

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa de Competitividad y Sostenibilidad para la Resiliencia del Sector Turismo en Panamá - Etapa II
▪ Número de CT:	PN-T1358
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Bettini Vicente, Juliana (CSD/RND) Líder del Equipo; Levy, Denise Urias (CSD/RND) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Villascusa Cerezo Jose Miguel (CSD/RND); Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Restrepo, Lisa Sofia (CSD/RND); Gonzalez Claudina (CSD/RND); Portalanza Zambrano Carla Denisse (CID/CPN); Grigera, Ana Ines (SCL/GDI); Chavez, Elizabeth (CSD/RND); Taccone Juan Jose (CSD/RND)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1187
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	12 Ago 2024
▪ Beneficiario:	Autoridad de Turismo de Panama
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Jan-2025
▪ Tipos de consultores:	Individuales y Firmas
▪ Unidad de Preparación:	CSD/RND-Env, Rural Dev & Disaster Risk
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSD/RND-Env, Rural Dev & Disaster Risk
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2024-2030:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

2.1 **Programa al que Apoya esta Cooperación Técnica.** La presente cooperación técnica tiene por objeto apoyar el avance en la implementación de las condiciones de política que forman parte de la serie programática “Programa para Impulsar la Competitividad y Mejorar la Sostenibilidad, Inclusividad y Resiliencia del Sector Turístico Panameño”. Este programa fue concebido como un “Programático en Apoyo de Reformas de Políticas (PBP)” para abarcar dos operaciones contractualmente independientes pero vinculadas técnicamente entre sí. La primera operación (PN-L1175), fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco en 2022 con un desembolso de US\$150 millones, y se prevé la continuación de la serie programática mediante el desarrollo de una segunda operación de préstamo (PN-L1187) por un monto estimado de US\$100 millones, actualmente en fase de preparación. La

estructura del programa es consistente con los lineamientos establecidos en el documento Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2).

- 2.2 **Objetivo del Programa al que Apoya esta Cooperación Técnica.** El objetivo general de la serie programática a la que apoyará esta Cooperación Técnica es promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo de Panamá, a través de mejorar la competitividad del sector turístico panameño. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial; (ii) fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá; y (iii) reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá.
- 2.3 El programa está estructurado en 4 componentes, cada uno de ellos con un conjunto de medidas de políticas asociadas: (1) Estabilidad Macroeconómica, (2) Mejorar el acceso a datos y análisis turísticos para contribuir a informar el diseño de las políticas públicas y la inversión sectorial, (3) Fortalecer la diversificación de los productos turísticos de Panamá y (4) Reforzar la sostenibilidad, resiliencia, inclusividad por etnicidad y la igualdad de género del sector turístico de Panamá. Enmarcados en estos componentes, el programa busca impulsar un proceso de reforma normativa e institucional que aborde de forma integral elementos clave para la transformación del sector turístico panameño, de cara a abordar los retos de competitividad, resiliencia, inclusión y sostenibilidad crecientes que enfrenta el sector, muy particularmente en lo relativo a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la preservación del importante capital natural del país.
- 2.4 Teniendo en cuenta la complejidad de las políticas que forman parte de la matriz de condiciones del programa, esta cooperación técnica busca dar apoyos técnicos y especializados a las diversas instituciones gubernamentales involucradas, mediante consultorías de expertos. De esta manera, esta cooperación técnica proveerá de los recursos y la capacidad técnica necesaria para asegurar la aprobación de la segunda fase del préstamo, profundizando en los avances realizados en el marco de la primera operación.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 La presente operación dará continuidad al apoyo técnico brindado al Gobierno de Panamá para el logro de las medidas de política identificadas en el segundo programa de la serie programática “Programa para Impulsar la Competitividad y Mejorar la Sostenibilidad, Inclusividad y Resiliencia del Sector Turístico Panameño. Esta CT apoyará el desarrollo, implementación y evaluación de las leyes, reglamentos, planes de acción y estrategias de la segunda operación del préstamo programático (PN-L1187), actualmente en preparación, de cara a contribuir a la mejora de la competitividad del sector turístico panameño.
- 3.2 Tal y como se presenta en el documento de proyecto de la primera operación de este programático (PN-L1175), el país cuenta con importantes atractivos turísticos, principalmente relacionados con recursos naturales y culturales, que son la base de un sector turístico emergente. A pesar del alto potencial turístico de las zonas que concentran este tipo de recursos, el país no ha logrado casi atraer inversiones turísticas significativas fuera de la provincia de Panamá. La hiper-concentración de la actividad turística, y la falta de inversión pública y privada para el mejoramiento de la

oferta turística en el resto de los destinos, es un factor que ha afectado negativamente a la competitividad del destino Panamá. Además, estando la mayor parte de la oferta turística concentrada en un entorno urbano, existe la necesidad de impulsar la creación de nuevos productos turísticos basados en el importante capital natural, patrimonial y cultural del resto del país, con el objetivo de aportar a la diversificación del portafolio turístico, fortalecer la capacidad de atracción de nuevos mercados de turismo receptivo y nacional, y reforzar la alineación de la oferta turística panameña con las tendencias de la demanda postpandemia, que apuntan hacia un fuerte crecimiento del turismo de naturaleza y bienestar, así como a la expansión de los segmentos de demanda ligados a la cultura y al patrimonio como factores de atracción prioritarios (BID, 2022).

- 3.3 Asimismo, y tal y como se expone en el documento de proyecto de la operación PN-L1175, otros factores que estarían contribuyendo a la pérdida de competitividad turística de Panamá están relacionados con las áreas de política y de gobernanza sectorial. El desarrollo del sector ha de ser adecuadamente planificado, con una visión integral de destino, ya que, si este no es el caso, el crecimiento del turismo puede tener consecuencias medioambientales y socioeconómicas adversas a nivel local. Los recursos naturales de los que se sirve el turismo son especialmente vulnerables a eventos climáticos y otras afectaciones que pueden degradar los ecosistemas que motivan las visitas turísticas. Preparar los destinos turísticos para la adecuada adaptación y mitigación ante los efectos del cambio climático es fundamental. En las últimas décadas, la gran riqueza natural de Panamá se está viendo fuertemente amenazada por diversos estresores que pueden implicar una pérdida irreversible para Panamá. Uno de ellos es la amenaza transversal del Cambio Climático (CC), la cual genera la necesidad de fortalecer las estrategias de mitigación y de adaptación, así como el manejo de la gestión de riesgos y la resiliencia del sector de manera integral. La adopción de medidas de adaptación frente al impacto del CC es una prioridad particularmente importante en ecosistemas vulnerables como el panameño. Para ello, la elaboración diagnósticos que informen el diseño e implementación de estrategias nacionales de adaptación al CC, el registro de iniciativas para la adaptación del CC, o la creación de instrumentos financieros que apoyen las medidas de adaptación necesarias para mantener la competitividad turística, resultan esenciales. (BID, 2022).
- 3.4 La biodiversidad y el medio ambiente contribuyen significativamente a la capacidad de atracción de los destinos, y a la calidad que los turistas perciben de los mismos; siendo el pilar central de la visita turística en el caso del ecoturismo y del turismo de naturaleza, así como de una gran parte de otras modalidades de turismo, tales como el turismo de aventura. El turismo postpandemia exige reforzar la alineación de la oferta turística panameña con las tendencias de la demanda que apuntan hacia un fuerte crecimiento del turismo de naturaleza y bienestar, compatibles con el turismo rural, el agroturismo, y el turismo indígena y de base comunitaria. Todas estas son experiencias que priman en entornos rurales donde el turismo puede tener mayor impacto en las comunidades receptoras si son gestionadas de forma sostenible y donde la actividad turística puede ser una fuente importante de ingresos no agrícolas en zonas rurales, teniendo un alto potencial para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida, especialmente en las comarcas indígenas. (BID, 2022).
- 3.5 Actualmente, la cooperación técnica PN-T1292 provee apoyo al avance en el cumplimiento de las medidas de política previstas en el PBP y se encuentra en ejecución por un monto de USD 500 mil. Sin embargo, y atendiendo la solicitud del Gobierno de Panamá, se hace en extremo necesario continuar brindando soporte con

asistencia técnica al programa mediante una cooperación técnica adicional para garantizar el cumplimiento de las medidas de política identificadas.

- 3.6 En este contexto, se espera apoyar al Gobierno de Panamá a través de esta cooperación técnica para dar apoyo técnico al Gobierno de Panamá para lograr las medidas de política identificadas en el segundo programa potencial de la serie programática PN-L1175 (PN-L1187), operación apoyada con esta cooperación técnica. Esta CT permitirá un estudio técnico en profundidad de las leyes, reglamentos, planes de acción y estrategias que se espera impulsar con la segunda operación de préstamo para contribuir a mejorar la competitividad del sector turístico panameño.
- 3.7 **Alineación estratégica.** La operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional del Grupo al 2030 (BID Impact+) alineándose con los objetivos prioritarios de: O1 reducir la pobreza y la desigualdad; O2 abordar el cambio climático y O3 impulsar el crecimiento regional sostenible. Así mismo se alinea con las áreas de enfoque: EO1 biodiversidad, capital natural y acción por el clima, al contribuir a reforzar la resiliencia y sostenibilidad del sector turismo y específicamente promover una estrategia de carbono-neutralidad para el sector y la reglamentación del fondo nacional de adaptación al cambio climático, entre otros; EO2-G igualdad de género y EO2-D inclusión de diversos grupos de población, al contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas panameños mediante la reglamentación de la Ley de Turismo Indígena y el desarrollo de planes para el cierre de las brechas por etnicidad y género en el sector turístico panameño, etc.; y EO-3 capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana, al apoyar a la consolidación del marco legal que rige el turismo en el país con la presentación de un proyecto de Ley de Turismo, entre otras medidas transformadoras.
- 3.8 A Adicionalmente, esta Cooperación Técnica se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021 2024 (GN-3055), a través de los objetivos estratégicos de “Modernización de la Gestión Pública” y “Reactivar y diversificar la actividad productiva”. -El programa es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Turismo (GN-2779-12) a través de las líneas de acción “1. Fortalecer la recuperación del sector turístico tras el shock del COVID-19”; “2. Incrementar los beneficios económicos del turismo y su contribución a nivel local”; “3. Reforzar la distribución de los beneficios turísticos entre los grupos sociales más vulnerables de ALC”; “4. Reforzar la gestión ambiental y climática del turismo”; y “5. Mejorar el marco de gobernanza turística regional”. Asimismo, la operación está plenamente alineada con las prioridades del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) Ventanilla 2 - Sustentabilidad (W2A) al contribuir a mitigar la contribución del sector turismo de Panamá al cambio climático, al impulsar medidas para reducir los impactos del cambio climático en el sector turismo de Panamá, al impulsar la efectividad, la eficiencia y la transparencia de las instituciones panameñas, y al impulsar el desarrollo socioeconómico, la inclusión y la competitividad global de Panamá. Además, esta cooperación técnica es coherente con la Visión 2025 (AB-3266) al contribuir al logro de las tres metas de mediano plazo, en concreto, a la reactivación productiva, al progreso social, y a fortalecer la gobernanza y el marco institucional de Panamá.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Esta CT estará compuesta de un único componente:

- 4.2 **Componente I (Único). Estudios técnicos para lograr las medidas de política identificadas (US\$350.000).** Las actividades que se financiarán en el marco de este componente comprenden la contratación de firmas y/o consultores individuales para elaborar distintos documentos, estudios y productos necesarios para la preparación del Programa. Entre otros estudios, las actividades esperadas a continuación serán cubiertas por la presente Cooperación Técnica: (i) Consultoría para la elaboración del Plan de Carbono Neutralidad y Diseño de Estrategia de Adaptación al Cambio Climático (TDR 1); (ii) Elaboración del Proyecto de Ley General de Turismo en Panamá (TDR 2); (iii) Diseño, implementación y evaluación de una estrategia de sensibilización sobre el impacto del tráfico de especies (TDR 3); (iv) Elaboración de la estrategia de turismo náutico (TDR 4); (v) Elaboración de las estrategias de Turismo Agro y Forestal (TDR 5).
- 4.3 La CT está conectada a la preparación de la futura operación de préstamo PN-L1187, segunda fase del PBP.
- 4.4 El monto esperado para este proyecto es de US\$350.000. Esta contrapartida que se prevé sea financiada con recursos del fondo Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) Ventanilla 2-Sustentabilidad (W2A). No se anticipa que este programa de cooperación técnica cuente con contrapartida local.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	BID	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente único - Estudios técnicos para lograr las medidas de política identificadas	350,000.00	0	350,000.00
Total	350,000.00	0	350,000.00

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Según lo solicitado por el Gobierno de Panamá, esta operación será ejecutada por la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión de Riesgo de Desastres (CSD/RND) del Banco Interamericano de Desarrollo en estrecha colaboración con la Representación de Panamá (en especial, con los especialistas sectoriales miembros de equipo a ella asignada y con el Jefe de Operaciones), así como con el Gobierno de Panamá, muy particularmente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP). Ambas instituciones se encargarán de apoyar la coordinación con las otras instituciones públicas y/o privadas cuando esta coordinación sea pertinente. Las instituciones con las que se espera estrecha coordinación a través de reuniones periódicas y comunicaciones escritas son, notablemente, el Ministerio de Agricultura (MIDA), el Viceministerio de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Cultura (MINCULTURA), el Ministerio de la Mujer, el Fondo de Promoción Turística (PROMTUR) y el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE).
- 5.2 La razón principal que justifica la ejecución del proyecto por parte del Banco es el conocimiento que la institución ha adquirido en la preparación y ejecución de este tipo de estudios en diversos países prestatarios. Esta experiencia ha permitido extraer importantes conocimientos y lecciones aprendidas que se consideran añadirán valor

a esta asistencia técnica y permitirán, además, hacer su ejecución más expedita dadas las limitaciones institucionales existentes.

- 5.3 Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo a la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los riesgos más importantes de este proyecto son la inadecuada selección de los consultores o firmas consultoras especializadas resultando inadecuados sus productos. El Banco trabajará con el Gobierno de Panamá en la identificación de medidas de monitoreo y mitigación de estos riesgos, tales como: la revisión exhaustiva de los términos de referencia para la elaboración de los diferentes productos, las revisiones multidisciplinarias de las diferentes propuestas y las consultas públicas con los principales *stakeholders* del sector. Asimismo, se trabajará en estrecha coordinación con los actores sectoriales para lograr consensos y mejorar las posibilidades de que las reformas se lleven a cabo y se mantengan en el tiempo.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se prevén excepciones a las políticas.

VIII. Aspectos Ambientales y Sociales

- 8.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_21899.pdf](#)

[Matriz de Resultados_84531.pdf](#)

[Términos de Referencia_91653.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_68459.pdf](#)