

PERFIL I

PANAMÁ

17 de octubre de 2002

Título del proyecto:	Programa de Apoyo a la Economía Rural (PRORURAL)
Número del proyecto:	PN-0141
Equipo de país:	Jefe: Paul Trapido (RE2/EN2); otros miembros: Alberto Vildoso (COF/CPN); Andrés Solórzano (consultor) y Asunción Galdón (RE2/EN2).
Prestatario:	República de Panamá
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Co-ejecutor.
Plan de financiamiento:	BID (CO): US\$18.0 millones Local: US\$ <u>2.0 millones</u> Total: US\$20.0 millones
Fechas tentativas:	Perfil II: Febrero 2003
PTI:	Este proyecto califica como proyecto orientado a la reducción de la pobreza, debido a las características de la población beneficiada.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Alrededor del 80% del PIB de Panamá se genera en las actividades de servicios, como la banca, transporte, comercio y otros, concentrados en la zona transístmica en las dos provincias de Panamá y Colón, que constituyen el centro económico del país y en donde vive alrededor del 55% de la población. Si bien el desarrollo futuro del país requiere de soluciones para el mantenimiento de la competitividad en la prestación de estos servicios y de acciones para reducir el desempleo en las áreas urbanas, el gobierno actual ha priorizado el apoyo al desarrollo de las áreas rurales del país, en donde reside el 45% de la población y en donde la pobreza y la pobreza extrema son más acentuadas, pero al mismo tiempo en donde existe un potencial de crecimiento económico muy importante.
- 1.2 Por otro lado, en 1997 Panamá concluye las negociaciones de adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC) e inicia con ello un proceso de apertura económica y el abandono de políticas proteccionistas de su comercio exterior. Consecuentemente, acuerdos alcanzados como la reducción de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias y de programas de subsidios a las exportaciones, constituyen un reto que afecta al sector agropecuario, lo cual es la base de la economía rural del país.
- 1.3 Frente a estos desafíos el gobierno está realizando esfuerzos importantes para apoyar el logro de mayores tasas de crecimiento económico en las áreas rurales, como base de su estrategia para incrementar los niveles de ingreso y de empleo y contribuir a la disminución de la pobreza. Para ello el gobierno ha propuesto la conceptualización de una nueva visión del desarrollo del medio rural, denominada Plan Panamá Rural, con tres

objetivos: (i) competitividad de la producción agropecuaria y otras actividades rurales; (ii) equidad en el medio rural y (iii) desarrollo de nueva institucionalidad pública y privada para el sector rural.

- 1.4 Para avanzar en la consecución de los objetivos del Plan Panamá Rural, el gobierno ha solicitado el financiamiento del Banco. Este nuevo proyecto, PRORURAL, articulará los programas existentes con la visión del país sobre el desarrollo rural, para lo cual contará con los recursos financieros y de asistencia técnica necesarios, e incluirá el desarrollo de un marco institucional eficiente para el desarrollo económico local en Panamá. Este concepto tiene el amplio apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que ha expresado su interés en el diseño y ejecución de una estrategia de desarrollo económico regional que asegure la máxima productividad del gasto público en el medio rural y contribuya a realizar el potencial de la economía rural. Esta estrategia de desarrollo regional incorporará la activa participación de las comunidades rurales, de la sociedad civil y de los municipios en las decisiones sobre inversiones públicas y provisión de servicios a nivel local.
- 1.5 Evidencia de la importancia de Plan Panamá Rural, y el beneficio que puede dar PRORURAL en instrumentar y fortalecer la visión que representa, son las respuestas que el gobierno ha iniciado para dar frente a la situación del sector rural. En el año 2000, aprobó la Ley 25 Para la Transformación Agropecuaria lo cual crea un fondo con US\$30 millones para financiar la reconversión productiva. Asimismo, aprobó US\$80 millones para inversión en obras de riego. Para dar seguridad jurídica de tenencia de la tierra, ha iniciado un programa masivo de titulación (PRONAT) que beneficiará alrededor de 280.000 familias en el medio rural, con un costo de US\$80 millones financiados con préstamos del BID y Banco Mundial. Además, en un esfuerzo con enfoque regional, se promueven los programas de Desarrollo Sostenible en Darién y en Bocas del Toro, dos de las zonas con mayores limitaciones de infraestructura. En adición a estas iniciativas recientes, se ejecutan programas como el de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMOSA), con financiamiento del Banco, el de Desarrollo Rural Sostenible de Coclé, Colón y Capipe (Triple C), con financiamiento de IFAD y el de Pobreza Rural, con financiamiento del Banco Mundial.
- 1.6 El grupo beneficiario de PRORURAL, mediante su apoyo a Plan Panamá Rural, sería la población rural, la cual representa 1.2 millones de habitantes quienes experimentan mayores limitaciones que la población urbana para alcanzar niveles sostenibles de desarrollo económico y social. Los niveles de desarrollo humano reflejados en indicadores de educación, salud y de acceso a servicios básicos, agua potable, electricidad, telecomunicaciones, son menores en las áreas rurales. Consecuentemente, los niveles de pobreza son mayores en el ámbito rural, en donde se estima que alrededor del 59% de los habitantes son pobres.
- 1.7 Cabe señalar que la base de la economía rural es el sector agroalimentario debido a que constituye y genera empleo para el 14% de la población económicamente activa. El sector está constituido por 232.000 explotaciones agropecuarias, en las cuales se cultivan 390.000 hectáreas de cultivos anuales y permanentes, mayormente en parcelas de menos de 5 hectáreas. La contribución del sector agroalimentario al PIB fue del 7,72% en el año 2000 y alrededor del 50% de las exportaciones de Panamá son generadas por este sector. Las exportaciones agroalimentarias se concentran en siete rubros principales, que en

conjunto constituyen el 90% de las exportaciones del sector: banano, camarones, pescado, frutas frescas, azúcar, café y carne vacuna. Alrededor del 50% del valor de las importaciones corresponde a productos alimenticios. Sin embargo, la producción nacional también abastece los productos de la dieta básica alimenticia.

- 1.8 Otros rubros con potencial para mejorar el desempeño de la economía rural son las actividades no agrícolas, principalmente el turismo fuera de la zona transístmica. La afluencia de turistas a Panamá se ha incrementado en los tres últimos años, sin embargo, la mayoría aun visita únicamente la zona transístmica, en donde el Canal de Panamá y la ciudad capital son las principales atracciones. Existe sin embargo, considerable potencial en diversas regiones del interior del país para atraer turistas. El desarrollo de las artesanías para exportación tiene también un potencial para generar crecimiento económico.

II. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir al desarrollo económico y social del medio rural mediante un tratamiento más coherente del sector, articulando el apoyo al sector rural, priorizando la competitividad y políticas que favorezcan la inversión y la generación de empleo. Son objetivos específicos: (i) implantar un esquema institucional y marco de incentivos que promuevan la coordinación y efectividad de la inversión pública en el medio rural y (ii) promover el aumento sostenible del ingreso y empleo en el sector rural mediante el financiamiento de inversiones y asistencia técnica que resulten en mayor competitividad de la producción agropecuaria y rural no agrícola.
- 2.2 **Componentes.** El programa se articulará con dos componentes que contribuirán al logro de sus objetivos: (i) diseño e implementación del marco institucional y de las políticas sectoriales y (ii) apoyo para el crecimiento económico y mayor competitividad del sector productivo rural mediante financiamiento de inversiones en bienes públicos rurales.
- 2.3 **Componente I. Diseño e institucionalización del marco institucional y de incentivos sectoriales (US\$3.0 millones).** Este componente financiará el diseño e implementación del marco institucional para el desarrollo económico regional y local. Las diversas opciones serán analizadas durante la preparación, pero los enfoques serán la consolidación del papel del Estado en sus funciones normativas; el establecimiento de políticas nacionales y sectoriales que hagan más eficiente y transparente el marco de incentivos; promover el desarrollo de la capacidad de gestión empresarial del pequeño y mediano productor e incrementar la productividad del gasto público, con especial referencia a la coordinación, el monitoreo y la evaluación del impacto de la inversión pública en el desarrollo de la economía rural. El desarrollo de la institucionalidad del sector rural también implica el fortalecimiento de los mecanismos de enlace y de coordinación con el sector privado y la sociedad civil. Resultados de estas actividades serán por ejemplo la puesta en práctica de los cambios en las modalidades de prestación de los servicios públicos agropecuarios, con enfoque regional y local y de esta manera lograr una sinergia positiva con los acuerdos sobre descentralización de la gestión y la definición de los papeles de los gobiernos locales en el desarrollo social y económico de sus áreas de influencia. Este proceso también incorporará consideraciones sobre el impacto ambiental y manejo de los recursos naturales de suelos, agua y bosques. Por lo tanto, fortalecerá la normativa para nuevos esquemas de conservación y manejo adecuado

de recursos naturales, como son los pagos por servicios ambientales y los procesos de certificación ambiental.

- 2.4 **Componente II. Mejoramiento de la competitividad del sector productivo rural (US\$15.0 millones).** El principio básico de este componente es el financiamiento de los bienes públicos rurales necesarios para confrontar las restricciones que limitan la competitividad de las actividades económicas en el sector rural, especialmente en la medida que afectan a pequeños y medianos productores y emprendedores. Estas inversiones, estarán enfocadas a mejorar la productividad de los factores de producción, reducir los altos costos de transacción y facilitar el acceso a financiamiento para actividades productivas y de comercialización en el medio rural. Ejemplos del tipo de inversiones que podrían ser financiadas por este Componente incluyen: infraestructura básica (camino rurales, electrificación, etc); infraestructura productiva (riego, drenaje, acopio, etc); manejo de recursos naturales; desarrollo de capacidad empresarial; etc.
- 2.5 En función de las lecciones aprendidas del proyecto PROMOSA, se continuaría el apoyo para mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos agropecuarios y se definirán las condiciones y alcances para su provisión. Se financiarán las actividades necesarias para lograr la innovación tecnológica en rubros seleccionados, se definirán los apoyos necesarios de infraestructura para la complementación de la investigación agrícola básica y su adecuación en la aplicación de tecnologías productivas, sobre todo las que den valor agregado a la producción primaria y que faciliten el acceso a mercados y satisfagan normas de calidad y de demanda.
- 2.6 Con base en los avances realizados en la estrategia de competitividad en los sectores de agro negocios y turismo, como las acciones específicas identificadas por el programa COMPITE, se financiarán inversiones identificadas en infraestructura física productiva y servicios públicos para el desarrollo de nuevos productos basados en ventajas competitivas dinámicas. Asimismo, se apoyará el proceso de mejorar la competitividad de las cadenas productivas en el sector agropecuario. Adicionalmente, a pesar de la preponderancia del sector productivo agropecuario, acuícola y forestal, hay conciencia del potencial y la necesidad de financiar infraestructura y servicios públicos necesarios para la generación de ingreso y crecimiento económico de la pequeña y mediana empresa rural en otras actividades productivas no agrícolas, como el turismo y las artesanías, que serán apoyadas por el programa.

III. EJECUCIÓN

- 3.1 El Programa será ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) quien tendrá el papel de coordinador general del programa. El coejecutor principal será el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); otras entidades coejecutoras serán el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) y la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM).
- 3.2 **Dimensionamiento.** El costo del Programa está estimado con base en apoyar a una población rural de 720.000 habitantes que se clasifican como pobres, y en particular a los beneficiarios del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) en las provincias de Veraguas, Herrera, los Santos, Coclé, Colón, Chiriqui y Bocas del Toro.

IV. EXPERIENCIA DEL BANCO Y OTROS DONANTES

- 4.1 El Banco financia varios programas en Panamá relacionados con el desarrollo rural: el Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios (PROMOSA) cuya ejecución finaliza el presente año; el Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Darién, cuya ejecución se ha iniciado y otro proyecto similar en Bocas del Toro, en preparación. Se ha concluido además, la preparación del financiamiento del Banco al Programa Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT). Asimismo hay pequeños financiamientos al sector de turismo (IPAT) y artesanía (FONARTE) y para el sector de pequeñas y medianas empresas (AMPYME). El Banco Mundial, por su parte, financia un Programa de Pobreza Rural y Recursos Naturales cuya continuación en una segunda etapa actualmente está bajo estudio. Con recursos del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura, (FIDA), se financia el Programa de Desarrollo Rural Sostenible para las provincias de Coclé, Colón y Panamá. Las lecciones aprendidas en estos y otros proyectos de apoyo a la economía rural y las relacionadas con la ejecución del Programa COMPITE Panamá, serán analizadas e incorporadas en la preparación (ver Anexo).

V. ASPECTOS ESPECIALES Y RIESGOS

- 5.1 El gobierno señaló su interés durante la preparación del Perfil I de que el Banco considere este proyecto de financiamiento para aplicar la modalidad de un préstamo multifase. El equipo de proyecto evaluará la viabilidad de este instrumento para el financiamiento solicitado durante la preparación del Perfil II. El principal riesgo en la ejecución del programa delineado es la transición de un sistema rural protegido, a un esquema abierto y competitivo, lo que no es solamente un cambio de política institucional, sino también un cambio en el paradigma de desarrollo económico del sector rural.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 6.1 Se realizó una misión durante el mes de agosto para discutir un borrador del Perfil I con las autoridades panameñas. Una vez aprobado el Perfil I, se procederá con la ejecución del plan de acción para la preparación, comenzando con la preparación de términos de referencia y selección de consultores. Se planean ejecutar los siguientes análisis: (i) marco de desarrollo económico regional y local; (ii) requerimientos institucionales para el Plan Panamá Rural; (iii) evaluación de resultados del Programa de Modernización de Servicios Agrícolas (PROMOSA); (iv) desarrollo de vínculos y complementariedad entre COMPITE y PRORURAL; (v) diagnóstico y diseño de instrumentos para facilitar la generación de ingreso no-agrícola y (vi) preparación de la estrategia ambiental y social del programa. El gobierno cuenta con recursos por un monto de US\$150.000 para la contratación de los estudios y análisis necesarios para la preparación del Perfil II, lo que se espera concluir en la primera mitad del mes de diciembre. La operación de financiamiento podría ser presentada al Directorio en el primer semestre de 2003.