

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL DE CIUDADES CON VOCACIÓN TURÍSTICA

(PN-L1154)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jesus Navarrete (CSD/HUD), Jefe de Equipo; Juliana Bettini (CSD/RND); Omar Garzonio (INE/WSA) Co-Jefes de Equipo; Tatiana Kopelman, Stephanie van Doorn (HUD/CPN); Julia Miguez, Andrea Gaviano (VPS/ESG); Ana Cuesta (SPD/SDV); Andrea Ruy (KIC/ICD); Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (VPC/FMP); Alvaro Sanmartin y Maria Greco (LEG/SGO); Sandra Lopez (CSD/CCS); Sergio Deambrosi (INE/TSP); Waldo Tapia (SCL/LMK); Mariesther López (CID/CPN); Mauricio Bouskela, Raimundo Arroio, Luis Schloeter, Catarina Mastellaro, Federica Volpe, Marcelo Facchina, Jessica Guzmán, Beatriz Gonzales, y Dianela Avila (CSD/HUD).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	11
C. Indicadores claves de resultados.....	14
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	15
A. Instrumentos de financiamiento	15
B. Riesgos ambientales y sociales	16
C. Riesgos fiduciarios.....	16
D. Otros riesgos y temas claves	17
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	18
A. Resumen de los arreglos de implementación	18
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	21

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) / Plan Operativo Anual (POA)
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)
EER#3	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
EER#4	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto
EEO#2	Reglamento Operativo del Programa
EEO#3	Manual Fiduciario del Programa - anexo al ROP
EEO#4	Análisis de la Política de servicios públicos domiciliarios
EEO#5	Proyectos de la Muestra
EEO#6	Anexo de Género
EEO#7	Anexo de Cambio Climático
EEO#8	Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS)
EEO#9	Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS)
EEO#10	Gestión Inteligente
EEO#11	Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá
EEO#12	Pobreza y Desigualdad en Panamá
EEO#13	Desarrollo Regional de Clústeres Turísticos en Panamá – Informe de Gestión y Gobernanza
EEO#14	Apoyo al Desarrollo Urbano Integral de Ciudades Intermedias en Panamá
EEO#15	Referencias Bibliográficas
EEO#16	Información complementaria de las notas al pie de la página
EEO#17	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)

Abreviaturas	
ACB	Análisis Costo Beneficio
AIG	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
CC	Cambio Climático
CIC	Centros de Innovación Cultural
CNT	Consejo Nacional de Turismo
CPI	Ciudades Pequeñas e Intermedias
CPIVT	Ciudades Pequeñas e Intermedias con Vocación Turística
CT	Cooperación Técnica
DAF	Dirección de Administración y Finanzas
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
EEO	Enlaces Electrónicos Opcionales
EER	Enlaces Electrónicos Requeridos
ICC	Industrias Creativas y Culturales
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MEF	Ministerio de Economías y Finanzas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MR	Matriz de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PIB	Producto Interno Bruto
PMTS	Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá
PA	Plan de Adquisiciones
POA	Plan Operativo Anual
ROP	Reglamento Operativo del Programa
TIR	Tasa Interna de Retorno
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INTEGRAL DE CIUDADES CON VOCACIÓN TURÍSTICA
(PN-L1154)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
República de Panamá			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	6 años
Autoridad de Turismo de Panamá (ATP)			Período de gracia:	6,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	100.000.000	97	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Local:	3.000.000	3	Vida Promedio Ponderada (VPP):	13,25 años
Total:	103.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo es contribuir al desarrollo urbano y socioeconómico de las Ciudades Pequeñas e Intermedias con Vocación Turística (CPIVT) del país. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso y calidad de los servicios, infraestructura y gestión urbana; (ii) incrementar el desarrollo turístico mejorando los equipamientos e impulsando el desarrollo comunitario productivo con enfoque de género; y (iii) fortalecer la planificación, gestión y promoción de ciudades turísticas sostenibles y resilientes, a nivel nacional y local.</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: la ATP deberá presentar evidencia de que: (i) ha suscrito un convenio con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la transferencia de recursos y ejecución del programa, en los términos y condiciones previamente acordados con el Banco; (ii) ha suscrito los respectivos convenios interinstitucionales de colaboración con el Municipio de Pedasí; Municipio de Boquete; Municipio de Bocas del Toro; Municipio de Tierras Altas; Municipio de Taboga; Municipio de Soná; Ministerio de Ambiente; Autoridad Marítima de Panamá; Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Instituto Nacional de Cultura; Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG); Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; Autoridad Nacional de Administración de Tierras; Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); y Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá; (iii) ha creado la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y contratado o designado, según sea el caso, a su personal, clave (Coordinador General del Programa, Especialista en Planificación y Monitoreo, Especialista en Adquisiciones, Especialista Financiero, Especialista Legal, Especialista Ambiental y Especialista Social); y (iv) ha aprobado el Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco (¶3.9). Adicionalmente el prestatario deberá cumplir las condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso establecidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) – Anexo B.</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) previo a la licitación de las obras de que se trate, que se haya suscrito un Convenio Específico por Obra entre la ATP y el Ministerio y/o Municipio correspondiente, para efectos de la ejecución de cada uno de los proyectos, que incluya entre otros aspectos, las condiciones pertinentes para su operación y mantenimiento, incluida la asignación de recursos necesarios para tal fin; y (ii) previo al Inicio de las Obras de que se trate, que se hayan obtenido los derechos correspondientes a la titularidad legal, servidumbre y/o derecho de uso de las tierras donde se llevarán a cabo las obras respectivas (¶3.10). Adicionalmente el prestatario deberá cumplir las condiciones contractuales especiales de ejecución establecidas del IGAS – Anexo B.</p>				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 La economía de Panamá ha tenido la mayor tasa de crecimiento en toda América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas; solo entre 2010 y 2018 esta alcanzó una media de 6,5% anual, lo que resultó en un aumento del 43% del PIB per cápita en términos constantes [9]¹. Este crecimiento ha tenido lugar en un contexto de estabilidad macroeconómica y fiscal.
- 1.2 El dinamismo económico y sus beneficios han permitido una reducción de la pobreza en el país, aunque de forma desigual entre sus regiones. Por ejemplo, para 2015, mientras la pobreza y pobreza extrema afectaban al 13% y 3% de la población del distrito de Panamá, la población en los distritos de Bocas del Toro y La Pintada era afectada en un 52% y 29%, y un 49% y 20%, respectivamente [10]. En ese sentido, el empuje económico se ha concentrado en las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, principalmente en la Ciudad de Panamá y, más recientemente en Colón, las que representan el 84% del PIB del país y el 75% de sus 4,1 millones de sus habitantes [7]. En contraste, las Ciudades Pequeñas e Intermedias (CPI) del país presentan menores niveles de desarrollo económico [10], donde las brechas de género que se observan a nivel nacional se agudizan con relación al acceso al mercado de trabajo². Estas ciudades incluyen al grupo de las Ciudades Pequeñas e Intermedias con Vocación Turística (CPIVT)³.
- 1.3 **Retos del desarrollo urbano de las CPIVT.** El Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2007-2020 (PMTS) (Enlace Electrónico Opcional [EEO#11](#)) identifica 26 destinos turísticos en el país, de los cuales 24 fueron clasificados como CPIVT. Por lo general, estos últimos presentan bajos niveles de desarrollo, con infraestructura y servicios básicos deficientes. Datos oficiales indican que, para 2018, el índice promedio de satisfacción en las CPIVT con relación a servicios básicos (incluyendo agua, alcantarillado y residuos sólidos) era del 52,5% (con casos extremos como la CPIVT Besiko en la comarca Ngabe Bugle con 13,1%) mientras que en la ciudad de Panamá este índice alcanzaba 96,4%⁴. Mas específicamente, con relación al acceso a agua potable, mientras que en la Ciudad de Panamá la cobertura llega al 100%, las CPIVT presentan, en promedio, coberturas de alrededor del 60%, con casos importantes como los de Bocas del Toro, Santa Fé (Veraguas), y Sambú donde el déficit de cobertura alcanza porcentajes del 39%, 34,3%, y 28,3%, respectivamente. El acceso y la calidad de infraestructura y otros servicios urbanos como vialidad, drenaje sanitario y

¹ El [Enlace Electrónico Opcional \(EEO#15\)](#), contiene las referencias bibliográficas identificadas por el número en corchetes [#].

² La participación laboral de las mujeres en las provincias de Bocas del Toro, Los Santos y Chiriquí es en promedio 10 puntos porcentuales inferior al promedio nacional (48% vs 58%)

³ Las CPIVT son ciudades con poblaciones entre 1.500 y 100.000 habitantes (siguiendo la clasificación de la [Ley Orgánica #77 del 2001](#) del IDAAN) con atractivos naturales y/o culturales con potencial turístico. Para más información ver [\(EEO#16\)](#).

⁴ Lo mismo sucede con los índices de pobreza entre estas ciudades: de un muy bajo 3,7% en Chitré, a un altísimo de 91,6% en Calovébora [\(EEO#16\)](#).

recolección de desechos sólidos en las CPIVT mostraron deficiencias similares o en mayor escala [7].

- 1.4 Las debilidades de gestión urbana de las CPIVT son también evidentes. En general, las CPIVT no cuentan con las capacidades administrativas, técnicas, los instrumentos de planificación, ni con los recursos financieros necesarios para una gestión urbana efectiva⁵. A diferencia de las grandes ciudades del país (Panamá, David y Colón), ninguna CPIVT cuenta con planes de ordenamiento territorial vinculantes [12] o con la capacidad técnica para ejecutar los fondos de inversión que les son asignados anualmente⁶. En efecto, aunque la Ley 66 de 2015 exige la contratación de un número mínimo de profesionales para la gestión municipal⁷, ninguna CPIVT cuenta con el número de personal con los niveles de calificación técnica requeridos. De esta manera, una CPIVT como Pedasí solo ejecuta entre 13% y 30% de los recursos que les son asignados, debido a la dificultad en formular proyectos o realizar procesos licitatorios [2]. Estas debilidades significan que las CPIVT tampoco cuentan con la capacidad para responder a las demandas de los ciudadanos de manera estructurada dado su limitado uso de nuevas tecnologías y sistemas de información, o para enfrentar los retos del cambio climático (que comienzan a ser evidentes) lo que les puede generar impactos económicos significativos [13].
- 1.5 **Retos del desarrollo turístico de las CPIVT.** Durante las últimas décadas, el modelo turístico de Panamá ha tendido a concentrar la oferta y las inversiones turísticas en los destinos consolidados, como la Ciudad y el Canal de Panamá. Esto ha repercutido en una menor actividad turística de las CPIVT, debido a la falta de infraestructura y condiciones adecuadas para la atención de visitantes, así como a la limitada oferta de servicios y productos turísticos, limitando su desarrollo económico. Por ejemplo, aunque 15 de las CPIVT enfocan su desarrollo en actividades marinas costeras, tan solo 10 cuentan con instalaciones de muelles u otras infraestructuras marinas. Más aún, de las 24 CPIVT, solo 13 cuentan con una señalización turística apropiada, 11 con puestos de información turística, y solo 2 con centros de interpretación. Esta situación se refleja, entre otros, en el reducido número de turistas en las CPIVT, especialmente si se compara con el número que visita la Ciudad de Panamá. En efecto, para 2016, la suma total de turistas que visitaron las 24 CPIVT representó el 62% de aquellos que visitaron la Ciudad de Panamá. Ante esta situación, el Plan Maestro de Turismo del 2018⁸ identificó la mejora de la infraestructura turística en las CPIVT como un factor crítico para promover la desconcentración y diversificación de la oferta turística del país.
- 1.6 Los retos de la gobernanza del sector turístico en Panamá son significativos, especialmente por la extensa red de interrelaciones entre actores públicos y privados involucrados, tanto a nivel nacional como local. A nivel nacional, la

⁵ Desarrollo regional de clústeres turísticos en Panamá. BID/ARUP, Informe 3B, 2018. ([EEO#13](#)).

⁶ La Ley de Descentralización de la Gestión Pública de 2015 especifica las transferencias anuales para los distritos del país. ([EEO#16](#)).

⁷ El equipo mínimo requerido consiste en un ingeniero, un asesor legal, un administrador, un planificador, un responsable de servicios a la ciudadanía y un encargado de los servicios a la municipalidad.

⁸ Este plan corresponde a la actualización PMTS 2007-2020.

Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) y el Consejo Nacional de Turismo (CNT)⁹ son responsables por la definición, implementación, seguimiento de las políticas y planes para el sector. A partir de la creación de la ATP (2008), se ha observado un proceso de mejora en la gestión del sector gracias a una legislación que se apoya en la planificación y prioriza la descentralización. No obstante, las debilidades son importantes. Según estudios recientes¹⁰, estas incluyen: (i) limitaciones en términos de cualificación del personal, procedimientos y normativas internas; (ii) desactualización de las herramientas de planificación turística; (iii) carencia de estadísticas del sector, en especial sobre la demanda turística; (iv) ausencia de planificación de marketing; y (v) debilidades en las áreas de gestión de proyectos, articulación intersectorial y prestación de asistencia técnica a nivel local [4]. Esto resulta por la falta de: (i) manuales de procedimientos operativos, estratégicos y de apoyo, así como para la ejecución de proyectos; (ii) sistemas de información estadística geo-referenciada; (iii) personal capacitado en elaboración y seguimiento de proyectos; y (iv) mecanismos de coordinación interinstitucionales, así como con agentes privados y comunitarios. Estas debilidades son aún más evidentes en las ocho oficinas regionales de la institución [3].

- 1.7 Como consecuencia de lo anterior, la gestión turística a nivel local es también deficiente. En general, los municipios de las CPIVT carecen de estructuras organizativas para la gestión del turismo¹¹, siendo que de las 24 CPIVT solo 5 cuentan con una unidad local de fomento al turismo. Otras debilidades específicas incluyen: (i) falta de herramientas de planificación turística; (ii) carencia de personal cualificado y de partidas presupuestarias específicas para el sector; y (iii) baja participación y representatividad del sector privado y la sociedad civil en las asociaciones de promoción del turismo. Por otro lado, es importante tener en cuenta que pocas actividades económicas son tan dependientes del clima como el turismo. La gestión actual urbana y turística de las CPIVT, no obstante, no cuenta con la capacidad técnica, institucional, ni financiera para hacer frente a los desafíos asociados al cambio climático. De acuerdo con proyecciones asociados a estos últimos, las CPIVT son vulnerables debido a la elevación del nivel del mar, los aumentos de temperatura y el cambio del régimen de precipitación que afectan asimismo la actividad turística en estas ciudades ([EEO#7](#)). Quince de las CPIVT son ciudades costeras, lo que implica que estarán expuestas a inundaciones, desplazamiento de humedales y erosión de sus zonas costeras.

⁹ El Consejo Nacional de Turismo está conformado por el Ministro de Comercio e Industria, Ministro de Economía y Finanzas, Ministro de Gobierno y Justicia, Ministro de Obras Públicas, Ministro de Relaciones Exteriores, o quien deleguen, y cuatro representantes principales y sus suplentes miembros de la Cámara de Turismo de Panamá escogidas de ternas presentadas por las cámaras al Órgano Ejecutivo.

¹⁰ ATP (2018) Análisis de la Gobernanza Turística. (PMTS, 2008). Estudio elaborado en el marco de la preparación del presente programa.

¹¹ Ibid; ATP (2008) PMTS.

- 1.8 **Equidad de género (EEO#6).** A pesar de las brechas de género existentes en la participación económica en Panamá, el turismo es uno de los sectores que ofrece mayores oportunidades laborales para las mujeres, especialmente en términos de empleo e iniciativa empresarial¹². En general, actualmente, las mujeres ocupan más de la mitad del empleo del sector, representando el 54%, 11 puntos por encima de la media de otros sectores a nivel nacional (43%)¹³. Sin embargo, hay notables diferencias por actividades económicas vinculadas a este sector, siendo las de arte y creatividad las menos feminizadas (25%), y las actividades asociadas a agencias de viaje y restaurantes, las más feminizadas (72% y 60% respectivamente) – si bien estas últimas suelen estar conformadas por negocios de carácter familiar y ofrecer una oferta poco estructurada. En este sentido, agencias como el Centro de Competitividad de la Región Occidental de Panamá (CECOMRO) y las cámaras de turismo proponen, conjuntamente con aumentar las inversiones en infraestructura turística, fortalecer la capacitación laboral y la asistencia técnica empresarial, a fin de diversificar y promover más y mejores emprendimientos y empleos vinculados con el turismo. Orientar estos últimos a alcanzar una mayor y mejor participación femenina permitiría no solo estimular las economías locales sino también aprovechar la afinidad del sector con la participación laboral femenina, impulsando el empoderamiento económico de éstas y el de sus familias, y contribuyendo a recortar la brecha de género en la participación económica en el país.
- 1.9 **Cohesión social.** La pobreza y desigualdades sociales en el país han tendido a debilitar la cohesión social entre sus poblaciones. En el caso de las CPIVT, uno de los factores que contribuye a esta situación es la llegada de nueva población y su falta de integración con la población nativa. Las CPIVT tienden a ser centros receptores de migrantes nacionales e internacionales por razón de retiro o inversión. Se estima que los residentes extranjeros representan entre el 10% y 15% de CPIVT tales como Bocas del Toro o Boquete (de los 105 hospedajes formales en Bocas del Toro, casi el 80% son de propiedad extranjera). Estos nuevos residentes están incorporando nuevos patrones de vida y convivencia, lo que ha debilitado la identidad cultural local y generado un marcado desinterés de la población originaria por involucrarse en temas comunitarios y de gestión local. Por ejemplo, se estima que, en Bocas del Toro, de las 16 organizaciones locales (comerciales o civiles), el 30% no cuentan con miembros de la población local, y que el 20% de las mismas son lideradas por personas de origen extranjeros o de emigrantes de otras partes del país (EEO#11).
- 1.10 **Identidad cultural.** A pesar de que las tradiciones, fiestas y festivales atraen a un importante número de visitantes a las CPIVT¹⁴, estas no son aprovechadas como medios para reforzar la identidad y diversidad cultural local. De acuerdo con información del Ministerio de Comercio e Industria, en Boquete y Bocas del Toro actualmente no existen programas de apoyo al desarrollo artesanal o gastronómico, a pesar de su importante bagaje cultural local. Así, el impulso y promoción de las Industrias Creativas y Culturales (ICC) pueden convertirse en

¹² Fuente: WTO (2010). Global Report on Women in Tourism (EEO#6).

¹³ ENRED (2017). Análisis del sector de Turismo y Artesanía en Panamá (EEO#6).

¹⁴ La ATP establece una diferencia entre turista, siendo únicamente el que pernocta, y visitante incluye al turista, crucerista, y excursionista.

una herramienta para fortalecer los ecosistemas creativos locales, aprovechando la identidad y diversidad cultural como ventaja competitiva. Las ICC, al igual que otras actividades basada en la cultura local también ofrecen un medio para el fortalecimiento de la identidad cultural local y los lazos de cohesión entre los diversos grupos poblacionales¹⁵. Desafortunadamente, en ninguna CPIVT existen sitios o lugares de reunión que con base en la cultura fomenten la interacción y convivencia entre sus pobladores.

- 1.11 **Gestión inteligente (EEO#10).** En términos de gestión urbana inteligente, aunque el país presenta buenas condiciones en términos de infraestructuras de conectividad y regulación¹⁶, y que las CPIVT se encuentran formalmente involucradas en proyectos de modernización digital a nivel nacional (por ejemplo los manejados por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental- AIG), en general, estas tienen dificultades para operar e incorporar nuevas herramientas tecnológicas debido, principalmente, a la falta de esquemas operativos adecuados y recursos humanos capacitados. Por ejemplo, el municipio de Bocas del Toro está conectado con el Centro de Atención Ciudadana 311¹⁷ a nivel nacional. No obstante, no cuenta con los enlaces operativos ni los flujos de trabajo necesarios para atender las demandas recibidas bajo su responsabilidad. Por otro lado, en general, el personal técnico del municipio de Bocas del Toro tiene conocimiento tecnológico y digital básico. Estos ejemplos evidencian el potencial no desarrollado en las CPIVT para el uso de las tecnologías para mejorar su gestión¹⁸.
- 1.12 **El Desarrollo de las CPIVT como prioridad nacional.** Los retos presentados restringen el potencial de diversificación y crecimiento económico de las CPIVT, especialmente en el aprovechamiento de su potencial turístico y la participación productiva de la población local. En el 2017, el sector turístico, representó 5,9% del PIB del país [15] y fue identificado como uno de los sectores con mayor potencial para contribuir a la diversificación y crecimiento productivo de Panamá¹⁹, en especial a partir del desarrollo de CPIVT. Sin embargo, la falta de servicios básicos, infraestructura turística, y debilidades en su gobernanza, así como de iniciativas viables de participación pública y privada, ha conllevado a restringir el flujo turístico de estos lugares y limitando su desarrollo sostenible y resiliente. La multiplicidad de problemas que afectan a las CPIVT han sido identificados como un tema prioritario en el país, requiriendo particular atención de las autoridades nacionales
- 1.13 Para enfrentar estos problemas, el Gobierno de Panamá solicitó al Banco asistencia técnica para desarrollar una metodología de intervención para atender los retos actuales de las CPIVT. Con financiamiento de la Cooperación Técnica “Apoyo al Desarrollo Urbano Integral de Ciudades Intermedias en Panamá”

¹⁵ En Panamá, datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2010 revelan que las ICC generaron US\$797 millones en ingresos.

¹⁶ Panamá ocupa la primera posición en el índice de Banda Ancha del BID. [Desarrollo de Banda Ancha.](#)

¹⁷ El Centro de Atención Ciudadana 311, bajo la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, funge como el enlace de contacto entre los ciudadanos y el Estado para remitir las quejas, denuncias, ideas, sugerencias, solicitudes de información y de servicios estatales.

¹⁸ Se estima que a cada 1% de incremento en digitalización, se genera un aumento de 0,5% en el PIB y 0,13 puntos en el Índice de Desarrollo Humano. (EEO#16).

¹⁹ La falta de estadísticas detalladas no permite establecer el peso del sector turismo en las economías locales. Este es uno de los temas que serán atendidos por el presente programa.

(ATN/OC-16434-PN) ([EEO#14](#)) se desarrollaron diagnósticos detallados y ejercicios de planificación estratégica participativa en algunas CPIVT, permitiendo identificar las acciones prioritarias para su desarrollo sostenible y resiliente. Los planes y acciones identificadas han servido de base para el diseño de la presente operación.

- 1.14 **Estrategia del programa.** La operación propuesta prioriza acciones estratégicas que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de las CPIVT participantes, fortaleciendo su desarrollo urbano y socioeconómico, así como su consolidación como destinos turísticos. Se propone un préstamo de inversión de carácter multisectorial, destinado a abordar de forma integral la multiplicidad de carencias en infraestructura y servicios urbanos, equipamientos turísticos, además de las debilidades en la gestión urbana y turística. Esta estrategia busca el fortalecimiento de la cohesión social, la identidad cultural local y la equidad de género, por medio de la intensificación de las actividades comunitarias en la activación de ICC, y la modernización de la gestión urbana y turística a través del uso de nuevas tecnologías de la información. La operación contempla el fortalecimiento técnico de la ATP y de las unidades locales de promoción turística en la CPIVT seleccionadas, para mejorar su capacidad técnica, y su interacción con entes sectoriales y actores privados.
- 1.15 **Muestra representativa.** La ATP seleccionó a Boquete, Bocas del Toro y Pedasí como ciudades representativas de las CPIVT del país. La selección de dichas ciudades respondió a los siguientes criterios^{20, 21}: (i) población superior a 1.500 habitantes; (ii) puntaje superior a la media en la evaluación de atractivos y facilidades turísticas (metodología ATP); (iii) carencia de servicios urbanos, tales como agua potable, manejo de desechos sólidos y alcantarillado²²; (iv) buena conectividad con los centros urbanos principales de cada provincia; y (v) prioritaria dentro de los planes de desarrollo del país. Las principales características de las CPIVT seleccionadas son:
- a. **Boquete.** Es una CPIVT de 21.370 habitantes dentro de la región de tierras altas en la Provincia de Chiriquí. Caracterizada por su paisaje montañoso y su clima primaveral, posee múltiples atractivos culturales y naturales ([EEO#11](#)). El principal atractivo natural es el Volcán Barú y los atractivos culturales están relacionados con la Feria de Las Flores y del Café y el Festival de Jazz & Blues, mismos que atraen anualmente en promedio 180.000 visitantes que, durante las temporadas altas, garantizan el 100% de la ocupación hotelera y producen ganancias económicas estimadas en US\$12 millones. Sin embargo, con la llegada de los turistas colapsa la ciudad, desbordando los servicios básicos, y generando dificultades de movilidad debido a las inadecuadas vías de acceso, inexistencia de señalización y falta de estacionamientos, así como la falta

²⁰ Estos criterios fueron identificados como críticos por el documento de Evaluación de Resultados de la Evaluación de los Objetivos del Plan Maestro de Turismo 2007-2020 (ATP, 2018).

²¹ La selección también buscó representatividad con relación al tipo de atractivos turísticos de las CPIVT.

²² Diferentes autores relacionan el nivel de desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios básicos (agua, energía, telecomunicaciones, saneamiento) con el volumen de llegadas internacionales a los destinos. (Tang y Rochananond, 1990, en Tailandia; Kim et al., 2000, en Sudáfrica; Seetanah et al., 2011, en Mauricio). ([EEO#16](#)).

de herramientas tecnológicas para el monitoreo del territorio y la coordinación de equipos que permitan mejorar la seguridad ciudadana y el uso óptimo de los espacios públicos, entre otros factores.

- b. Bocas del Toro.** Por su gran patrimonio natural, se posiciona entre los principales atractivos turísticos nacionales, con más de 60.000 visitantes al año. El distrito de Bocas del Toro cuenta con una población de 16,585²³, la mayoría de la oferta turística se concentra en la Isla Colon, incluyendo ecoturismo, buceo y náutica menor. Sin embargo, su capital, Bocas del Toro, no cuenta con la infraestructura necesaria para prestar un servicio a estándares internacionales. No posee tratamiento adecuado de residuos sólidos (dispone de un vertedero cuya gestión es insostenible), ni la capacidad técnica y financiera para la recolección, transporte y disposición final de residuos. La municipalidad tampoco aprovecha el uso de la tecnología en apoyo a la provisión de este y otros servicios públicos de forma eficiente, aunque un servicio nacional (el Centro de Atención Ciudadana - 311) esté oficialmente disponible para la ciudad. Además, la provisión de agua potable es deficiente, agravada durante carnavales con la llegada de casi 1.500 turistas diarios. El PMTS 2007-2020 estima que este destino podría aumentar significativamente sus ingresos en concepto de visitas turísticas mediante las inversiones en infraestructura básica, turísticas y en una mejor gestión municipal.
- c. Pedasí.** Es una CPIVT de 4.000 habitantes en la Provincia de Los Santos, poseedora de una ubicación privilegiada y múltiples atractivos culturales y naturales, siendo el punto de acceso para visitar el refugio de vida silvestre de Isla Iguana. A pesar de recibir más de 13.000 visitantes al año, la ciudad carece de un centro de información, de la infraestructura necesaria para la acogida de los visitantes que se dirigen a Isla Iguana (embarcadero, estacionamiento o baños públicos) y de una gestión efectiva de los proveedores de servicios turísticos en la zona [14]. Aunque existe un sistema de recolección y un vertedero para los residuos sólidos, su gestión es insalubre e insostenible. Adicionalmente, la ciudad cuenta con una escasa red vial y espacios públicos de mala calidad, lo que limita el acceso a los puntos de interés principales. La Cámara de Turismo²⁴ se encuentra en proceso de consolidación, pero requiere de apoyo para incorporar a actores más variados en su composición. Más aun, la ciudad está expuesta a frecuentes inundaciones debido a la falta de drenaje pluvial, haciéndola vulnerable al cambio climático.

- 1.16 El cuadro 1 presenta los proyectos que conforman la muestra representativa del programa, la cual ha servido para realizar los análisis técnicos, económicos y socioambientales del programa y avanzar en los procesos de desarrollo de proyectos necesarios para una ejecución expedita. La muestra incluye proyectos prototipos elegibles de las 3 CPIVT y representa al 30% de la inversión.

²³ Según el censo de 2010.

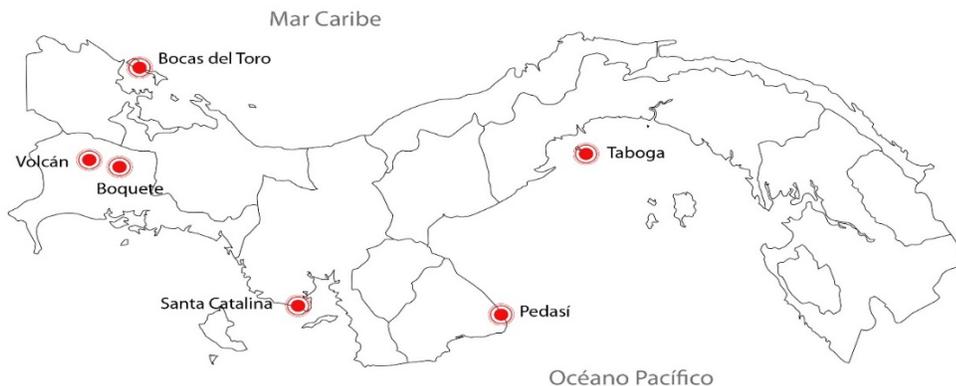
²⁴ Las cámaras de turismo son organizaciones privadas formadas por empresas turísticas que buscan consolidar la actividad turística en los destinos.

Cuadro1. Proyectos de la Muestra Representativa (US\$ millones)

Ciudad	Proyecto	Monto
Pedasi	Proyecto de gestión Integral de desechos sólidos (Componente 1)	6.100.000
	Proyecto de modos alternativos de movilidad urbana (Componente 2)	2.500.000
	Desarrollo del proyecto para la habilitación de facilidades en Playa El Arenal (Componente 2)	90.000
Boquete	Proyecto gestión Integral de residuos sólidos (Componente 1)	3.900.000
	Proyecto Integral de Movilidad Turística Sustentable (Componente 2)	4.350.000
	Mejoras de espacios públicos (Componente 2)	2.420.000
Bocas del Toro	Estudio de Factibilidad del Proyecto de Gestión Integral de residuos sólidos (Componente 1)	200.000
	Sistema de abastecimiento de agua (Componente 1)	10.500.000
TOTAL		30.060.000

1.17 Además de las tres CPIVT mencionadas, el programa va a intervenir en tres ciudades adicionales²⁵. Esta selección se hizo en diálogo con las autoridades nacionales, considerando los criterios previamente definidos. Todas las ciudades participantes recibirán un apoyo integral contemplando los aspectos urbanos, turísticos y de gestión delineados en la Estrategia del Programa.

Figura 1. CPIVT priorizadas



²⁵ Las 3 CPIVT adicionales seleccionadas con las autoridades nacionales son: Volcán (Municipio de Tierras Altas); Santa Catalina (Municipio de Soná); y Taboga (Municipio de Taboga).

- 1.18 **Lecciones aprendidas.** Esta operación recoge las lecciones aprendidas de los programas del Banco vinculados con el desarrollo urbano integrado, tales como la puesta en valor del patrimonio cultural con el “Programa para la Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial” (3564/OC-CH); y los proyectos focalizados en el sector turismo, como el “Programa Nacional de Desarrollo Turístico en El Salvador” (3682/OC-BR) y el “Programa de Fomento al Turismo-Ciudad Colonial de Santo Domingo” (2587/OC-DR). Entre las lecciones que se han incorporado en este programa se incluyen las siguientes: (i) la importancia de la participación del sector privado vinculado al turismo en las distintas etapas del programa para ampliar las posibilidades de éxito de programas del sector; (ii) la priorización de las necesidades de la población para contribuir a mejoras en su calidad de vida y como medio para viabilizar procesos de desarrollo turístico; y (iii) la adopción de enfoques multisectoriales que atiendan simultáneamente las necesidades de infraestructura y debilidades en la gestión tanto en el desarrollo urbano como turístico.
- 1.19 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y con el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), a través del desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, al contribuir con el mejoramiento al acceso de poblaciones pobres y vulnerables a servicios de infraestructura básicos de calidad. También se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, generando mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y contribuyendo al bienestar en mujeres y niños mediante el acceso a servicios públicos de calidad; (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al aumentar la capacidad del sector público en la formulación y ejecución de proyectos; y (iii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, por promover medidas que reducirán la vulnerabilidad de los destinos turísticos al cambio climático y minimizando su huella de carbono. Un 39,13% de los recursos de esta operación se invierten en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático, según [la metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo \(BMD\)](#) de estimación de financiamiento climático. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las operaciones hasta fines de 2020. Adicionalmente la operación es consistente con el Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-6) al ampliar el acceso a servicios urbanos básicos de la población local (Dimensión del Éxito 2); el Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) ya que financia intervenciones que mitigan los efectos del cambio climático en las ciudades (Dimensión del Éxito 4); el Marco Sectorial de Agua y Saneamiento (GN-2781-8) al financiar intervenciones de gestión de residuos sólidos; el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-7) ya que financia la mejora de calles y áreas peatonales y ciclovías; y el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8) al impulsar el emprendimiento femenino en las localidades (Dimensión del Éxito 5). El programa se alinea con el área prioritaria de mejora de la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza de la Estrategia del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838). Está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2019 (GN-2948-2) atendiendo las prioridades del gobierno referente a la desigualdad territorial, al priorizar el desarrollo de las CPI e impulsando el sector turismo como estrategia para sostener el ritmo de crecimiento económico y diversificar su matriz productiva.

1.20 **Cumplimiento con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PUP) (GN-2716-6) (EEO#4).** El programa y los objetivos sectoriales nacionales son coherentes con los principios de esta política y cumplen las condiciones de sostenibilidad financiera y evaluación económica, en relación con las obras de agua, saneamiento y residuos sólidos contempladas en el programa. Respecto a los proyectos de agua y saneamiento, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) (prestador de dichos servicios a nivel nacional) cubre actualmente sus costos de operación y mantenimiento mediante una combinación de ingresos generados por tarifas y transferencias del Gobierno de Panamá realizadas de forma oportuna y transparente, implicando esto último subsidio a la oferta; además, existe un plan para la mejora de la sostenibilidad operativa y financiera del IDAAN para los próximos ejercicios, que se reforzarán a través de otros programas del Banco, incluyendo el “Programa de Mejora a la Gestión Operativa del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales en el Área Metropolitana de Panamá” (4434/OC-PN) aprobado en 2017. En cuanto al manejo de residuos sólidos, las Municipalidades son los prestadores del servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos urbanos en las CPIVT, y sus costos de operación y mantenimiento se cubrirían por una combinación de recursos presupuestales de los municipios²⁶, ingresos vía tasas de aseo y aquellos provenientes de alianzas estratégicas con otros actores. De igual manera, las obras a ser financiadas con el programa son viables socioeconómicamente, según el análisis económico de proyectos de la muestra (EEO#1).

B. Objetivos, componentes y costo

1.21 El objetivo del programa es contribuir al desarrollo urbano y socioeconómico de las CPIVT del país. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso y calidad de los servicios, infraestructura y gestión urbana; (ii) incrementar el desarrollo turístico mejorando los equipamientos e impulsando el desarrollo comunitario productivo con enfoque de género; y (iii) fortalecer la planificación, gestión y promoción de ciudades turísticas sostenibles y resilientes, a nivel nacional y local. La operación se estructura en tres componentes:

1.22 **Componente I. Infraestructura y gestión urbana (BID US\$63,05 millones).** Este componente busca mejorar el acceso y la calidad de los servicios y la gestión urbana. Financiará: (i) infraestructura y servicios urbanos como agua, alcantarillado, residuos sólidos, movilidad, espacio público y medidas de adaptación al cambio climático; y (ii) modernización de la gestión urbana, incluyendo la elaboración de planes de desarrollo territorial, apoyo técnico a los municipios para mejorar la gestión de los servicios urbanos y el monitoreo de la movilidad y seguridad pública a través del uso de nuevas tecnologías y sistemas inteligentes. Tanto para la infraestructura y servicios urbanos, como para los planes apoyados por este componente, se buscará incorporar medidas y tecnologías que fomenten la reducción de gases de efecto invernadero e incrementen la resiliencia de las ciudades seleccionadas frente al cambio climático.

²⁶ La condición especial de ejecución que estipula la suscripción de convenios para asegurar la ejecución y sostenibilidad de los proyectos de residuos.

- 1.23 **Componente II. Equipamiento turístico y desarrollo comunitario (BID US\$22,00 millones).** Este componente busca mejorar la calidad de la infraestructura turística y promover el desarrollo comunitario productivo. Financiará: (i) equipamientos turísticos estratégicos en núcleos urbanos, tales como muelles, centros de interpretación y sistemas de señalización; y (ii) la puesta en marcha de los Centros de Innovación Cultural (CIC)²⁷ incluyendo el desarrollo de proyectos productivos y comunitarios para el fomento del emprendimiento, la identidad cultural y la cohesión social. Como parte de los CIC se financiará la habilitación de los inmuebles, la adquisición de mobiliario y equipo informático, y el diseño de un modelo de autogestión, así como los gastos operativos por un máximo de dos años. Se financiarán actividades de capacitación, asistencia técnica y proyectos concursables de microemprendimientos en sectores de oportunidad para el turismo²⁸. Los proyectos comunitarios incluirán eventos de sensibilización y promoción de la producción cultural local, actividades de integración social y programas comunitarios de fomento al turismo. Ambas actividades contemplarán proyectos asociados a las ICC y adoptarán un enfoque de género.
- 1.24 **Componente III. Modernización de la gobernanza turística (BID US\$9,40 millones).** Este componente se enfoca en el fortalecimiento de la gestión turística a nivel nacional y local. Para el fortalecimiento a nivel nacional, se financiará: (i) la elaboración de nuevos modelos de gestión para la ATP; (ii) la adquisición de equipamientos y *software*; (iii) la capacitación del personal que actúa a nivel nacional y provincial en temas de gestión y planificación turística; (iv) el diagnóstico y mejoramientos en el sistema de estadísticas turísticas nacional; y (v) la actualización de instrumentos de planificación turística y de planificación de marketing turístico. A nivel local se financiará: (i) la elaboración de planes de desarrollo turístico; (ii) la capacitación del personal técnico en las alcaldías participantes en temas de gestión y planificación turística, incluyendo temas de sostenibilidad ambiental y cambio climático; (iii) el fortalecimiento institucional de las cámaras de turismo locales y consejos participativos; y (iv) el apoyo a la elaboración de proyectos piloto de inversión turística a través de asistencia técnica especializada orientada a los equipos de los gobiernos y agencias locales de turismo.
- 1.25 **Gastos administrativos (BID US\$5,55 millones; Local US\$3,0 millones).** Financiará los gastos correspondientes a la conformación de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), auditoría, evaluación, monitoreo, así como los estudios requeridos para el cumplimiento del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS). Con el aporte local se financiarán únicamente los honorarios del personal de la UEP en los años de ejecución.

²⁷ Los Centros de Innovación Cultural (CIC) fungirán como espacios de capacitación, intercambio de conocimiento e incubación, centros de creación, exhibición, y comercialización, y centros sociales y comunitarios. Como parte de su implementación se financiará el diseño de un modelo de autogestión, explorando alianzas con el sector privado y la sociedad civil para que estos centros sean independientes y sostenibles a mediano y largo plazo.

²⁸ Estas actividades se articularán con aquellas patrocinadas por el [Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo a través del Capital Humano](#) (4689/OC-PN), el cual se enfoca en la región occidental del país y que tiene como uno de sus pilares al sector turismo.

1.26 **Acciones transversales.** Como parte de sus componentes, cabe resaltar que el programa financiará acciones de carácter transversal para cada una de las CPIVT participantes en tres temas clave:

- a. **Equidad de género, identidad cultural y cohesión social:** El fortalecimiento de la identidad cultural, la cohesión social y la inclusión de género serán impulsados a través de las actividades de los CIC, con el apoyo de los proyectos productivos y comunitarios. Para este fin, los CIC enfatizarán, además del fortalecimiento de los ecosistemas creativos locales y la capacitación para el desarrollo productivo, la promoción de actividades comunitarias para el fomento de la identidad cultural local y la cohesión entre los diferentes grupos sociales. En este respecto, las ICC servirán como una herramienta para potencializar el uso de los recursos culturales locales en favor del desarrollo comunitario productivo y la identidad cultural inclusiva. Para promover la inclusión de género, se tomarán en cuenta las necesidades específicas de hombres y mujeres en la definición de las actividades desarrolladas, y se realizarán convocatorias y actividades de capacitación específicamente para las mujeres orientado a su empoderamiento económico ([EEO#6](#)).
- b. **Gestión inteligente:** Se promoverá el uso de nuevas herramientas tecnológicas acorde con la capacidad institucional y financiera local. En el marco del proyecto integral de movilidad en Boquete, se financiará la instalación de cámaras de monitoreo y un centro de control para facilitar la colaboración de agentes públicos y la capacidad de gestión local, especialmente en la realización de grandes eventos. Para las ciudades de Boquete y Pedasí se financiará la provisión de conectividad de servicios WIFI para los espacios públicos intervenidos en el marco de la operación. Finalmente, para las tres ciudades se financiará el desarrollo de flujos de trabajo para los servicios urbanos 311, que son responsabilidad de las municipalidades, incluyendo la capacitación del personal²⁹.
- c. **Cambio Climático (CC):** La operación apoyará actividades estratégicas que contribuyan a la sostenibilidad y resiliencia ambiental de las ciudades seleccionadas. Para ellos se asegurará que todas las infraestructuras del proyecto incluyan: (i) tecnologías ecoeficientes que favorezcan la eficiencia de los recursos (tanto eficiencia energética como de consumo de agua y de aprovechamiento de materiales reciclables); y (ii) medidas que permitan incrementar la resiliencia de estas infraestructuras a los efectos del CC (utilizando, por ejemplo, pavimentos permeables). Para esto se financiarán estudios en cada CPIVT que permitan identificar tanto las principales fuentes emisoras de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y medidas para mitigarlas, así como los riesgos urbanos vinculados al cambio climático. Estos estudios

²⁹ Para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones propuestas se incorporó uno o más de los siguiente 3 criterios en su diseño: (i) tener relación directa con el esquema operativo de proyectos existentes o a ser financiados por el programa, de tal manera de no requerir recursos adicionales para su operación o mantenimiento (caso cámaras de monitoreo); (ii) ofrecer apoyo operativo inicial por parte del programa (2 años) para su posterior transferencia a la institución nacional responsable, con respaldo de un convenio marco (caso WiFi); y (iii) aprovechar responsabilidades existentes del municipio a programas nacionales con el fortalecimiento técnico necesario para su operación efectiva y sostenible (caso sistema 311).

servirán de insumos para un programa de capacitación y guiarán los diseños de las intervenciones del programa.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.27 El programa contempla la atención integral de seis CPIVT³⁰. El impacto esperado del programa es un incremento de al menos 20% en el valor del metro cuadrado de las propiedades en las CPIVT intervenidas, a partir de los siguientes resultados: (i) la reducción de la brecha en la cobertura de agua potable entre el Distrito de Panamá y las CPIVT; (ii) la mejora sustantiva en la recolección de desechos sólidos en estas ciudades; (iii) el incremento en la ocupación hotelera derivado de las actividades turísticas en las CPIVT; (iv) una mayor participación de las mujeres en los nuevos emprendimientos; y (v) la mejora en el desempeño institucional de la ATP y de la gestión turística en las municipalidades beneficiadas (Ver Anexo II, Matriz de Resultados).
- 1.28 **Beneficiarios.** Los principales beneficiarios serán las poblaciones de las CPIVT que tendrán mayor acceso a los servicios urbanos; los agentes turísticos y económicos locales por un incremento en la demanda; y la ATP y las Municipalidades por contar con mejores herramientas para la gestión del sector.
- 1.29 **Análisis económico (EEO#1).** La evaluación económica ex ante se realizó mediante un análisis costo-beneficio (ACB) el cual incluyó los costos totales correspondientes a las intervenciones previstas en las 3 localidades de la muestra representativa del programa. La metodología para la estimación del impacto económico de los proyectos de mejora de infraestructura urbana y turística consideró la revalorización inmobiliaria de las propiedades directamente beneficiarias por el proyecto. El resultado de la ACB muestra que el conjunto de las tres CPIVT seleccionadas representa un conjunto de intervenciones que tienen una alta rentabilidad económica (Tasa Interna de Retorno - TIR=26%) y una sensibilidad media cuyos valores de corte son de +15% para el Costo de Inversión y de -12% para los Beneficios económicos.
- 1.30 A nivel de cada una de las tres localidades, las intervenciones mantienen su rentabilidad económica superior al 12%, pero con distintos niveles de sensibilidad. En particular, Pedasí y Bocas del Toro (TIR+ 15% y 22% respectivamente) son más sensibles a una modificación en los costos de inversión y en el nivel de beneficios, presentan una rentabilidad del 15% y 22% respectivamente, pero los valores de corte son apenas del 2%/-2% para Pedasí (muy alta sensibilidad) y de +26%/-21% Bocas del Toro. Boquete presenta una rentabilidad positiva con una TIR de 35%, la sensibilidad en relación con la estimación del impacto económico y los costos de inversión es media ya que requiere una modificación del +29% en el incremento de los costos o de -23% de reducción del impacto para que el proyecto deje de ser rentable.
- 1.31 Los resultados del ACB de los proyectos de la muestra representativa presentan una rentabilidad económica superior al 12% debido a la alta prioridad de las mejoras en los servicios básicos, mejora urbana y al potencial turístico de estas

³⁰ Este número podrá variar dependiendo de los costos de los proyectos definidos para atender las prioridades urbanas y turísticas de las ciudades participantes.

tres localidades. El análisis de sensibilidad relacionado con un incremento de los costos de inversión muestra que la rentabilidad de los proyectos en las tres CPIVT es robusta frente a una modificación del costo de inversión.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

2.1 El programa tiene un costo total de US\$103 millones y será financiado mediante un préstamo de inversión por US\$100 millones, con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. El programa ha sido concebido como un préstamo de inversión bajo la modalidad de Obras Múltiples dado que contempla proyectos de diferentes infraestructuras independientes atendiendo a criterios de elegibilidad e incluye una muestra representativa para la evaluación y ejecución. Contará con un aporte de Contrapartida Local por US\$3 millones. El periodo de ejecución será de 6 años, tiempo requerido para que se desarrollen e implementen los proyectos prioritarios. Adicionalmente, dicho periodo garantizará la colaboración y coordinación con las agendas de las entidades sectoriales nacionales participantes.

2.2 **Criterios de selección de proyectos del Programa.** Serán elegibles en cada uno de los destinos seleccionados las intervenciones integrales, complementando las inversiones en infraestructura de servicios básicos y equipamiento turístico con intervenciones y/o acciones orientadas a la mejora de la gestión urbana, la gobernanza turística y el desarrollo comunitario productivo. Los criterios de selección se incluirán en el Reglamento Operativo del Programa ([EEO#2](#)). El programa priorizará los proyectos de infraestructura que respondan a las carencias de servicios urbanos básicos en los siguientes sectores: (i) manejo de desechos sólidos; (ii) alcantarillado; y/o (iii) agua potable. Adicionalmente priorizará proyectos de equipamiento turístico que cumplan con los siguientes criterios: (i) que se encuentren en terrenos públicos; (ii) que complementen proyectos o desarrollos turísticos en la ciudad; y (iii) que mejoren y/o diversifiquen la oferta turística local. Los proyectos específicos para financiar serán técnicamente viables, en línea con los sectores priorizados (urbano, turístico, gestión urbana y turística, y desarrollo comunitario productivo), y de impactos ambientales y sociales moderados (categoría B).

Cuadro 2. Costos estimados del programa (US\$ millones)

Componentes	BID	Local	Total	%
1. Componente I. Infraestructura y gestión urbana	63,05	-	63,05	61,22
2. Componente II. Equipamiento turístico y desarrollo comunitario	22,00	-	22,00	21,36
3. Componente III. Modernización de la Gobernanza Turística	9,40	-	9,40	9,13
Gastos Administrativos	5,55	3,00	8,55	8,3
Total	100,00	3,00	103,00	100

Cuadro 3. Cronograma de Desembolsos (US\$ millones)

Fuente de Financiamiento	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Total
BID – Total	2,7	12,6	19,4	23,3	28,8	13,2	100
%	2,7	12,6	19,4	23,3	28,8	13,2	100

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 El Programa se clasifica con la “Categoría B”, con potenciales impactos ambientales y/o sociales negativos de naturaleza moderada. Los principales impactos ambientales se relacionan con la posible contaminación de suelo y de los cursos de agua durante la operación de los vertederos en Boquete y Pedasí; así como el riesgo de conversión/degradación no significativa de hábitats naturales y/o críticos. Existe un riesgo de pasivos ambientales por la contaminación de suelo y el agua subterránea en los vertederos en Boquete y Pedasí, ya que actualmente éstos carecen de sistemas de impermeabilización. Los principales impactos sociales se relacionan con el reasentamiento de dos familias que viven en uno de los vertederos y la afectación a los recicladores informales que allí trabajan. El programa no financiará intervenciones que puedan generar impactos adversos en pueblos indígenas, degraden o convierta significativamente hábitats naturales o dañen sitios de importancia cultural crítica.
- 2.4 Por tratarse de una operación de obras múltiples, se ha desarrollado un Análisis Ambiental y Social (AAS) y su respectivo Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) ([EEO#8](#)) para las tres intervenciones de la muestra y un Marco de Gestión MGAS ([EEO#9](#)) para el programa. Entre el 27 y el 29 de marzo se consultó el proyecto y sus medidas de gestión socioambiental con la población y otras partes interesadas en los tres destinos de la muestra. Las principales inquietudes levantadas en las consultas se relacionan con la priorización de proyectos considerados clave por los participantes y no incluidos en la muestra, la participación de los actores locales en el seguimiento a los proyectos, y la acelerada degradación de la biodiversidad que está provocando el incremento del turismo en estas áreas. Los informes de las consultas están disponibles en la página Web del Banco.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 Se identificaron dos riesgos fiduciarios de nivel “medio”, relacionados con: (i) falta de conocimiento de las políticas operativas del Banco relacionadas con los temas financieros y de capacidades técnicas de la Autoridad de Turismo de Panamá, como OE; y (ii) falta de conocimiento de las políticas operativas del Banco relacionadas con las adquisiciones y contrataciones de servicios y de capacidades técnicas de la Autoridad de Turismo de Panamá como OE. Se definieron medidas de mitigación, incluyendo: (i) la asistencia técnica y capacitación por parte de los fiduciarios de la Representación del BID a los responsables de gestión financiera de la UEP y de La Dirección de Administración y Finanzas (DAF) de la ATP, y contar con un Especialista Financiero con experiencia y capacidad para la aplicación e interpretación de las políticas y guías de gestión financiera del BID; y (ii) asistencia técnica y capacitación por parte de

los fiduciarios de la Representación del BID a los responsables de adquisiciones de la UEP y de compras y proveeduría de la ATP, y contar con un Especialista de Adquisiciones con experiencia y capacidad para la aplicación e interpretación de las políticas de adquisiciones del BID.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.6 Se identificó un riesgo alto vinculado a la falta de coordinación entre actores participantes y, para mitigarlo, se otorgará asistencia técnica jurídica para la elaboración de los convenios específicos de coordinación requeridos por el programa y se designará un responsable del programa para atender ante los diferentes involucrados los temas de planificación e implementación de las actividades específicas del programa, así como los de comunicación³¹. Además, se identificaron 5 riesgos medios; (i) cambios de prioridades gubernamentales que afectan al programa relacionado con el cambio de autoridades a nivel nacional y local en el año 2019; y la falta de comunicación adecuada con las nuevas autoridades sobre los alcances del programa; (ii) debilidad técnica de la UEP que afecta a que los proyectos del programa no se ejecuten conforme al alcance, costos y tiempos previstos; (iii) reforma institucional no se implementa de forma adecuada debido a falta de apropiación por parte del personal de la institución; (iv) los municipios no logran fortalecer sus capacidades para la gestión urbana y turística; y (v) no se consolida y mejora la Gobernanza Turística. Las medidas de mitigación para cada uno de estos riesgos de nivel medio serían: (i) adecuada comunicación y sensibilización al equipo de transición y a las nuevas autoridades a nivel nacional, provincial y distrital sobre los alcances y objetivos del programa y sobre las oportunidades para incorporar nuevos proyectos; (ii) asistencia técnica especializada para el apoyo a la UEP, en la gestión técnica del programa que incluye elaboración de TDR, Especificaciones Técnicas y la supervisión de los contratos y, sensibilización y comunicación ante los Consejos Municipales sobre los alcances y beneficios previstos en el programa; (iii) contar con una estrategia de gestión del cambio y recursos para su implementación que permita sensibilizar, informar y contar con la participación adecuada de los funcionarios de la ATP en el proceso de reforma institucional; (iv) una adecuada comunicación y sensibilización a los nuevos técnicos de las áreas urbana y turismo sobre los objetivos del programa y sobre las actividades de fortalecimiento de capacidades a nivel del municipio; y (v) una adecuada comunicación y sensibilización a los miembros de las Cámaras de Turismo y el CNT sobre los beneficios y sobre la importancia de su participación como aliados estratégicos para la ejecución del programa y la Implementación de los Consejos Consultivos del Distrito³².

³¹ Para viabilizar la firma de convenios específicos de coordinación y garantizar la coordinación con las instituciones nacionales y locales que tengan potestad sobre las actividades de los proyectos en el programa, se han firmado convenios marco entre ATP y: Municipio de Pedasí; Municipio de Boquete; Municipio de Bocas del Toro; Ministerio de Ambiente; Autoridad Marítima de Panamá; Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Instituto Nacional de Cultura; Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental; Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; Autoridad Nacional de Administración de Tierras; Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales; y Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá. Los convenios marco entre ATP y los municipios de Tierras Altas, Taboga y Soná se encuentran en trámite.

³² Los Consejos Consultivos de Turismo buscan asegurar la participación en cada provincia de los involucrados en la actividad turística, incluyendo a un representante del sector de transporte especializado en turismo y coordinar el desarrollo turístico de la región.

- 2.7 **Sostenibilidad.** El análisis costo-beneficio determinó que las intervenciones del programa son económicamente rentables lo que repercutirá en un incremento de los recursos recaudados por los municipios y las entidades competentes, ya que por un lado mejorarán la captura de pagos por las mejoras en los servicios ofrecidos, y por otro, incrementarán el recaudo fiscal municipal producto de la derrama económica generada por el aumento del turismo, generando mayores recursos para la operación y mantenimiento de dichas intervenciones.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

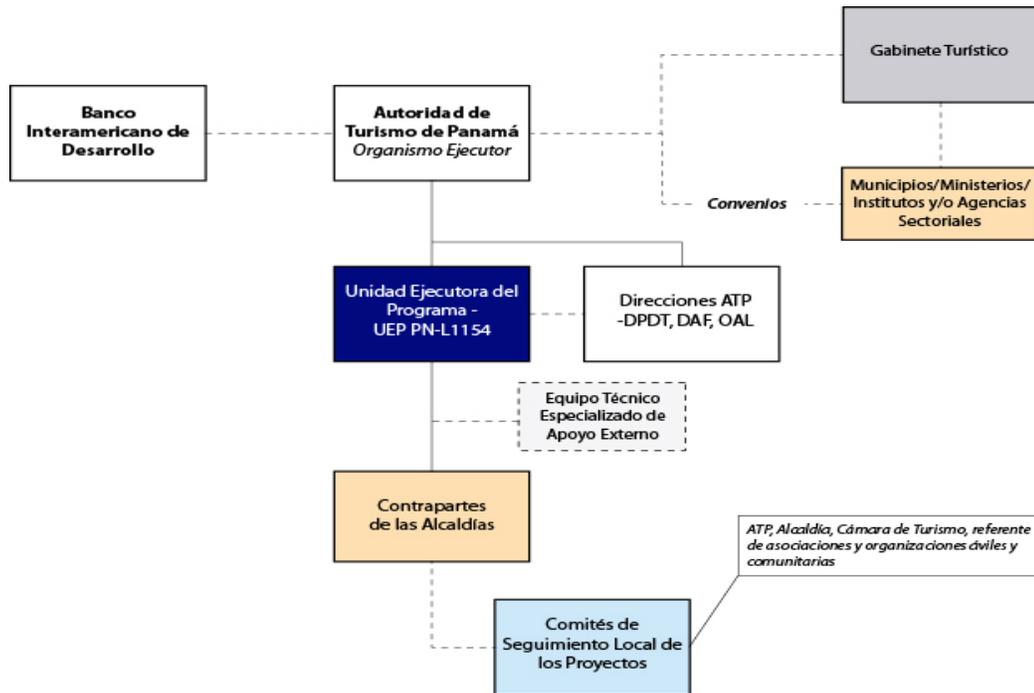
A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá y el OE será la ATP, que contará con la participación de las alcaldías beneficiarias de las ciudades seleccionadas y las agencias nacionales responsables por la provisión de infraestructura y servicios urbanos. Para facilitar esta colaboración, la ATP se apoyará en el Gabinete Turístico, organismo adscrito al Ministerio de la Presidencia y cuyo objetivo central es asegurar la coordinación de acciones prioritarias entre las instituciones del gobierno central y de servicios públicos en pro de la competitividad de los destinos turísticos³³. En calidad de miembro, la ATP le presentará a dicho Gabinete informes periódicos sobre las acciones, avances y resultados en la ejecución del programa, y elevará al mismo las solicitudes de apoyo que sean requeridas para asegurar una coordinación interinstitucional efectiva en el marco del Programa. A su vez, la ATP creará una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) dentro de su estructura que dependerá jerárquicamente de la máxima autoridad de la institución. La UEP será la responsable de la ejecución del programa y contará con un alto nivel de autonomía para los procesos de planificación y monitoreo, gestión técnica, gestión ambiental y social, gestión de adquisiciones, gestión financiera y gestión de las comunicaciones del programa. Podrá contar con el apoyo técnico especializado de una firma especializada para la gestión técnica de los proyectos y, con el soporte de la Dirección de Planificación y Desarrollo Turístico y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) de la ATP.
- 3.2 La UEP contará con un Coordinador General, que será contratado o designado específicamente para esta función y será responsable dentro del ámbito que les corresponde de: (i) la interlocución con el Banco; (ii) las solicitudes de desembolsos; (iii) las propuestas de contrataciones y adquisiciones; (iv) los reportes sobre el uso de los recursos; y (v) la remisión al Banco del Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y de los Planes Operativos Anuales (POA), Planes de Adquisiciones (PA), e informes de progreso, de auditoría y de evaluación. Asimismo, será responsable de realizar los controles que correspondan a los efectos de garantizar el adecuado uso y transparencia de los fondos bajo su responsabilidad.
- 3.3 La UEP estará integrada con el siguiente equipo: (a) Coordinador General del Programa; (b) Especialista en Planificación y Monitoreo; (c) Especialista en

³³ El Gabinete Turístico fue creado por el Decreto Ejecutivo 278 del 3 de julio de 2019 y está presidido por el Ministro de la Presidencia (Vicepresidente de la República) y los principales Ministros y Directores Generales de entidades relacionadas con el sector turismo.

Adquisiciones; (d) Especialista Financiero; (e) Especialista Legal; (f) Especialista Ambiental y Social; (g) Especialista en gobernanza turística; (h) Especialista en infraestructura; y (i) tres Coordinadores a nivel local, financiados con recursos de la contrapartida.

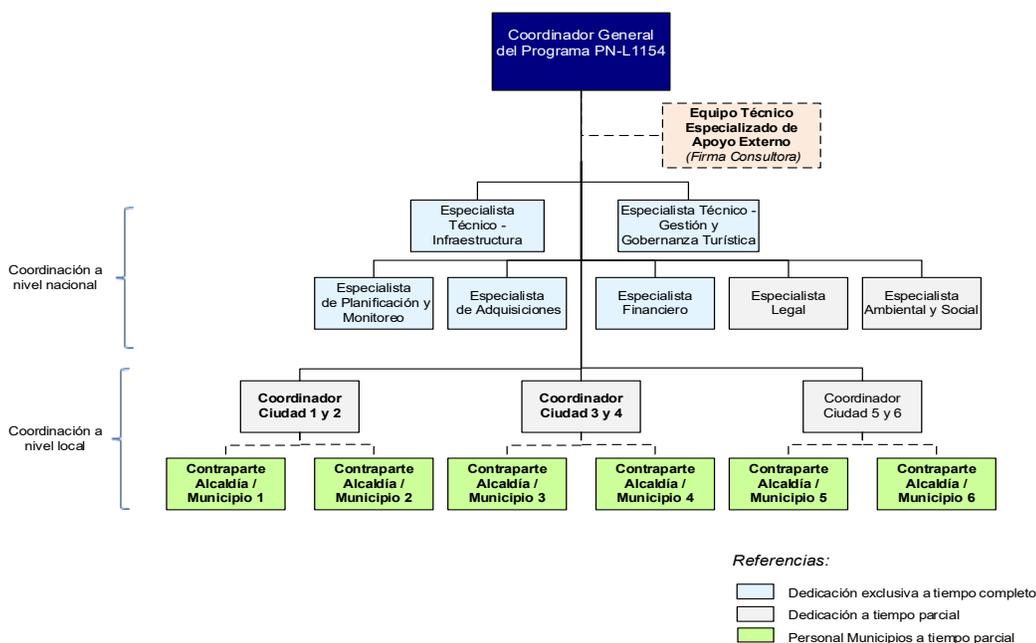
Figura 2. Propuesta del Esquema de Ejecución



- 3.4 Se conformarán Comités de Seguimiento Local que estarán integrados por un representante de la Administración Provincial de ATP, el alcalde o un representante de la Alcaldía, el Gobernador o su representante, un representante del Consejo Municipal, un representante de la Cámara de Turismo local, dos representantes de la sociedad civil u organizaciones civiles y comunitarias locales. Estos comités constituirán una instancia de apoyo externo para el monitoreo participativo del avance de los proyectos en sus respectivos municipios, así como en facilitadores y articuladores de acciones que promuevan el buen desarrollo de las intervenciones, conforme a lo planificado.
- 3.5 Cada alcaldía de las CPIVT seleccionadas coordinará sus actividades con la ATP a través de una contraparte del proyecto que designará para el acompañamiento en: (i) la ejecución y supervisión de los contratos de los proyectos del programa en sus respectivos municipios; (ii) la socialización de los proyectos con la comunidad; (iii) la realización de consultas públicas; y (iv) en la tramitación de la aprobación de los proyectos por parte del Consejo Municipal.
- 3.6 Se suscribirán convenios específicos de coordinación con las instituciones nacionales y locales que tengan potestad sobre las actividades de los proyectos específicos previstos en el programa (ejemplo: municipios, IDAAN, Ministerio de Ambiente, entre otros). Dichos convenios, que son figuras asociativas previstas en

la legislación vigente del país y aprobados por la Contraloría General de la República, definirán responsabilidades con relación al diseño, supervisión, mantenimiento/operación de la infraestructura a ser provista. La ATP tiene amplia experiencia con el uso de este mecanismo teniendo actualmente en vigencia convenios de similar naturaleza. La DAF de la ATP intervendrá en los procesos de programación presupuestaria en el presupuesto nacional, canalizará las adquisiciones y contrataciones y el registro en Istmo conforme a las instrucciones que reciba de la UEP.

Figura 3. Estructura de la Unidad Ejecutora



3.7 **Reglamento Operativo del Programa (ROP) (EEO#2).** El préstamo se ejecutará con base en un ROP que define los detalles de la estrategia de ejecución del programa e incluye, entre otros: (i) el esquema organizacional correspondiente; (ii) las condiciones mínimas establecidas en los diferentes Convenios específicos suscritos por cada obra, determinando las responsabilidades de las partes en la ejecución, operación y mantenimiento de los mismos (iii) los arreglos técnicos y operativos para la ejecución, incluyendo los requerimientos ambientales y sociales; (iv) el esquema de programación, seguimiento y evaluación de los resultados; (v) los lineamientos para los procesos financieros, de auditoría y de adquisiciones; y (vi) los detalles de las funciones de la UEP así como las responsabilidades de otras instancias relevantes correspondientes relacionadas con el programa; y (vii) los proyectos específicos diseñado para los municipios de la muestra del programa. Entre sus anexos como mínimo se incluirá: (i) la Matriz de Resultados (MR); (ii) los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios; (iii) el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME); (iv) el Presupuesto Detallado; y (v) el PGAS.

3.8 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** Las adquisiciones de obras y bienes y la selección de servicios de consultoría se realizarán de acuerdo con las Políticas

para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).

- 3.9 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Antes del primer desembolso de los recursos del préstamo, la ATP deberá presentar evidencia de que:** (i) ha suscrito un convenio con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para la transferencia de recursos y ejecución del programa, en los términos y condiciones previamente acordados con el Banco; (ii) ha suscrito los respectivos convenios interinstitucionales de colaboración con el Municipio de Pedasí; Municipio de Boquete; Municipio de Bocas del Toro; Municipio de Tierras Altas; Municipio de Taboga; Municipio de Soná; Ministerio de Ambiente; Autoridad Marítima de Panamá; Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Instituto Nacional de Cultura; Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG); Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; Autoridad Nacional de Administración de Tierras; Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); y Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá; (iii) ha creado la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y contratado o designado, según sea el caso, a su personal clave (Coordinador General del Programa, Especialista en Planificación y Monitoreo, Especialista en Adquisiciones, Especialista Financiero, Especialista Legal, Especialista Ambiental y Especialista Social); y (iv) ha aprobado el Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco. Estas condiciones son necesarias con el fin de garantizar que el prestatario está preparado para iniciar la ejecución del programa en los términos acordados con el Banco, transfiriendo responsabilidades y recursos a la ATP y designado el personal mínimo adecuado para la operación de la UEP.
- 3.10 Condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) previo a la licitación de las obras de que se trate, que se haya suscrito un Convenio Específico por Obra entre la ATP y el Ministerio y/o Municipio correspondiente, para efectos de la ejecución de cada uno de los proyectos, que incluya entre otros aspectos, las condiciones pertinentes para su operación y mantenimiento, incluida la asignación de recursos necesarios para tal fin; y (ii) previo al Inicio de las Obras de que se trate, que se hayan obtenido los derechos correspondientes a la titularidad legal, servidumbre y/o derecho de uso de las tierras donde se llevarán a cabo las obras respectivas . Se incluirá igualmente en dichos convenios la condición de que los sistemas a ser construidos con recursos del programa generarán y/o recibirán de forma transparente y periódica los recursos necesarios para su adecuada operación y mantenimiento.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.11 **Monitoreo.** Para el seguimiento y evaluación de la ejecución, se implementará un sistema que se concentrará en: (i) el cumplimiento de la ejecución de las actividades del programa; y (ii) el logro de los indicadores de producto y resultados de la MR. Se emplearán los siguientes instrumentos: (i) MR; (ii) PEP y POA ([EER#1](#)); (iii) PME ([EER#2](#)); (iv) PA ([EER#4](#)); (v) Matriz de gestión de riesgo; (vi) Informes Semestrales de Avance; y (vii) Estados Financieros Auditados. Se

realizará anualmente una reunión conjunta entre el OE y el Banco, donde se discutirá, entre otros aspectos: (i) el avance de las actividades identificadas en el POA; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos para cada componente; (iii) el POA para el año siguiente; (iv) el PA para los próximos 18 meses y las posibles modificaciones de las asignaciones presupuestarias por componente; y (v) seguimiento a las matrices de riesgos del proyecto.

- 3.12 **Evaluación.** Para realizar la evaluación se utilizarán la MR y el PME. El programa tiene previsto realizar una evaluación intermedia, una final y una de costo-beneficio ex post, que abarquen los aspectos técnicos, administrativos y financieros. La intermedia se realizará al alcanzar por lo menos el 40% de los desembolsos o hayan transcurrido tres años desde la entrada en vigor del Contrato de Préstamo (lo que ocurra primero). Esa evaluación tendrá como principales objetivos revisar el avance de todas las actividades programadas para ese momento, las posibles desviaciones ocurridas y sus causas, y proponer medidas correctivas a ser aplicadas, además de verificar los productos intermedios generados, la ocurrencia de los riesgos previstos en la matriz correspondiente y la aplicación de las medidas para mitigarlos. La evaluación final de cada préstamo se realizará cuando los desembolsos alcancen al menos un 90% del préstamo a evaluar, y sus objetivos serán verificar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los resultados esperados y el alcance de los productos previstos para cada componente.
- 3.13 La evaluación costo-beneficio ex post se llevará a cabo una vez realizado el último desembolso del préstamo. Utilizará la misma metodología empleada en el análisis económico ex ante de esta operación y su objetivo será verificar la viabilidad económica del programa y tendrá como insumos los registros administrativos de la ATP. Adicionalmente, una vez concluida la evaluación final y obtenidos los costos-beneficios ex post, se consolidarán dichos informes para establecer el alcance de los objetivos generales del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1154
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	<ul style="list-style-type: none"> -Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho 	
Indicadores de desarrollo de países	<ul style="list-style-type: none"> -Mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas a las que se les proporciona apoyo no financiero (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Hogares con tratamiento de agua residuales (#)* -Destinos turísticos beneficiados por proyectos con el objetivo de aumentar el gasto turístico, la inclusión local y social y/o mejorar la gestión ambiental (#)* -Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital cultural (#)* 	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948-2	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.7
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.7
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		8.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		0.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		0.0
5. Evaluación y seguimiento		8.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.0
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Controles externos.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	PN-T1187

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo del programa es contribuir al desarrollo urbano y socioeconómico de las Ciudades Pequeñas e Intermedias con Vocación Turística (CPIVT) del país. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso y calidad de sus servicios, infraestructura y la gestión urbana; (ii) incrementar el desarrollo turístico mejorando los equipamientos e impulsando el desarrollo comunitario productivo con enfoque de género; y (iii) fortalecer la planificación, gestión y promoción de ciudades turísticas sostenibles y resilientes, a nivel nacional y local.

El proyecto presenta un diagnóstico completo; con una descripción precisa de los retos del desarrollo urbano y turístico de las CPIVTs de Panamá. Los indicadores de resultados incluidos en la matriz de resultados son SMART y cuentan con medios de verificación.

El análisis económico del proyecto se llevó a cabo mediante un análisis de costo-beneficio (ACB) y se concentra en beneficios esperados relacionados con valorización de las propiedades. El ACB utiliza una metodología rigurosa (precios hedónicos) y cuenta con un análisis de sensibilidad adecuado. El análisis concluye que el proyecto es económicamente viable, con una TIR de 26%, utilizando una tasa de descuento del 12%.

El proyecto incluye un plan de monitoreo y evaluación que va acorde los estándares del Banco. La efectividad de la intervención propuesta se medirá siguiendo un enfoque de análisis costo-beneficio expost.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto	El objetivo es contribuir al desarrollo urbano y socioeconómico de las CPIVT del país. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso y calidad de los servicios, infraestructura y gestión urbana; (ii) incrementar el desarrollo turístico mejorando los equipamientos e impulsando el desarrollo comunitario productivo con enfoque de género; y (iii) fortalecer la planificación, gestión y promoción de ciudades turísticas sostenibles y resilientes, a nivel nacional y local.
------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones ¹
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Impacto esperado: Desarrollo urbano y socioeconómico de las CPIVT incrementado									
Valor del M2 de los terrenos en las ciudades intervenidas ²	Índice	100	2018			120	2025	Encuesta a ser realizada en el último año de ejecución siguiendo metodología similar a la utilizada en el Análisis coste-beneficio (ACB) ex ante.	Ver detalles en el PME (notas, al pie de página, 4 y 5).

¹ El Plan de Monitoreo y Evaluación muestra el detalle sobre las observaciones de los impactos y resultados.

² Los valores se refieren a las ciudades de Pedasí, Boquete y Bocas del Toro, para los cuáles se realizó el análisis costo -beneficio.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Resultado esperado 1: Calidad de vida de la población de las ciudades intervenidas mejorada									
1.1. Brecha entre la cobertura de agua potable de los Distritos intervenidos y del Distrito de Panamá	Puntos porcentuales	11,42	2017			5	2025	Informes anuales del MEF y del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)	PME
1.2. Viviendas con servicio de recolección de desechos sólidos considerado de muy buena calidad por los habitantes de los distritos intervenidos	Viviendas con muy buena calidad de servicio de recolección de residuos sólidos/ Total de viviendas en la CPVIT (%)	27	2018			60	2025	% de viviendas encuestadas que consideraron de muy buena calidad este servicio. Encuesta sobre Calidad de los Servicios Urbanos (Pedasí y Boquete).	
Resultado esperado 2: Desarrollo turístico con carácter inclusivo de las ciudades intervenidas incrementado									
2.1. Ocupación hotelera en las cinco provincias en que se encuentran las ciudades a ser intervenidas ³	Número de habitaciones ocupadas/ Número de habitaciones disponibles (%)	41,6	2017			50	2025	El % de la línea de base se refiere al promedio anual de ocupación hotelera para las 5 provincias en que se encuentran las CPIVT que serán apoyadas por el programa. La ATP mantiene un registro de la disponibilidad de habitaciones a nivel de provincia. A su vez, los hoteles envían a la ATP los promedios de ocupación anual que son agrupados a nivel provincial. La metodología utilizada por la ATP es comparar	Las estadísticas a ser generadas por el sistema de información turística a ser financiado por este programa generarán también información a nivel de ciudades que hoy no están disponibles (con excepción de la

³ Provincias de: Chiriquí (Volcán y Boquete); Los Santos (Pedasí); Veraguas (Santa Catalina); Bocas del Toro (Bocas del Toro), y Panamá (Taboga).

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
								ambas informaciones generando así el % de ocupación hotelera de la provincia.	ciudad de Panamá). Los resultados de las encuestas sobre flujo turístico en las ciudades intervenidas por el programa también servirán como información complementaria.
2.2. Mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico	Mujeres	0	2019			720	2025	Informes del proyecto de asistencia técnica integral a emprendedoras, sobre las iniciativas de emprendimiento con aviso de operación emitidos.	Contribuye a I indicador CRF: mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico
Resultado esperado 3: Gobernanza del sector turismo nacional y local fortalecida.									
3.1 Desarrollo de la Capacidad Institucional	Promedio ponderado de capacidades	43.4	2018			90	2025	Informe final del programa aprobado por el Banco (IFAB)	
3.2 Personal de la ATP a nivel nacional y provincial capacitado	Personas	0	2019			140	2025	IFAB y listas de asistencia a los cursos.	
3.3 Personal del municipio capacitado en temas de gestión turística	Personas	0	2019			90	2025	IFAB y listas de asistencia a los cursos	

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente I: Infraestructura y Gestión Urbana											
Subcomponente 1.1: Infraestructura											
Proyectos de gestión integral de residuos sólidos implementados	#Proyectos	0	-	-	1	1	-	-	2	Actas de recepción de obra (ARO)/ Certificados de recepción de obra (CRO)	
Hito 1: Proyecto de gestión integral de residuos sólidos de Pedasí implementado	#Proyectos	0	-	-	1	-	-	-	1	ARO/CRO	Incluye readecuación del vertedero municipal, rehabilitación de accesos y construcción de centro de acopio para reciclaje.
Hito 2: Proyecto de gestión integral de residuos sólidos de Boquete implementado	#Proyectos	0	-	-	-	1	-	-	1	ARO/CRO	Incluye estudios, diseños y construcción de instalaciones, galpón de reciclaje y laguna de lixiviados, diseño de programa de reciclaje y adquisición de camiones.
Proyecto de modos alternativos de movilidad de Pedasí implementado	#Proyectos	0	-	-	1	-	-	-	1	ARO/CRO	Incluye veredas municipales, ciclovia y sendas peatonales.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Proyectos de integración de espacios públicos implementados	#Proyectos	0	-	-	-	-	-	1	1	ARO/CRO	Incluye adecuación física, paisajismo, mobiliario urbano, accesibilidad universal y conectividad, conexión a internet, parque lineal en parques Domingo Médica, El Tropezón y Feria de las Flores y el Café.
Sistema de abastecimiento de agua de Bocas del Toro mejorado, ampliado y operando	Sistema	0	-	-	-	1	-	-	1	ARO/CRO	Incluye estudios y diseños finales, nuevos pozos de explotación, tendido eléctrico, caminos de acceso, planta potabilizadora, tanques de almacenamiento, tuberías de aducción y conducción; mejoras y ampliación de la red de distribución.
Estudios previos para proyectos de infraestructura formulados	Estudios	0	-	1	-	-	-	-	1	Documento de estudios	Incluye estudios y diseños para proyecto de gestión integral de residuos sólidos en Bocas del Toro

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Otros proyectos de infraestructura construidos y/o rehabilitados	#Proyectos	0	-	-	-	2	3	1	6	ARO/CRO	Proyectos para los tres nuevos municipios ⁴ , que se deberán definir según las necesidades identificadas y de acuerdo con los criterios de selección y elegibilidad definidos. Podría incluir proyectos de servicios básicos: agua, alcantarillado, residuos sólidos, movilidad y espacio público (2 proyectos por ciudad por 3 nuevos municipios)
Subcomponente 1.2: Gestión urbana											
Planes de desarrollo local elaborados y/o actualizados	Planes	0	-	2	2	2	-	-	6	Documento Plan Disposiciones legales de aprobación	Plan de ordenamiento territorial y el de fortalecimiento de la gestión urbana integrando consideraciones de cambio climático. Se prevé un plan para cada uno de los seis municipios.

⁴ Las 3 CPIVT adicionales seleccionadas con las nuevas autoridades nacionales son: Volcán (Municipio de Tierras Altas); Santa Catalina (Municipio de Soná); y Taboga (Municipio de Taboga)

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 1: Plan de Desarrollo local de Pedasí elaborado/actualizado	Plan	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 2: Plan de Desarrollo local de Boquete elaborado/actualizado	Plan	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 3: Plan de Desarrollo local de Bocas del Toro elaborado/actualizado	Plan	0	-		1	-	-	-	1		
Hito 4: Planes de Desarrollo local de 3 nuevos municipios elaborados/actualizados	Plan	0	-	-	1	2	-	-	3		
Producto 8: Estudios de escenarios de cambio climático elaborados	Estudios	0	-	2	2	2	-	-	6	Documento Plan Disposición legal de aprobación	
Hito 1: Estudio de escenario de cambio climático de Pedasí elaborado	Estudio	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 2: Estudio de escenario de cambio climático de Boquete elaborado	Estudio	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 3: Estudio de escenario de cambio climático de Bocas del Toro elaborado	Estudio	0	-	-	1	-	-	-	1		
Hito 4: Estudios de escenario de cambio climático de 3 nuevos municipios elaborados	Estudio	0	-	-	1	2	-	-	3		

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Actividades para el mejoramiento de la gestión urbana local desarrolladas	Actividades	0	-	3	3	3	3	-	12	Documentos de consultoría Actas de entrega de bienes	Incluye el diseño de los procesos para el servicio 311 a nivel local y asistencia técnica con el diseño de 2 nuevos proyectos urbanos por cada uno de los 6 municipios.
Hito 1: Actividades para el mejoramiento de la gestión urbana de Pedasí desarrolladas	Actividades	0	-	1	1	-	-	-	2		
Hito 2: Actividades para el mejoramiento de la gestión urbana de Boquete desarrolladas	Actividades	0	-	1	1	-	-	-	2		
Hito 3: Actividades para el mejoramiento de la gestión urbana de Bocas del Toro desarrolladas	Actividades	0	-	1	1	-	-	-	2		
Hito 4: Actividades para el mejoramiento de la gestión urbana de tres nuevos municipios desarrolladas	Actividades	0	-	-	-	3	3	-	6		
Actividades de capacitación a los municipios en temas de gestión urbana realizadas	Actividades	0	-	1	2	1	1	1	6	Informe de capacitación Listado de asistencias	Se prevé desarrollar actividades de capacitación para 15 personas por cada uno de los seis municipios. Involucra al personal vinculada con todos los servicios de gestión urbana. Estas capacitaciones incluyen la variable de cambio climático.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 1: Actividades de capacitación en municipio de Pedasí en temas de gestión urbana realizadas	Actividades	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 2: Actividades de capacitación en municipio de Boquete en temas de gestión urbana realizadas	Actividades	0	-	-	1	-	-	-	1		
Hito 3: Actividades de capacitación en municipio de Bocas del Toro en temas de gestión urbana realizadas	Actividades	0	-	-	1	-	-	-	1		
Hito 4: Actividades de capacitación en 3 nuevos municipios en temas de gestión urbana realizadas	Actividades	0	-	-	-	1	1	1	3		
Proyectos de Gestión Urbana inteligente desarrollados	#Proyectos	0	-	-	2	3	1	-	6	Informes sobre operación	
Componente II: Equipamiento turístico y desarrollo comunitario											
Subcomponente 2.1: Obras y equipamientos											
Proyecto integral de movilidad turística sustentable de Boquete operando	#Proyectos	0	-		-	-	-	1	1	ARO/CRO Informes sobre operación	Incluye estudios, diseños y construcción de estacionamiento, parada de autobuses,

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 1: Proyecto integral construido	Obra	0	-	-	-	1	-	-	1	ARO/CRO	adecuación de vías para facilidad de la movilidad peatonal, diseño e implementación de plan Integral de señalética, además de la adquisición de autobuses eléctricos, sistema de GPS y monitoreo y el diseño e implementación de un modelo de gestión.
Hito 2: Proyecto operando	Operación	0	-	-	-	-	1	1	1	Informes sobre operación Acta de cumplimiento satisfactorio de servicios de mantenimiento	Meta no acumulativa. Se prevé la operación y el mantenimiento por 2 años.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Anfiteatro ecoamigable para proyección cultural en Boquete construido	Obra	0	-	-	1	-	-	-	1	ARO/CRO	Construcción con concepto “verde”. Incluye accesos para Personas con Discapacidad mediante, escenario (área de proyección y desarrollo de eventos), anfiteatro, gradería, vestidores, baños, jardines, área para estacionamientos.
Destinos turísticos beneficiados por proyectos con el objetivo de aumentar el gasto turístico, la inclusión local y social y/o mejorar la gestión ambiental.	Destinos turísticos	0	2	1	-	-	2	1	6	ARO/CRO	Incluye el diseño ejecutivo del proyecto y la implementación para la puesta en funcionamiento de cada Centro. Contribuye al indicador CRF: destinos turísticos beneficiados por proyectos con el objetivo de aumentar el gasto turístico, la inclusión local y social y/o mejorar la gestión ambiental.
Hito 1: Centro de facilidades turísticas de interpretación de Pedasí rehabilitado y equipado	Centro	0	1	-	-	-	-	-	1	Acta de entrega de bienes	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 2: Centro de facilidades turísticas de interpretación de Boquete rehabilitado y equipado	Centro	0	-	1	-	-	-	-	1	ARO/CRO Acta de entrega de bienes	Incluye la readecuación de mirador
Hito 3: Centro de facilidades turísticas de interpretación de Bocas del Toro rehabilitado y equipado	Centro	0	1	-	-	-	-	-	1	Acta de entrega de bienes	
Hito 4: Centros de facilidades turísticas de interpretación de tres nuevos municipios rehabilitados y equipados	Centros	0	-	-	-	-	2	1	3	ARO/CRO Acta de entrega de bienes	Se prevé 1 Centro de facilidades para cada uno de los tres nuevos municipios.
Otros proyectos de obras y equipamientos turísticos para tres nuevos municipios desarrollados	#Proyectos	0	-	-	-	-	4	2	6	ARO/CRO	Proyectos para los tres nuevos municipios, que se deberán definirse según las necesidades identificadas y de acuerdo con los criterios de selección y elegibilidad definidos. Podría incluir proyectos movilidad, señaléticas entre otros.
Estudios previos para proyectos de infraestructura formulados	Estudios	0	-	1	-	-	-	-	1	Documento de estudios	Incluye estudios y prefactibilidad para proyecto de infraestructura en la Playa El Arenal de Pedasí.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Subcomponente 2.2: Proyectos comunitarios											
Centros de Innovación cultural construidos y equipados	Centro	0	-	-	-	1	2	1	4	ARO/CRO Acta de entrega de bienes Documento de consultoría	Incluye los diseños, supervisión y ejecución de obras para la construcción y el equipamiento del Centro, con espacios para capacitaciones, mercado de productos culturales y otros, orientados a emprendimientos para el desarrollo sociocultural y turístico.
Hito 1: Centro de Innovación cultural de Pedasí construido y equipado	Centro	0	-	-	-	1	-	-	1	ARO/CRO Acta de entrega de bienes Documento de consultoría	Incluye los diseños, supervisión y ejecución de obras para la construcción y el equipamiento del Centro, con espacios para capacitaciones, mercado de productos culturales y otros, orientados a emprendimientos para el desarrollo sociocultural y turístico.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 2: Centros de Innovación cultural de 3 nuevos municipios construidos y equipados	Centros	0	-	-	-	-	2	1	3	ARO/CRO Acta de entrega de bienes Documento de consultoría	Incluye los diseños, supervisión y ejecución de obras para la construcción y el equipamiento de los Centros, con espacios para capacitaciones, mercado de productos culturales y otros, orientados a emprendimientos para el desarrollo sociocultural y turístico.
Centros de innovación cultural adaptados y equipados	Centros	0	-	-	-	1	1		2	ARO/CRO Acta de entrega de bienes Documento de consultoría	Incluye el equipamiento de los Centros, con espacios para capacitaciones, mercado de productos culturales y otros, orientados a emprendimientos para el desarrollo sociocultural y turístico.
Hito 1: Centro de innovación cultural de Boquete equipado	Centro	0	-	-	-	-	1	-	1	Acta de entrega de bienes Documento de consultoría	Se prevé instalar dentro del Centro de Convenciones de Boquete.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 2: Centro de Innovación cultural de Bocas del Toro equipado	Centro	0	-	-	-	1	-	-	1	Acta de entrega de bienes Documento de consultoría	Se prevé instalar dentro de la Administración Provincial de la ATP.
Asistencia técnica integral a emprendedoras para la formación y/o fortalecimiento de microemprendimientos desarrollada	Asistencia técnica integral	0	-	180	180	-	180	180	720	Documentos de consultoría Informes de capacitación Listados de asistencias	La asistencia integral incluye actividades de capacitación, estudios diagnósticos de demanda y oferta de mercado, capital semilla, entre otros. Se prevé la participación de 60 mujeres por año.
Hito 1: Asistencia técnica integral a emprendedoras de Pedasí para la formación y/o fortalecimiento de microemprendimientos desarrollada	Asistencia técnica integral	0	-	60	60	-	-	-	120		
Hito 2: Asistencia técnica integral a emprendedoras de Boquete para la formación y/o fortalecimiento de microemprendimientos desarrollada	Asistencia técnica integral	0	-	60	60	-	-	-	120		
Hito 3: Asistencia técnica integral a emprendedoras de Bocas del Toro para la formación y/o fortalecimiento de microemprendimientos desarrollada	Asistencia técnica integral	0	-	60	60	-	-	-	120		

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 4: Asistencia técnica integral a emprendedoras de tres nuevos municipios para la formación y/o fortalecimiento de microemprendimientos desarrollada	Asistencia técnica integral	0	-	-	-	-	180	180	360		
Eventos de sensibilización y promoción de la producción cultural local realizados	Eventos	0	3	6	9	9	6	3	36	Reportes de acciones realizadas Documento de consultoría	Festivales de producciones locales creativas, campañas de concientización sobre diversidad cultural, entre otros. Se prevén seis eventos por cada uno de los seis municipios.
Hito 1: Eventos de sensibilización y promoción en Pedasí realizados	Eventos	0	1	2	2	1	-	-	6		
Hito 2: Eventos de sensibilización y promoción en Boquete realizados	Eventos	0	1	2	2	1	-	-	6		
Hito 3: Eventos de sensibilización y promoción en Bocas del Toro realizados	Eventos	0	1	2	2	1	-	-	6		
Hito 4: Eventos de sensibilización y promoción en tres nuevos municipios realizados	Eventos	0	-	-	3	6	6	3	18		

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Micro, pequeñas y medianas empresas a las que se proporciona apoyo no financiero.	Micros, pequeñas y medianas empresas	0	-	10	35	25	20	-	90	Reportes de acciones realizadas Informe de capacitación Listado de empresas asistidas	Incluye asistencia técnica especializada para la mejoría de la gestión, ampliación y desarrollo de emprendimientos y organizaciones comunitarias. Se prevé dar asistencia a 15 empresas por cada uno de los seis municipios. Contribuye al indicador CRF: micro, pequeñas y medianas empresas a las que se proporciona apoyo no financiero.
Hito 1: Micro, pequeños y medianos negocios de Pedasí apoyados con asistencia técnica	Asistencia técnica	0	-	5	10	-	-	-	15		
Hito 2: Micro, pequeños y medianos negocios de Boquete apoyados con asistencia técnica	Asistencia técnica	0	-	5	10	-	-	-	15		
Hito 3: Micro, pequeños y medianos negocios de Bocas del Toro apoyados con asistencia técnica	Asistencia técnica	0	-	-	10	5	-	-	15		
Hito 4: Micro, pequeños y medianos negocios de 3 nuevos municipios apoyados con asistencia técnica	Asistencia técnica	0	-	-	5	20	20	-	45		

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Proyectos turísticos piloto apoyados con capital semilla	#Proyectos	0	-	-	10	20	20	10	60	Documento de Reglamento Reportes de acciones realizadas Listado de empresas que reciben capital Instrumento de entrega de capital	Asociado al producto precedente que prevé apoyar con capital semilla a proyectos de las empresas que reciban asistencia técnica. Se prevé el diseño del reglamento y capital semilla a 10 proyectos por cada uno de los seis municipios
Hito 1: Proyectos turísticos piloto de Pedasí apoyados con capital semilla	#Proyectos	0	-	-	4	6		-	10		
Hito 2: Proyectos turísticos piloto de Boquete apoyados con capital semilla	#Proyectos	0	-	-	3	7		-	10		
Hito 3: Proyectos turísticos piloto de Bocas del Toro apoyados con capital semilla	#Proyectos	0	-	-	3	7		-	10		
Hito 4: Proyectos turísticos piloto de 3 nuevos municipios apoyados con capital semilla	#Proyectos	0	-	-	-	-	20	10	30		
Componente III: Modernización de la Gobernanza Turística											
Subcomponente 3.1: Modernización de la ATP											
Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos	Agencias	0	-	-	-	-	1	-	1	Documentos de consultoría: Diagnostico y Plan	Implica la elaboración de un diagnóstico situacional en base al cual se elabore la propuesta para la optimización del

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 1: Nuevo modelo de gestión diseñado	Diseño	-	-	1	-	-	-	-	1	Instrumentos creados Disposiciones legales internas de aprobación de reformas	talento humano, reorganización institucional, revisión de los procesos, análisis de brechas de formación y disponibilidad de recursos humanos. Asimismo, el diseño de manuales de organización y funciones, procedimientos, actualización de manual de cargos, desarrollo de guías o instructivos técnicos. Este proceso debe ser acompañado de un ajuste al marco normativo vinculante. Contribuye al indicador CRF: agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 2: Nuevo modelo de gestión implementado	%	-	-	-	25	40	35	-	100	Reportes de la implementación de reformas	Implica la aplicación de las reformas y los instrumentos previstos en el nuevo modelo de gestión diseñado.
Plan director de desarrollo tecnológico desarrollado e implementado	Plan	0	-	-	-	-	1	-	1	Documentos de consultoría: Diagnostico y Plan	Incluye un diagnóstico de los sistemas existentes con sus características y las necesidades de la institución para proponer las soluciones más costo-eficientes para la institución.
Hito 1: Plan director elaborado y aprobado	Plan	-	-	1	-	-	-	-	1	Disposiciones legales internas de aprobación de reformas	
Actividades de capacitación al personal de la ATP a nivel nacional y provincial realizadas	Actividades	0	-	2	2	2	-	-	6	Informe de capacitación (LdC) Listado de asistencias (LdA)	Estas capacitaciones incluyen consideraciones de cambio climático
Hito 1: Actividades de capacitación al personal de la ATP a nivel nacional y provincial de áreas misionales realizadas	Actividades	0	-	1	1	1	-	-	3	LdC/ LdA	
Hito 2: Actividades de capacitación al personal de la ATP a nivel nacional y provincial de áreas de apoyo realizadas	Actividades	0	-	1	1	1	-	-	3	LdC/ LdA	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Oficinas equipadas y/o reacondicionadas de la ATP a nivel nacional y provincial	Oficinas	0	-	4	4	3	-	-	11	Acta/ Certificado de recepción de obra Acta de entrega de bienes	Incluye a la oficina nacional y las 10 oficinas provinciales
Sistema de estadísticas turísticas implementado	Sistema	0	-	-	1	-	-	-	1	Documentos de consultoría: diagnóstico y plan	Incluye la elaboración de un diagnóstico situacional y la identificación de mejoras requeridas, los sistemas que deben ser desarrollados, la elaboración de instrumentos para encuestas, la capacitación al personal del área en la ATP y un sistema georreferenciado.
Hito 1: Sistema de estadísticas turística diseñado	Diseño	0	-	1	-	-	-	-	1	Instrumentos creados	
Instrumentos de planificación turística actualizados	Instrumentos	0	-	-	1	5	5	-	11	Documento Plan Disposición legal de aprobación	Se prevé la actualización del Plan Maestro de Turismo a nivel nacional y el diseño de planes provinciales para 10 provincias.
Plan de marketing turístico actualizado	Plan	0	-	-	1	-	-	-	1	Documento Plan de marketing	Implica la actualización del plan de marketing para público local e internacional.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Plan operativo de marketing turístico digital implementado	%	0	-	-	-	40%	40%	20%	100%	Reporte de acciones realizadas	Implica las acciones de marketing digital con énfasis en el público local a ser ejecutado por la ATP
Subcomponente 3.2 Modernización de la Gestión Turística a nivel subnacional											
Planes de desarrollo turístico local elaborados/ actualizados e implementados	Planes	0	-	2	2	2	-	-	6	Documento Plan	Incluye diagnóstico situacional de perfiles urbanos, de capacidades de gestión y tres actividades por municipio, por cada uno de los seis municipios, que puede incluir la adquisición de equipos, sistemas, licencias y mobiliario.
Hito 1: Planes de desarrollo turístico de Pedasí elaborado/ actualizado e implementado	Plan	0	-	1	-	-	-	-	1	Disposición legal de aprobación	Implica la implementación de las actividades definidas en el diseño del sistema de estadísticas.
Hito 2: Planes de desarrollo turístico de Boquete elaborado/ actualizado e implementado	Plan	0	-	1	-	-	-	-	1	Disposición legal de aprobación	Implica la implementación de las actividades definidas en el diseño del sistema de estadísticas.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 3: Planes de desarrollo turístico de Bocas del Toro elaborado/ actualizado e implementado	Plan	0	-	-	1	-	-	-	1		Implica la implementación de las actividades definidas en el diseño del sistema de estadísticas.
Hito 4: Planes de desarrollo turístico de 3 nuevos municipios elaborados/actualizados e implementados	Planes	0	-	-	1	2	-	-	3		Implica la implementación de las actividades definidas en el diseño del sistema de estadísticas.
Actividades de capacitación a los municipios en temas de gestión turística realizadas	Actividades	0	-	1	2	2	1	-	6	LdC/ LdA	Se prevé realizar actividades de capacitación para 15 personas por cada uno de los seis municipios. Involucra al personal vinculado con los servicios de gestión turística de la alcaldía, a otros funcionarios claves de los corregimientos y a los concejales, que se consideren claves para transversalizar el tema turismo en la gestión municipal.
Hito 1: Actividades de capacitación en el municipio de Pedasí en temas de gestión turística realizadas	Actividades	0	-	1	-	-	-	-	1		

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	Año 5 2024	Año 6 2025	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Hito 4: Proyectos piloto de inversión turística de nuevos municipios formulados con asistencia técnica especializada	#Proyectos	0	-	-	1	3	2	-	6		
Cámaras de Turismo fortalecidas con asistencia técnica	Cámaras	0	-	2	2	2	-	-	6	Reporte de acciones realizadas	Se prevé brindar asistencia técnica integral a cada una de las cámaras de los 6 municipios para fortalecer su institucionalidad y su capacidad de interlocución con actores públicos y privados de la gobernanza turística.
Hito 1: Cámara de Turismo de Pedasí fortalecida con asistencia técnica	Cámara	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 2: Cámara de Turismo de Boquete fortalecida con asistencia técnica	Cámara	0	-	1	-	-	-	-	1		
Hito 3: Cámara de Turismo de Bocas del Toro fortalecida con asistencia técnica	Cámara	0	-	-	1	-	-	-	1		
Hito 4: Cámaras de Turismo de 3 nuevos municipios fortalecidas con asistencia técnica	Cámaras	0	-	-	1	2	-	-	3		

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	Panamá
PROYECTO N°:	PN-L1154
NOMBRE:	Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística
ORGANISMO EJECUTOR:	Autoridad de Turismo de Panamá
PREPARADO POR:	Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 1.1 El prestatario será la República de Panamá y el Organismo Ejecutor (OE) será la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), la cual creará una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) dentro de su estructura, que dependerá jerárquicamente de la Máxima Autoridad de la institución, que será la responsable de la ejecución del Programa y contará con un alto nivel de autonomía para los procesos de planificación y monitoreo, gestión técnica, gestión ambiental y social, gestión de adquisiciones, gestión financiera y gestión de las comunicaciones del programa.
- 1.2 La UEP contará con el apoyo técnico especializado de una Firma Consultora para la dirección, gestión técnica, ambiental y social y supervisión de los proyectos. A su vez mantendrá una estrecha coordinación con la Dirección de Planificación y Desarrollo Turístico (DPDT) y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF).
- 1.3 Durante el proceso de diseño del programa se llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional del OE que evidenció una incipiente capacidad de ejecución y un nivel de riesgo sustancial en términos generales.

II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 En materia de riesgo fiduciario, se identificaron como nivel medio los siguientes temas:
 - (a) Retrasos en las adquisiciones y contrataciones del programa. Se proponen las siguientes medidas de mitigación: capacitación, asistencia técnica continua y asesoramiento a los responsables de adquisiciones de la UEP y de compras y proveeduría de la ATP, por parte del equipo fiduciario del BID; contratación/designación de un especialista de adquisiciones con experiencia y capacidad para la puesta en marcha de las adquisiciones que fueron programadas para la ejecución del programa, con la aplicación e interpretación de las políticas de adquisiciones del BID y definición de procedimientos para la gestión de las adquisiciones, incluyendo la planificación de adquisiciones que afectará al programa.
 - (b) Retrasos en la presentación de los informes financieros auditados. Se proponen las siguientes medidas de mitigación: capacitación, asistencia técnica continua y asesoramiento a los responsables de gestión financiera

de la UEP y de DAF de la ATP, por parte del equipo fiduciario del BID; contratación de un especialista financiero con experiencia, capacidad para la aplicación e interpretación de las políticas y guías de gestión financiera del BID y con conocimientos en presupuesto público planificación presupuestaria y financiera.

III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 3.1 Se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales: se aplicará lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12) y de conformidad con ésta: (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso; (ii) los anticipos se solicitarán para planes financieros de hasta 180 días; y (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 Estos establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 4.2 Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).
- 4.3 **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría:** las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 4.4 **Selección y Contratación de Consultores:** los contratos se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial.
- 4.5 **Selección de Consultores Individuales:** se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.

- 4.6 **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones:** El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para Licitación Pública Nacional US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El [Plan de Adquisiciones](#) de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales de adquisiciones aprobados.
- 4.7 **Plan de adquisiciones:** Se usará SEPA o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

Cuadro 1. Montos Límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para Obras complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes complejos	Internacional	Nacional
>=3.000.000	>250.000 y <3.000.000	< 250.000	<= 250.000	>50.000 y <250.000	< 50.000	>200.000	<=200.000

Cuadro 2. Adquisiciones Principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Contratación de Firma Constructora. Elaboración de estudios previos y construcción de un sistema de abastecimiento de agua para Bocas del Toro	LPI	9.500.000
Contratación de Firma Constructora. Elaboración de estudios previos, diseño, ejecución de obras y equipamiento del Proyecto de Gestión Integral de residuos sólidos de Pedasí	LPI	5.500.000
Adquisición de transportes para la cobertura de recolección para la ciudad de Boquete; Adquisición de cuatro buses para el Proyecto Integral de Movilidad Turística Sustentable de Boquete.	LPI	850.000
Contratación de Firma Consultora. Diseño e implementación de nuevo modelo de gestión para la ATP	SBCC	2.700.000
Contratación de Firma Consultora. Diseño e implementación de plan director tecnológico para la ATP	SBCC	2.000.000
Contratación de Firma Consultora. Conformación de equipo Técnico Especializado de Apoyo Externo	SBCC	4.000.000

B. Supervisión de Adquisiciones

- 4.8 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el Plan de Adquisiciones.

C. Registros y Archivos

- 4.9 El OE deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a. El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
- b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

V. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 5.1 La ATP debe incluir los fondos necesarios para la ejecución del proyecto dentro del monto de su anteproyecto y presentarlo al MEF antes del 30 de abril de cada año. El MEF formula y controla el presupuesto y debe presentar antes del 31 de julio de cada vigencia una propuesta a la Asamblea Nacional (AN) quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En la ley de presupuesto para la vigencia 2020 se crearán los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID y aporte local. Inicialmente se solicitará todo el presupuesto anual bajo aporte local y una vez aprobado el préstamo el ejecutor deberá solicitar la sustitución de fuente de financiamiento.

B. Contabilidad y Sistemas de Información

- 5.2 Con el objetivo de modernizar la gestión gubernamental, el Gobierno Nacional de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) implementó el sistema ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa). La UEP deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener sus respectivos usuarios, capacitación y parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema. El sistema se encuentra en fase de evaluación para determinar si se puede utilizar en los proyectos financiados por el Banco o se requiere el uso de un sistema paralelo.
- 5.3 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República (CRG), las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

C. Desembolsos y Flujo de Caja

- 5.4 En Panamá se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó en el Gobierno Central. En 2019 se realizará una evaluación de la CUT y su relación con la implementación del ISTMO para determinar si puede ser utilizada en los proyectos financiados por el BID.
- 5.5 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el Ministerio de Gobierno. Los

desembolsos se realizarán con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.

D. Control Interno y Auditoría Interna

- 5.6 Como consecuencia del control previo ejercido por la CGR, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

E. Control Externo e Informes

- 5.7 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo independiente del programa.

F. Plan de Supervisión Financiera

- 5.8 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/19

Panamá. Préstamo ___/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un “Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística”. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$100.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2019)