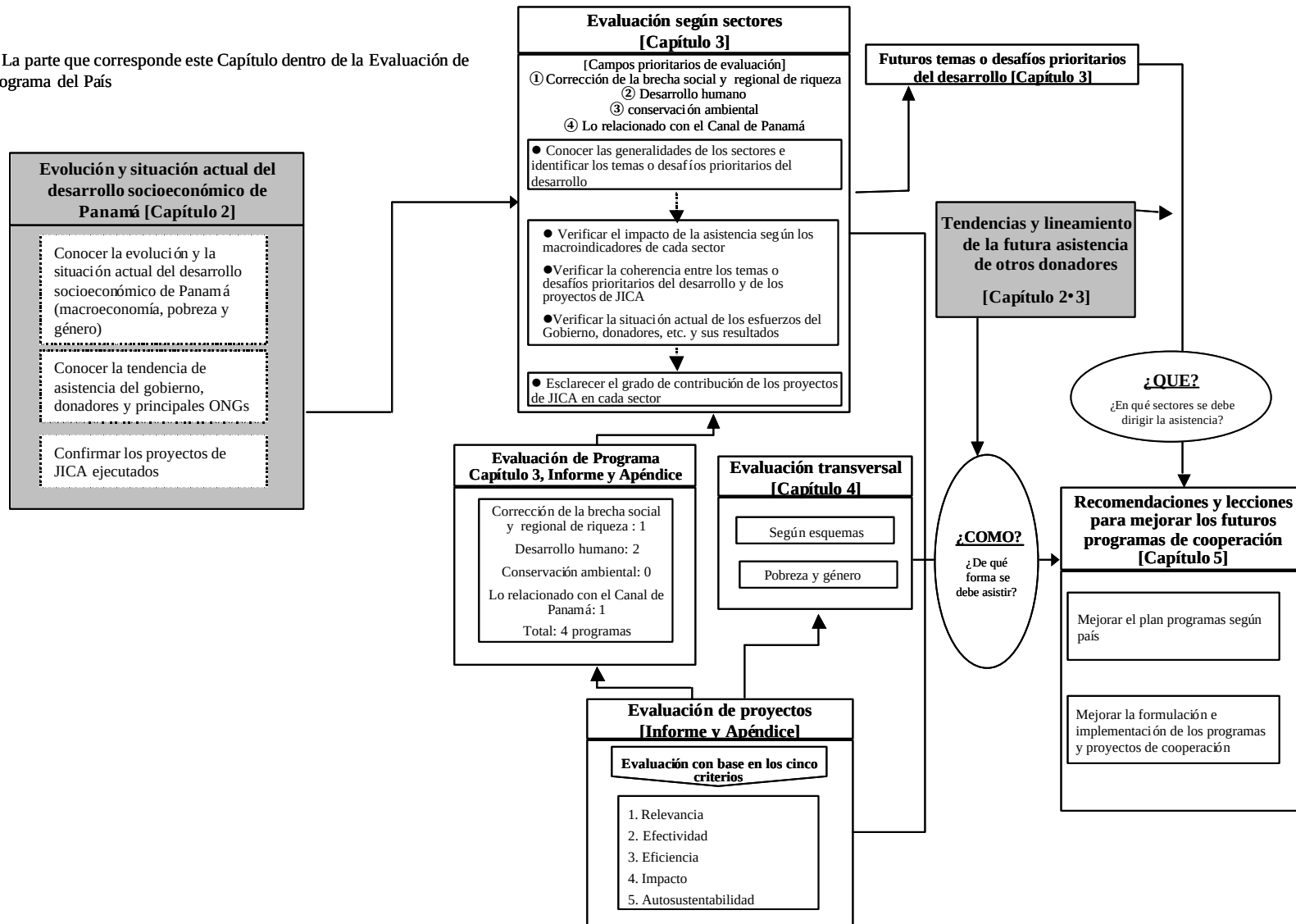


Capítulo 2

■ La parte que corresponde este Capítulo dentro de la Evaluación de Programa del País



Capítulo 2 Evolución y Situación Actual del Desarrollo Socioeconómico en Panamá

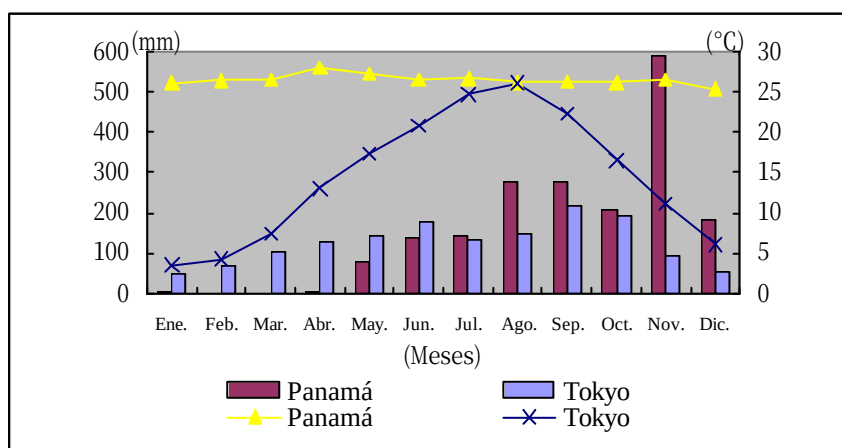
1. Análisis social y macroeconómico

1.1 Generalidades de Panamá¹

(1) Naturaleza

Panamá se sitúa en el tramo más angosto del continente americano. Casi todo el territorio está constituido por montañas y lomas. Atraviesan los sistemas montañosos desde la frontera con Costa Rica en el oeste, hasta la frontera con Colombia en el este. La superficie total es de 77.082km². El país es atravesado por el Canal de Panamá ubicado en el tramo más angosto del istmo, desde la Ciudad de Panamá en el Pacífico hasta Colón. Este canal constituye una vía marítima de importancia mundial. El clima es subtropical al ubicarse en la cercanía de la Línea del Ecuador, con temperaturas y humedades altas a lo largo del año.

Figura 2.1-1: Precipitaciones y temperaturas



Fuente: Preparado con base en los datos de
“World Climate” (<http://www.worldclimate.com/climate>)

¹ El presente apartado fue preparado con base en las informaciones tomadas principalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón – Datos según Áreas (mayo de 2001), CIA World Fact book 2001 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>), Background Note: Panama” Febrero 2002, The US Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2030.htm>), que fueron integradas con las informaciones recopiladas y verificadas por el presente Equipo de Estudio. Para otros datos y estadísticas cuya fuente se especifica oportunamente, o los datos y estadísticas tomadas de otras fuentes, véase las notas al pie de la página.

(2) Sociedad y población

Según las estimaciones de julio de 2001, Panamá cuenta con una población de 2,85 millones de habitantes. Un 65% de la población es mestiza, 13% es étnicamente negra, 11% es étnicamente blanca y el 10% es indígena. El idioma oficial es el español. Además, la influencia de EE.UU. es fuerte en la cercanía del Canal de Panamá, y los inmigrantes de las islas de India Occidental utilizan el inglés. Casi el 85% de la población es católica, y el 15% es protestante².

(3) Política

La política interna panameña es muy fluctuante desde que el presidente Torrijos, que había ejercido un control pleno del Estado después del golpe de Estado de 1968, falleció en un accidente aéreo en 1981. A pesar de que el poder ha sido transferido al gobierno civil en 1978, las críticas internas y externas por las políticas económicas y la oposición con la fuerza militar no permitieron que se asentara un gobierno estable. En junio de 1987 se produjo un fuerte movimiento contra el gobierno a raíz de las denuncias internas del alto oficial militar. El presidente Erik Arturo del Valle fue destituido y sustituido por Solís Palma en 1988. En septiembre de 1989 el general Manuel Antonio Noriega fundó el Gobierno Provisional anulando los resultados de las elecciones presidenciales celebrada en mayo del mismo año, con lo que se intensificó hostilidad entre Panamá y EE.UU. En diciembre del mismo año, el presidente estadounidense Bush ejecutó la intervención militar en Panamá con la justificación de garantizar la seguridad del Canal de Panamá y de los nacionales estadounidenses y de recuperar la democracia en Panamá. Como consecuencia, Guillermo Endara que había sido electo en mayo del mismo año asumió el poder, y el general Noriega fue detenido por la fuerza estadounidense. Posteriormente, se celebraron dos elecciones presidenciales democráticas, una en 1994 en la que triunfó Ernesto Pérez Balladares, y en 1999 asumió el poder la primera presidenta en la historia de Panamá, la Sra. Mireya Moscoso. El Canal fue entregado a Panamá el último día de diciembre de 1999, conforme el Tratado Torrijos y Carter³. En cuanto a las políticas de relaciones exteriores, Panamá mantiene un fuerte vínculo amistoso con EE.UU., a la par de mostrar la intención de reforzar la relación con los países de la región, Europa Occidental y de Asia⁴.

² CIA World Fact Book 2001

³ El tratado firmado entre Panamá y EE.UU. en 1978 consiste en eliminar la soberanía estadounidense en la Zona del Canal por el tiempo ilimitado y devolver el Canal a Panamá el 31 de diciembre de 1999.

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón – Datos según Áreas (Pág. Web: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/panama/data.html>)

(4) Economía nacional (para los detalles, véase el Apartado 1.2 “Análisis social y macroeconómico”)

La economía panameña se caracteriza por ser altamente dependiente del sector terciario porque éste predomina frente a los sectores primario y secundario. El sector terciario ocupa aproximadamente 80% del PIB nacional, e incluyen la operación del Canal de Panamá, operaciones bancarias, seguro y la Zona Libre de Colón que es la segunda zona franca más importante en el mundo por su magnitud⁵. Sin embargo, por otro lado, la presencia de estos elementos hace que la economía nacional sea sumamente susceptible a las fluctuaciones de la economía mundial, sobre todo estadounidense y latinoamericana. A raíz de la inestabilidad política desde 1987, y a las sanciones económicas aplicadas por EE.UU., la economía panameña sufrió una seria crisis, hasta verse estancada en los primeros años de la década de los ‘90. Sin embargo, a través de los esfuerzos por privatizar las empresas públicas y reformar el comercio, la macroeconomía se viene recuperando a un ritmo constante. La economía nacional es muy dinámica en los últimos años, y al mismo tiempo se caracteriza por la inflación controlada por la circulación del dólar como la moneda de curso legal.

El crecimiento real del PIB bajó del 4,4% en 1998 al 2,3% en 2000, lo cual se debió a la recesión en la Zona Libre de Colón derivada del estancamiento de los otros países socios del comercio exterior, y a la proliferación de enfermedades de peces y a la sequía que afectaron la producción pesquera y agrícola⁶. Entre los desafíos del actual gobierno de la presidenta Moscoso, se menciona el uso efectivo de los extensos terrenos de la antigua base militar estadounidense que han sido devueltos al país en 1999. Además, Panamá es conocido como uno de los países que adolecen de la distribución desequilibrada de las rentas; el coeficiente de Gini⁷ de la renta en 1997 ha sido de 60, lo cual indica que Panamá es uno de los países donde la repartición de la renta es menos equitativa en Centro y Sudamérica⁸.

⁵ The US Department of State, “Background Note: Panama” Enero de 2000

⁶ The US Department of State, “Background Note: Panama” Enero de 2000

⁷ Es el indicador para medir la desigualdad de la distribución de ingresos. Cuanto más alto sea el coeficiente, más desigual es la distribución de ingresos. Kokusai Kaihatsu Journal, “Glosario de Cooperación Intrenacional”, agosto de 1998, pág.78

⁸ El Banco Mundial, “Memoria del Presidente del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo y de los Directores Ejecutivos de la Corporación Financiera internacional, sobre la Estrategia de Asistencia del Grupo del Banco Mundial para la República de Panamá”, 1998

Cuadro 2.1-1: Principales indicadores económicos de Panamá

(Nota: Los datos son de 1998, con excepción de los que se especifican para cada caso)

1. Principales industrias	Sector terciario (ocupa el 80,1% del PIB, y el 60,4% de la población laboral) ('97, CEPAL)
2. PIB	US\$ 8.700 millones
3. PNB por habitante	US\$ 2.509
4. Tasa de crecimiento económico	3,9%
5. Tasa de la suba de los precios al consumidor	0,6%
6. Tasa de desempleo	11,2%
7. Total del comercio exterior	(1) Exportación: US\$ 635 millones (FOB) (2) Importación: 7.691 millones (CIF)
8. Principales productos de exportación e importación (2000)	(1) Exportación: banano, camarones, indumento, carne e pescado, azúcar (2) Importación: Maquinarias, equipos de transporte, productos químicos
9. Principales países de importación y exportación ('98, Ministerio de Economía y Finanzas)	(1) Exportación: EE.UU., Europa, Centro y Sudamérica (2) Importación: EE.UU., Centro y Sudamérica, Japón
10. Tipo de cambio	US\$ 1 = 1 balboas
11. Deuda externa	US\$ 5.190 millones (2000, Banco Ministerio de Economía y Finanzas)

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón – Datos según Áreas “República de Panamá”

(5) Relación con los países vecinos

Actualmente, Centro y Sudamérica están en un fuerte proceso de cooperación e integración regional política y económica. El Grupo Río constituido por 18 países principales de Centro y Sudamérica, la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM) integrado por 14 países del Caribe, y la Organización de los Estados Americanos (OAS) donde participan EE.UU., Canadá y los 33 países de Centroamérica ofrecen un espacio de intercambio de opiniones sobre la contribución a la democratización latinoamericana, proceso de integración económica, reducción y control de la fuerza militar, etc. tomando las acciones ambiciosas para solucionar los diferentes problemas de la región. Así también se ha fortalecido el diálogo con los países extrarregionales⁹. Panamá también forma parte activa en las juntas de Centroamérica: es miembro fundador de la Unión de los Países Exportadoras del Banano, y también miembro del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). En 1994 se asoció a la Conjunta Centroamericana –USA (CONCAUSA) que fomenta el desarrollo económico de la región centroamericana.

En la reunión cumbre de los Estados Americanos celebrada en diciembre de 1994, se ha alcanzado el consenso de formar el Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA) antes de 2005 con participación de los países de los continentes norte, centro y sudamericanos y de la

⁹ AOD del Japón – Pág. Web del Ministerio de Relaciones Exteriores

región del Caribe. Desde que fue creada la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en los años '60, múltiples modalidades de integración subregional¹⁰ han sido formadas en las Américas, y los acuerdos alcanzados en FTAA han propiciado las condiciones para materializar un área de libre comercio que comprende todos los continentes americanos integrando los cinco acuerdos existentes, que son NAFTA, ANCOM, CACM, CARICOM y MERCOSUR.

1.2 Análisis macroeconómico

Aquí, se analizarán la evolución y la situación actual del desarrollo económico panameño con base en los indicadores macroeconómicos, a fin de contar con las informaciones que sirvan de base para la identificación de los sectores prioritarios del desarrollo, así como para la formulación de las recomendaciones para los futuros proyectos de cooperación.

Cuadro 2.1-2: Tasa de crecimiento, incremento de ingresos por habitante

	1980-90	1990-00	1999	2000	2001*
PIB	0,5	4,1	3,0	2,7	3,5
PIB por habitante	-1,6	2,3	1,2	1,0	—
Exportación	-0,9	0,5	6,7	5,8	—

Fuente: Banco Mundial “de un vistazo” (Sep. 2001)

*: Las cifras son predicciones

En el Cuadro 2.1-2 se presenta la evolución de las tasas de crecimiento de PIB nacional y por habitante, así como el crecimiento de las exportaciones en los últimos 20 años. La economía panameña había sufrido un serio deterioro por la inestabilidad política desde 1987 y por las sanciones económicas aplicadas por EE.UU. Sin embargo, después de que los militares entregaron el poder al sector civil en 1990, logró recuperar el PIB nacional y por habitante. En comparación con la década de los '80, el PIB subió de 0,5% a 4,1% y el PIB por habitante de -1,6% a 2,3% en los años '90. Al mismo tiempo, las exportaciones crecieron también desde -0,9% a 0,5%.

La economía panameña es altamente dependiente de la Zona Libre de Colón. La economía

¹⁰ Después de la década de los '90, se intensificó el proceso de integración económica en la región centro y sudamericana. Actualmente, existen más de veinte grupos económicos regionales, incluyendo los que están en proceso de negociación. Los más representativos son: MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), G3 (México, Venezuela y Colombia), Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), CACM (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica) y CARICOM (14 países y una región incluyendo Trinidad y Tobago, Jamaica, Guayana y Barbados).

sufrió un estancamiento en los años 1995 y 1996 debido al estancamiento de la Zona Libre y de las rentas del sector de construcción. Sin embargo, al recuperarse estos sectores en 1997, la economía volvió a crecer. En 1999, la renta de la Zona Libre cayó nuevamente por la recesión de la economía latinoamericana. Sin embargo, aún así ha podido mantener el crecimiento económico del orden de 3% gracias al crecimiento del sector financiero y de construcción. Sin embargo, el crecimiento económico actualmente muestra una tendencia de estancamiento, puesto que el crecimiento del PIB en 2000 fue de 2,7% y en 2001 de 0,3%. Se ha indicado que esta situación se debe a que, mientras que los sectores de puertos, comunicación y exportación siguen prosperando, los sectores de manufactura y de construcción están experimentando una reducción de demanda. También en el caso del Canal de Panamá, el crecimiento en 2001 fue negativo con -1,4%¹¹.

Cuadro 2.1-3: Comparación de niveles de ingreso con otros países de Centro y Sudamérica

	Panamá (nivel de ingreso mediano alto)	Centro y Sudamérica	México (Nivel de ingreso mediano alto)	Costa Rica (Nivel de ingreso mediano alto)	Honduras (Nivel de ingreso mediano bajo)
2000					
Población (en millones de habitantes)	2,9	516	98,0	3,7	6,5
INB (método Atlas, en US\$ 1.000 millones)	9,3	1.895	497,0	14,5	5,5
INB por habitante (método Atlas, US\$)	3.260	3.680	5.070	3.970	850
PPP (método Atlas, en US\$ 1.000 millones) ^{*1}	16	3.624	861	30	15
Tasa de incremento anual medio ('94 – '00)					
Población (%)	1,7	1,6	1,5	1,9	2,8
población laboral (%)	2,5	2,3	2,5	2,4	3,7
% de población por debajo de la línea de pobreza (%)^{*2}	10,3	—	12,2	6,9	40,5

Fuente: El Cuadro fue preparado tomando los datos del Banco Mundial – “de un vistazo” (Sep. 2001), Indicadores de Desarrollo Mundial

*1: Preparado con datos de Indicadores de Desarrollo Mundial 2002

*2: El “% de población por debajo de la línea de pobreza” corresponde a la población que vive con menos de un determinado nivel de gastos por día (línea de pobreza). El estándar se define en

US\$1/día de 1993. Aquí se tomaron los datos más recientes disponibles entre 1983-1999. PNUD, Informe del Desarrollo Humano, 2001.*

En el Cuadro 2.1-3 se presenta la tasa de crecimiento de la población, INB y su respectiva tasa de crecimiento en Panamá haciendo una comparación con los países de Centro y Sudamérica. Panamá es considerado como un país con nivel de ingreso relativamente alto, y el INB por

¹¹ De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, marzo de 2002.

habitante es de US\$ 3.260US. Sin embargo este nivel está por debajo del promedio de Centro y Sudamérica¹². La tasa de crecimiento de la población y de la población laboral es de 1,7% y de 2,5% respectivamente, que es comparable con los de otros países de Centro y Sudamérica, o de México que también es categorizado como el país de nivel de ingreso relativamente alto.

En el Cuadro 2.1-4 se hace una comparación.

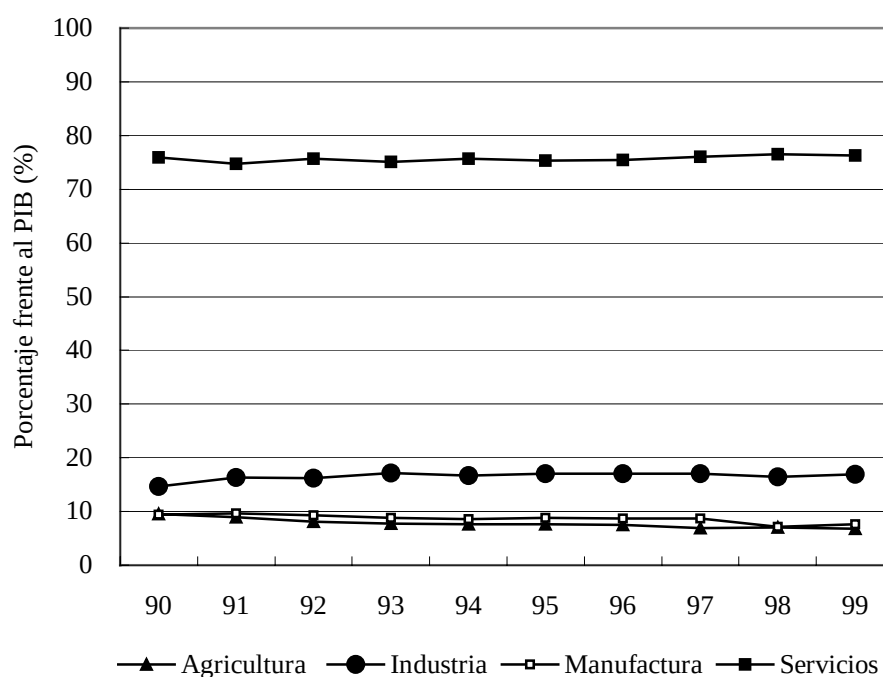


Figura 2.1-2: Evolución de la participación de cada sector en el PIB

Fuente: Banco Mundial – “de un vistazo” (Sep. 2001),

*Nota: La manufactura es un sub-sector de la industria.
En esta figura se indicó su porcentaje a modo de referencia.

En la Figura 2.1-2 se muestra la participación de cada sector en el PIB. El sector terciario ocupa un porcentaje sumamente elevado en comparación con los sectores primario y secundario, lo cual demuestra la alta dependencia de la economía nacional sobre el sector terciario. En particular, presenta un alto grado de desarrollo de los servicios relacionados con el comercio intermedio, la Zona Libre de Colón, y el Centro Bancario Internacional. Estas actividades

¹² Panamá se clasifica en un país de nivel de ingreso relativamente alto según la clasificación de ingreso mundial. Sin embargo, el INB por habitante es el más bajo entre los 15 países centro y sudamericanos de la misma categoría, y es apenas poco más alto que un tercio de Antigua y Barbuda que se sitúa en el primer lugar. Por otro lado, en Centro y Sudamérica existen cinco países con nivel de ingreso alto, por lo que al comparar el nivel de Panamá con el promedio de Centro y Sudamérica, resulta ser más bajo que el promedio, aunque esté

sustentan la economía nacional, y contribuye sustancialmente en el comercio centro y sudamericano, pero al mismo tiempo son muy susceptibles a las fluctuaciones de la economía mundial, en particular, norteamericana y de los países regionales. En resumen, el sistema económico panameño es fácilmente influenciada por la economía internacional.

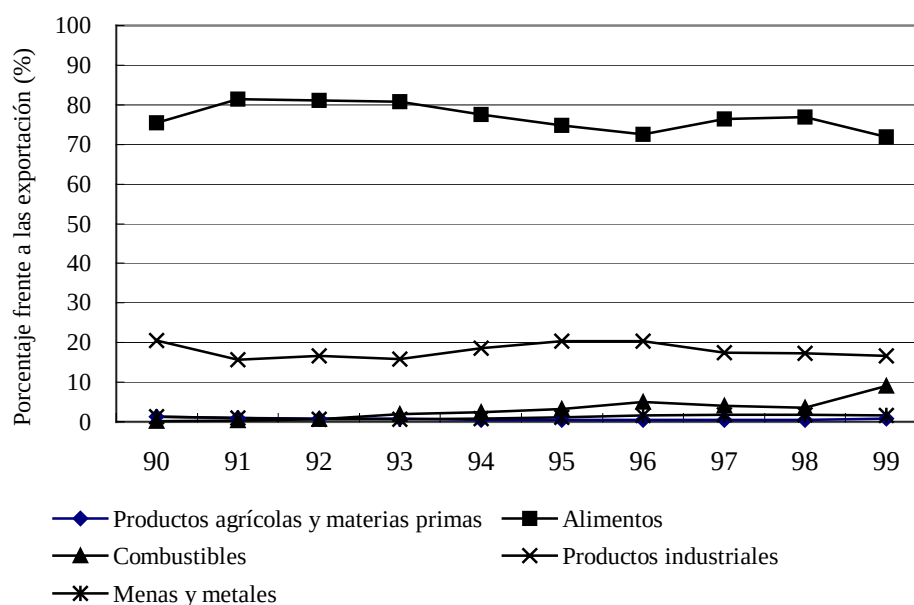


Figura 2.1-3: Evolución de la participación de cada sector en el monto de exportación

Fuente: Indicador de Desarrollo Mundial 2001

En la Figura 2.1-3 se muestra la participación de cada sector en las exportaciones de productos panameños. Los alimentos representan entre 70 y 80% del total, y le siguen los productos industriales con orden de 20%. El porcentaje de los combustibles, menas y metales continúa siendo bajo. Esta distribución porcentual se mantiene casi constante desde los '90 hasta la fecha, con excepción de los combustibles que han experimentado un crecimiento sustancial en 1999. Los principales productos de exportación incluyen el banano, camarón, indumentaria, carne de pescado y azúcar. El comercio exterior se caracteriza por alta dependencia a EE.UU.

**Cuadro 2.1-4: Estructura económica (estructura de gastos,
balance de recursos y balance de pagos)**

	1980	1990	1999	2000
Balance de pagos (en millones de US\$)				
PIB	3.800	5.300	9.600	9.900
Exportación	—	2.042	3.161	3.278
Importación	—	1.796	3.963	3.850
Balance de recursos	—	245	-801	-572
Ingreso neto	—	-262	-741	-521
Cuenta de transferencia	—	219	164	166
Balance de cuenta corriente	—	202	-1.378	-927
Balance de capital	—	251	1.319	870
Variación de reserva internacional	—	-453	59	57
Reserva internacional	—	344	825	891
Balance de recursos (frente a PIB %)				
1. Gastos de consumidor	51,9	60,4	60,3	60,7
2. Gastos corrientes del Estado	17,6	18,1	15,6	14,8
3. Ahorro total interno = PIB 100 – (1) – (2)	30,5	21,4	24,2	24,4
4. Tasa de ahorro nacional	20,6	20,1	18,1	20,9
5. Tasa de inversión bruta nacional	28,1	16,8	32,5	30,2
6. Exportación	50,7	38,4	33,1	33,1
7. Importación	48,3	33,8	41,5	38,8
8. Balance de recursos = (6) – (7) = (3) – (5)	2,4	4,6	-8,3	-5,8
9. Balance de la cuenta corriente	—	3,8	-14,4	-9,4
(Tasa de crecimiento media anual)	1980-1990	1990-2000	1999	2000
PIB	0,5	4,1	3,0	2,7
Gastos del consumidor	2,1	3,8	-1,9	4,4
Gastos corrientes del Estado	1,2	2,1	-2,0	-2,1
Inversión total nacional	-8,9	11,2	12,6	-4,5
Exportación	-0,9	0,5	6,7	5,8
Importación	-2,4	4,5	5,2	-0,8

Fuente : Preparado con base en las informaciones tomadas del Banco Mundial “De un vistazo” (Sep. 2001)

En el Cuadro 2.1-4 se muestran el balance de pagos y el balance de recursos de Panamá. La tasa de inversión nacional bruta ha bajado desde 28,1% de la década de los '80 hasta 16,8% en los '90, para volver a crecer hasta más de 30% en 2000. La tasa de ahorro total nacional que sustenta las inversiones es constante manteniendo el orden del 20%. Sin embargo, no ha habido crecimiento sustancial en estos últimos 20 años, por lo que los recursos de inversión en Panamá provienen en mayor parte del extranjero. Desde la segunda mitad de los años '90 hasta la fecha se mantiene el exceso de importaciones frente a exportaciones, tanto es así que en los años 1999 y 2000, el balance de recursos ha tenido un crecimiento negativo de -8,3% y -5,8%, respectivamente.

Cuadro 2.1-5: Estabilidad macroeconómica

	1980	1990	1999	2000
Tasa de crecimiento medio anual de PIB (%)	0,5	4,1	3,0	2,7
Deflactor PIB (% anual)	33,7	0,6	—0,7	1,0
Balance financiero (frente PIB %)	—	—5,0	1,2	1,6
Balance de cuenta corriente (frente a PIB, %)	—	3,8	—14,4	—9,4
Reserva internacional (en millones de US\$)	—	344	825	891
Tipo de cambio (1990 = 100)	1,0	1,0	1,0	1,0

Fuente: Preparado con base en las informaciones del “Indicador del desarrollo mundial, 2001”

En el Cuadro 2.1-5 se presentan los indicadores de estabilidad de la macroeconomía panameña. La economía nacional mantiene un ritmo constante de crecimiento en los últimos años, y la inflación es controlada debido a que los billetes y monedas estadounidenses se utilizan como moneda de curso legal en el mercado desde la independencia. Pese a que los precios del petróleo están subiendo desde marzo de 1999, incremento del índice de precios al consumidor es sólo de 1,5% como promedio anual. El balance fiscal es sano y viene arrojando superávit desde 1999.

Cuadro 2.1-6: Deudas externas y flujo de recursos

	1980	1990	1999	2000
(En millones de US\$)				
Saldo total de deudas externas	2.855	5.361	6.837	7.056
Total deudas Vs. % en PIB (%)	74,9	100,9	71,5	71,2
Pago total de capital e interés	456	345	741	929
Frente a la exportación (%)	—	10,8	15,6*	18,9
Componentes del flujo de patrimonio líquido				
Donación sector público	6	126	3	2
Deuda sector público	78	—39	4	—11
Deuda sector privado	123	—5	597	344
Inversión extranjera	—47	132	517	393

1999	Panamá	Centro y Sudamérica	Países de bajo nivel de ingreso	Países de nivel de ingreso relativamente bajo
Total deudas externas/PIB (%)	71,5	—	—	—
Total pago de capital e interés / exportación (%)	8,7*	41,6	27,3	15,7
Deudas de corto plazo/total deudas(%)	6,5	14,8	18,0	16,5

Fuente: Preparado con base a las informaciones del Banco Mundial “De un vistazo” (Sep. 2001), Indicador del desarrollo mundial 2001.

* Los datos son diferentes en “Indicador del desarrollo mundial 2001” y en el Banco Mundial “De un vistazo” (Sep. 2001).

En el Cuadro 2.1-6 se muestran los datos relacionados con las deudas externas, suma de las deudas y el flujo de recursos en Panamá. El saldo de las deudas externas ha incrementado sustancialmente entre las décadas de los '80 y '90, y esta tendencia se mantiene hasta la fecha. La suma de las deudas frente al PIB ha superado 100% en 1990, pero se ha mantenido en el orden del 70% en los últimos años. El incremento progresivo del total del pago de capital e interés frente a las exportaciones se debe al incremento acelerado de las deudas externas y al estancamiento de las exportaciones. Sin embargo, este indicador es inferior al promedio de los países de Centro y Sudamérica (de 41,6%), o del promedio de los países de ingreso relativamente alto (27,3%). La estructura del flujo del patrimonio líquido es altamente dependiente a las deudas privadas y a las inversiones extranjeras en los últimos años.

1.3 Temas transversales del desarrollo: Análisis de género¹³

En este apartado se analizará la situación de género, desde el punto de vista económico, educativo, de salud, etc.

De acuerdo con el Censo de 2000, la población panameña se desglosa en 1.432.566 hombres (50,5%) y 1.406.611 mujeres (49,5%)¹⁴. En cuanto al empleo, como se muestra en los siguientes dos cuadros, la tasa de desempleo de las mujeres y la diferencia con los hombres en los diez años entre 1985 y 1995 se mantuvo casi constante. Frecuentemente las mujeres son menos remuneradas que los hombres aunque ambos realicen el mismo trabajo. Por lo tanto, en este Estudio se ha detectado la falta de equidad en dos aspectos: las oportunidades de trabajo y la remuneración del trabajo de la mujer¹⁵. Este problema reviste suma importancia si se toma en cuenta que las mujeres representan más del 50% de la población laboral total.

¹³ Este apartado ha sido preparado con base al informe entregado por los consultores locales contratados para este Estudio.

¹⁴ Contraloría General de la República, Dirección de Estadísticas y Censos, 1999

¹⁵ Estudio sobre las Condiciones Socioeconómicas de los Hogares Panameños, 1997 del Ministerio de Economía y Finanzas. De acuerdo con este Estudio, el desempleo de las mujeres es particularmente serio para aquellas que tiene el mínimo nivel académico y que buscan un trabajo que no requieran de educación ni de título con una remuneración entre US\$ 125 y 250,.

Cuadro 2.1-7: Evolución de la población laboral

	1985		1995	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Población económicamente activa	227.143	488.081	350.041	657.841
Población económicamente no activa	410.510	131.028	472.768	151.705
Total	637.653	619.109	822.809	809.546

Fuente: Porcentaje de Avance hacia la equidad entre hombres y mujeres, 1999

Cuadro 2.1-8: Desglose de la población laboral

	1985		1995	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Población ocupada	185.196	441.777	279.550	587.106
Población no ocupada	41.947	46.304	70.491	70.733
Total	227.143	488.081	350.041	657.841

Fuente: Porcentaje de Avance hacia la equidad entre hombres y mujeres, 1999

Cuadro 2.1-9: Población ocupada según sectores y género

Sectores	1991				1998			
	Mujeres	Hombres	Total	%	Mujeres	Hombres	Total	%
Agricultura	6.182	185.618	191.800	26,64	5.811	160.491	166.302	17,76
Minería	67	662	729	0,10	99	688	787	0,08
Industria	21.567	47.767	69.334	9,63	29.110	63.100	92.210	9,85
Electricidad	1.754	7.028	8.782	1,22	2.474	6.614	9.088	0,97
Construcción	435	22.953	23.388	3,25	1.545	65.628	67.173	7,17
Comercio	51.942	91.031	142.973	19,85	81.937	129.735	211.672	22,60
Transporte	6.648	42.991	49.675	6,90	8.067	55.243	63.310	6,76
Finanzas	12.478	17.554	30.032	4,17	23.797	34.402	58.199	6,21
Servicio	123.553	79.247	202.800	28,16	159.340	108.394	267.734	28,59
Otros	212	375	587	0,08	-----	-----	-----	-----

Fuente: Estudio del Hogar, 1991 y 1998 procesado por SIAL/OIT

El Cuadro 2.1-9 anterior representa la variación de la población ocupada según género y sectores. En cuanto a las mujeres, no ha habido grandes cambios en los sectores de agricultura, minería e industria y electricidad. Sin embargo, en los sectores financiero, comercial y de servicios se percibe el incremento porque estas ocupaciones son consideradas como apropiadas para las mujeres.

En cuanto a la educación, las tasas de alfabetización y de escolarización de Panamá supera el promedio de los países en vías de desarrollo y de los países menos desarrollados, tal como se

puede observar en el Cuadro 2.1-10 “Índice del desarrollo humano (HDI), Índice del desarrollo relacionado con el género (GDI), Medición del empoderamiento del género (GEM)”. También son relativamente más altas que el promedio de los países de Centro y Sudamérica (no obstante, la tasa de escolarización es similar al promedio de estos últimos). En cuanto a la diferencia según géneros, la tasa de alfabetización de los adultos es ligeramente superior en los hombres que las mujeres, pero la escolarización primaria, media y superior es más alta en las mujeres que hombres. Por este motivo, se concluye que no hay diferencia de las oportunidades de educación entre los géneros. En cuanto a la educación universitaria, la tasa de matrícula neta (1995) de la mujer ha sido de 32,6% frente al 21,9% de los hombres¹⁶.

En el sector de salud, los indicadores del nivel nutritivo y de salud de la población han mejorado, por los buenos resultados que se han tenido en los programas de ampliación de la cobertura del servicio de salud primaria, construcción de las instalaciones básicas de saneamiento, etc. En particular, en el campo de la salud materno infantil, los éxitos incluyen: 1) haber reducido la mortalidad de lactantes de 69/1.000 n.v. en 1960 a 21,3/1.000 n.v. en 1997; 2) haber alcanzado la más baja mortalidad materna entre los países de la región, hasta el nivel de 70/100.000 (1997); y, 3) haber incrementado la tasa de partos asistidos del 52,7% de 1960 al 89,9% en 1996¹⁷. Las principales enfermedades causantes de la mortalidad de la mujer son tumores malignos, enfermedades cerebrovasculares, infarto miocárdico, entre otras. Particularmente en lo que concierne a los tumores malignos, la incidencia del cáncer uterino es de 75/100.000 mujeres de más de 15 años, y del cáncer mamario es de 20/100.000 mujeres, y constituyen las principales causas de la muerte de las mujeres panameñas¹⁸.

La elaboración de las políticas relacionadas con WID (Mujeres en Desarrollo) y género en Panamá se inició en los primeros años de la década de los '90 a través de las ONGs y grupos de mujeres. Estos esfuerzos se fructificaron en el “Plan Nacional de Mujeres en Desarrollo 1994-2000”, en el que se recogieron como las tareas prioritarias diversos componentes, como por ejemplo, equidad legal y social, participación política, participación en el desarrollo económico, salud y medicina, educación y cultura, familia y vivienda, comunicación social, violencia, pobreza, mujeres campesinas e indígenas, fortalecimiento de organización, etc. Otras políticas principales relacionadas con WID/género en los años '90 incluyen: 1) adopción del acuerdo de

¹⁶ UNESCO, “Informe de Educación Mundial”, 1998. Sin embargo, esta situación, más que a la discriminación del género, se debe a la reducida demanda que hay de la mano de obra no capacitada de bajo nivel académico (estrato económicamente desfavorecido) y a la tendencia de reducción de los salarios. En otras palabras, detrás de esta situación se percibe una influencia universal de la “globalización” que excluye del mercado laboral la mano de obra no capacitada de bajo nivel académico.

¹⁷ UNICEF, “Soluciones Integrales, S.A., Estudio de Perfil sobre Mujeres en Desarrollo”, 1998

¹⁸ UNICEF, “Soluciones Integrales, S.A., Estudio de Perfil sobre Mujeres en Desarrollo”, 1998

cooperación con la UE para promover la equidad de oportunidades entre ambos géneros; 2) creación del Consejo Nacional de la Mujer, Dirección Nacional de la mujer, el Ministerio la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, y otras instituciones relacionadas con la mujer; 3) promulgación de las leyes que benefician a la mujer; y, 4) abolición de las leyes discriminatorias para la mujer.

Cuadro 2.1-10: Índice del desarrollo humano (HDI), Índice del desarrollo relacionado con el género (GDI), Medición del empoderamiento del género (GEM)

	Esperanza de vida al nacer (años) 1999	Tasa de alfabetización de adultos (%)1999	Escolaridad (primaria, media y superior) (%) 1999	PIB real por habitante (PPP\$) 1999	Índice de esperanza de vida	Índice de cobertura de educación	Índice de PIB	Índice de desarrollo humano (IDH) 1999
Panamá	73,9	91,7	74	5.875	0,81	0,86	0,68	0,784 (52° lugar entre 162 países)
Países menos desarrollado	51,7	51,6	38	1.170	0,45	0,47	0,41	0,442
Todos los países en vías de desarrollo	64,5	72,9	61	3.530	0,66	0,69	0,59	0,647
Centro y Sudamérica	69,6	87,8	74	6.880	0,74	0,83	0,71	0,760

	Esperanza de vida al nacer (años) 1999		Alfabetismo de adultos (%) 1999		Escolaridad (primaria, media y superior) (%) 1999		PIB real por habitante (PPP \$) 1999		Índice de desarrollo relacionado con el género (GDI) 1999
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Panamá	76,6	72,0	91,0	92,3	76	73	3.821	7.892	0,782 (50° lugar entre 156 países)
Guatemala	67,7	61,9	60,5	75,6	45	53	1.691	5.622	0,610
El Salvador	72,9	66,8	75,6	81,3	64	63	2.399	6.363	0,694
Nicaragua	70,8	66,1	69,8	66,6	65	61	1.338	3.231	0,628
Costa Rica	79,2	74,5	95,5	95,4	66	67	4.518	13.080	0,813

	Representantes Parlamentarios (% de las mujeres)	Funcionarios y empleados (% de las mujeres)	Profesionales y técnicos (% de las mujeres)	PIB real por mujer (frente al hombre)	Medición del empoderamiento del género (GEM)
Panamá	9,9	33	46	0,48	0,475 (44° lugar entre 64 países)
Guatemala	8,8	--	--	--	--
El Salvador	9,5	28	47	0,38	0,440
Nicaragua	9,7	--	--	--	--
Costa Rica	19,3	30	45	0,35	0,571

Fuente: Informe del Desarrollo Humano de PNUD, 2001

2. Proyectos de desarrollo del Gobierno de Panamá

2.1 Estrategias del desarrollo socioeconómico

En los años 1988 y 1989, la economía panameña estaba extremadamente exhausta por las sanciones económicas aplicadas por EE.UU., a las que se sumaron la inversión militar estadounidense y el conflicto nacional, tanto es así que el crecimiento económico en 1988 ha sido de -13%¹⁹. En diciembre de 1989, el gobierno del presidente Endara fundado tras la invasión estadounidense, inició un programa de estabilización económica y de ajuste estructural, conocido como el Plan Ford. Éste ha sido la respuesta a los requerimientos de los organismos financieros internacionales de emprender la reforma basada en el mercado, e incluía la privatización de los servicios públicos, reforma tributaria, liberalización comercial y financiera, entre otros. Estas políticas han logrado recuperar el capital privado, y atraer nuevo financiamiento internacional que contribuyeron al crecimiento sustancial de las inversiones y empleo en torno al sector de construcción. El mandato del presidente Endara (1990/94) se caracterizó por el alto crecimiento medio del PIB (de 6,8%) y por la restauración económica²⁰.

El siguiente gobierno del presidente Pérez Balladares (1994-99) inició el Políticas Públicas para el Desarrollo Integral, Desarrollo Social con Eficiencia Económica. Dicho programa se orientaba a la reforma de la estructura económica y al establecimiento de la economía de libre mercado altamente competitiva, en el cual se redefinía el rol del Estado en la socioeconomía nacional, y controlaba la intervención del Estado en las actividades productivas y económicas. Asimismo, abandonó la política de sustitución de importaciones y promovió la economía orientada a las exportaciones así como las inversiones extranjeras. El gobierno destinó prioritariamente los gastos públicos al estrato de los escasos recursos económicos. Durante su mandato, la tasa de inflación se mantuvo en el orden del 1%, y la tasa de crecimiento del PIB ha sido del 3% aproximadamente²¹.

El siguiente gobierno de la presidenta Moscoso (de 1999 hasta la fecha) se caracteriza por el incremento de los gastos sociales, mientras que promueve cuidadosamente las políticas de liberalización económica. El Gobierno ha postergado la privatización de los servicios y ha aumentado los aranceles de algunos rubros agrícolas. Inició el Plan de Social, Económico y Financiero 2000-2004 que integran las políticas y estrategias del desarrollo, que incluye también la revisión del sistema tributario. Dicho Plan se enfoca en el desarrollo humano mediante el aumento

¹⁹ Indicador de Desarrollo Mundial 2000

²⁰ Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 1999

²¹ De acuerdo con la Contraloría General de la República, la tasa media de inflación en el período ha sido de 1,3%, y la tasa de crecimiento del PIB ha sido de 3,1%.

de la producción, empleo, servicios sociales e inversiones. Concretamente, incluye el aumento de los gastos públicos para los proyectos sociales que benefician al estrato de los escasos recursos económicos; estrategias financieras que controlen el aumento del déficit fiscal y las deudas externas; fomento del crecimiento económico mediante el aumento de las exportaciones; mayor eficiencia y equidad en el sistema tributario; y, aumento de aranceles de los productos agrícolas para incrementar la renta de los productores nacionales, construcción de caminos rurales y mejoramiento de las técnicas agrícolas, entre otros. Hasta ahora, la inflación ha sido controlada, pero la tasa de crecimiento del PIB es sólo del 2% (estimación de 2000) debido a la clausura de las bases militares estadounidenses después de la devolución del Canal de Panamá y la recesión de la economía mundial²².

El Cuadro 2.2-1 “Evolución de las estrategias del desarrollo socioeconómico” de las siguientes páginas presenta los detalles de las políticas de desarrollo socioeconómico tomadas por los tres presidentes en la década de los '90.

Cuadro 2.2-1: Evolución de las estrategias del desarrollo socioeconómico
Gobierno de Panamá

Fuente: Preparado con base en los resultados del estudio realizado por los consultores locales contratados para el presente Estudio

	Gobierno del presidente Endara (1990-1994)	Gobierno del presidente Balladares (1994-1999)	Gobierno de la presidente Moscoso (1999-)
Condiciones socioeconómicas	1. Tasa media de crecimiento del PIB durante su mandato: 6,8% 2. Tasa media de inflación: 1.2% (1991-94)	1. Tasa media de crecimiento del PIB durante su mandato: 3,1% 2. Tasa media de inflación durante su mandato: 1,3% 3. Asociación en OMC (1997)	1. Tasa media de crecimiento del PIB durante su mandato: 3,0% 2. Tasa media de inflación durante su mandato: 1,4% 3. Devolución del Canal de Panamá 4. Estancamiento del crecimiento económico e incremento del déficit fiscal
Políticas del desarrollo socioeconómico (denominación) y su	“Plan Ford” (Programa de estabilización y ajuste estructural)	Políticas Públicas para el Desarrollo Integral, Desarrollo Social con Eficiencia Económica	Programa social, económico y financiero

²² De acuerdo con la Contraloría General de la República, la tasa de crecimiento de PIB en 2000 se estima en 2.7%.

perfil		Reforma basada en el mercado, a través de la privatización de las empresas públicas, reforma tributaria, liberalización comercial y financiera, etc. por requerimiento de los organismos financieros internacionales	1. Redefinición del rol estatal en la socioeconomía, y el control de la intervención estatal en la producción y economía 2. Abolición de las políticas de sustitución de importaciones 3. Abolición de las políticas de incentivos que benefician a algunos sectores socioeconómicos específicos 4. Adopción de las políticas económicas orientadas a la exportación y fomento de las inversiones extranjeras 5. Administración financiera racional y modernización del sector público 6. Priorización de los gastos públicos para el apoyo al estrato de los escasos recursos económicos e inversiones en infraestructuras	1. Aumento de los gastos públicos para los proyectos sociales que benefician al estrato de los escasos recursos económicos 2. Estrategia financiera para controlar el incremento del déficit fiscal y deudas externas, y el mejoramiento del rango de las inversiones internacional 3. Fomento del crecimiento económico a través del incremento de exportación 4. Mayor eficiencia y equidad en el sistema tributario
Políticas sectoriales	Obras civiles (transporte, infraestructuras sociales y comunicación)	1. Incremento de las inversiones públicas para la ampliación de las infraestructuras (incluyendo educativas, salud y viviendas) 2. Programa de mejoramiento de viviendas 3. Nuevo programa habitacional (construcción de nuevas viviendas en las áreas urbanas)	1. Privatización de los servicios públicos como la comunicación, puertos, energía eléctrica, etc. 2. Contratación de las empresas privadas para la administración de una parte de los servicios de construcción de autopistas, comunicación por celulares y el transporte ferroviario 3. Mejoramiento de las viviendas con el apoyo del BID	Construcción de los caminos rurales
	Agricultura ganadería, pesca y forestal	Sólo lo relacionado con el comercio exterior	1. Reducción de barreras comerciales (reducción de aranceles para la importación de los productos agrícolas) 2. Apoyo a los pequeños productores (incluyendo la ejecución del proyecto mundial de apoyo alimenticio)	1. Construcción de caminos rurales y mejoramiento de las técnicas agrícolas 2. Aumento de aranceles de los productos agrícolas para incrementar la renta de los productores nacionales, construcción de caminos rurales y mejoramiento de las técnicas agrícolas (revisión de las políticas del gobierno anterior) 3. Implementación del programa de reforma agraria (para elevar la fuerza competitiva de los productos agrícolas a través de la construcción de infraestructuras de riego y mejoramiento de la tecnología)

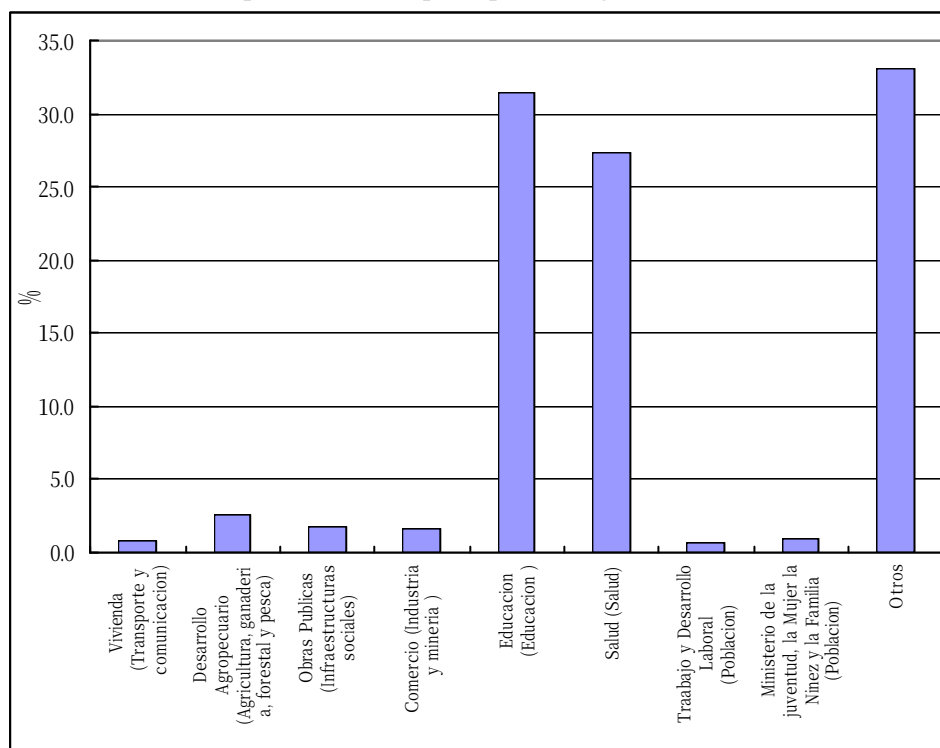
	Industria (minería y manufactura)		1. Se implementa el proyecto de Reforma del Sector Salud 2. Se construye el Hospital Integrado San Miguel Arcangel con nuevo modelo de gestión y el primero en su genero en América Latina	1. Se priorizar la atención primaria en áreas de extrema pobreza. 2. Se construyen nuevos hospitales (Hospital Santo Tomas). Se establecen patronatos en hospitales, para darles una autonomía.
	Energía (electric. gas, y electricidad)	Mantener la generación eléctrica como el servicio estatal	1. Privatización de los servicios de generación y distribución eléctrica (alta tensión) 2. La transmisión eléctrica (desde los cables de alta tensión hasta los domicilios) continuó siendo el servicio estatal	
	Comercio exterior	1. Privatización de las instalaciones de la Zona Libre de Colón 2. Privatización de los puertos	1. Definición del tope de aranceles para la importación y simplificación de las categorías arancelarias 2. Introducción de la Ley de Protección de Consumidores 3. Creación del Comité de Asuntos de Libre Competencia y Consumidores 4. Eliminación de los incentivos que contradicen con el OMC 5. Suspensión del proceso de privatización de las instalaciones de la Zona Libre de Colón 6. Privatización de los puertos (continuación)	1. Acuerdo con la OMC sobre la reducción progresiva de aranceles de importación de los productos agrícolas 2. Eliminación del impuesto sobre las llamadas internacionales
	Recursos humanos (educación y cultura)	1. Programa de nutrición escolar 2. Creación del fondo de emergencia social para financiar los proyectos de generación de empleos	1. Elaboración de las nuevas estrategias educativas basadas en la descentralización 2. Liberalización del mercado laboral mediante la revisión de la Ley de Trabajo	Construcción de escuelas
	Población y salud		1. Se implementa el proyecto de Reforma del Sector Salud. 2. Se construye el Hospital Integrado San Miguel Arcangel con nuevo modelo de gestión y el primero en su género en América Latina	1. Se priorizar la atención primaria en áreas de extrema pobreza. 2. Se construyen nuevos hospitales (Hospital Santo Tomas). Se establecen patronatos en hospitales, para darles una autonomía.
	Otros		Implementación del programa de reducción de pobreza con el apoyo de EE.UU. (US\$ 850 millones)	Fomento del turismo

2.2 Evolución del presupuesto y sectores prioritarios

A falta de los datos según sectores, se ha deducido la importancia de cada sector según la distribución porcentual del presupuesto asignada a los principales ministerios. En la Figura 2.2-1 se

muestra la distribución porcentual del presupuesto de los principales ministerios.

Figura 2.2-1 Distribución porcentual del presupuesto según Ministerios – Panamá



Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad

En el ejercicio 2000, el sector que ha absorbido mayor presupuesto en términos porcentuales ha sido el de educación (Ministerio de Educación) con 31,4 %. Le sigue el sector de salud (Ministerio de Salud) con 27,4 %. Mientras tanto, el porcentaje asignado a los sectores de transporte y comunicación (Ministerio de Vivienda), agricultura, ganadería, forestal y pesca (Ministerio de Desarrollo Agropecuario), infraestructura social (Ministerio de Obras Públicas), y de minería e industrial (Ministerio de Comercio e Industria) se mantiene bajo. El sector de población y salud representa el 29,0 % si se incluye el presupuesto asignado al Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y la Familia y al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

En el siguiente cuadro se muestra la variación secular del presupuesto entre 1996 y 2000.

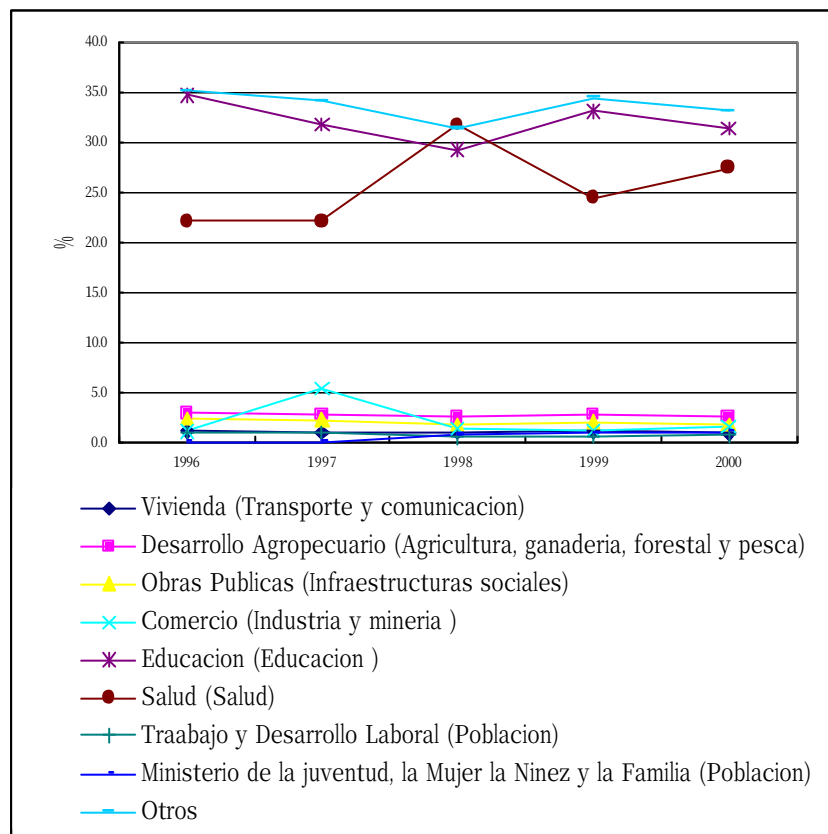


Figura 2.2-2 Variación secular de la distribución porcentual del presupuesto según Ministerios – Panamá

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad

El porcentaje del presupuesto asignado al sector de salud (Ministerio de Salud) muestra una fuerte fluctuación, porque en 1998 se vio incrementado hasta 31,8% para luego decrecer. El porcentaje asignado al sector de minería e industria (Ministerio de Comercio e Industria) sólo se vio incrementado en 1997 con 5,3 %, para luego volver a mantener el nivel de los años precedentes. Al resumir lo anterior, se concluye que los sectores de educación y salud revisten importancia a lo largo de los años en Panamá, en términos del presupuesto.

3. Asistencia al desarrollo de los principales donadores

3.1 Tendencia general

En esta sección se revisará en forma general la evolución del presupuesto estatal (gastos totales) y los gastos de capital del Gobierno de Panamá, así como los montos desembolsados por los diferentes donantes en el período 1990/98. En primer lugar, de acuerdo con la Figura 23-1, los gastos de capital del Gobierno Central se caracterizan por representar una proporción reducida dentro de los gastos totales. El monto total de desembolso de los donantes en los primeros años de la década de los '90 ha sido casi equivalente a los gastos de capital del Gobierno. Sin embargo, posteriormente, el monto de asistencia se vio estancado, a tal grado que a finales de los '90, representó apenas del 10 a 20% de los gastos de capital. Adicionalmente, al comparar el monto total de asistencia exterior con los gastos totales del gobierno, el primero sólo corresponde a 1, 2%. Por lo tanto, se puede asumir que la asistencia externa va perdiendo gradualmente su importancia dentro de la economía panameña²³.

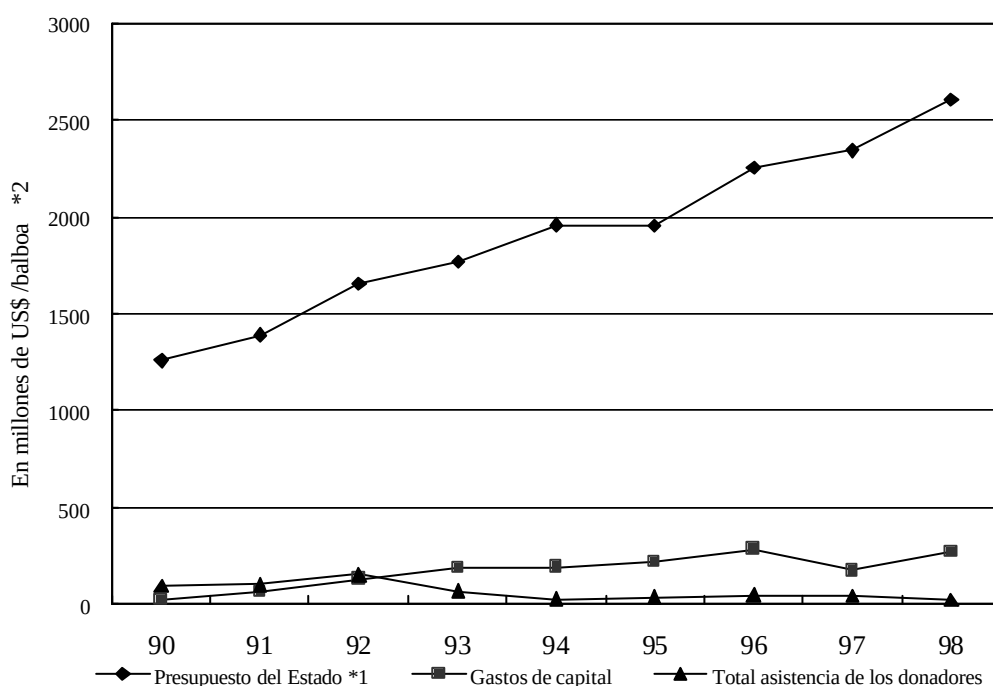


Figura 2.3-1: Evolución de los gastos públicos y el financiamiento externo

Fuente: Indicador de Desarrollo Mundial 2001

Nota *1: Presupuesto del Estado = Gastos totales (LCU corriente = Unidad de la moneda local)
Gastos de capital (LCU corriente)

Nota *2: El tipo de cambio de la moneda local panameña (balboa) y el dólar estadounidense es de 1:1.

²³ Sin embargo, en cuanto al impacto real de los países donantes en Panamá, EE.UU. había asumido durante largos años hasta 1999 la administración y la operación del Canal de Panamá, y su impacto no puede ser evaluado solamente con el monto desembolsado de AOD según estadísticas.

3.2 Cooperación de las diferentes instituciones en los últimos años

(1) Cooperación de los principales donantes en los últimos años

Los principales donantes que apoyan a Panamá en los últimos años incluyen, además del Japón, el BID, Banco Mundial, USAID, España (AECI, Agencia Española de Cooperación Internacional), entre otros. En el siguiente cuadro se muestra la tendencia general de la asistencia de los cuatro donantes, sin incluir Japón, verificada en el presente Estudio.

Cuadro 2.3-1: Tendencia de la asistencia de los principales donantes

Organismos	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Banco Mundial
Monto total de asistencia en la década de los '90 (en millones de dólares)	512,0 (Nota: Monto total desembolsado entre 1992 y 1999)	699,5 (Nota: Presupuesto total para todos los proyectos implementados entre 1991 y 1999, incluyendo IDA)
Esquemas de cooperación	1. Cooperación Financiera Reembolsable 2. Cooperación Financiera No Reembolsable (Cooperación Técnica y suministro de equipos)	1. Cooperación Financiera Reembolsable 2. Cooperación Financiera No Reembolsable (donación financiera, Cooperación Técnica y suministro de equipos)
Lineamientos y antecedentes de los principales proyectos de cooperación implementados hasta ahora	La cooperación abarcó diversos sectores, principalmente el transporte e industria.	Los principales sectores asistidos han sido políticas económicas, transporte, educación, salud / población / saneamiento y electricidad.
Sectores prioritarios para la futura asistencia	Los sectores prioritarios son los siguientes. 1. Salud 2. Titulación de tierras (zona rural pobre) 3. Sector privado 4. Canal 5. Sistema de Seguro Social (pensiones) 6. Medio ambiente 7. Turismo Además, el sector de transporte (desarrollo de la red vial) constituye siempre el sector de interés para el Banco.	
Organismos	EE.UU. (USAID)	España (AECI, Agencia Española de Cooperación Internacional)
Monto total de asistencia en la década de los '90 (en millones de dólares)	—	—
Esquemas de cooperación	Cooperación Financiera No Reembolsable (Cooperación Técnica, capacitación y suministro de materiales)	Cooperación Financiera No Reembolsable

Lineamientos y antecedentes de los principales proyectos de cooperación implementados hasta ahora	Posteriormente a la denominada “crisis panameña”, se implementaron los proyectos en diferentes sectores en el marco del Programa de Emergencia (principalmente, construcción de infraestructuras). Entre 1996 y 99, se concentraron los esfuerzos en el problema de la cuenca del Canal de Panamá. En la actualidad, se definen dos principales metas. La primera concierne al problema ambiental que consiste en solucionar el impacto de la contaminación de agua sobre la salud humana entre Colón y la Ciudad de Panamá (por las aguas negras descargadas sin tratamiento previo). Esto se traduce en otras palabras, en el manejo y administración sostenible del Canal de Panamá. La segunda concierne a un problema de más corto plazo, y consiste en reformar el sector judicial (civil y penal) en dos años. Cabe recordar que la oficina de USAID en Panamá estaba previsto clausurarse en 2000, tomando en cuenta el nivel de ingresos de la población panameña. Sin embargo, dicha oficina continuó activa por la fuerte solicitud del Gobierno de Panamá.	Los sectores prioritarios han sido los siguientes. 1. Fortalecimiento institucional (por ejemplo, la Policía Nacional, Corte Supremo y Municipalidades) 2. Salud 3. Conservación ambiental 4. Agricultura autosostenible
Sectores prioritarios para la futura asistencia	Los siguientes dos componentes seguirán siendo los pilares de los futuros proyectos 1. Administración y operación sostenible del Canal de Panamá 2. Reforma del sector judicial (civil y penal)	Además de los cuatro sectores anteriores, se agrega el turismo. Se propone apoyar a las comunidades indígenas a través del fomento del desarrollo turístico.

Fuente: Este Cuadro fue preparado con base en las entrevistas a las instituciones, y las informaciones proporcionadas por ellas. Sin embargo, en cuanto al Banco Mundial, las informaciones fueron tomadas de la Página Web porque no tiene una oficina local en Panamá.

Al realizar las entrevistas a los diferentes donantes las lecciones que se han tenido de las experiencias de la asistencia a Panamá, se escucharon las siguientes opiniones.

- 1) Queda por resolver cómo atender los problemas políticos (institucionales). Por ejemplo, para implementar un proyecto de financiamiento, normalmente, se requiere dedicar de ocho meses a un año para los preparativos para satisfacer los requisitos preestablecidos. Sin embargo, algunas veces se demora mucho hasta llegar a implementar el proyecto de financiamiento al no poder satisfacer estos requisitos. Por otro lado, algunas instituciones están familiarizadas con los trámites operativos, y otras no. En resumen, se requiere bastante tiempo para cumplir con los trámites y los requisitos.
- 2) Se requiere coordinar estrechamente las acciones con la contraparte (C/P), y de no ser así se suscitan diversos problemas (por ejemplo, los equipos suministrados no son operados y mantenidos adecuadamente en las entidades receptoras). Actualmente, se está realizando el monitoreo (evaluación del rendimiento) en forma colectiva con la C/P por lo menos dos veces al año.

En cuanto a la coordinación de las actividades entre los diferentes donantes, se escucharon las opiniones como: “el sistema de las reuniones de donantes organizadas por PNUD está funcionando adecuadamente”, o “anteriormente se investigó sobre la cooperación internacional en general en Panamá de los diferentes donantes, y la impresión ha sido que no hay duplicidad de esfuerzos entre los donantes en términos de los campos, no así en términos de áreas”, etc.

(2) ONGs

El Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá lleva el registro de las ONGs y las principales organizaciones están registradas en él (nota: no es que las ONGs no puedan realizar actividades si no están registradas). Se dice que existen aproximadamente 800 ONGs en todo el país, y de ellos están registrados 138 organizaciones de 22 campos, según las informaciones proporcionadas por uno de ellos. Los campos son los siguientes: apoyo social (26 organizaciones, que se dedican principalmente a las actividades de caridad), educación (19), medio ambiente (15), ética (13, defensores del pueblo), desarrollo rural (12) y salud (9), en orden del número de las ONGs. Esta distribución podría estar reflejando la tendencia de las actividades en general de estas organizaciones. Las ONGs más representativas son las que trabajan como menos de 10 personas, y muchas de ellas ni siquiera tienen una oficina. En otras palabras, muchas de las ONGs adolecen de débil base financiera, y tienen que acudir al apoyo del Gobierno Central, organizaciones internacionales, organizaciones asistencia bilateral u ONGs internacionales. Una de las principales fuentes de recursos son las donaciones de las empresas privadas, y existen organizaciones que realizan servicios para canalizar los recursos.

Casi todas las ONGs son locales, y existen pocas delegaciones de las ONGs internacionales. Las más conocidas son las siguientes cuatro.

- 1) The Nature Conservancy (TNC): Hace actividades relacionadas con la conservación de la biodiversidad y apoya también el manejo y mantenimiento de los parques nacionales.
- 2) Conservation International: Apoya el ecoturismo en la zona rural, en la cuenca del Canal de Panamá.
- 3) World Visión (Visión Mundial): Se dedica al desarrollo rural en Veraguas considerada como la zona más pobre.
- 4) Audubon International: Realiza las actividades de protección ambiental.

(3) Gobierno del Japón y JICA

El monto de AOD del Japón en el período 1991/99 ha sido de 24.510 millones de yenes. Si bien es cierto que el nivel de ingresos de Panamá es relativamente alto, el Gobierno del Japón ha decidido continuar cooperando con Panamá, considerando que la estabilidad política de ese país que tiene bajo su control el Canal de Panamá es sumamente importante para la estabilidad mundial, que Panamá y Japón históricamente han sido países amigos, y que su gobierno está invirtiendo grandes esfuerzos por estabilizar la seguridad pública y la economía nacional al establecerse el gobierno democrático al inicio de la década de los '90, entre otros factores²⁴. El Gobierno del Japón envió en febrero de 2000 un estudio de verificación de proyectos para intercambiar opiniones con las autoridades panameñas sobre los sectores prioritarios para asistencia, los lineamientos de la cooperación para el futuro, y otros tópicos relevantes.

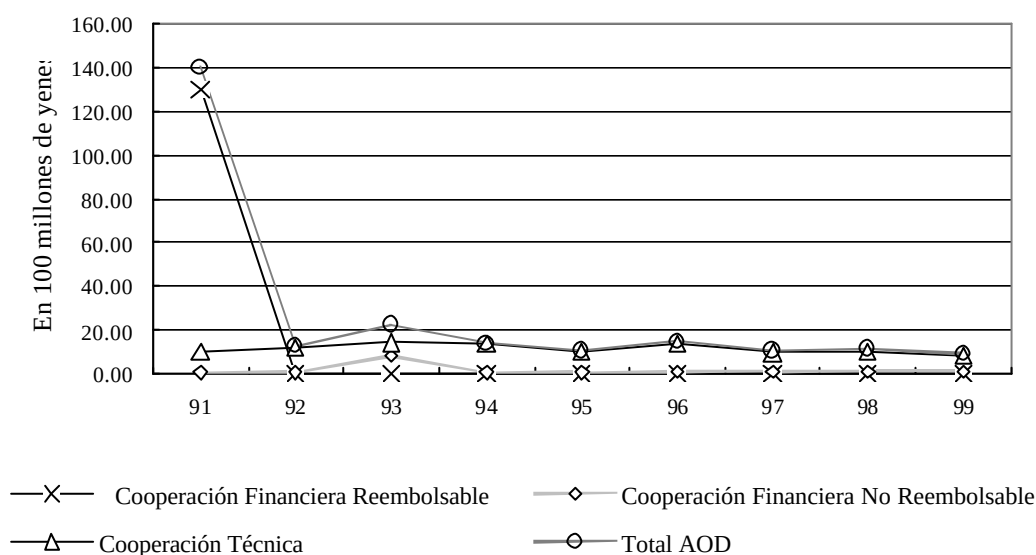


Figura 2.3-2: Evolución de la cooperación del Japón

Fuente: Libro Blanco de AOD

Observación: 1) Los detalles de la Cooperación Financiera Reembolsable son dados en el cuadro 2.3-2.

²⁴ Departamento de Cooperación Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, "Libro Blanco de AOD, 2000"

Cuadro 2.3-2: Evolución de la Cooperación Financiera Reembolsable del Japón

Unidad: 100 millones de yenes

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Deuda diferida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	129,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	129,5
Total	129,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	129,5

Fuente: Libro Blanco de AOD

Como se muestra en la Figura 2.3-2, entre la asistencia del Japón a Panamá entre 1991 y 1999, se destaca el monto de la Cooperación Financiera Reembolsable del ejercicio 1991. El resto está constituido principalmente por la cooperación técnica y por la Cooperación Financiera No Reembolsable que se extiende anualmente en montos relativamente reducidos. La distribución porcentual de la Cooperación Financiera No Reembolsable, Cooperación Técnica y de la Cooperación Financiera Reembolsable en la asistencia del Japón a Panamá entre los años 1991 y 1999 es de 6%, 41% y de 53%, respectivamente.

Como proyectos de la Cooperación Financiera No Reembolsable, Japón extendió el apoyo de emergencia para los víctimas de los sismos en 1991, e implementó el Proyecto para el Mejoramiento del Sistema de Distribución de Productos Pesqueros en la República de Panamá por una suma del orden de 800 millones de yenes en 1993. Sin embargo, los esquemas principales son la Cooperación Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y para Actividades Culturales, desembolsando anualmente entre 50 millones a 100 millones de yenes.

La Cooperación Técnica se orienta principalmente en los sectores de comunicación y radiodifusión, transporte y tráfico, infraestructuras sociales y desarrollo de los recursos humanos aplicando diferentes esquemas. Como Cooperación Técnica Tipo Proyecto se implementaron dos proyectos, incluyendo el "Proyecto de Conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá Panamá" iniciado en octubre de 2000. Además se envió un total de 167 jóvenes voluntarios (JOVC) entre 1991 y 1999. Los Estudios de Desarrollo fueron ejecutados en los sectores de transporte y tráfico, etc.²⁵. Para la Cooperación Técnica, el Gobierno del Japón desembolsa anualmente entre 800 millones a 14.000 millones de yenes.

En cuanto a la Cooperación Financiera Reembolsable, en 1991 se otorgaron 12.950 millones de yenes (equivalentes a US\$ 100 millones aprox.), a través del cofinanciamiento con el Banco Mundial,

²⁵ En relación con el Canal de Panamá, no sólo se ejecutaron los estudios a través de JICA, sino también fue realizado un estudio (análisis de alternativas en la Comisión de Estudios de Alternativas del Canal de Panamá) entre los Gobiernos de Panamá, Japón y EE.UU.

para el Programa de Restauración Económica después de la democratización de Panamá. Esto ha sido una parte integral de las medidas de reflujo de recursos, y al mismo tiempo, ha sido el primer préstamo en yenes otorgado a Panamá.

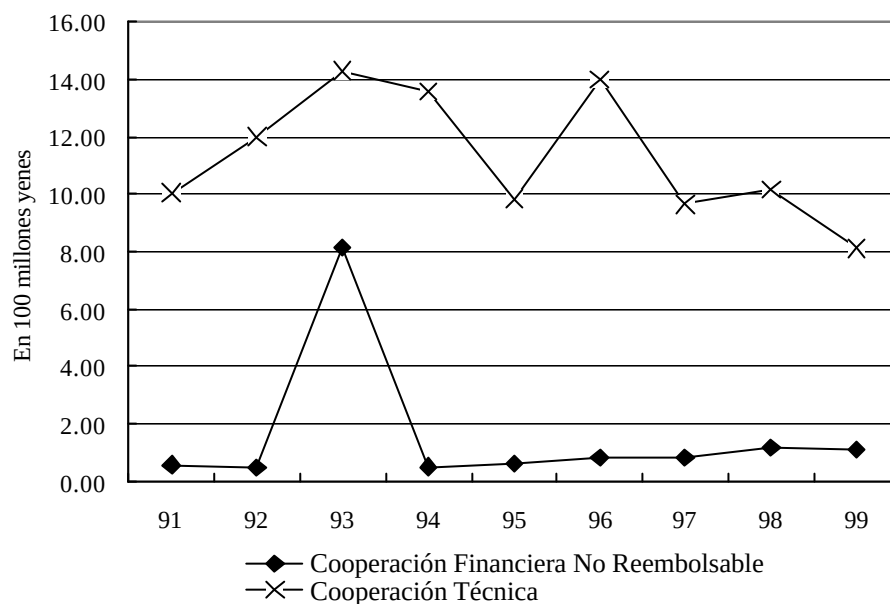


Figura 2.3-3: Evolución de la cooperación de JICA

Fuente: Libro Blanco de AOD