQUIDAD, para enmarcarlos en una perspectiva de corto y mediano plazo*”,<sup>57</sup>. Más aún, la EP de 1993 ya destacaba la necesidad de un diagnóstico más detallado de la pobreza en Panamá;<sup>58</sup> y se sugiere allí un acuerdo con el Banco Mundial donde el BID asumiría el liderazgo en el desarrollo de un diagnóstico de pobreza.<sup>59</sup> Sin embargo, los diagnósticos y mapas de pobreza fueron conducidos por el Banco Mundial y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, según las autoridades del Ministerio de Economía, el BID no ha colaborado con el País en lo que se refiere a estudios y/o análisis relacionados a pobreza y equidad.

- 2.13 La firme convicción del Banco y de los Gobiernos Endara y Pérez Balladares en la efectividad del modelo económico propuesto, llevó también a que, de manera general, no se enfatizara la necesidad de implementación de medidas mitigatorias para aquellas poblaciones más afectadas por el proceso de ajuste, y/o de transición para que los sectores más desfavorecidos por las reformas pudieran prepararse para operar en un mercado más competitivo. Preocupaciones de ese tipo se perciben más claramente recién en los dos últimos ciclos programáticos. La última EP, por ejemplo, considera la posibilidad de que el Gobierno implemente subsidios directos a familias, consumidores, y trabajadores rurales: “*es importante mantener el curso de las reformas al tiempo que se buscan fórmulas (subsidios directos, etc.) para aliviar los impactos de dichas reformas sobre los pobres*”.<sup>60</sup>
- 2.14 La visión de que la causa fundamental de los problemas de la economía panameña se encuentra en la implementación de políticas inadecuadas, sumada a la minimización de la importancia de los factores estructurales de la dualidad lleva a un razonamiento circular en la programación. Si por un lado se apunta al “*agotamiento tanto de los sectores de servicios como de los sectores protegidos*”,<sup>61</sup> también se afirma que “*el retorno a la propiedad panameña de estas áreas [revertidas], plantea la oportunidad de consolidar un modelo de economía abierta donde se aprovecharían las ventajas comparativas en servicios marítimos y transporte multi modal que posee Panamá debido a su especial posición geográfica, su régimen monetario y la existencia del Canal, ZLC, y el CBI en combinación con nuevos usos económicos de las Áreas Revertidas*”.<sup>62</sup> O sea, se reconoce el agotamiento del modelo, pero lo que se propone es básicamente más de lo mismo.
- 2.15 Finalmente, la posible presencia del fenómeno de la enfermedad holandesa, reduciría la competitividad de los sectores no dinámicos, operando en contra del objetivo de diversificación de la economía, lo que implicaría que el proceso de apertura económica en si mismo no aseguraría la diversificación económica. La consecución de ese objetivo requeriría la implementación de medidas, incentivos y políticas adicionales — por ejemplo, el acceso a crédito de los sectores que se

intentan promover — aspectos esos poco consolidados en el análisis del Banco.<sup>63,</sup>  
<sup>64</sup>

- 2.16 Los elementos discutidos en los párrafos 2.12-2.15 han reducido la efectividad de la acción del Banco en Panamá (ver los dos últimos capítulos de ese informe).
- 2.17 En lo que se refiere a la definición de los resultados esperados de la acción del Banco en el País, la última EP es la única que relaciona los objetivos del ciclo programático, las áreas estratégicas, la cartera en ejecución, el programa operativo, las acciones del Gobierno y otros donantes, con los resultados esperados.<sup>65</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos, los indicadores se refieren a productos (“outputs”) y no a resultados (“outcomes”), no se presentan líneas de base, y algunos de los indicadores propuestos no están relacionados con las acciones a ser desarrolladas por el Banco.<sup>66</sup> Además, los nuevos proyectos reunidos en la matriz resumida de la estrategia son presentados como “*inventario de posibles proyectos*” y listados como inventario en el Anexo I de la misma EP.<sup>67</sup> En ese sentido, la matriz no define los instrumentos prioritarios a través de los cuales la EP intenta alcanzar sus objetivos.

### **3. Auto-evaluación**

- 2.18 La revisión de los documentos de programación indica que ninguna de las EPs ha hecho una apreciación o análisis de los resultados concretos obtenidos por la acción del Banco en ciclos programáticos anteriores. De manera general, los documentos de programación se limitan al examen de la ejecución de la cartera del Banco, y en el caso de los documentos referentes a los periodos 1994-96 y 2001-03, se presenta también una descripción de los objetivos de las estrategias inmediatamente precedentes.
- 2.19 Una manera de intentar suplantar esa limitación, es utilizar las aprobaciones de las operaciones propuestas en las EPs como “proxy” al cumplimiento de los intentos de la programación del Banco en el País (ver también Tablas A-2.3 a A-2.9).<sup>68</sup> Al respecto, lo que se observa en general es que la capacidad de anticipar proyectos que sean efectivamente aprobados ha sido limitada (aproximadamente 39% en términos de número de operaciones y 52% en términos de montos).<sup>69</sup> Llama también la atención, la recurrencia y repetición de proyectos en los distintos ciclos de programación del Banco en el período analizado. Los distintos instrumentos de programación anticipan más de una vez, y para diferentes ciclos varios de los proyectos previstos para Panamá (Tabla A-2.9).<sup>70</sup> El Recuadro A-2.1 presenta un breve análisis a ese respecto para cada uno de los ciclos de programación.

### **4. Supuestos y riesgos**

- 2.20 Las divisiones en las coaliciones de gobierno, la lenta consolidación de la democracia, así como la consolidación y continuidad de las reformas económicas, han sido destacados como riesgos en los diferentes Documentos de País. Otro

elemento de riesgo frecuentemente mencionado es la capacidad institucional y/o política del gobierno panameño de implementar las estrategias programadas.

- 2.21 En ese sentido, los documentos no suelen distinguir claramente entre riesgo e incertidumbre.<sup>71</sup> Así, se define como riesgo, por ejemplo “*la incertidumbre sobre la voluntad del GPN de consolidar y continuar reformas estructurales importantes*”.<sup>72</sup> Incertidumbre es un elemento intrínseco al concepto de riesgo, pero es condición necesaria, no suficiente. Se define, también como riesgo la consecuencia de un evento (e.g. el retraso en la implementación de reformas, proyectos o estudios) y no los supuestos o factores causales. Se consideran también como riesgos elementos definidos por el Banco como conocidos, tales como la limitada capacidad institucional y/o fiscal del gobierno.<sup>73</sup>
- 2.22 Finalmente, y a pesar de haber realizado varias reformas económicas, Panamá sigue presentando las mismas características duales que al inicio de los noventa (ver las discusiones de los Capítulos I y V). Sin embargo, los documentos de programación del Banco no reflexionan sobre los supuesto básico sobre el cual se ha estructurado toda la acción del BID en el periodo: que la dualidad de Panamá es el resultado de la fuerte presencia del Estado en la economía, de la adopción de políticas distorsivas — como el control de precios, la legislación laboral, la protección arancelaria — y de la mala focalización de las políticas sociales; ni tampoco exploran la posibilidad de que esa situación se explique más por causas estructurales, inherentes a las características y ventajas comparativas particulares a Panamá, escenario ese que requeriría un conjunto de acciones diferente de aquellas perseguidas hasta el momento.

## **B. Aspectos Relacionados con la Coherencia de la Programación**

- 2.23 En lo que se refiere a la coherencia, se busca saber si el programa integró la totalidad de los instrumentos del Banco y si coordinó sus acciones con las de otros agentes. De manera general, se puede decir que el programa ha buscado integrar la variedad de instrumentos del Banco en el sentido de que no solo ha trabajado con proyectos de inversión, sino también con préstamos sectoriales, y ha utilizado de manera coordinada las cooperaciones técnicas y las donaciones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). El plan de transformación de las empresas públicas, por ejemplo, se inicia con proyectos sectoriales, se apoya con cooperaciones técnicas (CTs) y se ejecuta con proyectos de inversión. En salud, las cooperaciones técnicas sirvieron para financiar varios de los estudios del sector. Se nota también que, de manera general, las EPs buscan mostrar las interrelaciones entre las CTs, los estudios económicos y sectoriales, y los proyectos propuestos para el País.
- 2.24 Como se ha mencionado, la programación resalta la importancia de aprovechar el potencial de los activos (Canal y Región Interoceánica), que serían revertidos al País a fines de la década de los noventa. Para apoyar ese objetivo, el Banco aprueba una CT reembolsable (PN-0066 de US\$7,6 millones) con el objetivo de desarrollar estudios sobre las posibilidades de utilización de los recursos de la

Región Interoceánica, y dos proyectos con el FOMIN (totalizando poco más de US\$1,6 millones). Sin embargo, los resultados de esos estudios no han sido incorporados a los documentos de programación.

- 2.25 De manera consistente con la importancia atribuida por el Banco al sector privado y a los mecanismos de mercado en el desarrollo de Panamá, el Banco ha buscado utilizar los instrumentos de financiamiento disponibles a ese sector, preparando inclusive una estrategia para apoyar el desarrollo del sector privado, donde se define un ambicioso plan de acción para el Grupo BID en Panamá que incluía: apoyo institucional a las privatizaciones y concesiones de servicios públicos; apoyo a la regulación y al sistema antimonopolio; desarrollo del mercado de capitales; apoyo al desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas; desarrollo de recursos humanos; y promoción a la inversión privada. Aunque esa estrategia preveía una fuerte participación del Departamento del Sector Privado (PRI) y de la Corporación Interamericana de Inversión (CII), el FOMIN ha sido el instrumento más utilizado para apoyar al sector privado en Panamá. A pesar de los esfuerzos el PRI solo ha podido desarrollar una operación; la CII aprueba 4 préstamos después de la preparación de la estrategia en 1997, dos de ellas en áreas ahí definidas: una para el financiamiento de pequeñas y medianas empresas y otra al sector eléctrico.
- 2.26 Otro aspecto relacionado con la coherencia de la programación se refiere a la relación existente entre el programa operativo del Banco y los principales donantes multilaterales y bilaterales. La primera EP inscribe, en gran medida, las acciones del Banco dentro del marco del sectorial de reforma económica a ser aprobado por el Banco en conjunto con el Banco Mundial. Si bien la segunda EP describe las actividades de asistencia de otras entidades, no es posible determinar si existió de antemano una división del trabajo bien articulada. Es solamente en el tercer ciclo de programación (1997-1999) que se presenta una clara estrategia consolidada con otros organismos de financiamiento. En la EP para el periodo 2001-2003, las actividades de los demás donantes no son discutidas en el cuerpo del documento, sino apenas listadas en la matriz resumida de la estrategia del Banco presentada en su Anexo II.

### III. LA ACCIÓN DEL BANCO EN PANAMÁ

- 3.1 En este capítulo se busca evaluar como la actuación del Banco se relaciona con los objetivos definidos por la programación, y cuan eficientemente se han preparado e implementado los productos acordados con el País.<sup>74</sup>
- 3.2 El Banco ha aprobado 93 proyectos para Panamá entre 1961 y 2003, totalizando aproximadamente US\$3,6 mil millones en valores constantes del 2003<sup>75</sup> (ver Gráfico A-3.1), lo que representa aproximadamente 3,7% del número de proyectos y 1,9% de los recursos proporcionados por la institución a todos sus países prestatarios en el mismo período.<sup>76</sup>
- 3.3 Debe notarse que el Banco es un actor relativamente pequeño en Panamá: los desembolsos generados por los proyectos del Banco han representado, en promedio, poco menos de 3% del gasto del Gobierno (excluyéndose intereses), o aproximadamente 2,6% de sus ingresos.

#### A. Perfil de la Acción del Banco en el Período 1991-2003

- 3.4 El Banco retoma el proceso de aprobación de préstamos para Panamá en 1992,<sup>77</sup> y desde entonces, ha aprobado préstamos todos los años totalizando 34 operaciones o US\$1,4 mil millones en valores corrientes (US\$1,7 mil millones en valores constantes del 2003),<sup>78</sup> lo que corresponde a aproximadamente 37% del número total de proyectos y 46% de los recursos aprobados para el País en la historia del Banco. Esos números representan máximos históricos en lo que se refiere al número de préstamos y montos aprobados, así como al tamaño promedio de los proyectos. De esos proyectos, 25 son préstamos de inversión, 4 son operaciones sectoriales, 4 son cooperaciones técnicas reembolsables (CTRs), y uno es un proyecto aprobado por el Departamento del Sector Privado (PRI).<sup>79</sup> Por otro lado, la Corporación Interamericana de Inversión (CII) aprobó 6 proyectos a partir de 1993, totalizando US\$30 millones. La Tabla A-3.1, presenta la información básica sobre los proyectos aprobados para Panamá entre 1991 y 2003.<sup>80</sup>
- 3.5 En el mismo periodo, el Banco aprobó también US\$36,2 millones en recursos no reembolsables, correspondientes a 90 cooperaciones técnicas (CTs), totalizando aproximadamente US\$19 millones, y 20 operaciones (US\$17,1 millones) del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).
- 3.6 La combinación de un escenario económico más favorable y de una mayor afinidad de objetivos, lleva a una actuación bastante más significativa por parte del Banco durante los gobiernos Endara y, particularmente, Pérez Balladares (aproximadamente 60% del volumen de recursos y 50% de los proyectos se aprueban durante esta administración), comparada con el periodo de la administración Moscoso; ya sea en términos de los volúmenes totales o anuales de aprobación, o en términos del tamaño promedio de los proyectos (ver Gráfico A-3.2 y Tabla A-3.2). Se observa también, que los tiempos necesarios para la

- preparación/aprobación de proyectos, sumados al interés de los gobiernos de asegurar que las operaciones por ellos promovidas sean aprobadas antes del término de sus gestiones, conducen a que ocurra una tendencia a la concentración de aprobaciones en el final de cada administración. Así, aproximadamente 60% de los recursos y de los proyectos aprobados durante la administración Endara ocurrieron en 1993, y 6 de los 17 proyectos y 40% de los recursos aprobados durante la administración Pérez Balladares ocurrieron en 1998.
- 3.7 El objetivo de apoyar las reformas económicas que, como se ha visto, fue el foco principal de la acción del Banco en el País, se estructura alrededor de los 4 proyectos sectoriales aprobados entre 1992 y 1997, pero particularmente del Programa de Reforma de Empresas Públicas (aprobado en 1992),<sup>81</sup> y del Programa de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica (aprobado en 1996).<sup>82</sup> En ese sentido, varios proyectos de inversión estuvieron directa o indirectamente relacionados con los objetivos básicos de esas operaciones: privatización total o parcial de varios servicios públicos (telecomunicaciones, puertos, electricidad, y agua potable y saneamiento), así como la creación de marcos legales, institucionales y regulatorios que promovieran la participación privada en esos sectores (ver Recuadro A-3.1).<sup>83</sup>
- 3.8 Luego de iniciada la segunda mitad de la década se sumó un proceso de reformas complementarias a las anteriores enfocadas en la modernización, fortalecimiento institucional, y mejora de la capacidad de gestión del Estado. Estas reformas también fueron respaldadas financieramente por el Banco, pero esta vez a través de préstamos de inversión que cubrieron distintas áreas en los tres poderes del Estado.<sup>84</sup> En ese sentido, se puede decir que las acciones desarrolladas por el Banco presentan una estrecha relación con el énfasis programático discutido en el capítulo anterior, y corroboran las conclusiones ahí presentadas respecto al alto grado de consistencia y coherencia de la programación.
- 3.9 Es importante recordar que el periodo de análisis empieza con el Banco presentando en su cartera un número significativo (17) de operaciones que se habían paralizado en función de la suspensión de pagos a los organismos multilaterales iniciada a fines de los 80s. Nueve de esos proyectos, totalizando aproximadamente US\$79 millones, son reactivados entre 1992 y 1995. La incorporación de los nuevos proyectos preparados y aprobados en los años que siguen a la normalización de pagos hace que la cartera del Banco en el País crezca de manera vertiginosa entre 1992 y 1999: pasando de 5 a 25 proyectos, y de US\$66 millones a US\$412 millones en el periodo (Gráfico A-3.3).<sup>85, 86</sup>
- 3.10 Observando la composición y evolución de la cartera de nuevos proyectos — o sea, excluyéndose los proyectos reactivados — se nota que el número de proyectos en la cartera relacionados al objetivo de reforma económica y competitividad tiende a crecer a lo largo de todo el periodo. Esos proyectos tienden a representar alrededor del 50% del número total de operaciones en la cartera (Gráficos A-3.4 y A-3.5). Es importante notar que la participación de los proyectos relacionados al objetivo de desarrollo humano y reducción de pobreza

viene presentando una tendencia levemente declinante desde 1997, lo que sugiere que el intento de enfatizar ese objetivo no se ha reflejado en una mayor participación relativa de esas áreas en la cartera. Se debe resaltar también, que durante todo el periodo no se observan más que 3 proyectos para cada uno de los objetivos de crecimiento sustentable y gobernabilidad. Las dos áreas sumadas no llegan a representar más que 30% del número de proyectos en la cartera.<sup>87</sup>

## **B. La Ejecución y los Tiempos de Preparación de los Proyectos**

- 3.11 Los proyectos de inversión aprobados para Panamá tienden a presentar buenos indicadores de eficiencia: a) los patrones de desembolsos son relativamente adecuados, en general, los proyectos de Panamá tienden a ejecutarse en aproximadamente 5 años (tasas promedio y mediana de desembolso anual para todos los proyectos de inversión del periodo estimadas en 22,1% y 20,1%, respectivamente); b) los tiempos promedios y medianos de ejecución — i.e., de elegibilidad hasta el último desembolso — de los proyectos de inversión ya cerrados, tienden a ser un poco menores que aquellos observados en otros grupos de referencia relevantes (Gráfico A-3.8);<sup>88</sup> y c) entre 1998 y 2003, años para los cuales hay información disponible, se observa una mejora en la eficiencia de desembolso en el caso de Panamá, y un deterioro para el Banco como un todo, por lo que al final del periodo ambos desempeños son similares (Gráficos A-3.9 a A-3.12).<sup>89</sup>
- 3.12 OVE ha estimado también el patrón de desembolso de los proyectos de inversión agrupados por objetivo estratégico (ver Gráfico A-3.13 y Tabla A-3.3).<sup>90</sup> Estas estimaciones sugieren que los desembolsos promedios y medianos de los proyectos relacionados a los objetivos de crecimiento sustentable y desarrollo humano son aquellos que presentan los peores patrones de desembolso, siendo que las tasas de desembolso de esos últimos tienden a ser consistentemente inferiores al agregado de todos los proyectos. Por otro lado, los proyectos relacionados a los objetivos de gobernabilidad y reforma económica presentan los mejores desempeños. Debe notarse la relación inversa observada entre los tiempos de preparación y de ejecución. Los proyectos de los objetivos que tienden a llevar más tiempo en definirse y, por lo tanto, en aprobarse, son aquellos que presentan después los mejores patrones de ejecución: esto es, proyectos de reforma económica y gobernabilidad. Lo contrario ocurre con los otros dos objetivos, desarrollo humano y crecimiento sustentable (Gráfico A-3.14). En ese sentido, los datos disponibles sugieren que mayores tiempos de preparación han generado retornos positivos en términos de mayor eficiencia en la ejecución.
- 3.13 Un aspecto a ser destacado en el caso de Panamá es la autorización requerida por la Contraloría General de la Nación para la aprobación de contratos, convenios y pagos que superen los US\$10.000, factor este que impacta directamente sobre el ritmo de ejecución de los proyectos. En ese sentido cabe resaltar la buena experiencia y mejores prácticas observadas en el PN-0022 (Programa de Rehabilitación y Administración Vial, aprobado en 1993), donde el Gobierno estableció en 1995 un mecanismo ad-hoc de ejecución presupuestaria que contó

- con facilidades otorgadas por parte de la Contraloría en su proceso de revisión previa, lográndose así agilizar las contrataciones y pagos del proyecto.
- 3.14 Por otro lado, se debe resaltar la alta proporción de cancelaciones observada en 3 de los 4 proyectos sectoriales:<sup>91</sup> 28% en el Programa de Reforma de Empresas Públicas (PN-0018), 20% en el Programa de Reforma de Sector Infraestructura Básica (PN-0097), y 46% en el Sectorial Financiero (PN-0056). En particular en el caso de esta última operación llama la atención que, pasados seis años desde su aprobación, se han desembolsado solamente 50% de los recursos del proyecto, ya excluidas las cancelaciones. Los números sugieren poca disposición o capacidad política para implementar parte de las reformas acordadas y que no se ha podido cumplir con todos los objetivos de esos proyectos (ver también el Capítulo V).
- 3.15 Otro aspecto relacionado con la eficiencia con que se ejecutan los proyectos del Banco son los costos administrativos incurridos, que si son excesivos, reducen el volumen de recursos disponibles para las actividades fin de los proyectos. Los costos administrativos de los proyectos de inversión en Panamá representan, en promedio, casi el 7% de los recursos de un proyecto.<sup>92</sup> Sin embargo, ese valor promedio esconde un alto grado de variabilidad ya que la participación de los gastos administrativos fluctúa entre el 1% y el 27% del monto de los proyectos. Más aún, 6 de los 17 proyectos examinados tienen costos administrativos superiores al 10%, siendo que en uno de ellos (PN-0144), esos costos representan más del 15%, y en otro (PN-0134) más del 27%. La elevada proporción observada en ese último proyecto se explica por la presencia de gastos de coordinación en cada uno de los componentes de un proyecto que es relativamente pequeño (US\$3,3 millones). Se debe notar también, que aunque se observa una correlación negativa entre el tamaño del proyecto y la proporción de costos de administración (sugiriendo la existencia de costos fijos y economías de escala), con excepción del PN-0134, todos los demás proyectos con costos superiores al 10% no son operaciones pequeñas: 4 son mayores a los US\$15 millones, y el PN-0144 es de US\$8,5 millones. Finalmente, los proyectos relacionados al objetivo de reforma económica y competitividad tienden a presentar costos administrativos menores que el promedio general y que aquellos relacionados con los objetivos de desarrollo humano y de crecimiento sustentable.<sup>93</sup>
- 3.16 A lo largo de los años noventa, la volatilidad de los desembolsos del Banco en Panamá, tanto absoluta, como relativa (con relación al comportamiento de los ingresos públicos), se ha reducido significativamente (Tabla A-3.4).<sup>94</sup> Así, a fines de los 90, los datos de volatilidad para Panamá se encontraban por debajo del promedio observado en otros grupos de comparación. La alta volatilidad relativa observada en el comienzo de la década podría ser explicada, al menos en parte, por la inestabilidad económica observada en un País que venía de una cesación de pagos a los organismos multilaterales y de la más grave crisis económica de su historia. Es interesante notar también, que los desembolsos del Banco presentaron un comportamiento contra-cíclico a lo largo de todo el periodo 1991-2002 (ver también Gráficos A-3.15 a A-3.17).

#### IV. ASPECTOS CUALITATIVOS DEL PROGRAMA DEL PAÍS

- 4.1 El propósito de este capítulo es presentar algunos elementos cualitativos del programa del Banco en Panamá. En ese sentido, las informaciones aquí contenidas complementan el análisis presentado en los dos capítulos inmediatamente anteriores.
- 4.2 OVE ha revisado los proyectos de inversión aprobados durante el periodo de análisis, teniendo en cuenta elementos relacionados al diseño y ejecución de esas operaciones.<sup>95</sup> Los resultados de ese análisis son discutidos de manera general en la próxima sección. La segunda sección de este capítulo discute los resultados respecto a la utilización de los instrumentos de seguimiento y evaluación del Banco.

##### A. Aspectos Relativos al Diseño

- 4.3 De manera general, los proyectos analizados presentan diagnósticos bien elaborados, definen claramente sus objetivos, y cuentan con una consistente lógica interna, en el sentido de que los subcomponentes y las actividades del proyecto se vinculan de manera adecuada con los objetivos.<sup>96</sup> Por otro lado, los proyectos tienden a presentar un análisis limitado de las condiciones necesarias para alcanzar sus objetivos.<sup>97</sup> Limitaciones importantes se observan también en lo que se refiere a la presentación de riesgos y sus respectivas acciones mitigatorias.<sup>98</sup> Se destaca también la ocurrencia de problemas de ejecución, que de acuerdo a los informes de revisión de cartera preparados por la Representación, son el resultado de un inadecuado y/o inoportuno análisis institucional durante la preparación de proyectos.
- 4.4 Asimismo, otra limitación más comúnmente encontrada en el diseño de los proyectos tiene que ver con una inadecuada definición de indicadores de metas de desarrollo y de parámetros que permitan seguir en forma sistemática su evolución, para luego evaluar si se ha progresado en forma efectiva hacia el cumplimiento de las metas propuestas. En la mayoría de los casos los indicadores de resultado tienden a ser definidos de manera inadecuada o no se encuentran presentes. Es particularmente común la falta de líneas de base para esos indicadores, aún en proyectos más recientes. Una excepción a ser resaltada se encuentra en el Programa de Mejoramiento del Corredor de Integración Vial PPP (PN-0159, 1468/OC-PN, aprobado en 2003), donde los indicadores y metas de resultado están bien especificados. En el cuerpo del documento se explica el origen de muchas de las metas (surgidas de proyecciones realizadas).
- 4.5 Si, por un lado más de 80% de los proyectos aprobados incluyen en su diseño la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación, frecuentemente no se encuentran explicitados los mecanismos mediante los cuales se implementarán esos sistemas. De manera general, los proyectos suelen no explicitar, tampoco, las fuentes de información de los indicadores de monitoreo y supervisión, ni la

- metodología para recolectarlos. Una excepción son los proyectos de transportes que han diseñado buenas herramientas de monitoreo de productos y resultados bien definidos.<sup>99</sup>
- 4.6 Se observa también, que los proyectos relacionados a los objetivos de reforma económica y gobernabilidad tienden a ubicarse mejor en términos relativos que los proyectos relacionados a los objetivos de desarrollo humano y desarrollo sustentable con respecto al análisis diagnóstico, definición de objetivos, y estructuración de lógica interna.<sup>100</sup> Esos resultados son consistentes con la discusión del capítulo anterior, donde se observa un mejor patrón de ejecución en los primeros, y podría explicar, al menos en parte, los mayores tiempos incurridos en la preparación de esos proyectos (ver párrafo 3.12).
- 4.7 Veinte y cuatro proyectos de la cartera fueron examinados con mayor detalle en términos de su evaluabilidad ex ante (esto es, a nivel del diseño) y durante su ejecución.<sup>101</sup> La información analizada sugiere un resultado similar a lo observado por OVE en otros países. El índice general de evaluabilidad ex ante para Panamá es de un 45%, reduciéndose a un 38% cuando se tiene en cuenta únicamente la información sobre indicadores de desarrollo (“outcomes”). Los datos sugieren también, que durante la implementación no hay cambios importantes en lo que se refiere a la evaluabilidad de los productos. Por otro lado, la información disponible en los sistemas de monitoreo y evaluación del Banco sugiere que durante la implementación mejora la evaluabilidad de los resultados (el índice aumenta sustancialmente: de un 38% a un 49%). Lo anterior indicaría una preocupación creciente a lo largo del tiempo por intentar establecer un juicio acerca del impacto de las operaciones del Banco en Panamá.<sup>102</sup> Finalmente, vale la pena mencionar aquí que no se observan diferencias importantes en cuanto a la evaluabilidad de los proyectos cuando se distingue los mismos de acuerdo a los objetivos de desarrollo que estos persiguen.

## **B. Aspectos Relativos a la Ejecución, Monitoreo y Supervisión**

- 4.8 Esta sección presenta los hallazgos de OVE de la recopilación del resultado y uso de los instrumentos de seguimiento y supervisión del Banco. La Tabla A-4.1 presenta un resumen del cumplimiento con varios de los requerimientos de las políticas de supervisión del Banco. Se puede decir que la Región ha cumplido con la mayoría de esos requerimientos.
- 4.9 Treinta y dos de los 34 proyectos aprobados durante el periodo de análisis de este informe se encontraban activos a partir de 1998, fecha en la cual el sistema de alerta del Banco (PAIS, “Project Alert Identification System”), se implementa. Doce de esos 32 proyectos (o 37,5%), estuvieron clasificados “en alerta” por el sistema, de los cuales 8 (75%) mantuvieron esa calificación a lo largo de 2 años o más (Tabla A-4.2). Las causas más comúnmente encontradas para esa clasificación han sido: el lento desembolso anual,<sup>103</sup> progreso insatisfactorio en la implementación de acuerdo a los respectivos Informes de Seguimiento y Desempeño de Proyectos (ISDP), largos periodos de extensión,<sup>104</sup> y lento

- desembolso inicial.<sup>105</sup> Se debe notar que la mitad de los proyectos relacionados con el objetivo de desarrollo humano han estado en alerta. Pese a que el número de proyectos en alerta haya oscilado entre 3 y 6 en el periodo 1999-2002, en términos de montos, el porcentaje de la cartera en alerta asciende de manera importante, más que duplicándose durante el periodo (de 17% a 35%), para reducirse a un 25% en el 2003.
- 4.10 Cuatro proyectos estuvieron clasificados como “problema” durante el periodo, esto es, proyectos con baja probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo para los cuales fueron aprobados (Tabla A-4.3). Es importante resaltar que: a) el proyecto Programa de Vivienda estuvo en alerta en 1999, clasificado como problema en 2000 y 2001, y volvió a estar en alerta durante los dos años siguientes;<sup>106</sup> b) el proyecto de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN entró directamente como “problema” y estuvo clasificado así por 3 años (1999-2001), para pasar a estar en alerta durante 2002 y 2003;<sup>107</sup> y c) el Sectorial Financiero fue clasificado como problema en 1999, y en alerta entre 2000 y 2002.<sup>108</sup> En función de esos datos, es bastante posible que los resultados potenciales esperados de esos proyectos hayan sido definitivamente comprometidos (ver también el próximo capítulo). Afortunadamente los proyectos clasificados como problema han representado una porción pequeña (menos del 10%) y decreciente de la cartera.
- 4.11 Las visitas de inspección técnica y financiera constituyen un elemento fundamental de la función de supervisión de las Oficinas de País (COFs). En Panamá se observa que, tomándose la fecha de aprobación como referencia, se cumplieron aproximadamente 66% y 42% del número mínimo requerido entre 1998 y 2003 de visitas de inspección técnica y financiera, respectivamente.<sup>109, 110</sup> Sin embargo, la COF ha realizado más de una visita técnica y/o financiera por año a aquellos proyectos clasificados como en alerta o problema, indicando que la Representación ha utilizado las inspecciones técnicas y financieras para acompañar más especialmente esos proyectos.
- 4.12 Otro importante instrumento de supervisión que el Banco utiliza son las auditorías financieras externas (EFAs). En el caso de Panamá 100% de las EFAs requeridas han sido realizadas.<sup>111</sup> En 27% de los casos los auditores presentaron opinión cualificada (“qualified” o “no limpia”), representando aproximadamente 32% de los recursos aprobados para los proyectos en la cartera entre 1998 y 2003, o 41% de los recursos ya desembolsados de esa cartera (ver Tabla A-4.4). Debe resaltarse la reducción importante de esas proporciones ocurrida entre 1998 y 2002; así como la presencia de los proyectos PN-0082 (Programa de Vivienda) y PN-0032 (Programa de Modernización Agropecuaria) en todos los años, y del PN-0069 (Programa de Educación) en 5 de los 6 años. Los datos disponibles muestran problemas en el acompañamiento de los proyectos con opinión cualificada en 1998 y 1999: en 1998, 6 de los 9 proyectos que presentaron opinión cualificada no recibieron la inspección financiera anual requerida; en 1999 lo mismo ocurrió en 4 de los 6 proyectos con opinión cualificada. Sin embargo, se debe notar que los proyectos con frecuentes EFAs cualificadas han recibido un número mayor de visitas de inspección financiera.

## V. RESULTADOS Y EL PROGRAMA DEL BANCO

- 5.1 Este capítulo describe los principales resultados de desarrollo observados en el País en los temas relacionados al programa financiado e implementado por el Banco en Panamá entre 1991-2003. En resumen, la pregunta básica que se busca contestar en ese capítulo es la siguiente: ¿cuáles han sido los resultados en términos de desarrollo en las áreas impulsadas por el Programa del Banco en el País durante la última década? En ese sentido, no es el propósito de este capítulo hacer un análisis de cada uno de los proyectos aprobados por el Banco durante el periodo, ni presentar o discutir los productos (“outputs”) generados por la acción del Banco.
- 5.2 Es útil aclarar un aspecto importante respecto a la presentación de los resultados que se ofrece a continuación: como la inadecuada definición de los objetivos de desarrollo en las sucesivas EPs, así como la falta de líneas de base, indicadores y/o metas relacionadas a los resultados (“outcomes”) esperados de los proyectos, dificultan la tarea de identificar la contribución marginal de las operaciones aprobadas por el Banco, no se pretende establecer una relación de causalidad directa entre la acción del Banco y los resultados de desarrollo obtenidos, sino más bien analizar cómo su programa ha interactuado con los hechos ocurridos en el País entre 1991 y 2003, para a partir de ahí extraer lecciones que puedan contribuir a mejorar la interacción del Banco con el País.
- 5.3 A continuación se discuten los resultados (“outcomes”) observados en cada uno de los cuatro objetivos que encadenan los ciclos programáticos del periodo: reforma económica y competitividad; gobernabilidad; crecimiento sustentable; y desarrollo humano.

### A. Reforma Económica y Competitividad

- 5.4 Como se ha visto, las reformas implementadas en Panamá buscaban generar una economía más abierta y competitiva, y un Estado más pequeño y financieramente solvente, con el objetivo último de asegurar la estabilidad macroeconómica, y propiciar el crecimiento sostenible creando un contexto favorable que estimulara la inversión y el empleo en el sector privado.<sup>112</sup> El objetivo de promoción de reformas económicas y promoción de la competitividad ha sido el foco principal del programa del Banco en el periodo,<sup>113</sup> el cual actuó a través de dos grandes frentes: en primer lugar, y en colaboración con otros organismos multilaterales de crédito, el Banco respaldó el proceso de reformas primordialmente mediante el uso de operaciones sectoriales. En particular, el Banco intervino en tres áreas específicas: i) creación de marcos regulatorios apropiados y privatización de empresas públicas (aproximadamente US\$253 millones aprobados entre 1992 y 1996); ii) regularización de la situación de cesación de pagos de la deuda externa (US\$30 millones aprobados en 1995); y iii) reforma financiera y del Estado (US\$130 millones aprobados en 1997).<sup>114</sup>

5.5 En segundo lugar, el Banco acompañó al País en su intento por mejorar la competitividad y estimular el crecimiento económico propulsado por la inversión privada, también a través de la implementación varios préstamos de inversión relacionados con las áreas de transporte, energía, ciencia y tecnología, turismo, entre otras por un total de US\$579 millones aprobados entre 1993 y 2003.

### **1. Reforma de Empresas Públicas<sup>115</sup>**

5.6 Panamá es el país de Centro América en el cual se privatizó el mayor número de sectores que formaban parte del aparato Estatal. Hoy en día, a diez años de iniciado el proceso de reformas, se han privatizado con el apoyo del Banco los servicios de telecomunicaciones y puertos, y la casi totalidad de los servicios de electricidad.<sup>116</sup> Sin embargo, no se pudo concretizar la privatización del sector de agua y saneamiento, pese a la intención del gobierno de ese entonces (y del Banco) de lograr su traspaso a manos privadas.

5.7 El impacto de este ambicioso proceso de reformas de empresas públicas en el cual el Banco ha intervenido activamente, se evalúa primero en términos sectoriales — lo cual se ilustra con la descripción de dos casos emblemáticos: el sector energético, donde la política de reformas fue exitosa, y el sector de agua potable y saneamiento, donde no se concretó la privatización<sup>117</sup> — y luego en términos macroeconómicos, es decir, el impacto global del conjunto de reformas.

5.8 En energía, el Banco ha intervenido en forma directa no solamente a través de préstamos sectoriales, sino también mediante un préstamo de inversión (todavía en ejecución), y de un préstamo del sector privado.<sup>118, 119</sup> En términos generales, se puede decir que la reforma del sector eléctrico — que logró concretar la creación de 8 empresas bajo el régimen comercial privado y la privatización efectiva de 7 de ellas (4 de generación y 3 de distribución y comercialización)<sup>120</sup> — ha sido, en varios aspectos, beneficiosa para el País y mejorado significativamente la situación relativa del sector energético en Panamá respecto a sus países vecinos: la oferta de electricidad aumentó substancialmente, también hubo un importante incremento en el margen de reserva del sector, y un impacto positivo en términos de reducción de tarifas. Sin embargo, a pesar de los avances experimentados, es importante notar, entre otros aspectos, que: a) la expansión de la cobertura se ha dado en un ritmo semejante al periodo pre-privatización; b) la cobertura en áreas rurales sigue por debajo de lo deseable; c) el nivel de pérdidas en la generación de energía no pudo reducirse a valores aceptables, a pesar de haber sido uno de los factores que motivó el proceso de las privatizaciones; y d) ha ocurrido un aumento considerable en la generación térmica de energía, lo cual ha generado una dependencia mayor de los combustibles derivados del petróleo (importados), y un incremento de las emisiones contaminantes (para una discusión más detallada de los resultados de las reformas del sector de energía ver Recuadro A-5.2).

5.9 En agua potable y saneamiento, la intervención del Banco no consiguió lograr su objetivo. En un principio se fijaron condicionalidades en los dos préstamos

sectoriales que aprobó el Banco para la reforma de empresas públicas (PN-0018 y PN-0097) que buscaban, entre otras medidas, privatizar el sector.<sup>121, 122</sup> En ese contexto, el Banco aprueba también en 1997 por US\$45 millones, un préstamo de inversión (“Reestructuración Empresarial del IDAAN”, PN-0030, 1029/OC-PN) con el objetivo de apoyar las acciones y estudios para la reorganización del sector y realizar las inversiones privadas presupuestas en los programas sectoriales. Sin embargo, el gobierno Moscoso confirma la plataforma política de su campaña electoral y decide no privatizar el sector. El resultado en ambos casos fue: la falta de cumplimiento de los requisitos planteados por el Banco seguida de la cancelación de los desembolsos relacionados con el sector en el caso de las operaciones sectoriales, y la reestructuración y cancelación de aproximadamente 75% del monto original del proyecto del IDAAN, luego de que la operación estuviera “parada” por 2 años y medio, con los costos que esto impone para el País, de modo que ningún resultado en términos de ampliación de cobertura y mejora de los servicios puede atribuirse al Banco.

- 5.10 En cuanto al impacto del proceso de privatizaciones en términos macroeconómicos se observa que (ver Tabla 5.1):<sup>123, 124</sup> a) no se concretó la reducción esperada en el tamaño del sector público. Por el contrario, el gasto del sector público no financiero con relación al PIB, así como la plantilla total de empleados de la administración pública son mayores ahora que antes de las reformas;<sup>125</sup> b) las reformas llevadas a cabo tampoco han causado el impacto esperado sobre el crecimiento económico, el empleo y la inversión privada, ni tampoco se tradujeron en una mejora de la competitividad del País (sobre ese último aspecto, ver la subsección de competitividad más abajo).<sup>126, 127</sup>

## **2. Reestructuración de la Deuda Externa**

- 5.11 Durante el período de reformas económicas que se trata en esta sección, el Banco aprobó en 1995 un préstamo sectorial con el propósito de financiar un programa para reducir el stock de la deuda externa del País y su servicio (DDSR, por “Debt and Debt-Service Restructuring”).<sup>128</sup> Este préstamo era parte de una operación tripartita llevada a cabo por el Banco junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con el propósito de cofinanciar la compra de instrumentos colaterales dentro del Acuerdo de Renegociación de la deuda soberana de Panamá con la banca comercial internacional. Esta operación planteaba tres objetivos principales: lograr la completa normalización de las relaciones de Panamá con sus acreedores externos; aliviar la carga de la deuda externa sobre la balanza de pagos; y reducir el “premium” de riesgo de Panamá en los mercados de capitales internacionales.<sup>129</sup>
- 5.12 El DDSR re-estableció el acceso de Panamá a los mercados internacionales, y así permitió reducir los riesgos cambiario y de tasas de interés. Sin embargo, en el mediano plazo el DDSR terminó siendo una opción “cara” para el país, además de aumentar la inflexibilidad en el manejo futuro de la deuda.<sup>130</sup> En ese sentido, el esperado alivio de la carga de la deuda y su servicio sobre la balanza de pagos no se concretó, y la situación no muestra signos de mejoras en los años venideros

(ver Tabla A-5.2).<sup>131, 132</sup> El “rating” soberano y de la deuda privada del País mejoró en 1996-1997, pero según Moody’s, la calificación de Panamá se mantuvo constante entre 1997 y 2003, mientras que para Standard & Poor’s bajó entre 1997 y 2001 (BB+ a BB), y se mantuvo a ese nivel hasta 2003, pero con tendencia negativa.

- 5.13 Debido a que Panamá ha sido (y sigue siendo) una economía fuertemente endeudada con el exterior, sobre todo cuando se compara con el promedio de los países latinoamericanos, OVE llevó a cabo un análisis de sostenibilidad de la deuda Panameña (ver Recuadro A-5.3).<sup>133</sup> En general, la conclusión que surge de este ejercicio es que los ratios del valor presente neto del stock de la deuda de Panamá estarían aún en niveles aceptables — aunque cercanos a los límites más allá de los cuales peligraría su sostenibilidad — si se toman como variables de referencia el PIB y los ingresos fiscales, y en una situación más cómoda si se toman como referencia las exportaciones. El servicio de la deuda a su vez, ha rebasado límites que aseguran su sostenibilidad en función de los ingresos fiscales, y estaría cerca de llegar a la misma situación en términos de las exportaciones.

### **3. Reforma Financiera**

- 5.14 Otro de los objetivos que se propuso el Banco durante su intervención en Panamá mediante la aprobación de las operaciones sectoriales fue la reforma financiera en dos niveles: en el sector público y en el sector bancario, a través de la aprobación de un nuevo marco de regulación y supervisión bancaria.<sup>134</sup>
- 5.15 La privatización de empresas públicas, la reducción de la carga de la deuda externa, y la reforma de la seguridad social y de la banca pública, seguían el propósito común de fortalecer al Estado financieramente. Sin embargo, en la actualidad los resultados distan de ser aquellos que el Banco y el País esperaban al momento de aprobar este paquete de operaciones: el ahorro primario del SPNF se redujo 4,3% a 2,6% del producto entre 1993-1995 y 2001-2003, y la situación del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de Caja de Seguro Social (CSS) ha evolucionado en estos últimos años en forma desfavorable y desestabilizadora para la Caja — en caso de mantenerse los parámetros que rigen actualmente en el régimen de IVM, el sistema no tiene otro destino más que su colapso financiero — y para las finanzas del sector público en su conjunto (ver Tabla A-5.2 y Recuadro A-5.4).<sup>135</sup>
- 5.16 Por otra parte, el sistema financiero logró ajustarse satisfactoriamente al nuevo contexto de fortalecimiento de la regulación y supervisión, a través de la consolidación de bancos y el consecuente mejoramiento de los ratios de solidez y liquidez de las instituciones financieras que se adaptaron a las nuevas reglas de juego, observándose así, una tendencia a la contracción del volumen total de activos y una disminución en el perfil internacional de la banca.

#### 4. Competitividad

- 5.17 Las reformas económicas apoyadas por el Banco buscaban promover la competitividad de la economía y diversificar la pauta de productos exportables, a través de los procesos de liberalización económica y comercial que, al exponer los sectores protegidos a la competencia internacional reducirían precios absolutos y ajustarían precios relativos (ver también Recuadro A-5.5).
- 5.18 Sin embargo, los datos relativos al comercio externo de Panamá para el periodo post-reformas no sugieren un patrón de incremento de competitividad:<sup>136</sup> a) la dependencia de las exportaciones panameñas a la demanda americana ha crecido, sugiriendo una limitada capacidad en diversificar mercados compradores; b) en términos de productos también se observa la continuación de un patrón altamente concentrado en pocos productos tradicionales, y una reducción importante en la participación relativa de productos no-tradicionales y de mayor valor agregado, sugiriendo una limitada capacidad de diversificar sus productos exportables; c) Panamá solo ha podido establecer una relación comercial más sofisticada, o sea, donde se observan diferenciación de productos y complementariedad industrial, con los países de Mercado Común Centro-Americano (MCCA), cuyas economías tienden a ser menos desarrolladas; y d) la estructura del comercio con sus principales mercados comerciales — Estados Unidos y Unión Europea — continúa siendo de tipo Norte-Sur, con poca complementariedad industrial.<sup>137</sup>
- 5.19 No se ha podido diversificar de manera significativa el sector exportador de la economía panameña: mientras la exportación de bienes crece apenas 20% en el periodo 1991-2003, la exportación de servicios aumenta en 110%.<sup>138</sup> Aún dentro del sector servicios se observa una tendencia poco consistente con el objetivo de diversificación: las exportaciones de servicios de la ZLC, del Canal, y del sector bancario crecieron aproximadamente 20% más que las exportaciones de servicios de otros sectores. Sin embargo, esos resultados no serían del todo sorprendentes si se considera la posible presencia de un cierto grado de “enfermedad holandesa”, y la falta de una política de promoción de exportaciones no tradicionales.
- 5.20 El Banco complementa los esfuerzos de promoción de la competitividad a través de su apoyo a áreas específicas como energía, transportes, ciencia y tecnología, y turismo. En el sector transporte,<sup>139</sup> la evidencia disponible sugiere que los resultados obtenidos en términos de rehabilitación y mejoramiento vial han permitido reducir los costos de operación de vehículos.<sup>140</sup> Aunque no se alcanzó plenamente el objetivo de mantenimiento rutinario de la red.<sup>141</sup> Esas limitaciones se tornan evidentes al notarse que el PN-0117 incluía los mismos objetivos de fortalecer la capacidad del MOP y aumentar el nivel de cobertura del mantenimiento rutinario de la red.
- 5.21 En el sector agrícola se ha observado que la productividad física de los principales productos agrícolas panameños declinó en la última década. En cuanto al crecimiento de la producción, uno de los hechos de mayor importancia ha sido la

aparición de dos nuevas actividades (melones y sandías), que desde mediados de los noventa han pasado a ocupar una posición de creciente importancia dentro de las exportaciones agrícolas no tradicionales. El Banco apoyó la promoción de la competitividad del sector agropecuario mediante el Programa de Modernización Agropecuaria,<sup>142</sup> pero ninguna de las metas cuantitativas previstas en el principal componente del proyecto fueron alcanzadas,<sup>143</sup> así como tampoco las referentes a la provisión de servicios de transferencia de tecnología por parte de agentes privados.

- 5.22 Es interesante notar que en los últimos 5 años el Banco aprueba 3 proyectos, todos aún en ejecución, que buscan promover la competitividad en Panamá a través del desarrollo de la capacidad de ciencia y tecnología e innovación tecnológica en el País.<sup>144</sup> El proyecto PN-0134, más conocido como apoyo a la “Ciudad del Saber”, ha podido establecer 89 empresas, instituciones y programas en la Ciudad del Saber entre 1999 y 2004. Estos servicios han generado más de 1.300 empleos y generado una inversión de aproximadamente US\$46 millones en el País. Los resultados de estos emprendimientos deberán evaluarse en los próximos años.
- 5.23 El sector turismo viene expandiendo en los últimos años: el número de turistas que ingresan anualmente al País ha crecido aproximadamente 60% en esta década. El Banco ha aprobado solamente una cooperación técnica reembolsable directamente relacionado a esta área que ha apoyado al Instituto Panameño de Turismo (IPAT) en su turismo para el País.<sup>145</sup>

## **B. Gobernabilidad**

- 5.24 Luego de iniciada la segunda mitad de la década, se sumó un proceso de reformas complementarias a las discutidas en la sección anterior, enfocadas en la modernización, fortalecimiento institucional, y mejora de la capacidad de gestión del Estado. Esos esfuerzos se hacían particularmente importantes en función de la necesidad de se reconstruir la institucionalidad en un País que venía de un periodo de dictadura y había sufrido las consecuencias de una invasión extranjera. A ese respecto cabe destacar el apoyo del Banco a la creación de la Tesorería y de la Dirección de Crédito Público.
- 5.25 El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Económica y Fiscal,<sup>146</sup> intentaba fortalecer también la recaudación de impuestos, un tema sumamente relevante para Panamá por ser una economía fuertemente endeudada y con una de las más bajas cargas tributarias de América Latina.<sup>147</sup> Sin embargo, los ingresos tributarios han disminuido como porcentaje del PIB entre 1993-95 y 2001-2003 (Tabla A-5.3).<sup>148</sup>
- 5.26 Por otro lado el proyecto apoyó también la creación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA). Pese a los avances alcanzados, el objetivo propuesto de brindar mayor capacidad de gestión al gobierno central no fue alcanzado;<sup>149, 150</sup> ese resultado fue corroborado a través de un estudio

recientemente contratado por el Banco que ha encontrado que el SIAFPA continúa siendo ante todo un registro de ejecución presupuestaria, y por ende no está todavía en condiciones de ser utilizado como una herramienta de gestión.<sup>151</sup> El Recuadro A-5.6, a su vez, presenta una breve discusión sobre el poder judicial.

### **C. Crecimiento Sustentable**

- 5.27 Con la excepción del PN-0066 (778/OC-PN, CT Reembolsable Estudios de la Región Interoceánica, aprobado en 1993 por US\$8,4 millones), todos los proyectos relacionados al objetivo de promover la protección del medio ambiente y el crecimiento sustentable han sido aprobados a partir de 1999 y, por lo tanto, se encuentran en ejecución por lo que es aun muy pronto para intentar evaluar su impacto. Sin embargo algunos aspectos deben ser destacados.<sup>152</sup>
- 5.28 La creación de la entidad autónoma del Estado responsable por la rectoría del sector ambiental en Panamá (Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), apoyada por el Banco, ha permitido desarrollar una estrategia nacional ambiental y definir una nueva institucionalidad para el sector.<sup>153</sup> Se observa, desde su creación, un aumento de las áreas protegidas o parques nacionales como porcentaje del territorio nacional. Sin embargo, la sustentabilidad financiera de ANAM podría no estar asegurada en la medida que parte sustancial de su presupuesto se financia con fondos del PN-0122.
- 5.29 El principal emprendimiento del BID en el campo ambiental rural en Panamá durante el periodo en análisis ha sido el Programa de Desarrollo Sostenible del Darien (PN-0116), aprobado a fines de 1998.<sup>154</sup> En función de la dimensión de la pobreza rural, debe destacarse la expansión del acceso a agua para más de 2.600 familias a través de pequeños acueductos rurales y la provisión de energía eléctrica a 545 familias en el área del proyecto.

### **D. Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza**

- 5.30 Para el Banco y los dos gobiernos de la década de los noventa, los altos niveles de pobreza y desigualdad observados en el País se explicaban por la mala focalización de las políticas sociales, por el funcionamiento ineficiente de las empresas del Estado, y fundamentalmente por las políticas económicas proteccionistas adoptadas hasta entonces.<sup>155</sup> Sin embargo, luego de una década de reformas la información disponible sugiere que *“los efectos de ajuste estructural que se podrían atribuir a la liberalización comercial sobre todo, tuvieron el efecto hacia un aumento de la desigualdad”*.<sup>156</sup>
- 5.31 La generación de empleo era parte intrínseca — juntamente con inversiones en el sector social más focalizadas — de las políticas de reducción de pobreza y desigualdad en Panamá.<sup>157</sup> Desafortunadamente, y a pesar del rápido crecimiento de la economía panameña, especialmente a principios de la década de los 90, los resultados sobre la tasa desempleo y la generación de empleo son bastante modestos (Gráfico A-5.2). En la realidad la tasa de desempleo disminuye muy

- poco incluso en años de alto crecimiento y poco o negativo flujo hacia la fuerza de trabajo.<sup>158</sup> Más aún, si se considera que el 70% del poco empleo creado durante los años noventa fue para aquellos trabajadores con niveles de educación media y superior en los sectores más modernos de la economía, se concluye que, en términos de empleo, el crecimiento económico observado en el periodo jugó en contra de los hogares pobres, particularmente porque el principal activo productivo de dichos hogares es la propia mano de obra.<sup>159</sup> No obstante, después del 2000 se observa un patrón distinto: la economía crece a menor ritmo pero se observa un crecimiento relativamente mayor del empleo de la mano de obra menos calificada (ver Gráfico A-5.3).<sup>160</sup>
- 5.32 Los cambios en la distribución del ingreso observados durante el periodo, aunque marginales, son consistentes con lo anterior: la desigualdad del ingreso familiar per capita en Panamá, medida por el índice de Gini, muestra una ligera tendencia general de aumento entre 1991 y 2000, para regresar a niveles próximos a los iniciales durante el nuevo milenio (Gráfico A-5.4).<sup>161</sup>
- 5.33 En lo que se refiere a pobreza, se observa que el crecimiento económico del periodo ha generado una reducción en la incidencia de la pobreza global de 47% en 1991 a 34% en 2003. Asimismo, la proporción de hogares con un ingreso por persona por debajo del costo de la canasta básica de alimentos — o sea, en condiciones de pobreza extrema — se redujo de 28% a 17% en el mismo periodo. A primera vista esta mejora en la incidencia de pobreza parece ser significativa, sin embargo, si se considera la magnitud del crecimiento observada durante ese mismo periodo, dicha reducción es muy inferior a lo esperado: la elasticidad pobreza crecimiento en Panamá entre 1991 y 2003 es menor a 0,26, tanto para pobreza global como para pobreza extrema, valor significativamente inferior al 1,6 estimado por CEPAL para América Latina.<sup>162, 163</sup>
- 5.34 La descomposición del cambio de la pobreza según efecto crecimiento y desigualdad (Gráficos A-5.5 y A-5.6) muestra que la ligera reducción en pobreza de los años noventa se explica básicamente por el crecimiento económico, particularmente por la fuerte recuperación económica de la primera mitad de la década, mientras en el nuevo milenio la reducción en pobreza se debió a la pequeña mejora en la distribución del ingreso (ver también Recuadro A-5.7 para una discusión de pobreza y el sector rural).<sup>164</sup>
- 5.35 Los altos niveles de gasto social durante los 90 fueron caracterizados por su mala focalización e ineficiencia en el sentido que se destinaban en casi su totalidad a gastos corrientes y no llegaban a los más pobres.<sup>165</sup> Es en base a ese diagnóstico que se estructuran los proyectos de inversión del Banco en el área social.<sup>166</sup> A grandes rasgos, se observan dos tendencias opuestas en lo que se refiere a la participación del gasto social total en el PIB a lo largo de los años noventa: una tendencia ascendente entre 1991 y 1995 y una tendencia declinante entre 1996 y 1999 (Gráfico A-5.8).<sup>167</sup> Se observan, sin embargo, aumentos significativos de los gastos sociales en términos reales.<sup>168</sup> En lo que se refiere a la función redistributiva del gasto social, los gastos altamente regresivos de la seguridad

social, y su importancia en el gasto social total, hacen que este último presente una tendencia regresiva que desaparece cuando se excluyen los gastos de la seguridad social (ver Gráficos A-5.9 – A-5.11).<sup>169</sup> En términos de los subsectores del área social, se puede ver que el gasto público en salud y educación presentan una tendencia redistributiva hacia los grupos de ingresos medios bajos (menos marcada en educación, Gráfico A-5.12).<sup>170</sup>

- 5.36 En educación se observa que durante los años noventa los gastos en educación secundaria y superior han aumentado relativamente más que los gastos en educación primaria.<sup>171, 172</sup> Más aún, mientras los estudiantes pobres representan el 43% del total, estos reciben solamente el 28% del gasto total en educación.<sup>173</sup> Estos resultados indican que no se ha alcanzado el objetivo de mejorar la focalización de los gastos en educación. El proyecto aprobado por el Banco para educación busca apoyar al Gobierno en desarrollar una reforma del sector con el objetivo de mejorar la eficiencia operativa y aumentar el acceso a educación.<sup>174</sup> La información disponible indica que un mayor porcentaje de los niños pobres no tiene libros, que la tasa de repitencia es mayor entre niños y jóvenes pobres, y que estos alcanzan menores logros educativos y niveles de alfabetización.<sup>175</sup> Sin embargo, el ISDP de junio de 2004 sugiere no solo que se alcanzaron muchas de las metas propuestas por el proyecto sino que además, en los casos donde esto aun no se ha conseguido, los logros van en la dirección correcta. El Recuadro A-5.8 presenta las diferencias entre los resultados encontrados por la evaluación intermedia realizada en el 2001, que apuntaba a varios problemas estructurales en el proyecto, y el referido ISDP.
- 5.37 En el sector salud la intervención del Banco ha sido importante. Dos proyectos (PN-0029 y PN-0076) fueron aprobados durante el periodo para un total de US\$77 millones.<sup>176</sup> La salida de la CSS del PN-0029 limita fuertemente el alcance del objetivo del inicio de la reforma del sector, ya que los gastos de la CSS representan aproximadamente 60% del gasto público en el sector, y porque la falta de integración entre la CSS y el Ministerio de Salud lleva a la duplicación y utilización inadecuada de los servicios, y por lo tanto contribuye a la ineficiencia.<sup>177</sup> Si bien el PN-0076 tiene solamente 25% de sus recursos desembolsados, según el Informe de Revisión de Cartera de agosto de 2003 de la Representación, el proyecto *“ya alcanzó el 75% de una de las metas más importantes de la transformación institucional del sector: la extensión de cobertura de la red primaria de salud a 310,000 habitantes (de los 450,000 previstos al final del tercer año) sin acceso al sistema y que se encuentran bajo la línea de pobreza”* (p. 18). Sin embargo, esa información se contradice con el informe preliminar de evaluación intermedia donde se apunta que *“no se evidencia el desarrollo de un hilo conductor que permita la obtención integral de los resultados de los tres componentes y que contribuya a la transformación institucional que es el objetivo final de este Programa. A la fecha no existe un plan de descentralización que se plantea como el eje sobre el cual se deberían desarrollar todas las actividades encaminadas a la transformación institucional del sector”* (p. 24).

- 5.38 El Banco aprueba también dos proyectos de inversión social durante el periodo: PN-0054 y PN-0111, por un total de aproximadamente US\$79 millones, de los cuales US\$14,5 millones han sido cancelados.<sup>178</sup> Según el PCR del PN-0054 (p. XX): *“se llega a la conclusión de que bajo esta nueva metodología de caracterización de la pobreza apenas 55% de los proyectos financiados beneficiaron a la población más pobre del país”*. Además, añade que, dado el gran peso del componente vial, se construyeron *“camino cuyos usuarios no son necesariamente los pobladores del área”*.<sup>179</sup> A pesar de esos problemas, una recién concluida evaluación ex post del PN-0054 desarrollada por OVE indica que los niveles de pobreza total se redujeron entre 3% y 5% en las áreas cubiertas por el proyecto, relativamente a otras áreas no cubiertas pero con características similares.<sup>180</sup> Sin embargo, el problema de focalización puede seguir presente en el PN-0111:<sup>181</sup> tomando como muestra los recursos ejecutados por proyectos entre 2001 y 2003, y los asignados en 2004 por distrito, no se observa una clara correlación positiva entre el nivel de pobreza por distrito y los recursos ejecutados en obras por el FIS (Gráfico A-5.14).
- 5.39 Finalmente, el informe de evaluación intermedia del Programa de Vivienda (PN-0082) indica que el proyecto ha beneficiado a más de 25.000 familias de bajos ingresos, teniendo así una importante incidencia en las condiciones de vivienda de los sectores menos favorecidos de la población, especialmente en las zonas rurales.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

- 6.1 A grandes rasgos esta evaluación ha encontrado que el programa y la acción del Banco en Panamá durante el periodo 1991-2003 poseen niveles adecuados de consistencia, coherencia y eficiencia. Sin embargo, los resultados encontrados indican también que la buena “performance” en términos de procesos no produce niveles de efectividad y relevancia similares.
- 6.2 En este sentido, y particularmente en lo que se refiere a la consistencia y coherencia, se ha encontrado que:
- i. el programa del Banco en el País — estructurado alrededor de un modelo que buscaba desarrollar, implementar y profundizar reformas para liberalizar y remover distorsiones de los mercados, y diversificar las fuentes de crecimiento económico — proviene directamente del diagnóstico que explica la dualidad de Panamá fundamentalmente como el resultado de la fuerte presencia del Estado en la economía, la adopción de políticas distorsivas — como el control de precios, la legislación laboral, la protección arancelaria — y la mala focalización de las políticas sociales;
  - ii. el objetivo de apoyo a las reformas económicas se mantiene como intento prioritario de la programación durante todo el periodo de análisis y presenta un alto grado de concertación con la visión de los gobiernos panameños del periodo 1991-1999. De manera consistente, el Banco defiende su modelo y enfoque programático durante el gobierno Moscoso pese a que este tenía una visión más proteccionista de la economía;
  - iii. se observa también consistencia entre el “intento” programático y el programa “de facto”: 69% de los recursos y 44% de los proyectos aprobados en todo el periodo analizado se relacionan con el objetivo de reforma económica y competitividad;
  - iv. el Banco buscó integrar la variedad de instrumentos disponibles para su acción. En particular, y de manera consistente con la importancia atribuida por el Banco al sector privado en el desarrollo de Panamá, el Banco utilizó los instrumentos de financiamiento disponibles a ese sector, preparando inclusive una estrategia para apoyar el desarrollo del sector privado;
  - v. la consistencia y coherencia de la programación se observa claramente en el objetivo de reforma económica de la primera mitad de los noventa, apoyado por 4 operaciones sectoriales y varios proyectos de inversión directa o indirectamente relacionados con los objetivos de esas operaciones. Las reformas iniciadas en la segunda mitad de la década, complementarias a las anteriores, a su vez, fueron respaldadas financieramente por el Banco solamente a través de préstamos de inversión.<sup>182</sup>

- 6.3 Esta evaluación ha encontrado también que el programa del Banco en Panamá presenta buenos indicadores de eficiencia, aunque en algunos casos a expensas de un muy elevado costo administrativo:
- i. los patrones de desembolso y tiempos promedio y mediano de ejecución son mejores que aquellos observados en otros grupos de referencia relevantes;
  - ii. los datos disponibles indican una correlación entre mayores tiempos de preparación y mejores patrones de ejecución sugiriendo, a su vez, la existencia de retornos positivos de una preparación más cuidadosa en términos de eficiencia en la ejecución;<sup>183</sup>
  - iii. la volatilidad de los desembolsos del Banco en Panamá, tanto absoluta como relativa (respecto del comportamiento de los ingresos públicos), se ha reducido significativamente a lo largo de los años noventa. Los desembolsos del Banco presentaron un comportamiento contra-cíclico a lo largo de todo el periodo 1991-2002;
  - iv. los costos administrativos de los proyectos de inversión en Panamá representan, en promedio, casi el 7% de los recursos de un proyecto. Sin embargo, ese valor promedio esconde un alto grado de variabilidad ya que la participación de los gastos administrativos fluctúa entre el 1% y el 27% del monto de los proyectos. Más aún, 6 de los 17 proyectos examinados tienen costos administrativos superiores al 10%.
- 6.4 Se esperaba que el proceso de liberalización y reforma económica, prioridad de intento y de facto para el Banco (y para el País hasta 1999), llevaría Panamá a tener *“una economía más fuerte, más eficiente y con menores distorsiones de precios, ... [lo que] conllevar[ía] a aumentar la competitividad de la economía panameña con las deseables consecuencias de una mayor generación de empleos y la reducción de la pobreza”*.<sup>184</sup> Sin embargo, los resultados indican que, de manera general, las reformas han sido poco efectivas para alcanzar esos objetivos:
- i. la situación fiscal del País es preocupante. No se concretó la reducción esperada en el tamaño del sector público. Por el contrario, el gasto del sector público no financiero con relación al PIB, así como la plantilla total de empleados de la administración pública — pese a la reducción experimentada en las empresas públicas — son mayores ahora que antes de las reformas;<sup>185</sup>
  - ii. no se ha obtenido un alivio de la carga de la deuda y de su servicio sobre la balanza de pagos y la situación no muestra signos de mejoras en los años venideros. Los ratios del valor presente neto del stock de la deuda de Panamá estarían aún en niveles aceptables si se toman como variables de referencia el PIB y los ingresos fiscales (aunque cercanos a los límites más allá de los cuales peligraría su sostenibilidad), y en una situación más cómoda si se toman como referencia las exportaciones. El servicio de la deuda, a su vez, ha rebasado límites que aseguran su sostenibilidad en función de los ingresos fiscales y estaría cerca de llegar a la misma situación en términos de las exportaciones;
  - iii. las reformas no se tradujeron en mejoras en la competitividad del País o en una mayor diversificación de la economía;

- iv. los elevados niveles de desigualdad existentes en Panamá no han cambiado, y la evidencia sugiere que la liberalización comercial habría tenido incluso un efecto negativo en este sentido;<sup>186</sup>
  - v. no hubo cambios significativos en la tasa de desempleo ni en la generación de empleo. Más aún, si se considera que el 70% del poco empleo creado durante los años noventa fue para aquellos trabajadores con niveles educativos de educación media y superior en los sectores más modernos de la economía; se concluye que, en términos de empleo, el crecimiento económico observado en el periodo jugó en contra de los hogares pobres, particularmente porque el principal activo productivo de dichos hogares es la propia mano de obra;
  - vi. pese a los avances hacia las Metas del Milenio en lo que se refiere a pobreza extrema, la reducción de la pobreza ha sido muy inferior a lo esperado: la elasticidad pobreza crecimiento en Panamá fue significativamente inferior al valor estimado por la CEPAL para América Latina.
- 6.5 Entre los resultados positivos obtenidos en el periodo, merecen ser resaltados:
- i. los éxitos de las reformas promovidas en los sectores de energía y puertos, que, de manera general, han sido beneficiosas para el País;
  - ii. el re-establecimiento del acceso de Panamá a los mercados financieros internacionales obtenido a través del programa de reestructuración de deuda financiado por el Banco, el Banco Mundial y el FMI;
  - iii. el fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria, haciendo que Panamá fuera retirado de las listas de países clasificados como paraísos fiscales, y contribuyendo para que el sector no sufriera grandes crisis;
  - iv. aunque los resultados sean incipientes, la acción del Banco en el área de innovación tecnológica indica esta como un área promisorias;
  - v. a pesar de que los datos disponibles parecen indicar que no han habido mejoras en la focalización del gasto de educación hacia los niños más pobres, los resultados (aún preliminares) en el área de salud parecen indicar mejoras en la cobertura de atención primaria para la población bajo la línea de pobreza;
  - vi. las inversiones financiadas por el Banco en rehabilitación y mejoramiento vial han permitido reducir los costos de operación de vehículos;
  - vii. la reducción de pobreza en las áreas cubiertas por el FIS (PN-0054);
  - viii. el programa de vivienda financiado por el Banco ha expandido el acceso a vivienda para más de 25.000 familias de bajos ingresos, especialmente en las zonas rurales;
  - ix. dada la importancia de la pobreza rural, debe destacarse en el área del Programa de Desarrollo Sostenible del Darien la expansión del acceso a agua para más de 2.600 familias a través de pequeños acueductos rurales y la provisión de energía eléctrica a 545 familias.
- 6.6 Aunque el programa y la acción del Banco en el País se hayan desarrollado sobre temas de relevancia para Panamá, la programación del periodo refleja la visión prevaleciente en los años 90 de que las reformas económicas y la mejor

focalización de los servicios sociales serían *suficientes* para engendrar un proceso de crecimiento económico equitativo y creador de oportunidades de generación de ingresos para la población más pobre. Lo anterior ha llevado a que el Banco no prestara suficiente atención a temas de pobreza y equidad, y a que no se enfatizara la necesidad de implementación de medidas mitigatorias para aquellas poblaciones más afectadas por el proceso de ajuste, y/o de transición para que los sectores más desfavorecidos por las reformas pudieran prepararse para operar en un mercado más competitivo. Esas limitaciones, en un contexto de alta inequidad como el de Panamá, redujeron la relevancia del programa del Banco en el País.

- 6.7 Más aún, la concentración en reformas económicas sin la incorporación de medidas adicionales que hagan frente a las restricciones impuestas por la posible presencia de un fenómeno de tipo “enfermedad holandesa”, y por las características intrínsecas o estructurales de los ejes de la economía — limitada integración con el resto de la economía, poca creación de empleo (que además tiende a ser de alta calificación), presión sobre el nivel general de salarios y, con excepción del Canal, escasa generación de recursos fiscales — no solo hacen que las mismas reformas no tengan el resultado esperado, sino que también tiendan a contribuir a la exacerbación de la dualidad social y económica existente en el País.

## **B. Recomendaciones**

- 6.8 La información analizada sugiere que algunos de los proyectos financiados por el Banco presentan costos administrativos muy elevados, reduciendo el volumen de recursos disponibles para las actividades que son objeto de los proyectos. A respecto, el Banco debería hacer un análisis más detallado de los costos administrativos de sus operaciones y, en función de ello, buscar, conjuntamente con el País, mecanismos para reducir los mismos.<sup>187</sup> En particular se recomienda:
- i. evaluar los componentes de fortalecimiento institucional presentes en la casi totalidad de los proyectos, en términos de su efectividad para mejorar la capacidad de gestión y ejecución de los órganos de la administración pública;
  - ii. revisar el diseño de la estructura de los proyectos y presentar una detallada justificación para aquellos casos que requieran una estructura administrativa más “significativa”;
  - iii. fortalecer los mecanismos de evaluación institucional “ex ante” y de monitoreo de la capacidad de ejecución;
  - iv. introducir mecanismos de evaluación y remuneración de las unidades ejecutoras en términos del alcance de metas y objetivos.
- 6.9 La experiencia del Banco en Panamá muestra que un buen cumplimiento de los procesos no es condición suficiente para asegurar buenos resultados. El caso panameño se hace particularmente complejo por la existencia de sectores con ventajas comparativas muy claras que han sido exitosamente explotadas por muchos años pero que: a) han generado una importante dualidad económica y social, sea por factores estructurales o por la introducción de políticas distorsivas;

b) posiblemente hayan llevado a la presencia del fenómeno de “enfermedad holandesa”; y c) vienen perdiendo competitividad. La evidencia encontrada sugiere que, en ese contexto, los beneficios de las reformas no se extienden automáticamente a toda la economía; más aun, los mecanismos de mercado operando sin la presencia de otras señales tienden a reproducir el “status quo”. En este sentido, la experiencia panameña enseña la necesidad de combinar diferentes tipos de políticas e instrumentos para promover los ejes de la economía panameña y, paralelamente, impulsar los sectores menos dinámicos y beneficiar así a toda la población. El principal desafío que se impone al Banco es, entonces, el de apoyar al País en el desarrollo de esas distintas estrategias de políticas, a través de sus análisis económicos y sectoriales, considerando especialmente las implicancias que las diferentes alternativas de intervención tendrían, dadas las características estructurales de la economía panameña.

6.10 De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, y en lo que se refiere particularmente a la estructuración conceptual de su programa, además de priorizar el análisis económico y sectorial, se recomienda al Banco:

- i. mejorar la calidad de su auto-evaluación a través de exámenes críticos más profundos de los resultados de su acción en el País, y de una mejor definición de indicadores, líneas de base, y objetivos de desarrollo;
- ii. considerar los temas de pobreza y desigualdad en términos de instrumentos para la reducción de la dualidad y no solo como medidas mitigatorias de sus efectos. Asimismo, se recomienda analizar mecanismos complementarios para estimular el desarrollo de sectores mano de obra intensivos y/o de empleo de menor calificación, con el objetivo de ampliar las oportunidades (“opportunities”) para los más pobres mientras se avanza en el desarrollo del capital humano (capacidades o “capabilities”);
- iii. acompañar más de cerca los procesos de apertura e integración comercial, en particular teniendo en cuenta los impactos potenciales de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos en términos de una exposición mucho mayor del mercado doméstico a la competencia internacional y de un posible aumento de la dependencia comercial de Panamá del mercado americano; y
- iv. analizar en profundidad la posible relación causal entre la rigidez del mercado laboral panameño y los problemas de generación de empleo y de desempleo existentes en el País.

6.11 Asimismo, y en lo que se refiere a temas relacionados con la futura intervención del Banco, se recomienda:

- i. examinar alternativas de apoyo al sector agrícola, en particular, en lo que se refiere al acceso al crédito;
- ii. promover programas sociales que ayuden a desarrollar capacidades entre los más pobres, esto es, que vayan más allá del alivio a la pobreza, y que sean complementarios a acciones relacionadas con la promoción de oportunidades;

- iii. continuar dando prioridad al tema de competitividad. En particular:
- a) las áreas de ciencia y tecnología, innovación tecnológica, y desarrollo de conglomerados (“clusters”) presentan aspectos beneficiosos que merecen ser analizados con especial atención por el Banco. Un acompañamiento cercano y evaluaciones intermedias de las operaciones en ejecución en estas áreas permitirían sacar lecciones importantes para corroborar esos hallazgos y desarrollar más en profundidad esos temas;
  - b) examinar como el PRI podría contribuir para el desarrollo de las asociaciones público-privadas en el País. El Banco debería utilizar el Plan de Acción para los Países C y D del PRI con el objetivo de maximizar los retornos a esos esfuerzos;
  - c) considerar alternativas de apoyo al sector turismo, que viene desarrollándose de manera importante en el País; y
  - d) analizar detalladamente las ventajas comparativas del Banco para apoyar al País en la probable expansión del Canal.

<b>Recomendaciones y Lecciones Aprendidas de la Acción del Banco y del CPE: Reflexión de RE2</b>

## NOTAS FINALES

- <sup>1</sup> *“Many distortions and problems of the Panamanian economy under Torrijos (and after) could be traced to its international service platform nature. The Canal distorted Panama’s wage structure and created a disadvantage for labor-intensive export promotion. In fact, most of Panama’s international service were more capital intensive, paid higher salaries, and generated less employment per unit of output than the remaining sectors of the economy”.* A. Zimbalist and J. Weeks (1991) – *“Panama at the Crossroads. Economic Development and Political Change in the Twentieth Century”*, p. 44.
- <sup>2</sup> El término enfermedad holandesa (“Dutch Disease”) se debe a los efectos negativos sobre la industria holandesa producidos por la descubierta de gas natural en el Mar del Norte, básicamente por la apreciación de la tasa de cambio real. Ese fenómeno afecta varios países, particularmente aquellos con grandes reservas naturales o con un sector (volcado hacia el mercado externo) significativamente más dinámico que los demás. En el modelo clásico la economía es caracterizada por tres sectores: el dinámico (“booming”), el atrasado (“lagging”), y el no transable (“non-tradeable”) y la enfermedad holandesa podría generar dos efectos principales: un efecto gasto (“spending effect”) que lleva a la apreciación del cambio real, y un efecto de movimiento de recursos (“resource movement effect”), que lleva a la reasignación de la fuerza de trabajo hacia el sector dinámico en perjuicio de los demás. Ver por ejemplo: W.M. Corden y J.P. Neary (1982) – “Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy”, *Economic Journal*, 92: 825-48, y W.M. Corden (1984) – “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”, *Oxford Economic Papers*, 36: 359-80. En el caso específico de Panamá, las ganancias y los altos salarios generados en los ejes de la economía presionan al alza los precios. Como los precios en el sector no-transable tienden a aumentar más rápidamente que los precios de los bienes transables, dado que esos tienden a seguir a los internacionales, ocurre una apreciación del tipo de cambio real.
- <sup>3</sup> El Gráfico A-1.1 muestra la tendencia ascendente de la relación precios no-transables / precios transables observada a lo largo del periodo 1993-2002.
- <sup>4</sup> La no-absorción de mano de obra caracterizaría al sector dinámico de la economía panameña como un enclave.
- <sup>5</sup> Sin embargo, algo que distinguiría la estructura económica Panameña de otras economías con la presencia del fenómeno de enfermedad holandesa, es que en el caso de Panamá no se trata de una única actividad clave, tales como en las economías petroleras, sino que son tres actividades basadas en servicios, con volatilidades relativamente bajas dependiente del ritmo de la economía mundial.
- <sup>6</sup> El dólar americano es usado como moneda local, bajo la denominación de “Balboa”, por lo que a su vez no se beneficia del señoreaje por la emisión de billetes. Esta característica hace de Panamá un país con una especial estabilidad de precios pero hace que el financiamiento del déficit fiscal se haga vía endeudamiento (interno o externo).
- <sup>7</sup> De acuerdo al Índice de Producción de la Industria Manufacturera entre 1999 y 2002 la industria no ha podido presentar variaciones positivas.
- <sup>8</sup> La base de cálculo para el cálculo del PIB ha cambiado a partir de 1996, haciendo que las comparaciones intertemporales tengan que ser vistas con cautelas.. Sobre la base del informe de Estadísticas Económicas del Ministerio de Economía y Finanzas del año 2002, la variación en términos nominales del cambio de base es de US\$1.002,9 millones, lo que equivale a 12,3% de incremento con relación al valor de la serie anterior, con año base 1982.
- <sup>9</sup> El crecimiento promedio de la economía fue de 6,8% entre 1990 y 1994; 4,5% para el periodo 1995-99 y de 2,4% entre 2000 y 2003.

## Notas Finales (continuación)

- <sup>10</sup> Según el “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002” de la CEPAL y los datos del Banco Mundial (“World Development Indicators”), el PIB per cápita de Panamá en US\$ corrientes, medidos por la Paridad del Poder de Compra (PPP), para el año 2002 era de US\$6.170, niveles similares a los de República Dominicana con US\$6.640 y Belice con US\$6.080, pero por debajo de Costa Rica (US\$8.840) y México (US\$8.970). Los demás países centroamericanos tienen valores inferiores al de Panamá.
- <sup>11</sup> El menor dinamismo de la ZLC observado durante la década de los noventa ha tenido un impacto sobre el balance del comercio de bienes del País, que ha sido estructuralmente negativo debido a la gran concentración de la economía en el sector de servicios. Esta situación se agudizó hacia fines de los 90s, donde quedó en evidencia que el comercio típicamente superavitario de las actividades del Canal y del CBI, ha dejado de ser suficiente para financiar el balance negativo y en aumento en el comercio de bienes, lo cual ha llevado a una ampliación de la brecha de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta situación fue corregida en parte a partir de 2001, pero fundamentalmente vía contracción de importaciones debido a la disminución del ritmo de actividad económica y a cambios en la política tarifaria del País.
- <sup>12</sup> El sistema impositivo panameño ha mantenido la presión tributaria por encima del 11% hasta el año 1997, a partir del cual ha declinado hasta el 9% del PIB corriente.
- <sup>13</sup> La reforma fiscal del 2002 ha tenido en el año 2003 su primer ejercicio anual completo, obteniendo un incremento del 6% en la recaudación de los ingresos tributarios. Si bien es aún prematuro sacar conclusiones al respecto, se podría decir que el impacto de la reforma no ha sido impresionante. Esa conclusión es corroborada por las acciones del Gobierno Torrijos que prepara una nueva propuesta de reforma fiscal. Debe notarse que los efectos logrados por la reforma del 2002 han sido más importantes en los impuestos indirectos, en particular en el Impuesto a las Transferencias de Bienes Muebles (ITBM).
- <sup>14</sup> Las limitaciones establecidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal han sido suspendidas hasta fines del 2006.
- <sup>15</sup> La tendencia a la disminución de la elevada relación de endeudamiento total y PIB, que significó el descenso desde un 74% del PIB en 1996 a 66% en 2001, aparentemente se ha revertido en los años 2002 y 2003, elevándose nuevamente al 70% y 68%, respectivamente.
- <sup>16</sup> Los saldos acumulados de la deuda interna han representado aproximadamente el 20% del total adeudado, manteniéndose a lo largo del periodo analizado en forma relativamente uniforme. Sin embargo, en el servicio de la deuda esta relación se incrementa a favor del servicio de la deuda interna, sugiriendo que el costo total de esta última pudiera ser mayor que el del servicio de los créditos internacionales.
- <sup>17</sup> La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) — responsable por la operación, administración, funcionamiento, conservación y mantenimiento, y mejoramiento y modernización del Canal — funciona como una entidad gubernamental independiente con autonomía financiera y patrimonio propio.
- <sup>18</sup> Este último factor, sin embargo, ha sido considerado también motivo de un incremento de las ganancias del CBI registradas en el año 2003, sugiriendo que la ausencia de regulación podría haber sido de hecho un factor de retraso y no de mayor dinamismo en el sistema bancario panameño. De todos modos, existe un amplio consenso de que dadas las condiciones actuales vigentes en los mercados domésticos e internacionales, difícilmente el CBI recupere el protagonismo que tenía a principios de los 80s dentro de la economía del País.
- <sup>19</sup> La recesión y crisis financiera y bancaria de fines de los 80s, llevó a que 23 bancos dejaran el País y que se perdiera dos terceras partes de los activos del sistema. En los 90s, se observa una recuperación del sector, pero nunca se alcanzaron los niveles de actividad registrados a principios de los 80s.

## Notas Finales (continuación)

- 20 Los países en desarrollo están intentando, en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, extender para más allá del 2010 el tiempo de funcionamiento de las zonas francas que favorecen a esos países.
- 21 Datos publicados en el apéndice estadístico del informe sobre la *Democracia en América Latina* de PNUD (2004), que se basan en encuestas realizadas por Latinobarómetro (2002).
- 22 Hasta fines del 2003 el Anteproyecto de Ley de Descentralización Local” no había sido aprobado.
- 23 Ver por ejemplo, Marianela Armijo – “Investigación Diagnóstica de la Administración Pública Panameña y Lineamientos de Acción”. Procuraduría de la Administración, enero 2004.
- 24 Datos presentados por Daniel Kaufmann – “Governance and Controlling Corruption is Central for Sócio-Economic Development and Growth: New Reports and Evidence”, Presentación al International Center for Policy Studies, Kiev, Noviembre, 2000.
- 25 Carta del Ministro de Economía y Finanzas, Norberto Delgado D., a Donald Johnston, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con fecha de 15 de abril de 2002.
- 26 La etnia Ngoble es la más numerosa representando el 59% de los indígenas repartida en su Comarca y las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí. La etnia Kuna Yala representa 22% de los indígenas repartida en su Comarca y la provincia de Panamá. La etnia Emberá representa poco menos del 8% y se encuentran dispersa equitativamente entre su Comarca y las provincias de Panamá y Darién. El resto de las 5 etnias, 11% de la población indígena, se encuentran dispersas en las Comarcas indígenas y las provincias de Bocas del Toro, Panamá, Chiriquí, Darién y Veraguas.
- 27 Panamá se muestra como un país en las primeras etapas de transición en términos de estructura por edad. Mientras que la población más joven de hasta 24 años crece a un ritmo de apenas 1% al año, la población de 35 y más crece a 3,5% (tres veces y media más rápido). Aunque todavía la proporción de personas de 65 años y más es similar a la de Costa Rica, muy por debajo del promedio de ALC, al ritmo actual esa proporción podría duplicarse en menos de 50 años.
- 28 PNUD (2002) – “*Informe Nacional de Desarrollo Humano*” p. 79.
- 29 Sin embargo, se debe hacer notar que niveles de pobreza extrema por encima de 10% siguen siendo altos si se considera el PIB por persona de Panamá en comparación a otros países de la región. En ese sentido, se preparó un segundo ejercicio que consistió en reducir la pobreza extrema de 2003 a la mitad para el año 2015. En este caso, la tasa de crecimiento requerido saltó a más de 4% anual manteniendo constante la distribución del ingreso, lo cual es 25% superior al promedio histórico. Es aquí donde la alta desigualdad del ingreso de Panamá comienza a limitar la mejora en el bienestar de los hogares, ya que una reducción del nivel desigualdad de 10% sería más que suficiente para lograr la meta. “*To the extent that growth is sustainable in the long-run whereas there is a natural limit to redistribution, it may reasonably be argued that an effective long-run policy of poverty reduction should rely primarily on sustained growth. According to the basic identity analyzed in this paper, however, income redistribution plays essentially two roles in poverty reduction. A permanent redistribution of income reduces poverty instantaneously through what was identified as the ‘distribution effect’. But, in addition it also contributes to a permanent increase in the elasticity of poverty reduction with respect to growth and therefore to an acceleration of poverty reduction for a given rate of economic*”. François Bourguignon (“The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods,” World Bank Working Paper No. 28104, 2003).
- 30 La relevancia, consistencia y coherencia se examinan a través de las siguientes preguntas: ¿Abordó el programa los principales desafíos de desarrollo que enfrenta el País?; ¿Existen

## Notas Finales (continuación)

contradicciones entre los varios ciclos programáticos a lo largo del tiempo?; ¿Integró el programa la totalidad de los instrumentos del Banco y coordinó sus acciones con las de otros agentes?

<sup>31</sup> Los propósitos específicos del programa de país están expresados en los documentos de Estrategia de País (EP). Los mismos son los grandes marcos de referencia de la programación del Banco en el País, dado que se basan en acuerdos consensuados entre ambos con respecto a las metas estratégicas y al programa crediticio y, por lo tanto, definen los ciclos programáticos de la institución con relación a sus países miembros. Debe destacarse que las EPs forman parte de un proceso de programación más amplio en el cual se incluyen otros instrumentos — como las Memoranda de Programación, las Misiones de Programación y sus respectivos Informes, así como estudios económicos y sectoriales (ver OP-201) — que apuntan a incorporar un aspecto dinámico y buscan reconfirmar las prioridades definidas por las EPs.

<sup>32</sup> Durante el período cubierto por esta evaluación se encuentran cinco documentos de Estrategia de País. El CP-258 que explicita la estrategia del Banco entre 1991 y 1993; el CP-573, entre 1994 y 1996; el CP-1136, entre 1996 y 1998; el GN-1975-1, entre 1997 y 1999; y el GN-2163-1, entre 2001 y 2003. Como se puede ver, dos EP se superponen. Mientras que el CP-1136, de fecha 19 de septiembre de 1996, presenta la estrategia del Banco para el período 1996 – 1998, el GN-1975-1, de fecha 28 de enero de 1998, presenta la estrategia para el período 1997 – 1999. Sin embargo, los objetivos programáticos de las dos EPs son idénticos, y los lineamientos operativos y contenidos son muy similares. Dado que la anterior Estrategia de País considera el ciclo de programación desde 1994 hasta 1996, y que la aprobación del CP-1136 se realiza hacia el final del año, esta evaluación ha considerado que el ciclo de programación comienza en 1997 y finaliza en 1999.

<sup>33</sup> Debe notarse, también, que el año 2000 no se encuentra explícitamente incorporado en ninguna de las EPs. Esa situación se debe a las dificultades encontradas por el Banco en acordar una estrategia con el gobierno de Mireya Moscoso.

<sup>34</sup> Para responder a las cuestiones relacionadas con la relevancia y la consistencia del programa OVE ha examinado los siguientes elementos de la programación: el diagnóstico; los objetivos, acciones propuestas y resultados esperados; la auto-evaluación del programa; y los supuestos y riesgos del programa de país identificados en los documentos de estrategia. La evaluación de esos aspectos de la programación se basa en las siguientes preguntas: ¿fueron claramente identificados los principales problemas o necesidades del País? ¿Los programas presentan un análisis de las causas y determinantes de esos problemas? ¿Están los objetivos y las acciones propuestas por la programación claramente relacionados con los problemas y necesidades del País, y son consistentes con la estrategia del gobierno? ¿La programación define claramente los resultados que se esperan alcanzar con el cumplimiento de sus objetivos? ¿Los documentos de programación hacen una apreciación de los resultados alcanzados por la programación anterior, y analizan el grado de cumplimiento de sus objetivos? ¿Fueron identificadas y explicitadas las condiciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos definidos por la programación? ¿Fueron identificados y explicitados los riesgos a los cuales estaría expuesto el programa del Banco?

<sup>35</sup> Debe notarse que el Banco Mundial compartía el mismo diagnóstico: “*Structurally-induced duality, while important, should not be overstated[.] . . . duality problems should be redressed through broad reform that introduces a much more active role for private market forces and eliminates policy-induced market segmentation*”. World Bank (1995) – “*Panama: A Dual Economy in Transition*”, p. ii.

<sup>36</sup> El diagnóstico de la programación no examina las consecuencias de una apertura económica bajo el escenario de apreciación consistente del tipo de cambio real inducido por las ganancias generadas por los sectores claves.

## Notas Finales (continuación)

37 Esta evaluación usa la terminología actual “Estrategia de País”, la misma incluye también a los documentos que anteriormente se llamaban “Documento de Programación” o “Documento de País”.

38 GN-2136-1, p. 7.

39 Por ejemplo, “*debido a la existencia de “bolsones” de pobreza*” (GN-1975-1, p. 31); “*una oportunidad para reducir los bolsones de pobreza*” (GN-2136-1, Resumen Ejecutivo p. 1). La segunda EP del periodo, CP-573, sin embargo, se refiere a un problema de pobreza estructural.

40 CP-258, p. 25.

41 La Tabla A-2.1 presenta los objetivos programáticos y lineamientos operativos de las 4 EPs.

42 Con el objetivo de comparar los varios ciclos de programación se hizo un empalme de los objetivos programáticos de los tres primeros ciclos con aquellos definidos por la última EP. Esas correspondencias están presentadas en la Tabla A-2.2. Las Tablas A-2.5 a A-2.8, a su vez, incluyen los proyectos y montos programados y aprobados en los 4 ciclos, sus correspondencias con los objetivos del ciclo y con los objetivos empalmados. En la mayoría de los casos, se pudo establecer con relativa confianza la correspondencia entre los proyectos y los objetivos empalmados.

43 49% de los recursos y 39% del número de proyectos programados; y 69% de los recursos y 44% del número de proyectos aprobados entre 1991 y 2003 se relacionan al objetivo de reforma económica. Si se excluyen los préstamos sectoriales, las aprobaciones relacionadas a reformas económicas aún representan más de 50% de los recursos y aproximadamente 37% del número de proyectos. Se puede decir, también, que la tendencia declinante observada entre el primero y el tercer ciclo de programación en los Gráficos A-2.1 y A-2.2 era inevitable. Sería difícil imaginar que el programa del Banco pudiera concentrarse de manera prácticamente exclusiva en un único objetivo, como ocurre con la primera EP.

44 Los Gráficos A-2.1 y A-2.2 muestran la evolución de cada uno de los objetivos empalmados de la programación — en términos de la proporción de los recursos programados y aprobados — a través de los 4 ciclos, mientras los Gráficos A-2.3 a A-2.10 muestran lo programado y aprobado según la definición de cada una de las EPs.

45 Debe notarse que el resultado se mantiene aún excluyéndose las operaciones sectoriales: 43% de los recursos programados y 61% de los montos aprobados corresponden al objetivo de reforma económica.

46 Es interesante notar lo que sucedió en el tercer ciclo de programación (1997-1999), cuyo intento programático buscaba combinar las reformas económicas (designadas como crecimiento sostenido en el documento), con un importante énfasis en medio ambiente, capital humano, y gobernabilidad. Las aprobaciones relacionadas al objetivo de crecimiento sostenido representaron aproximadamente 65% del volumen de recursos y 42% del número de préstamos (respectivamente 57% y 36%, si se excluye el sectorial financiero, PN-0056, aprobado durante el ciclo). Según el mismo Banco, “*la mayor concentración de préstamos [en el periodo 1997-1999] estuvo en el área de crecimiento sostenido, específicamente en la reforma de las empresas públicas (por medio de un programa agresivo de privatización), así como en las reformas al sector financiero*” GN-2136-1 p.16.

47 Esa priorización se manifiesta de manera más acentuada en el programa “de facto” de ese periodo: el porcentaje de recursos aprobados para el objetivo de reforma económica se sitúa entre un 65% y un 85% de los montos totales del programa de país entre 1991 y 1999.

48 En la visión de esos gobiernos, el papel del Estado era el de fomentar el mercado, a través de la promoción de marcos legales y regulatorios apropiados para ello, y promover el aumento de la eficiencia del sector público.

## Notas Finales (continuación)

- 49 El hecho de que esta haya sido también el área en la cual las aprobaciones superan más lo programado, sea en montos o en número de proyectos (ver Gráficos A-2.11 y A-2.12), confirma las prioridades gubernamentales del periodo en el área de reforma económica.
- 50 Buscando recuperar la credibilidad del País frente a la comunidad internacional y normalizar sus relaciones con los organismos financieros internacionales, el programa económico del gobierno Endara fue negociado con las agencias multilaterales.
- 51 GN-2136-1 p. 4, párrafos 2.12 y 2.13.
- 52 El documento de la EP (GN-2136-1) se aprueba en abril de 2001, dejando al año 2000 excluido de los ciclos de programación.
- 53 La EP plantea incluso revisar la cartera de préstamos: *“El GPN y el Banco podrán considerar la revisión de la cartera de préstamos y las prioridades para programas futuros con el objetivo de reducir la pobreza y aumentar la equidad”* (GN-2136-1, p. 20).
- 54 Por ejemplo, en la presentación de los objetivos de la estrategia del Banco se lee: *“En forma preliminar, el Banco propone 4 objetivos de desarrollo que orienten una estrategia conjunta con el GPN”*. GN-2136-1, p. 14, énfasis añadida.
- 55 GN-1975-1, p. 7.
- 56 GN-2136-1, p. 2.
- 57 GN-2136-1, p. 6, énfasis en el original.
- 58 CP-573, pp. 6 y 19.
- 59 CP-573, nota 22.
- 60 GN-2136-1 p. 6.
- 61 GN-1975-1, párrafo 1.1. El razonamiento sigue en el párrafo siguiente: *“el bajo crecimiento sigue siendo determinado por el comportamiento de las tres principales actividades exportadoras de servicios (Canal de Panamá, CBI y ZLC), que han venido perdiendo competitividad internacional y no han desarrollado vínculos eficientes con el resto de la economía”*.
- 62 *“Bajo este modelo alternativo, se buscaría que el uso por el sector privado de las instalaciones a revertir sirvan para aumentar la ventaja comparativa de los servicios de exportación y permita una mayor contribución de los sectores industrial y agrícola al crecimiento del producto y el empleo en un contexto de mayor apertura comercial y limitada intervención estatal. Este nuevo modelo implicaría una asignación más eficiente de los incentivos económicos por parte del mercado, un mayor rol para el sector privado y resultaría en un crecimiento mayor y más sostenido de la economía”*. GN-1975-1, p. 2.
- 63 En el caso del sector agropecuario, por ejemplo, la fracción del crédito total asignado a la agricultura ha sido históricamente inferior a la participación de la agricultura en la formación del PIB, y esta fracción declina significativamente a partir de la segunda mitad de la última década, sugiriendo que el crédito agropecuario haya sido abandonado como instrumento activo de política para el sector. En los últimos 20 años el crédito recibido por el sector agropecuario no alcanza el 2,5% del total del crédito asignado en el País. Entre 1994 y 1999 esa proporción cae en aproximadamente 50% (de aproximadamente 1,9% a 1%).
- 64 Algunos autores reconocen incluso la necesidad de subsidios a los sectores negativamente afectados por la enfermedad holandesa si el fenómeno implica en un retraso en el proceso de “learning by doing” que podría mejorar la ventaja comparativa del País. Ver por ejemplo, S. van Wijnbergen (1984) – “The ‘Dutch Disease’: A Disease After All?”, *Economic Journal*, 94: 41-55.

## Notas Finales (continuación)

- 65 Estas relaciones se presentan en la Matriz Resumida de la Estrategia del Banco en el Anexo II de la EP. Sin embargo, como se verá más adelante, el documento no hace ninguna discusión relativa a las acciones de otros donantes. Debe notarse que la preocupación con definir resultados de desarrollo es reciente en el Banco, sin embargo, existen casos de estrategias de fines de los noventa (e.g. EP de Paraguay de 1998) que buscan relacionar los objetivos con resultados esperados.
- 66 Se presentan, por ejemplo, dos indicadores relacionados a nutrición, aunque el programa no prevé proyecto alguno de reducción de la desnutrición.
- 67 Los proyectos listados en inventario tienden a ser aquellos con baja priorización y/o definición.
- 68 Las Tablas A-2.3 y A-2.4, resumen la información relativa a la anticipación y aprobación de proyectos y montos para los 4 ciclos programáticos, respectivamente. De manera similar, las Tablas A-2.5, A-2.6, A-2.7, y A-2.8, presentan el listado de los proyectos identificados y/o aprobados en los varios ciclos programáticos. La Tabla A-2.9 consolida la información de los programas operativos para todo el periodo 1991-2003.
- 69 Es interesante notar que el peor desempeño de la programación, en términos de anticipación de proyectos, ocurre durante la administración Pérez Balladares, en particular en sus dos primeros años (1994-1996), pese a que con esta administración el Banco tuvo la mayor afinidad en términos de política económica. Es posible, por lo tanto, que ese desempeño sea resultado de un exceso de optimismo por parte del Banco y del País de lo que podrían desarrollar en conjunto.
- 70 El proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá (PN-0062), por ejemplo, ha sido programado o inventariado más de 10 veces desde 1992 hasta 2003.
- 71 Incertidumbre entendida como falta de conocimiento seguro y claro de algo.
- 72 GN-2136-1, pp. 26-27.
- 73 Los documentos del Banco se refieren continuamente a los problemas de falta de recursos para la contrapartida nacional. Sin embargo, las metas definidas por la programación parecen ignorar que líneas de financiamiento elevadas requerirían mejoras significativas en la situación fiscal del País, condición que sigue siendo — y ha sido reconocida así por el mismo Banco — un reto importante para Panamá.
- 74 La eficiencia del programa se evalúa a través de los tiempos necesarios para la preparación y ejecución de los préstamos aprobados por el Banco en el País.
- 75 US\$2.145 millones en valores corrientes.
- 76 Para los valores, así como para el número de préstamos, se excluyen las operaciones de la Facilidad de Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP), las de la Facilidad de Preparación de Proyectos (FPP) y los Pequeños Proyectos. Los valores en dólares fueron corregidos por el Índice de Precios al Consumidor (“Consumer Price Index”) estimado por el U.S. Bureau of the Census.
- 77 Como se ha visto, en función de las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos a Panamá en 1987, el País suspende a partir de ese año sus pagos a las instituciones multilaterales, recobrando la normalidad financiera en 1992.
- 78 Esos valores se refieren a los recursos originalmente aprobados.
- 79 Una operación del sector privado, Proyecto de Carretera de Peaje (PN-0105), aprobada en 1997 fue cancelada. Según el PRI una significativa mejora en las condiciones del mercado financiero internacional le habría permitido al patrocinador financiar el proyecto más eficientemente a través de la emisión de bonos.
- 80 Hasta diciembre no se había aprobado ninguna operación para Panamá en 2004.

## Notas Finales (continuación)

81 PN-0018, 688/OC-PN, 689/OC-PN.

82 PN-0097, 969/OC-PN, 970/OC-PN.

83 Para la discusión de los resultados alcanzados ver el Capítulo V.

84 Préstamo CT Poder Legislativo (PN-0078, 923/OC-PN, 923A/OC-PN, aprobado en 1996), Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública (PN-0089, 1004/OC-PN, aprobado en 1997), Fortalecimiento de la Administración de Justicia (PN-0086, 1099/OC-PN, aprobado en 1998), y Gestión Fiscal II (PN-0147, 1430/OC-PN, aprobado en 2002 por US\$10 millones.

85 Proyectos existentes en la cartera se refieren a aquellas operaciones en ejecución, más aquellas elegibles para desembolso en aquel año. Proyectos en ejecución fueron definidos como aquellos ya elegibles, con porcentuales de desembolso menores que 100.

86 Debe notarse que el pico de la cartera, en términos de recursos ocurre en el año 2000, cuando esta alcanza aproximadamente US\$427 millones. Debe resaltarse también, la rápida expansión de la cartera en los primeros años después de la normalización de pagos, particularmente hasta 1994, cuando el número de préstamos más que se duplica (pasando de 5 a 12), y la cartera alcanza US\$317 millones.

87 En términos de montos, por el contrario, se observa una caída significativa de la importancia del objetivo de reforma económica y competitividad en la cartera a través del tiempo. Se observa también, un aumento en la participación de recursos relacionados a los objetivos de desarrollo humano y de crecimiento sustentable, llevando a que las primeras pasen a concentrar la mayor proporción de los recursos de la cartera en 2003 (Gráficos A-3.6 y A-3.7). Sin embargo, los datos relativos a montos deben ser vistos con cautela, debido a que estos tienden a ser afectados por las tasas de desembolsos, ya que una determinada área puede tener su participación relativa aumentada por presentar patrones de desembolsos menos eficientes que los demás (ver la discusión de la sección III.B).

88 Se consideran para fines de comparación el Banco como un todo, otros países C, el resto de los países del istmo centroamericano, y los otros países de Centro América. Como Centro América se consideran los países del istmo más la República Dominicana. Con excepción del agregado del Banco, en los demás grupos comparativos se excluye a Panamá.

89 La eficiencia de desembolso puede medirse a través de la relación entre el porcentaje de fondos desembolsados para un proyecto y el porcentaje del plazo de ejecución transcurrido con respecto a lo programado originalmente. Los desembolsos siguen una curva en forma de "S", con alrededor del 45% al 50% desembolsado cuando se llega a la fecha original de terminación del proyecto.

90 Las tasas de desembolso fueron calculadas a través de la relación entre los montos desembolsados en un año y los recursos disponibles en la cartera en el año anterior.

91 El Sectorial de Reducción de Deuda (PN-0098) no sufrió cancelaciones.

92 Los datos se basan en la información presupuestaria de los proyectos. Los proyectos seleccionados son aquellos aprobados entre 1991 y 2003 (excluidas las operaciones sectoriales y las cooperaciones técnicas reembolsables) en los cuales se pudo identificar las categorías de costos existentes en la base de datos del Banco relacionadas a administración, supervisión y coordinación. Así, los resultados obtenidos contabilizan solamente estas categorías, pudiendo existir otros gastos de administración no incorporados en el análisis.

93 Esos resultados deben ser vistos con cautela, ya que el número de proyectos por objetivo incluidos en la muestra analizada es reducido, en particular en el caso del objetivo de crecimiento sustentable (3). Son 5 proyectos relacionados con el objetivo de desarrollo humano y 7 con el de reforma económica.

## Notas Finales (continuación)

- 94 La volatilidad absoluta de los desembolsos se calcula a través de la relación entre el desvío patrón y el promedio de los desembolsos medidos como porcentaje del PIB durante el periodo. La volatilidad relativa relaciona la volatilidad absoluta de los desembolsos con la volatilidad absoluta del gasto público.
- 95 Los elementos evaluados se refieren a: diagnóstico, definición de objetivos, lógica interna, supuestos y riesgos, indicadores de productos y resultados, líneas de base para indicadores de resultado, monitoreo y evaluación de productos y resultados.
- 96 El Programa de Transformación del Sector Salud (PN-0076, 1350/OC-PN), por ejemplo, presenta una clara relación entre los problemas identificados, la estrategia propuesta, y los componentes del proyecto, en el contexto de una visión de más largo plazo de una operación multifase.
- 97 En el Proyecto de Reestructuración del IDAAN (PN-0030), por ejemplo, no se menciona la posibilidad de que el Gobierno diera marcha atrás con el proceso de reforma (privatización), a pesar de la conocida oposición popular y política a la privatización del sector. El proyecto se limita a seguir los lineamientos de las reformas definidas en el Programa de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica (PN-0097), asumiendo que el proceso era irreversible. Los problemas en la ejecución del proyecto demuestran que los supuestos y riesgos no estuvieron adecuadamente analizados y/o incorporados a su diseño, permitiendo que se consideraran escenarios distintos.
- 98 Los riesgos tienden a ser expresados de manera muy general, sin que las posibles acciones mitigatorias sean claramente sustentadas, y/o no se prevén acciones para contrarrestarlos en caso de que hubieran surgido.
- 99 Los aspectos particulares relacionados con los sistemas de monitoreo y supervisión del Banco son discutidos en la próxima sección.
- 100 Sin embargo, debe mencionarse que en lo que se refiere a la definición de supuestos y riesgos, esta evaluación no encontró diferencias importantes entre los proyectos vinculados al objetivo de gobernabilidad y los de desarrollo humano. Varias hipótesis podrían ayudar a explicar el hecho de que los proyectos presentan un buen patrón de desembolso, a pesar de esa importante limitación. Entre ellas, se puede mencionar por ejemplo: a) problemas que pueden no haber sido capturados por los instrumentos de seguimiento del Banco; b) los problemas surgidos pueden haber sido “menores” y/o de fácil resolución; y c) el elemento “suerte” puede haber jugado para que riesgos no identificados no aparecieran durante la ejecución de los proyectos.
- 101 El propósito de este análisis es dar cuenta de si los mismos presentan o no indicadores, líneas de base, metas intermedias y finales, para poder ser evaluados y, de ser así, el grado en que los informes de progreso y de terminación de proyectos presentan información al respecto para poder dar cuenta del avance en términos de progreso hacia la consecución de los objetivos propuestos.
- 102 Debe resaltarse el esfuerzo de la Representación y de la Región de ajustar (“retrofit”) los ISDP. Ese esfuerzo ha resultado en mejoras en la calidad del Informe de Revisión de Cartera del 2003.
- 103 Indicador “4” de ROS: “Less than 10% of opening balance disbursed over the past 12 months for projects that have reached first eligibility for 3 or more months. Opening balance refers to the available balance 12 months prior”.
- 104 Indicador “7” de ROS: “Extensions for final disbursement date greater than 24 months”.
- 105 Indicador “2” de ROS: “Period from date of legal effectiveness equal to or greater than 5 years with 25% to 75% disbursed”.
- 106 El Programa de Vivienda (PN0082; 949/OC-PN), fue aprobado por US\$26,4 millones en Septiembre de 1996, y estuvo elegible para desembolsos en Junio de 1997. Fue declarado proyecto problema en el 2002, con una ejecución considerada “insatisfactoria” casi sin excepción

## Notas Finales (continuación)

durante 3 años (entre Junio de 1999 y Junio de 2002) que nunca puso en duda el logro de los objetivos de desarrollo del proyecto. De acuerdo al último ISDP disponible (Junio 2004), se encuentra en alerta debido a las prórrogas en su ejecución. Fue reestructurado (esto es, sin cambiar los objetivos de desarrollo), y casi 50% de los recursos originales (US\$12,2 millones) fueron cancelados a fines de 2002.

107 PN-0030, 1029/OC-PN.

108 PN-0056, 1073/OC-PN y 1074/OC-PN.

109 Aunque la frecuencia con la que esas visitas deben ocurrir depende de las circunstancias de cada proyecto, los planes de trabajo de las COFs deben incluir por lo menos una visita anual a la unidad ejecutora y una visita al local del proyecto.

110 Si se tiene la fecha de elegibilidad como referencia, esas proporciones pasan a 68% y 48% para las visitas técnicas y financieras, respectivamente.

111 Dos dispensas fueron autorizadas: en 2001 para el PN-0097 (969/OC-PN y 970/OC-PN, Reforma del Sector de Infraestructura Básica), y en 2003 para el PN-0149 (1439/OC-PN, Programa Multifase de Desarrollo Sostenible del Darién).

112 A principios de la década de los noventa, la economía panameña se caracterizaba por tener una estructura fuertemente dual, con un sector moderno, fundamentalmente basado en servicios, abierto hacia el exterior y, paralelamente con sectores tradicionales (industrial y agropecuario) altamente protegidos y poco competitivos internacionalmente. El sector público panameño, a su vez, atravesaba una situación de crisis: alto costo, baja calidad, e inadecuada cobertura de servicios básicos e infraestructura, exceso de empleados amparados por una legislación laboral rígida e inadecuada; un sistema tributario complejo e ineficiente que provocaba grandes distorsiones, una estructura de gastos fuertemente concentrada en salarios, y una situación de cesación de pagos con la banca internacional comercial.

113 Aproximadamente 50% de los montos programados y 69% de los montos aprobados entre 1991-2003 estuvieron relacionados a ese objetivo.

114 Todos los valores mencionados se refieren a los valores aprobados y, por lo tanto, excluyen cancelaciones que, en el caso de los sectoriales han sido substanciales (ver Capítulo III).

115 El Programa de Reforma de Empresas Públicas (PN-0018, 1688/OC-PN, 1689/OC-PN), aprobado en 1992 por US\$120 millones, la cooperación técnica reembolsable que apoyaba a ese préstamo sectorial (PN-0035, 690/OC-PN, aprobada por US\$9,4 millones), y el Programa de Reforma de la Infraestructura Básica (PN-0097, 969/OC-PN, 970/OC-PN), aprobado en 1996 por US\$123,3 millones, tuvieron como propósito específico apoyar el proceso de reforma de las empresas públicas en Panamá. Dentro de los beneficios esperados como resultado de la ejecución del PN-0018 se enumeraban: i) impacto fiscal favorable; ii) mayores oportunidades para la inversión privada (fundamentalmente a raíz de la mayor cobertura y eficiencia esperada en la provisión de servicios); y iii) mejora en la asignación de recursos, promoviendo la eficiencia y el crecimiento económico. Dentro de los beneficios que se mencionaban en el documento de préstamo del PN-0097 figuraban (PR-2158, pp. 26 y 27): i) “reducir substancialmente la demanda del sector público por recursos para financiar la expansión de la capacidad instalada de estos sectores” lo cual “debiera permitir al Gobierno transferir los recursos liberados hacia los sectores sociales”; ii) se esperaba además una “reducción en el endeudamiento externo”; iii) “la recuperación de los costos a través de tarifas debiera contribuir con los recursos necesarios para expandir la cobertura, y atender los objetivos de calidad, confiabilidad, eficiencia, y sustentabilidad asociados con la prestación”; y iv) “mejora en la eficiencia económica (tanto productiva como de asignación de recursos), ... y beneficios en términos de crecimiento, inversión y cobertura de los sectores reformados”.

## Notas Finales (continuación)

<sup>116</sup> En comunicaciones, Panamá fue el primer país del istmo a tener un proceso iniciado y completado de reforma del sector. Asimismo, se puede observar un crecimiento notable en la cantidad, calidad y diversidad de los servicios provistos desde que se inició la reforma, lo cual coincide, entretanto, con el crecimiento sin precedentes del sector a escala mundial. Sin embargo, a diferencia de otros países de la región, el gobierno otorgó a la empresa privatizada la explotación con derechos de exclusividad de los servicios de telecomunicaciones en el País hasta 2003, lo que puede haber reducido la eficiencia económica y el potencial de crecimiento del sector. La cláusula de exclusividad expiró en enero de 2003, fecha a partir de la cual los nuevos entrantes pueden proveer circuitos de voz, telefonía local y de larga distancia, y operar teléfonos públicos. Como la competencia activa en servicios básicos es incipiente, aún es muy pronto para evaluar los resultados que tendrá para el País, especialmente en términos de nivel de las tarifas. En puertos, el Banco también apoyó al gobierno de Panamá en la iniciativa de privatización. Sin embargo, a mediados de los 90s, al finalizar la ejecución del préstamo sectorial mediante el cual el Banco intervenía en el sector, se advertía un progreso limitado en relación con el objetivo de lograr una reforma de la Administración Portuaria Nacional (APN), y un fracaso en el intento de atraer inversionistas privados. Solamente en 1996, después del impacto generado por el éxito de un nuevo puerto privado en el Atlántico, fue que se consiguió concesionar los principales puertos del País. Las mejores tarifas y mayor eficiencia de este puerto rápidamente lograron desviar comercio del puerto de Colón, lo cual generó grandes pérdidas para la APN y los trabajadores portuarios. Así, en poco tiempo se hizo evidente la necesidad de concesionar el sistema portuario, lo cual a esa altura ya era apoyado por los trabajadores portuarios. Desde entonces se ha observado un crecimiento importante en el movimiento de carga y de contenedores (de 125% y de casi 200%, respectivamente). Durante la década el País ha llevado a cabo además transformaciones en otras áreas del sector de transportes como ferrocarriles y mantenimiento vial.

<sup>117</sup> Para los casos de telecomunicaciones y transportes ver Recuadro A-5.1.

<sup>118</sup> PN-0061, 1113/OC-PN, Programa de Expansión Eléctrica, aprobado en 1998 por US\$72 millones y aún en ejecución; y PN-0136, 1244A/OC-PN, 1244B/OC-PN, Proyecto de Energía La Chorrera, aprobado en 2000 por US\$20,3 millones. Las primeras líneas de transmisión financiadas por el PN-0061 entraron en funcionamiento recién en junio de 2004, lo que torna imposible evaluar los indicadores pertinentes (energía no servida por fallas en la transmisión, nivel de pérdidas en la transmisión, índice de salidas forzadas) ya que la información aún no ha sido generada. De hecho, los 2 últimos ISDPs ya corrieron las metas de los objetivos de desarrollo para el 2005. El PN-0136, a su vez, no incluyó una estimación de la tasa de retorno económico esperada.

<sup>119</sup> A principios de los 90, el sector de energía enfrentaba los siguientes problemas: i) mala condición de las centrales de generación térmica por falta de mantenimiento, lo cual ponía en peligro el abastecimiento de energía al sistema y aumentaba el riesgo de cortes de energía durante los años con hidrología seca; ii) problemas para el desarrollo de nuevos proyectos de generación debido a la falta de transparencia en los procesos de licitación; iii) baja productividad debido al gran número de trabajadores del IRHE y a altos niveles de pérdidas de energía; iv) excesivo control del Estado en la administración del IRHE; v) capacidad instalada apenas suficiente para atender la demanda máxima; y vi) tarifas elevadas (Miguel Mann, “El sector eléctrico en la República de Panamá”, 2003). En ese sentido, la reforma de sector de energía buscó: promover la participación de inversionistas privados; fomentar la competencia y los mecanismos de mercado para la asignación de recursos en el sector (lo que permitiría mejorar la calidad del servicio y reducir su precio en todos los sectores de consumo); y estimular el crecimiento del sector, aumentando la oferta, la demanda y la cobertura eléctrica, al tiempo que se reducía la participación del Estado en el subsector. Uno de los problemas prioritarios que se esperaba resolver con las reformas era el alto nivel de las pérdidas de electricidad (superiores al 20%), cuyos costos asociados constituían uno de los factores de mayor incidencia negativa en las finanzas de las empresas estatales.

## Notas Finales (continuación)

- <sup>120</sup> La empresa de transmisión fue la única que quedó en manos del Estado. Según la CEPAL, Panamá es el “*mejor ejemplo de una transición ordenada*” (CEPAL, Evaluación de 10 años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano, diciembre de 2003).
- <sup>121</sup> En 1992, en forma simultánea con la aprobación del primer préstamo sectorial, el Banco otorgó al País una Cooperación Técnica (ATN/SF-4036-PN) con el objetivo de financiar estudios para evaluar las acciones necesarias para mejorar el desempeño del IDAAN y facilitar su traspaso al sector privado.
- <sup>122</sup> A principios de 1996 se aprueba la Ley No. 26 que crea el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSP) y un año más tarde la Ley No. 2 que establece el marco legal de funcionamiento y desarrollo del sector de agua potable y alcantarillado, el cual permitía la separación de las funciones de regulación, prestación y política del sector, dejando lugar así a la participación del sector privado. A pesar de lo incipiente de la experiencia regulatoria (apenas 7 años), CEPAL clasifica al ERSP entre los reguladores de la región con un grado de autonomía intermedio. En algunas oportunidades, ante la conclusión del ERSP de la necesidad de incrementar las tarifas, ha existido oposición del Ejecutivo y el Legislativo, incluso llegando a intervenir para que esos aumentos no se concreten, lo que demostraría cierta falta de independencia del ente regulador. No obstante, en otras oportunidades se han dado los incrementos y el gobierno ha tenido que recurrir a subsidiar por otra vía para contrarrestar los aumentos, lo cual ha reforzado la independencia del ente regulador.
- <sup>123</sup> La tabla busca sintetizar la esencia de la discusión sobre los procesos de reforma de las empresas públicas, presentando un listado de operaciones con las que el Banco intervino, así como varios indicadores financieros y/o físicos que ilustran, por un lado, la situación vigente antes de este proceso (trienio 1993-1995), y por otro, aquella correspondiente a varios años luego de efectuada su implementación (trienio 2001-2003). La elección de los indicadores presentados en la tabla se basa en los beneficios esperados por el Banco tras la implementación de la reforma de empresas públicas en Panamá, tal cual se expresaba oportunamente en las Estrategias de País o en los documentos de préstamo específicos. La información de la tabla se complementa con otros datos, como ser, si existieron operaciones relacionadas provenientes de otros organismos de crédito, observaciones específicas sobre datos, fuentes consultadas, etc.
- <sup>124</sup> El análisis que se presenta a continuación es estrictamente fáctico y no pretende desentrañar las múltiples causas que llevaron a que el impacto en términos macroeconómicos del programa de reforma de empresas públicas haya sido mejor o peor de lo que el Banco esperaba en su momento, tema que excede el alcance de esta Evaluación.
- <sup>125</sup> El gasto del sector público no financiero con relación al PIB pasa del promedio de 24,8% durante el periodo 1993-1995, para 30,4% en promedio durante 2001-2003, situándose significativamente por encima del promedio de países de América Latina. La plantilla total de empleados de la administración pública aumentó un 3,4% entre 1993-1995 y 2001-2003, y registró sólo una leve baja (del 5,6% al 5,2%) si se considera esta variable en proporción al total de la población. Los datos comparativos relacionados al PIB utilizan la base de 1982 como referencia.
- <sup>126</sup> La tasa de crecimiento del PIB real promedio del trienio 1993-1995 fue superior a la registrada en el trienio 2001-2003 (es evidente que este indicador es muy genérico para medir el impacto del proceso de reformas de las empresas públicas, y puede estar afectado por shocks internos y externos que alteren su comportamiento, sin embargo el crecimiento del PIB ha sido utilizado como indicador de resultado por la EP del 2001). La proporción de personas que busca empleo en Panamá y no lo consigue sigue siendo prácticamente la misma en la actualidad que en la década pasada. Mientras la formación bruta de capital fijo correspondiente al sector privado ha aumentado entre 1995 y 2001-2003, la inversión total (es decir, inversión bruta privada, más variación de existencias e inversión del sector público) se deterioró durante el periodo.

## Notas Finales (continuación)

- <sup>127</sup> Por último, la esperada mejora en la cobertura, calidad, confiabilidad, y eficiencia en la prestación de los servicios privatizados debería haber repercutido, según expresaba el Banco, en una mayor eficiencia en la asignación de recursos de la economía y en una rebaja de los costos de producción. Una manera de verificar dicha mejora es a través de su eventual impacto sobre la competitividad externa de la economía.
- <sup>128</sup> PN-0098, 908/OC-PN, aprobado por US\$30 millones. 99% de los recursos de esa operación se desembolsan en un único tramo.
- <sup>129</sup> Documento PR-2094, Noviembre de 1995, página 9.
- <sup>130</sup> El DDSR lleva a un canje de la deuda existente hacia bonos de tasa fija y a una consolidación de una canasta de monedas hacia el dólar estadounidense. Si bien esto reducía el “exposure” de Panamá a cambios futuros adversos en estas variables, lo hacía al costo de no poder aprovechar cambios favorables en la evolución de las mismas. El canje de la deuda comercial por deuda en bonos redujo el margen de acción del gobierno en caso de enfrentar dificultades con el servicio de la deuda, ya que al contrario de la deuda externa comercial vigente antes del canje, la deuda en bonos post-DDSR no posee la opción a ser reestructurada. El Banco Mundial estimó que luego de efectivizado el DDSR, la proporción de deuda pública relativamente inflexible (deuda en bonos) pasó del 22% al 90% (Banco Mundial, Report No. P-6810-PAN, Marzo de 1996). En este sentido, el objetivo prioritario de la Dirección de Crédito Público de Panamá a partir de la reestructuración de la deuda con los bancos comerciales fue el de aprovechar el contexto favorable para re-comprar (“buy back”) buena parte de los instrumentos del DDSR y así poder reducir la carga del servicio de la deuda. Esta modalidad de canje de bonos se repitió luego en varias oportunidades, y como resultado la participación de los bonos-DDSR fue bajando considerablemente, pasando de 73% del total del saldo de la deuda externa en Febrero de 1997, a poco más de 30% en Marzo de 2000, y sólo 6% en Marzo de 2004.
- <sup>131</sup> La estimación del impacto de esta operación sobre las finanzas del sector público y la economía en general se llevó a cabo a través del seguimiento de la evolución de algunos indicadores sugeridos por OVE, haciendo énfasis en la evolución de las variables que hayan sido mencionadas en el texto del PR-2094. Sorprendentemente, el documento de préstamo (PR-2094) no presenta ningún indicador estándar para seguir la evolución de la deuda luego del acuerdo. En la tabla se toman en cuenta (siempre que la disponibilidad de datos lo permite) cifras correspondientes al promedio 1996-98 (cuando se lanza el DDSR) y al promedio 2001-03 (post-DDSR) para una serie de indicadores relevantes.
- <sup>132</sup> Según los datos reportados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la deuda externa de Panamá ha crecido en forma significativa entre los dos períodos considerados, independientemente de si se mide en términos de flujos o de stocks, y sin importar la variable de referencia que se tome. El stock de la deuda pasó del 59,0% al 64,7% del PIB, del 81,4% al 116,8% de las exportaciones, y del 206,8% a 213,0% de los ingresos fiscales del SPNF; mientras que el pago de intereses de la deuda también aumentó en los últimos años respecto de las exportaciones e ingresos fiscales, de 3,7% a 7,9% y de 9,4% a 14,4%, respectivamente (las cifras de PIB nominal de los últimos años fueron ajustadas para contrarrestar el efecto del cambio de base a 1996). Es más, este incremento hubiese sido aún mayor si Panamá no hubiese podido canjear los bonos del DDSR antes de su vencimiento.
- <sup>133</sup> Ese análisis es basado en un enfoque que incorpora la calidad institucional y de políticas para establecer los límites superiores que determinan la eventual sostenibilidad de la deuda de un país.
- <sup>134</sup> En el caso del sector público, las tres operaciones sectoriales discutidas anteriormente, más el Sectorial Financiero (PN-0056, 1073/OC-PN, 1074/OC-PN, aprobado por US\$130 millones), a través de sus componentes de reforma de la banca pública y del sistema de seguro social, estuvieron estrechamente ligados al objetivo de equilibrar las finanzas del sector público.

## Notas Finales (continuación)

- <sup>135</sup> Como entre 1993 y 1995 Panamá no cumplía con el pago de una buena parte de los intereses externos de la deuda externa, el balance primario del SPNF resulta un indicador más preciso para comparar los dos períodos. Los resultados de la muestran también que el SPNF pasó de tener un superávit de 2,9% del producto en promedio durante 1993-1995 a un déficit de 1,8% promedio durante 2001-2003. Estos resultados son consistentes con aquellos presentados anteriormente, que muestran que pese a las privatizaciones, no se logró reducir el tamaño del sector público, y que la carga del servicio de la deuda externa no logró reducirse de manera efectiva con el DDSR. Además, los subprogramas de reforma de la banca pública y de la caja de seguro social del Sectorial Financiero debieron ser cancelados debido al incumplimiento de las condicionalidades acordadas. Las cancelaciones, concretadas luego de 5 años de aprobada la operación, representaron más de 46% de los recursos originalmente aprobados y exigieron la reestructuración del programa, que todavía sigue en ejecución.
- <sup>136</sup> La discusión relativa a comercio exterior se basa, en gran medida, en los datos presentado por el documento de trabajo de INT/ITD “Nota Sectorial Sobre Comercio e Integración”, abril 2004.
- <sup>137</sup> *“Cabe también destacar el bajo coeficiente de comercio intra-industrial con la [Comunidad Andina] CAN, lo que, teniendo en cuenta la cercanía geográfica y el similar nivel de desarrollo, sugiere una falta de aprovechamiento de oportunidades de complementación industrial y de identificación de productos diferenciados en segmentos de mercados estratégicos”.* INT/ITD “Nota Sectorial Sobre Comercio e Integración”, p. 12.
- <sup>138</sup> Aun que se lleve en cuenta que el comportamiento apagado de la exportación de bienes de explica principalmente por la caída de las exportaciones de la ZLC, las exportaciones de los demás sectores presentan una tendencia declinante a lo largo del periodo (Gráfico A-5.1).
- <sup>139</sup> En el sector de transporte el Banco ha aprobado tres préstamos durante el periodo: PN-0022 (769/OC-PN, Programa de Rehabilitación y Administración Vial, aprobado en 1993 por US\$179,9 millones y totalmente desembolsado), PN-0117 (1116/OC-PN, Rehabilitación de Caminos Vecinales y Puentes, aprobado en 1998 por US\$156 millones, US\$71 millones cancelados, y en ejecución), y PN-0159 (1468/OC-PN, Mejoramiento del Corredor Integración Vial PPP, aprobado en 2003 por US\$37 millones).
- <sup>140</sup> Al primer año de concluidas las obras del PN-0022, la disminución en los costos de transporte debido a las obras de mantenimiento periódico fue del 4%; a la rehabilitación de carreteras secundarias, del 36%; y a la rehabilitación y ensanche de la Panamericana, del 20%. Resultados estimados por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) utilizando el modelo HDM.
- <sup>141</sup> El mismo PCR del PN-0022 apunta que no se le dieron al Ministerio de Obras Públicas (MOP) ni los recursos presupuestarios suficientes ni los mecanismos institucionales adecuados para implementar la reestructuración prevista.
- <sup>142</sup> PN-0032, 924/OC-PN, aprobado en 1996 por US\$33,6 millones, US\$3,5 millones cancelados, y el resto totalmente desembolsado.
- <sup>143</sup> Incremento en la producción de 10 productos exportables y 16 de ponderación intermedia; 12% de aumento de rendimiento/ha en los rubros prioritarios, y mejoramiento de los índices de productividad de los productos competitivos.
- <sup>144</sup> Los proyectos son: PN-0109 (1108/OC-PN, Apoyo a la Competitividad de los Sectores Productivos, aprobado en 1998 por US\$14,2 millones); PN-0134 (1273/OC-PN, Apoyo a la Implementación Centro Ciencia y Tecnología, aprobado en el año 2000 por US\$3,3 millones); y PN-0145 (1410/OC-PN, Programa para el Fortalecimiento de la Competitividad, aprobado en 2002, por US\$7 millones). Aunque este último no sea en un sentido estricto un proyecto de ciencia y tecnología, el programa visa promover el desarrollo de “clusters” de competitividad.
- <sup>145</sup> PN-0120, 1132/OC-PN, aprobada en 1998 por US\$2,5 millones (aún en ejecución).

## Notas Finales (continuación)

<sup>146</sup> PN0089, 1004/OC-PN, aprobado en 1997, por un monto de US\$11,2 millones totalmente desembolsado a la fecha. El objetivo de este programa fue definido como avanzar en el proceso de la integración operativa entre la programación macro-fiscal, la formulación y ejecución presupuestaria, y la administración financiera del sector público. Para alcanzar este objetivo se proponían tres subprogramas, a saber: i) fortalecimiento del análisis económico, ii) modernización de la administración tributaria, y iii) fortalecimiento de la administración financiera.

<sup>147</sup> Como es sabido, la proporción de ingresos tributarios dentro del PIB de Panamá es una de las más bajas de América Latina (sólo comparable con otros casos extremos tales como Haití, Guatemala y Paraguay). Si se tiene en cuenta además el hecho de que el País está fuertemente endeudado, que ha privatizado una buena parte de las empresas públicas, y que no cuenta con la herramienta de la emisión monetaria para cubrir en parte los gastos de la administración pública, se toma una real dimensión de la trascendencia vital que tiene en el caso Panameño la necesidad de reforzar la recaudación tributaria.

<sup>148</sup> 12,1% del producto en promedio para 1993-95; 10,9% para 2001-03.

<sup>149</sup> Debido fundamentalmente a la falta de integración de los distintos subsistemas que permitiera un funcionamiento coordinado y eficaz en la recopilación y uso de la información económica.

<sup>150</sup> Es por ello que en 2002 se aprueba una segunda operación de modernización de la gestión económica y fiscal que cuenta entre sus componentes con uno especialmente orientado a la integración y consolidación del SIAFPA (PN-0147, 1430/OC-PN, por US\$10 millones, actualmente en ejecución).

<sup>151</sup> ATN/FG 8326-RG. Evaluación de los Programas de Reforma de la Administración Financiera. Panamá, Modernización de la Gestión Económica y Fiscal II, Préstamo 1430/OC-PN. Componente del Programa: Fortalecimiento de la Administración Financiera. Quasar Consultores, Madrid, Junio de 2004.

<sup>152</sup> El PN-0066 tenía como objetivo apoyar al Gobierno de Panamá en la planificación del uso de las áreas y bienes revertidos. Salvo la constancia de la realización de los estudios contratados, no se tiene información sobre el impacto de los mismos, ni sobre de qué manera y en qué grado sus recomendaciones han sido implementadas. Según el último ISDP del proyecto (junio de 1999), *“el estudio referente a la estructuración y desarrollo institucional de la ARI fue finalizado. Los estudios del Plan General y Plan Regional también fueron finalizados (marzo de 1997) y aprobados por la Asamblea Legislativa como Ley de la Nación. El estudio del Plan Metropolitano fue finalizado, aunque su inicio se atrasó notoriamente, respecto al inicio de los otros estudios”*.

<sup>153</sup> Como la ANAM se ha integrado con el organismo nacional responsable del manejo forestal y del agua, es necesario realizar un esfuerzo de integración entre la cultura tradicional del manejo de los recursos naturales y la visión ambiental.

<sup>154</sup> 1160/OC-PN, aprobado por US\$70,4 millones.

<sup>155</sup> Como corolario de este diagnóstico, se encuentra la convicción que el proceso de liberalización y reforma económica llevaría Panamá a tener *“una economía más fuerte, más eficiente y con menores distorsiones de precios, ... [lo que] conllevará a aumentar la competitividad de la economía panameña con las deseables consecuencias de una mayor generación de empleos y la reducción de la pobreza”* GN-1975-1, p. 13.

<sup>156</sup> Niek de Jong y Rob Vos – “Reformas Económicas y la Distribución del Ingreso en Panamá”. In: Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds.) – “Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y Caribe en los Noventa”. EUDEBA, PNUD, CEPAL, Buenos Aires, 2001.

## Notas Finales (continuación)

157 *“Para corregir la pobreza estructural que impide el crecimiento equitativo y sostenido, el Banco invertiría en el sector social y en actividades generadoras de empleo focalizadas en mejorar el bienestar y el ingreso de los pobres”, CP-573, página 17. En el original: “To redress Panamanian structural poverty impeding equitable and sustained growth, the Bank would invest in social sector and employment generation activities targeted at improving the welfare and income levels of the poor”.*

158 A partir de 1993, es decir, pasados los primeros años más inmediatos de recuperación de la crisis económica de fines de los años 80, el nivel de desempleo del resto del periodo tiende a mantenerse relativamente estable alrededor del 14%. Utilizando la especificación propuesta por la “Ley de Okun” para los últimos 20 años de la economía panameña, se encontró que la tasa de desempleo se reduciría en un quinto (0.2) de un punto porcentual por cada uno por ciento (1%) de crecimiento anual del PIB total por encima de 3,9%. O sea, que el PIB total de Panamá tendría que crecer casi 9% en un año para reducir la tasa de desempleo en apenas uno por ciento. Estos resultados son significativamente inferiores a los estimados para los Estados Unidos donde un crecimiento entre 2% y 3% generaría una reducción de un punto en la tasa de desempleo. Ver por ejemplo: Arthur Okun “The Political Economy of Prosperity”, The Brookings Institution, Washington, DC, 1970.

159 Al mismo tiempo, sectores como la agricultura, donde más del 80% del empleo tiene educación primaria o menos, sufrieron un decrecimiento significativo entre 1990 y 2000. Más aún, la brecha de desempleo para los jóvenes 15 a 24 años, que se sitúa entre dos y dos veces y media el promedio global, sigue una tendencia general de empeora durante todo el periodo.

160 Ese cambio se explica principalmente por la recuperación de las actividades agrícolas y de pesca, el segundo sector más dinámico en dicho periodo después del de transporte, responsable por el 35% del empleo creado, especialmente de muy baja calificación.

161 Así como en el caso del coeficiente de Gini, el cambio en el índice de Theil también fue marginal durante el periodo.

162 Estimativa de la CEPAL usando una muestra de 18 países en América Latina y el Caribe. François Bourguignon (“The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods,” World Bank Working Paper No. 28104, 2003), usando una metodología distinta, estima que dicho valor es ligeramente superior a uno para el caso de pobreza extrema. El trabajo empieza: *“Part of the ongoing debate on poverty reduction strategies bear on the issue of the actual contribution of economic growth to poverty reduction. There is no doubt that faster economic growth is associated with faster poverty reduction. But what is the corresponding elasticity? If it is reasonably high, then poverty reductions strategies almost exclusively relying on economic growth are probably justified. If it is low, however, ambitious poverty reduction strategies might have to combine both economic growth and some kind of redistribution.”*

163 Si la elasticidad pobreza al crecimiento en Panamá durante los noventa hubiese sido uno, la pobreza global habría disminuido de 47% a 15% en lugar de 34%, es decir, la incidencia de pobreza sería actualmente inferior a un tercio de la de principios de los noventa.

164 Es importante resaltar que la pobreza extrema es bastante más sensible que la pobreza global a variaciones en la desigualdad: debido a los altos niveles de desigualdades existentes en Panamá, cambios marginales en la distribución del ingreso pueden reducir el impacto positivo que pudiera tener el crecimiento de la economía sobre los más pobres.

165 Así, era *“necesaria una mayor eficiencia y focalización del gasto social y cambios profundos en el sistema de asignación de recursos e instituciones a cargo de la política social”*, CP-1136, Resumen Ejecutivo.

166 El Banco ha aprobado 7 proyectos entre 1993 y 2003 relacionados al objetivo de promover el desarrollo humano por un total de aproximadamente US\$276 millones, y un Programa Nacional

## Notas Finales (continuación)

- de Administración de Tierras (PN-0148, 1427/OC-PN, aprobado en 2002 por US\$27 millones). Apenas dos de esos proyectos (PN-0029, 803/OC-PN, Programa de Salud, aprobado en 1993 por US\$42 millones, y PN-0054, 854/OC-PN, 855/OC-PN, Programa de Inversión Social, aprobado en 1994 por US\$30 millones), están concluidos. Los demás proyectos son: PN-0082, 949/OC-PN, Programa de Vivienda, aprobado en 1996 por US\$26,4 millones, con US\$12,2 millones cancelados; PN-0111, 1226/OC-PN, Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario, aprobado en 1999 por US\$48,9 millones, con US\$14,1 millones cancelados; PN-0069, 1013/OC-PN, Programa de Educación, aprobado en 1997 por US\$58,1 millones; PN-0076, 1350/OC-PN, Transformación Institucional del Sector Salud, aprobado en 2001 por US\$35 millones; y PN-0144, 1476/OC-PN, Pobreza Urbana de la Ciudad de Colón, Aprobado en 2003 por US\$8,5 millones. Después del objetivo de reforma económica y competitividad, ese ha sido el objetivo programático para el cual el Banco ha aprobado más recursos.
- <sup>167</sup> Debido al cambio en la base de cálculo del PIB ocurrida a partir de 1996, los datos no son estrictamente comparables entre los dos periodos.
- <sup>168</sup> El gasto real aumenta en aproximadamente 78% comparándose 1999 a 1991. Se debe notar también que, después de alcanzar 98% del gasto social total en 1990, los gastos corrientes se reducen en los dos años siguientes y se mantienen entre 90% y 92% del gasto social total durante lo restante de esa década.
- <sup>169</sup> Para el cálculo de la incidencia del gasto social se utilizaron los datos de Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1997. El gasto social total estimado se compone de los gastos en salud, educación, seguridad social y programas de alimentación para niños menores de 5 años.
- <sup>170</sup> No se tiene información sobre la distribución del gasto público en salud entre los diferentes niveles de atención y su incidencia sobre los diferentes grupos de ingreso.
- <sup>171</sup> En particular se nota que mientras el gasto total del gobierno en educación en 1999 es en términos reales 82% superior a los gastos de 1991, en lo que se refiere a la educación primaria esa diferencia es de 52%.
- <sup>172</sup> En lo que se refiere a los gastos públicos en los diferentes niveles de educación, se nota claramente un patrón redistributivo en el gasto en educación primaria, un sesgo “pro clase media” en el gasto en secundaria, y regresividad en el gasto en educación superior (Gráfico A-5.13).
- <sup>173</sup> Datos de la Encuesta de Niveles de Vida de 2000, citados por el Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2002.
- <sup>174</sup> Los objetivos de desarrollo propuestos en el documento de préstamo son: *“Mejorar la eficiencia externa (o relevancia), la eficiencia interna y las posibilidades de acceso a la educación desde el nivel preescolar hasta el grado 12”*. Los objetivos específicos eran revisar el programa de educación primaria; mejorar la tasa de retención de los alumnos; asegurar la disponibilidad de libros de texto; centralizarse en los problemas de nutrición y de la vista; y disponer de un programa para evaluar el rendimiento y los conocimientos adquiridos y la evaluación de establecimientos.
- <sup>175</sup> PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2002.
- <sup>176</sup> Desafortunadamente, los indicadores propuestos en el PN-0029 no solamente son de “outputs”, y no de “outcomes”, sino que además tienden a presentar dificultades para su medición.<sup>176</sup> Mas aún, el documento de préstamo establecía varias instancias de evaluación que, o bien no fueron cumplidas o resultaron de utilidad limitada: *“la ausencia de una línea de base se convirtió en una limitación real para la evaluación intermedia ... la ausencia de un marco lógico también hará difícil plantear en el futuro una evaluación de impacto”* (PCR, p. 17).
- <sup>177</sup> Al respecto, el propio PCR menciona: *“limitó posteriormente el cumplimiento de metas importantes como lo es, entre otras, la integración regional de los servicios de salud”*.

## Notas Finales (continuación)

- 178 Casi todos los países de la región tienen algún tipo de Fondo de Inversión Social, y existe ya un acervo de conocimientos proveniente de las diferentes experiencias en la región. En general, tal como lo establece el Banco Mundial en su reporte “Social Funds: Assessing Effectiveness” realizado por OED en 2002, los programas tipo FIS *“han sido sumamente eficaces para suministrar infraestructura en pequeña escala, pero no lo han sido tanto para lograr mejoras apreciables y duraderas en los resultados y en el bienestar de la población”*.
- 179 Según el informe de evaluación realizado a finales de 1996 para el primer programa FIS, sobre la base de una muestra de proyectos tanto ejecutados como aprobados pero no ejecutados, se encontraron los siguientes resultados: (i) aunque, en términos técnicos las obras de infraestructuras se consideraron adecuadas y en su mayoría coincidían con las principales prioridades de las comunidades, los costos presupuestados estaban sobrestimados; (ii) las comunidades no estaban involucradas sistemáticamente en todas las fases del ciclo del proyecto; (iii) los proyectos viales, que absorbieron casi un 40%, lo cual no estaba previsto inicialmente, no definían claramente los beneficiarios; (iv) el potencial de pérdida de los proyectos por falta de mantenimiento era alto, especialmente en los proyectos viales; (v) dada la complejidad de los proyectos de caminos, se tendía a transformar un solo proyecto en varios, camino, puente, etc., para así cumplir con el tope del costo por proyecto; y (vi) aunque las municipalidades eran identificadas inicialmente en base a la clasificación de pobreza del Censo de 1990, las condiciones de vida de las potenciales comunidades beneficiarias no eran verificadas durante las visitas de promoción o inspección.
- 180 Es interesante notar que estos resultados son obtenidos utilizándose una metodología más rigurosa (de “clusters”) que lleva en consideración los criterios para participación en el FIS. Otras metodologías indican aumento de la pobreza en las áreas cubiertas por el FIS, si comparadas a otras áreas no servidas por el programa.
- 181 Para el FIS II, existe un informe de evaluación concurrente de 2003 al 50% de la ejecución de proyecto. Sin embargo, la evaluación se basa en una muestra de 35 proyectos, esta se limita a describir la experiencia con los proyectos en el ámbito de la participación comunitaria y de la calidad de los materiales usados para la construcción, además de calificaciones cualitativas de los proyectos por parte de las comunidades y descripciones generales de los beneficios de los proyectos.
- 182 Estas últimas reformas, que podrían denominarse de “segunda generación”, estuvieron enfocadas en la modernización, fortalecimiento institucional, y mejora de la capacidad de gestión del Estado.
- 183 Es evidente que esta conclusión asume que el tiempo de preparación sea una adecuada “proxy” para la calidad del proceso de preparación.
- 184 GN-1975-1, p. 13.
- 185 No se observa una reducción en la plantilla del Gobierno Central a lo largo de todo el periodo 1995-2003.
- 186 Niek de Jong y Rob Vos – “Reformas Económicas y la Distribución del Ingreso en Panamá”. In: Enrique Ganuza, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor y Rob Vos (eds.) – “Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y Caribe en los Noventa”. EUDEBA, PNUD, CEPAL, Buenos Aires, 2001.
- 187 No es fácil minimizar el “trade-off” entre ejecuciones más rápidas y costos administrativos más bajos. Las unidades ejecutoras externas que buscan “by pass” las trabas burocráticas y/o la limitada capacidad institucional existente en el país, y así mejorar la ejecución de los proyectos, son un ejemplo común de la estrategia utilizada por el Banco en sus proyectos que tiene implicaciones sobre el costo administrativo. Sin embargo, los muy elevados costos administrativos encontrados por esta evaluación en algunos casos, la variabilidad de los mismos,

## Notas Finales (continuación)

así como el ejemplo de las mejores prácticas desarrolladas para la ejecución del PN-0022, constituyen motivos importantes que refuerzan esta recomendación.