

Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado

Panamá 2030

Alineando el **desarrollo nacional** con los

**OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE**



**Consejo de la Concertación
Nacional para el Desarrollo**



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



100 p.: 21.6 cm

ISBN 978-9962-663-33-1

Primera edición: 2017

Edición de textos:
Iralis Fragiél

Diseño y Diagramación:
José Durango
Carmen Tulipano

Impresión:
ALBACROME, S.A.

Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado

Panamá 2030

Alineando el **desarrollo nacional** con los
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



**Consejo de la Concertación
Nacional para el Desarrollo**

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND). 2017.

Todos los derechos reservados.

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo exhorta a utilizar de forma adecuada cualquier parte del contenido textual o gráfico de la presente publicación, haciendo debida mención a su fuente.

CONSEJO DE LA CONCERTACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (CCND)

Presidente

Luis Ernesto Carles, Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral

Consejo Nacional de Trabajadores Organizados-CONATO

Filemón Medina

Ofelina Moreno

Guillermo Puga

Miguel Edwards

Pedro Hurtado

Santiago Montero

Consejo Nacional de la Empresa Privada - CONEP

Antonio Fletcher

Nivia Rossana Castrellón

Severo Sousa

José García

Gaspar García de Paredes

Ramón Arroyave

Colegio Nacional de Abogados

César Ruiloba

José Álvarez

Alexander Hepburn

Norma Torrijos

Colegio Nacional de Economistas de Panamá

Olmedo Estrada

Raúl Bethancourt

Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos

José Tuñón

María Lombardo

Gabriel Flores

Gastón Shantan

Partido Panameñista

Irvin Santos

Julio García Valarini

Partido Popular

José D. Torres

Zulphy Santamaría

Aura Feraud

Partido MOLIRENA

Holda Álvarez

José Manuel Torres

Cristóbal Aguilar Pino

Partido Revolucionario Democrático (PRD)

Maribel Coco

Rosario Turner

Jorge Rivera

Partido Cambio Democrático

Luis Cortés

David Arce

Órgano Ejecutivo

Samuel Rivera

Jaqueline Ruíz

Jorge Barakat

Salvador Sánchez

Asamblea Nacional

Luis Eduardo Quiróz (Partido Panameñista)

José Aguada

Elías Castillo (PRD)

Andrés Wong

Gobiernos Locales

Jorge Herrera

Eliécer Cortés

Provincias

Tenaura Rodríguez

Organizaciones de Pequeños y Medianos Productores

Julio Bermúdez

Organizaciones de Mujeres

Elia López de Tulipano

Irasema de Ahumada

Organizaciones de Promoción de Desarrollo Social

Enrique De Obarrio
Egberto Stanziola

Organizaciones de Protección y Promoción del Medio Ambiente

Rosa Montañez
Malena Sarlo
José De Obaldía

Pueblos Originarios

William Barrigón
Edilberto Dogirama
Jaime Rodríguez
Germán Hernández

Etnia Negra

Melva Lowe de Goodin
Enrique Sánchez

Instituciones de Educación Superior

Bruno Garisto

Iglesias

Manuel Ochogavia
Pablo Varela
Eusebio Muñoz
Julio Murray
Isis Navarro

Clubes Cívicos

Temístocles Rosas
Marianela Castillero
Juan Antonio Tejada

Organizaciones Juveniles

Freddy Pitti
Alejandro Chevalier
Jonathan Tawachi

Consejo Nacional de Contraloría Social del Sistema Público de Salud

Jenny Vergara
Rimsky Sucre

AGRADECIMIENTO

Agradecimiento especial al Ministerio de Relaciones Exteriores por su cooperación y asistencia técnica a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), para la elaboración de este Plan.

SECRETARÍA EJECUTIVA (CCND)

Secretario Ejecutivo

Edwin Rodríguez Arosemena

Coordinador Técnico-Administrativo

Antonio Armas R.

Equipo técnico y comunicacional

Mariela Fuentes
Abdiel Patiño

Consultor Principal del "PEN 2030"

Alexis Rodríguez M.

PNUD Panamá

Coordinador Residente de SNU y Representante Residente

Harold Robinson Davis

Representante Residente Adjunto del PNUD en Panamá

Fernando Hiraldo

Equipo PNUD

Edith Castillo
Martín Fuentes
Gabriel Boyke

Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para apoyo y seguimiento de los ODS (Decreto Ejecutivo 393 del 14/9/2015/ODS)

Dirección Superior

Coordinador del Gabinete Social. Ministro de Desarrollo Social- MIDES
Alcibíades Vásquez

Presidente del CCND. Ministro De Trabajo y Desarrollo Laboral-MITRADEL
Luis Ernesto Carles

Secretario Ejecutivo de Metas Presidenciales
Carlos Duboy

Comité Técnico

Secretaria Técnica del Gabinete Social. MIDES
Aida Batista

Secretaría de Metas Presidenciales
Guillermo Suárez

Secretario Ejecutivo de la CCND
Edwin Rodríguez A.

Índice

Pág.

Pág.

RESUMEN7

1. INTRODUCCIÓN.....8

2. AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....8

3. MARCO ESTRATÉGICO.....10

4. VISIÓN DE ESTADO | HACIA EL 2030.....13

4.1. DE LOS EJES ESTRATÉGICOS A LOS OBJETIVOS META.....13

4.2. LÍNEAS TRANSVERSALES.....17

5. PRIORIDADES.....18

6. EJES ESTRATÉGICOS.....21

6.1. EJE ESTRATÉGICO | BUENA VIDA PARA TODOS.....21

6.1.1. CONTEXTO Y POLÍTICAS.....21

6.1.2. ESTRATEGIAS.....34

6.2. EJE ESTRATÉGICO | CRECER MÁS Y MEJOR.....39

6.2.1. CONTEXTO Y POLÍTICAS.....39

6.2.2. ESTRATEGIAS.....48

6.3. EJE ESTRATÉGICO | SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....51

6.3.1. CONTEXTO Y POLÍTICAS.....51

6.3.2. ESTRATEGIAS.....63

6.4. EJE ESTRATÉGICO | DEMOCRACIA, INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA.....67

6.4.1. CONTEXTO Y POLÍTICAS.....67

6.4.2. ESTRATEGIAS.....72

6.5. EJE ESTRATÉGICO | ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO75

6.5.1. CONTEXTO Y POLÍTICAS.....75

6.5.2. ESTRATEGIAS77

7. SEGUIMIENTO78

7.1. MONITOREO Y EVALUACIÓN (M&E)80

7.2. ODS: ALGUNOS INDICADORES RELEVANTES82

ACRÓNIMOS.....92

BIBLIOGRAFÍA.....93

ANEXO.....100





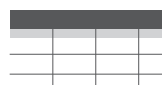
FIGURAS

NRO.	FIGURAS	Pág.
1.	PEN 2030 Alineamiento entre ME/CND, ODS y PEG	9
2.	Proceso de construcción de una agenda nacional según hitos relevantes	9
3.	Énfasis de las políticas públicas 2004-2019	13
4.	Acciones relevantes para el establecimiento de un Sistema de Monitoreo y Evaluación	79



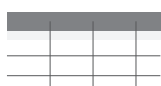
GRÁFICOS

NRO.	GRÁFICOS	Pág.
1.	Ejes Estratégicos	14
2.	Acciones relevantes según las esferas de la Agenda de Desarrollo Sostenible	15
3.	Líneas transversales	17
4.	Objetivos de Desarrollo Sostenible según priorización	19
5.	Reducción de la pobreza	24
6.	Hambre cero	26
7.	Salud y bienestar	30
8.	Educación de calidad	32
9.	Igualdad de género	33
10.	Trabajo decente y crecimiento económico	42
11.	Equidad	45
12.	Ciudades y comunidades sostenibles	47
13.	Energía	53
14.	Consumo y producción	57
15.	Cambio climático	58
16.	Asentamientos o ciudades	62
17.	Sociedades pacíficas	69
18.	Alianzas	76



TABLAS

NRO.	TABLAS	Pág.
1.	Panamá: Priorización de los ODS con respecto a CND y PEG	19
2.	Panamá: Priorización de los ODS según objetivos meta y énfasis	20
3.	Algunos criterios para la definición de indicadores ODS en Panamá	78



CUADROS

NRO.	CUADROS	Pág.
1.	Gasto público social en la República de Panamá. Años 2004-2014	21
2.	Algunos indicadores socioeconómicos. Años 2008-2014	22
3.	Evolución de los niveles de pobreza general, pobreza extrema. Años 2008-2014	23
4.	Proporción del ingreso nacional que corresponde al quintil más pobre de la población en la República, según área. Años 2000-2012.....	23
5.	Ingreso promedio del hogar en balboas, por provincias de Panamá y comarcas indígenas. Años 2005-2014	24
6.	Población subalimentada y prevalencia de subalimentación en Panamá	25
7.	Población estimada, crecimiento, densidad, tasa de fertilidad, mortalidad y otros. Años 2000-2015	28
8.	Indicadores demográficos derivados de las estimaciones y proyecciones de la Población. Años 1950-2050	29
9.	Educación según inscripciones y finalización. Años 2000-2015	31
10.	Panamá: Resultados de las pruebas TERCE, según comparación con el promedio regional	32
11.	Indicadores de clima de negocios. Años 2004-2013	39
12.	Indicadores de crecimiento económico. Años 2000-2013	40
13.	Panamá. Indicadores de mercado laboral, según área y sexo. Encuesta de mercado laboral. Años 2010-2015	42
14.	GINI de los hogares, excluyendo ingresos por ayudas del Gobierno	44
15.	Características de las viviendas en Panamá. Años 1990, 2000 y 2010; expresados en porcentaje ...	46
16.	Algunos indicadores de contaminación ambiental. Años 2000-2012	52
17.	Algunos indicadores sobre energía. Años 2004-2012.	54
18.	Algunos indicadores sobre protección ambiental. Años 2004-2012	60
19.	Delitos contra la vida y la integridad personal en Panamá. Años 1995-2010	70

Resumen



El Presidente de la República de Panamá, Juan Carlos Varela, en su discurso del 2 de enero de 2016, informó a la Nación su decisión de llamar a todas las fuerzas sociales y políticas del país para que, a través del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), se iniciara un diálogo con miras a la adopción de un Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030" (PEN 2030), que permita hacer realidad los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en las Naciones Unidas y adoptados en Panamá mediante Decreto Ejecutivo 393 de septiembre de 2015.

Así mismo, la Vicepresidenta de la República, Isabel de Saint Malo de Alvarado, en reunión informativa del 28 de enero 2016, expresó al Consejo la visión del Ejecutivo respecto a esta importante convocatoria.

Para entonces (marzo de 2015), el Pleno del CCND había aprobado el Marco Estratégico de la Concertación Nacional "Panamá 2027", que asigna prioridad a los acuerdos adoptados en el año 2007 y que fueron traducidos a 99 iniciativas. Todo ello con el objetivo de poner en sintonía los ensayos y errores del pasado reciente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya que dicha convocatoria pasa por una ordenación de esfuerzos y actores en el PEN 2030. Para re-despegar hacia nuevos y permanentes objetivos es necesario conciliar los Objetivos Estratégicos, acuerdos e iniciativas de la Concertación con los ODS y Plan Estratégico de Gobierno.

Por ello, la Secretaría Ejecutiva del Consejo del CCND, en el marco de la elaboración del Plan Panamá 2030, consideró pertinente revisar en detalle cada uno de los 17 ODS y su vínculo con: los objetivos estratégicos de la Concertación Nacional, aprobados en 2007; los objetivos del Marco Estratégico "Panamá 2027", elaborados en 2015; los 709 acuerdos originalmente alcanzados en el 2007; y las 99 iniciativas, asociadas a los acuerdos priorizados, contenidas en el Marco Estratégico "Panamá 2027". Ese trabajo de alineamiento permitió concluir que existe total concordancia entre los objetivos estratégicos, acuerdos e iniciativas de la Concertación con los ODS acordados en Naciones Unidas, y que ambos contienen las dimensiones económicas, sociales y ambientales que hacen más inclusivo el desarrollo de Panamá.

Un Plan Estratégico y Nacional, esta vez, para Panamá, debe garantizar la incorporación constante y permanente de su sostenibilidad económica, social y ambiental, a través de mecanismos de consulta provincial, comarcal y municipal con alcance de legitimidad de todas las formas democráticas de interacción sociopolítica en la elaboración y diseño; recolección, ordenamiento, sistematización y análisis de información cuantitativos y cualitativos.

1. Introducción

Los diálogos y pactos de concertación no son nuevos. Existen experiencias en Europa, Asia y América Latina que muestran su efectividad. En todo caso son siempre previos a procesos nacionales de desarrollo y, por lo general, posteriores a grandes conflictos y problemas sociales. Por tanto, son el resultado de una serie de hitos de corto, mediano y largo plazo en la ruta hacia el desarrollo humano sostenible, en aquellos países en los cuales el diálogo sociopolítico es parte de la vida nacional.

En el caso de Panamá, los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo definieron una visión de Estado con objetivos y metas nacionales, cuyo logro es la responsabilidad de los gobiernos y de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas que integran la nación. Estos acuerdos fueron consignados para su cumplimiento en la Ley 20 de 2008. Mediante el Decreto Ejecutivo número 854, de agosto 2010, se reglamentó el mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos y se creó la Secretaría Ejecutiva, además de la Unidad Técnica Administrativa (UTA) del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Actualmente existen condiciones políticas, sociales e institucionales para redefinir y adecuar una serie de acuerdos que permitan incorporar fácil y ágilmente al país los modelos de desarrollo adecuados a las perspectivas económicas y ciudadanas existentes. De hecho, la larga transición democrática, la transición demográfica, el fortalecimiento de las instituciones –vía el fomento de la transparencia– son realidades que definen una oportunidad que sólo puede ser aprovechada en la medida en que exista consenso sobre objetivos, metas, indicadores y mecanismos que faciliten e impulsen el desarrollo humano sostenible.

El diálogo entre actores sociopolíticos en el marco de la Concertación Nacional para el Desarrollo es un ejercicio siempre necesario en el proceso de fortalecimiento y legitimación de la democracia, en tanto tenga como horizonte la generación de acuerdos que se organizan y despliegan según una visión nacional integral que, a su vez, orienten programas, proyectos, desempeños y resultados institucionales.

2. Agenda de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015 los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron oficialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como elemento esencial de la Agenda Internacional de Desarrollo 2030. En el caso de Panamá, mediante el Decreto Ejecutivo número 393, del 14 de septiembre de 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron adoptados como “una pauta para los esfuerzos de desarrollo”.

Para apoyar y dar seguimiento a la ejecución de los ODS, se estableció una Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil, con participación de la Concertación, con el objetivo de “presentar al Gabinete Social propuestas de políticas públicas, planes, programas y recomendaciones de acción que ayuden a que los ODS sean una efectiva pauta para el desarrollo de Panamá”. Todo ello en el marco del diálogo entre las fuerzas sociopolíticas a través de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Los objetivos estratégicos acordados en la Concertación para sustentar y alcanzar esa visión del Panamá que queremos y podemos tener, mantienen plenamente su validez: crecer más y mejor; más equidad, menos pobreza; un solo país, y una sociedad más democrática y más ética. Sin embargo, la velocidad con la cual se pueden alcanzar esos y otros objetivos estratégicos varió. Existen condiciones emergentes internas y externas que han incidido tanto en metas como en objetivos.

Los objetivos estratégicos de la Concertación Nacional para el Desarrollo pueden vincularse desde distintos ámbitos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en tanto ambos plantean una definición clara y certera sobre el qué, el para qué, el por qué, el cuándo, el dónde, el con quién, el para quién y el con qué. En ambos casos, los objetivos de la Concertación Nacional y los objetivos de Desarrollo Sostenible buscan la generación de ciudadanía, además de recrear en el corto plazo el bienestar. Por lo tanto, se trata de dos agendas que abarcan y son comunes a una variedad de metas e indicadores claves para el desarrollo humano sostenible.

Figura #1

PEN 2030 | Alineamiento entre ME/CND, ODS Y PEG



Una mirada integral muestra lo alcanzado hasta el momento en materia de desarrollo e indica que existen adelantos. La definición de una metodología para la medición multidimensional de la pobreza, por un lado; y el compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por el otro, muestran una intencionalidad, una direccionalidad y una racionalidad dirigida hacia la estructuración de un Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030" que guía el proceso de desarrollo nacional, conjugando los 17 objetivos de desarrollo (ODS) mediante un conjunto de metas e indicadores que permitan el monitoreo y evaluación nacional y territorial, en el marco del fortalecimiento del proceso de descentralización provincial, comarcal y municipal.

Figura #2

Proceso de construcción de una agenda nacional según hitos relevantes

A partir del año 1990 se generaron consensos nacionales que sentaron las bases para el fortalecimiento de la institucionalidad económica y política del país.

La institucionalidad del país se ha fortalecido con la participación de la Sociedad Civil. La mirada de la Sociedad Civil ha modelado en el país, las políticas públicas en educación, juventud, igualdad de oportunidades, desarrollo comarcal, inclusión social, salud, energía, desarrollo hídrico, acceso a la justicia.

Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo (2007) delimitaron políticas públicas para impulsar el desarrollo nacional.

La Ley 34 de responsabilidad Social Fiscal (2008) establece la formulación de un Plan Estratégico con una Estrategia Económica y Social cuyo mecanismo de verificación y seguimiento se define en el Decreto Ejecutivo N° 854 (2010).



3. Marco Estratégico

A lo largo de la historia del país, las políticas de Estado y su forma de articulación en una estrategia nacional de desarrollo, han sido reducidas a un sinnúmero de actividades parciales y poco relacionadas con la calidad de vida de los ciudadanos, que sólo se conocen y se establece contacto con ellas, a través de sus efectos inmediatos; como es el caso del incremento de la pobreza, del gasto social y del bienestar social. Este hecho no es casual. Tiene un punto de partida, claro y preciso: en muchas ocasiones se considera que las políticas de Estado son el principio, el punto de partida de la visión del mismo, cuando es todo lo contrario: son el resultado de la visión de Estado que tienen o no, quienes se encuentran en el ejercicio gubernamental.

Las políticas estatales priorizan, relevan y clasifican los problemas nacionales según su relación inmediata con la ciudadanía. Es decir, atienden integralmente aquello que es urgente y necesario para alcanzar el desarrollo humano sostenible de los panameños. La carencia de políticas de Estado provoca en muchas ocasiones, que no exista un ordenamiento claro de acciones y mucho menos relación entre las mismas y los proyectos que se impulsan a diario. En muchas ocasiones, existe una discontinuidad y hasta duplicidad en las acciones que se realizan debido a la carencia de una concepción clara de lo que el Estado debe ser y la función fundamental que debe cumplir. En ambos casos, se trata de un servicio al ciudadano, que es quien conforma en última instancia las instituciones del Estado y quien, con sus impuestos y demás apoyos, lo sostiene económicamente.

Una política estatal no es una acción puntual y carente de sentido político, social o económico; por el contrario, es una acción de planificación que permite en el corto plazo, atender y medir el desempeño de una gestión de Gobierno, pensando siempre en lo que debe hacerse para que las próximas generaciones tengan una vida digna y decente. Uno de los elementos centrales de una política de Estado, es que coloca fechas concretas a las acciones que se realizan. No son y no pueden ser, acciones en el vacío, distante de la vida pública. Son un conjunto articulado de acciones, programas y proyectos y actuaciones del Gobierno dirigidas a potenciar la calidad de vida de los ciudadanos y a atender las demandas de la población. Y también, están orientadas a planificar las acciones del Gobierno y del Estado en el mediano y largo plazo.

Una política de Estado asertiva es capaz de partir del fomento del bienestar y el desarrollo humano de los ciudadanos, para llegar a encontrar formas de garantizar el cumplimiento de los derechos de la población, al tiempo que potencia las vías y canales mediante los cuales deben realizarse esos derechos. Cualquiera de ellas que no cumpla con estos criterios básicos, no alcanzará su cometido. El desarrollo de una verdadera política estatal, tiene que basarse en una visión integral, donde fortalezas y debilidades no sólo sean objetivamente identificadas, sino también equilibradas y que además sean reflejo de participación activa de toda la sociedad. En este marco de acción, el objetivo constituye una propuesta para la formulación de políticas de Estado dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, sin distinción de etnias, género, cultura, condición social, política o económica (ME/CND, 48)¹.

Durante la última mitad del siglo veinte, la reducida capacidad de intervención y operación de las políticas públicas favoreció la persistencia de la exclusión y la desigualdad, a pesar de la magnitud del gasto social panameño. La política pública más que tener problemas presupuestarios, parece enfrentar problemas concretos de adecuación y pertinencia para ofrecer servicios e intervenciones efectivas, según ciclo de vida en contextos de pobreza, riesgo y vulnerabilidad.

Los altos niveles de pobreza y desigualdad según territorios, ocasionan que grupos importantes de la población no acumulen capital humano ni social, así como tampoco desarrollen capacidades que les permitan generar los niveles de ingreso requeridos para satisfacer sus necesidades básicas. Esto ha generado un ciclo propicio para la acumulación de desigualdad en medio de complejos mecanismos de redistribución del ingreso y bienestar. Además, ha provocado la desconexión de un conjunto importante de grupos étnicos y etarios del paquete de políticas públicas. De hecho, la política pública universalista en la entrega de servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, infraestructura) y las prestaciones no contributivas (subsidios de precios, programas de alimentos no focalizados, transferencias) en combinación con la protección social contributiva asimétrica, fomentó la provisión de servicios de baja calidad con bajos impactos en los indicadores sociales. Es decir, la orientación de la política social es universalista, pero los resultados no.

¹ Marco Estratégico 2027 de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Sin embargo, en los últimos doce años, Panamá ha cambiado significativamente. La articulación de programas y la reorganización de intervenciones lograron sostener el crecimiento económico, disminuir la pobreza, incrementar el gasto social, mejorar el empleo y su calidad, además de incidir levemente en la desigualdad. La diversificación de los mecanismos de redistribución del bienestar logró reducir la pobreza, mitigar la exclusión, pero al mismo tiempo mantuvo la desigualdad. Es decir, la desigualdad tiene una dinámica y una composición compleja y todavía poco conocida. La profundidad y severidad de la pobreza, combinada con la dispersión de los pobres y la migración parecen incidir en las características de la desigualdad.

En su momento, a lo largo de ese período, la emergencia de las políticas públicas con enfoque de derechos provocó, por un lado, significativas transformaciones en las formas de protección social, integral y especial. Por el otro, modeló la intervención en medio de la diversidad étnica, geográfica, demográfica, económica, educativa y sociocultural en la cual está inmersa la sociedad panameña. Comprobándose así que los rasgos universalistas de la política pública reducen su capacidad para dimensionar e integrar intervenciones programáticas más incluyentes.

De allí que actualmente se requiera un marco estratégico incluyente con una mirada integral de las políticas públicas orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, sin distingo de etnias, género, cultura, condición social, política o económica. Sólo el crecimiento económico acompañado del desarrollo humano se traduce en mejores oportunidades y calidad de vida. Es decir, define las metas y provee las bases y fundamentos para una programación y periodización de las acciones, ejes y líneas relevantes de las políticas públicas y sus intervenciones orientadas hacia la aceleración del desarrollo humano sostenible. El desarrollo de un marco estratégico para lograr una sociedad más inclusiva, equitativa y sostenible requiere un enfoque, que permita dimensionar los cuellos de botella y potenciar la capacidad de las políticas públicas para generar el desarrollo humano sostenible.

La redefinición de las políticas públicas implica reorganizar el gasto social, mejorar la focalización y definir intervenciones orientadas hacia la reducción de las desigualdades, la definición de impactos, objetivos y metas en materia de desarrollo humano. Este proceso está en desarrollo

y cristalización. Cinco momentos parecen definir los hitos más importantes de la política pública hacia el año 2030.

En un primer momento, el proceso de reformulación de las políticas públicas mediante la identificación de los determinantes que reducen la focalización y territorialización de las intervenciones. Entre los determinantes se encuentran la centralización de las decisiones y del manejo de los recursos; la debilidad de las instituciones públicas en la planificación microregional; los complicados procesos administrativos; la ausencia de indicadores de medición y sistemas de evaluación; y la falta de continuidad en los proyectos e intervenciones. La descentralización y la planificación por resultados parecen ser las dos medidas relevantes en el corto plazo.

En un segundo momento, el proceso de reformulación de las políticas públicas supone la redefinición de la metodología y los instrumentos para medir la multidimensionalidad del bienestar para a partir de ello incrementar la efectividad de la cobertura. Es decir, la medición del bienestar y la pobreza facilitan el cierre de la brecha en la medida que la oferta sectorial y territorial se fortalece y se alcanza una mayor cohesión social. La medición en el corto plazo debe generar conocimiento sobre los efectos redistributivos de las políticas públicas, el cierre de las brechas en el acceso a los servicios para los grupos desfavorecidos y prioritarios y, la calidad y la rentabilidad de las políticas y programas sociales, además del impacto de la inversión social en el logro de la inclusión, la equidad y con ello el incremento de la cohesión social.

En un tercer momento, el proceso de reformulación de las políticas públicas implica el fortalecimiento de la institucionalidad y gobernanza. Porque en la medida en que se incrementan los programas para fomentar servicios públicos externalizados parece reducirse la efectividad de la acción pública.

En un cuarto momento, el proceso de reformulación de las políticas públicas se orienta hacia la integralidad de la política pública. Para ello se deben tomar en cuenta los derechos en sus formas de cultura e identidad, organización política y económica, sus condiciones sociales. Es decir, debe contemplarse en el diseño los derechos (marco normativo para las políticas), los factores territoriales y demográficos (atención a

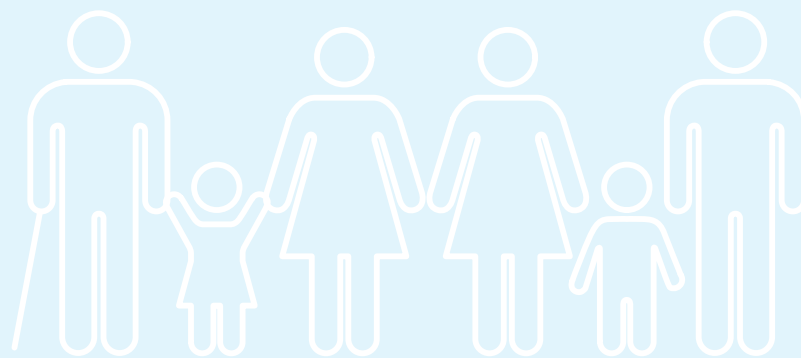
necesidades permanentes y emergentes en antiguos y nuevos asentamientos), factores culturales (participación y pertinencia), factores socioeconómicos y de capital humano. Las intervenciones deben enriquecerse transversalizando interculturalidad, igualdad de género y sostenibilidad ambiental. Con ello la política pública generaliza garantías sociales, amplía intervenciones y servicios. Acompañar el crecimiento económico con la acumulación de capital humano parece ser la vía para convertir a Panamá en un país inclusivo en el año 2030.

En un quinto momento, el proceso de cambios en las políticas públicas en el área social se dirige hacia la pertinencia cultural de las intervenciones y su impacto en el cierre de las brechas y privaciones. Considera así la diversidad étnica, geográfica, demográfica, económica, educativa y sociocultural, en la cual está inmersa la sociedad panameña. Sólo considerando en el diseño los factores antes mencionados puede la política pública captar la diversidad y diferencias que coexisten en la sociedad panameña.

Claudia Robles F. (CEPAL 2009) ha realizado avances sustantivos en la transversalización del enfoque étnico en las políticas públicas. Para Robles la transversalización sintetiza la relación entre interculturalidad, diversidad y sostenibilidad ambiental. Con ello la política se construye tomando en cuenta experiencias, costumbres y tradiciones particulares contextualizadas siempre orientadas hacia el intercambio y transformación de las realidades, contextos y determinantes que reducen el desarrollo humano de las poblaciones. De igual manera, la política pública que asuma la

diversidad y la diferencia como hechos implícitos para tomar en cuenta en los supuestos que la hacen sostenible, valoran los mecanismos de gobernanza y operación (FLACSO SG 2015). En la operación de la política y su acercamiento a los ciudadanos, la política pública cada vez más debe generalizar las garantías sociales, ampliar la articulación de las intervenciones, mejorar las formas de focalizar inversiones, intervenciones y servicios. En el caso de la gobernanza, sin duda alguna, debe robustecer los mecanismos de operación, procedimiento y administración, a través de instrumentos y herramientas para la evaluación y toma de decisiones.

Sin esas consideraciones, la diversidad y la diferencia, y con ello todos los supuestos que las sostienen serán sólo ejercicios declarativos. Reducir la desigualdad, la exclusión y la pobreza en y entre provincias y comarcas requiere un esfuerzo adicional. Hacia esa dirección apunta el desarrollo humano sostenible en el siglo XXI.



4. Visión de Estado | Hacia el 2030

Para transformar el país con una visión de estado, cabe reconocer que Panamá por su privilegiada posición geográfica, ha podido desarrollar un sistema logístico global integrado por el Canal de Panamá, el ferrocarril interoceánico, el complejo marítimo portuario en el Atlántico y el Pacífico y el centro logístico para la transferencia de pasajeros y carga aérea. Sin embargo, el peso que ha tenido el crecimiento económico vinculado a los servicios en alguna medida ha dividido el país: por un lado, el área canalera influida por el empuje internacional; por el otro, el área rural que en muchos casos resiente y resiste la transformación del país.

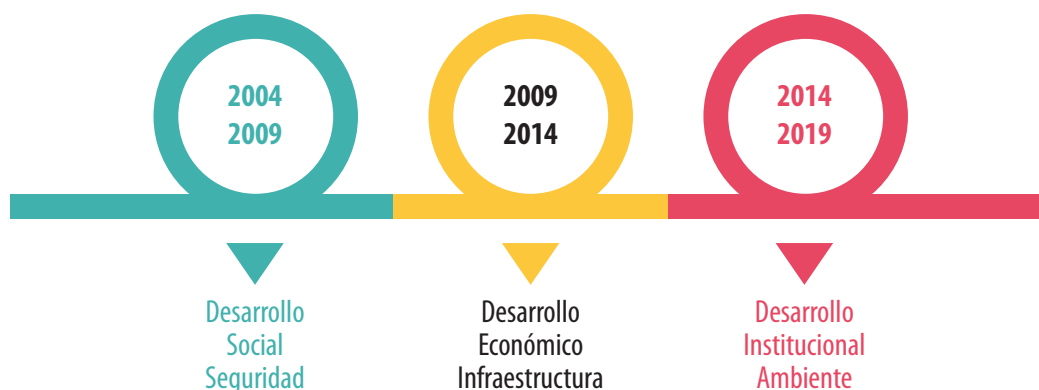
El desarrollo pleno después de 2015 es una meta estratégica para el país, en tanto es la esperanza y la oportunidad para alcanzar la inclusión plena de los ciudadanos y su articulación al crecimiento económico. Panamá tiene actualmente el potencial para superar muchos de los retos para reducir la pobreza, transformar la vida cotidiana y encontrar nuevas formas de proteger el planeta. Una mirada estratégica al desarrollo de la nación pasa precisamente por una acción integral y conjunta que permita superar los contratiempos metodológicos del comienzo y ponerse en sintonía con el futuro y dimensionar los retos que, como país, aspira definir sus prioridades en el Desarrollo Nacional y actuar en consecuencia.

Por lo tanto, urge articular el país cerrando las brechas, reduciendo las barreras, eliminando las privaciones, mitigando vulnerabilidades, fortaleciendo la institucionalidad y la descentralización, la participación, solidaridad, asociatividad y la cooperación, disminuyendo los riesgos que impidan, limitan o condicionan el bienestar de los panameños y panameñas hacia un Estado con alto desarrollo humano, económico, social y tecnológico, con justicia, inclusión, igualdad de oportunidades e interculturalidad y recursos naturales sostenibles.

4.1. De los Ejes Estratégicos a los Objetivos Meta

Durante los últimos doce años, los distintos gobiernos colocaron los énfasis en distintos ejes y estrategias, como forma de establecer parámetros para el desarrollo del país. En un primer momento se privilegió el desarrollo social y la seguridad; posteriormente el desarrollo económico y las infraestructuras; por último, más recientemente, el desarrollo institucional y el desarrollo sostenible.

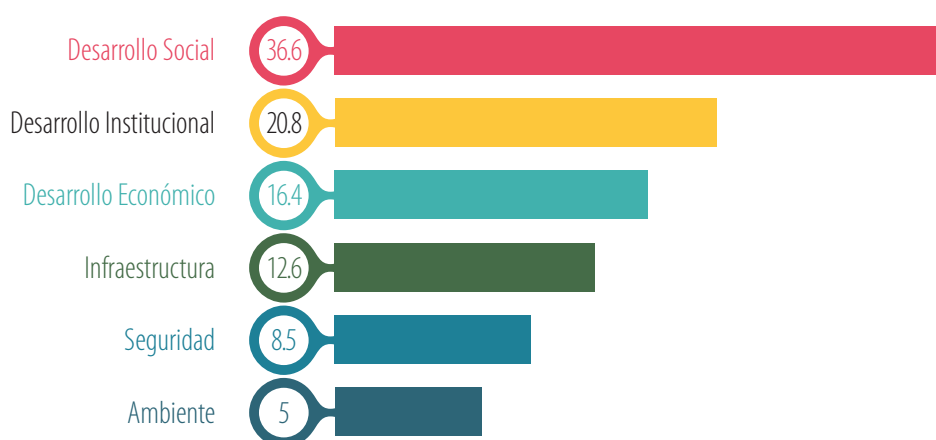
Figura #3
Énfasis de las políticas públicas 2004-2019



Entre los años 2004–2015, las políticas públicas del país se extendieron en cuatro grandes avenidas: desarrollo social, desarrollo institucional, desarrollo económico e infraestructura. En términos muy precisos, el país parece moverse de los objetivos, estrategias y metas promocionales hacia los objetivos, estrategias y metas fundacionales (ver gráfico # 1). Sin embargo, los parámetros establecidos para el desarrollo aún tienen brechas, barreras, privaciones, vulnerabilidades y riesgos, que impiden, limitan o condicionan el desarrollo de intervenciones efectivas que deben ser atendidas para alcanzar la equidad.

Gráfico #1

Ejes Estratégicos



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004–2016 y ODS.

Los parámetros definidos para el desarrollo del país en los últimos años tienen actualmente su correlato en la Agenda de Desarrollo Sostenible que se organiza por Esferas, Objetivos, Metas e Indicadores. Cualquier proceso orientado hacia el alcance del desarrollo humano sostenible debe tomar en cuenta la Agenda de Desarrollo Sostenible orientada hacia la transformación mundial.

De hecho, las acciones relevantes impulsadas a lo largo de los últimos doce años, en medio de la transformación del país, se organizaron en torno a tres esferas²: personas (38.2%), prosperidad (25.6%) y paz (22.7%)³. Las acciones definidas en los Acuerdos y Marco Estratégico de

la Concertación Nacional para el Desarrollo se centran principalmente en las dos primeras esferas. Sin embargo, la transformación completa de la sociedad panameña demanda una mirada más completa e integral. Por ello deben incluirse también las otras dos esferas.

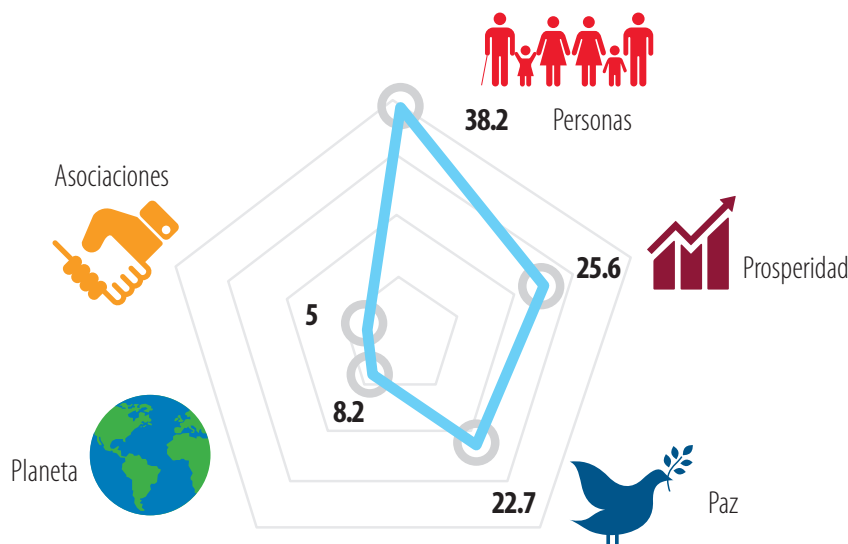
Desde esa perspectiva, es necesario establecer objetivos y metas nacionales que actualicen el Marco Estratégico de la Concertación Nacional para el Desarrollo y que además concilien la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) con los Planes Estratégicos gubernamentales. De esa manera, la relación entre visión, objetivo, meta y estrategias será más armónica.

²Para la definición de las prioridades se elaboró una matriz con los indicadores ODS con el fin de compararlos con las principales propuestas vinculadas a las políticas públicas impulsadas en la última década. Dicha comparación permitió conocer los énfasis de la política pública y sus principales brechas y déficit. Igualmente, por un lado, esta metodología permite establecer la capacidad para definir nuevas prioridades y derroteros en el corto plazo. Por el otro, facilita la identificación de los énfasis de la política pública en los próximos años.

³Para definir los valores relativos se elaboró una matriz comparativa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según períodos gubernamentales. Con ello se logró establecer prioridades, continuidades y acciones relevantes.

Gráfico #2

Acciones relevantes según las esferas de la Agenda de Desarrollo Sostenible



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

Los objetivos meta que fundamentan hoy el desarrollo del país son Buena vida para todos; Crecer más y mejor, Sostenibilidad ambiental; Democracia, institucionalidad y gobernanza; Alianzas estratégicas para el desarrollo. Una mirada rápida permite justipreciar énfasis y esfuerzos en el corto, mediano y largo plazo.

Buena vida para todos. Para el año 2030 Panamá contará con políticas sociales de impacto nacional, regional y local, desarrollará intervenciones integrales y tendrá una red de servicios públicos que permitirá la acumulación de capital humano y social y que además garantizará el desarrollo humano sostenible de la población, según sus características étnicas, sociales y económicas. Para determinar el grado de bienestar en una sociedad es necesario construir un acceso equitativo a los recursos, derechos, bienes y servicios de educación, salud, vivienda y empleo que aseguran la calidad de vida de los ciudadanos. Construir bienestar es garantizar la ciudadanía social. Este reto se ve acrecentado en el escenario actual donde los importantes resultados obtenidos por Panamá en materia de crecimiento económico y riqueza, no han venido acompañados de una distribución equitativa de la misma, ni de un aumento de la inclusión y la cohesión social. Por ello, promover la buena vida para todos es básico y fundamental.

Crece más y mejor. Para el año 2030 Panamá implementará políticas públicas que impulsan el crecimiento económico, generan oportunidades, desarrollan capacidades y crean empleo decente. La internacionalización de la economía panameña es un capítulo importante a desarrollar para apuntalar el crecimiento económico y la competitividad. Los países que no emprenden un proceso activo, dinámico e integral en la internacionalización de su economía, confrontarán serias dificultades para crecer en el futuro. Panamá viene arrastrando desde hace muchos años un déficit comercial, que se convierte en un problema crónico al no tener perspectivas de resolverse a corto plazo. Esta situación obliga a trabajar mecanismos para equilibrar la balanza comercial y depender menos de las importaciones. El promover un sector exportador y el desarrollo rural sostenible, es una tarea por lo tanto inaplazable. Aprovechar la ventaja comparativa y competitiva de tener control de la vía por donde pasan un porcentaje alto de los insumos industriales, materias primas, al mismo tiempo que es puerta de salida para las mercancías, es un reto inaplazable. En materia de economía debe promoverse el desarrollo productivo y la competitividad, en la dinamización de sectores estratégicos, y el desarrollo de plataformas con uso intensivo de tecnología ambiental.

Sostenibilidad ambiental. Para el 2030 Panamá habrá puesto en marcha tanto las políticas y acciones en seguridad hídrica como las relacionadas con los compromisos de París, en cuanto al cambio climático y habrá alcanzado las metas establecidas de generación energética por fuentes naturales renovables. En su vinculación con los ejes estratégicos, "Buena vida para todos" y "Crecer más y mejor", las políticas eco sostenibles habrán asegurado agua potable y saneamiento para toda la población y se habrá incorporado un componente de protección y conservación del recurso natural, en todos los proyectos de inversión del Estado panameño. Una nueva visión del proceso de desarrollo armónico con el ambiente es necesario para mantener y sostener la ventaja comparativa y competitiva del país. Cualquier tipo de progreso que se impulse debe garantizar la sostenibilidad de los recursos y el bienestar, ante el impacto del cambio climático. Los primeros contactos entre el cambio climático y la forma de crecimiento económico en Panamá muestran que el país tiene un sinnúmero de tareas pendientes que merecen una atención integral. La sostenibilidad ambiental, ahora como criterio normativo, redefine el orden económico en tanto condición para la sobrevivencia humana y para lograr un desarrollo durable fomentando valores sociales, armónicos con las bases mismas de la producción. Es decir, reconoce que debe armonizarse el progreso técnico y la sustitución de recursos escasos por otros más abundantes, con el aprovechamiento de espacios aún no saturados por el crecimiento de la población y la producción.

Democracia, institucionalidad y gobernanza. Para el año 2030 Panamá contará con un sistema de gobernanza democrático, intersectorial y transparente orientado hacia la gestión sistémica de políticas públicas en materia de prevención de la violencia, administración y acceso a la justicia y seguridad ciudadana acordes con las disposiciones nacionales e internacionales. Un gobierno democrático, es un gobierno atento a la apertura de espacios deliberativos y decisorios, a la auditoría ciudadana y con una conducta política orientada a la generación de los más amplios consensos, así como respetuoso y promotor de los derechos humanos. De hecho, un gobierno democrático se sostiene institucionalmente desarrollando procesos y procedimientos que garanticen los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones. Vivir en democracia implica la existencia de mecanismos para que cada ciudadano y miembro de la sociedad pueda opinar y decidir en condiciones de igualdad. Y en esa sociedad democrática, fortalecer el rol

del sistema de justicia, el cual está llamado a desempeñar su carácter de garante, en tanto "adquieren espesor y consistencia" los derechos y libertades públicas. El sistema político no puede desatender la transformación de la cultura política de los ciudadanos que la integran. Para ello es necesario fomentar y promover el desarrollo de conocimientos, valores, habilidades y destrezas para vivir en una sociedad democrática. La sociedad panameña puede y debe funcionar, reconociendo sus derechos, sus deberes y las formas sociopolíticas que moldean y modelan los consensos y decisiones relevantes (ME/CND 2015).

Alianzas estratégicas para el desarrollo. Para el año 2030 Panamá habrá acompañado activamente con su política exterior, y habrá puesto en vigencia, todos los convenios y compromisos internacionales de desarrollo sostenible, en especial los vinculados a los ODS y a la Agenda de Acción de Addis Abeba⁴ sobre financiamiento al desarrollo. Las alianzas estratégicas entre organismos gubernamentales y no gubernamentales y, entre entidades públicas y privadas, definen una vía para la sostenibilidad de cualquier modalidad de desarrollo humano. La orientación, coordinación, alineamiento y aprovechamiento de los recursos procedentes de agencias, instituciones y actores públicos y privados en torno a la inclusión de los ciudadanos en el proceso de construcción del desarrollo humano, garantiza el impacto y los resultados de las políticas públicas. Desde esa perspectiva, el vínculo entre operadores y actores configura un amplio procedimiento de interacción cooperativa, recurrente y flexible de articulaciones multidimensionales entre organizaciones, instituciones, asociaciones y grupos significativos de apoyo comunitario que se movilizan en torno a objetivos de largo alcance. El establecimiento de alianzas estratégicas (entre los distintos actores que intervienen en una región, micro-región y/o cuadrante geo-referenciado) maximiza recursos técnicos y financieros; de igual manera, facilita una comunidad de aprendizaje colaborativo capaz de amplificar la sostenibilidad de las intervenciones especializadas. A la vez, en el plano interno, habrá consolidado políticas y mecanismos de construcción de consensos nacionales y regionales, y de manera especial habrá diseñado con amplia participación ciudadana, y tendrán vigencia planes de desarrollo regional que puedan incorporar una o más provincias, con el fin de alcanzar los objetivos y metas definidas para cada uno de los Ejes Estratégicos del Plan Estratégico "Panamá 2030".

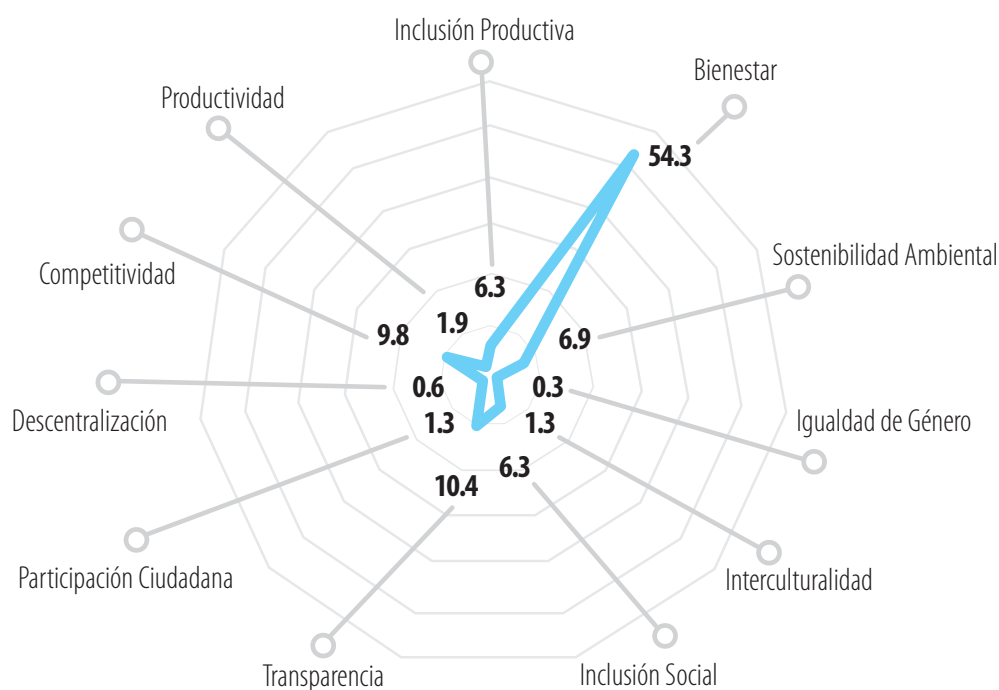
⁴ Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Addis Abeba, Etiopía, 2015).

4.2. Líneas transversales

Las líneas transversales atraviesan las políticas públicas y establecen relaciones entre las mismas con el objetivo de potenciar su efectividad en el logro del desarrollo humano. Comúnmente definen los énfasis de las políticas públicas y su orientación hacia resultados. En los últimos doce años (2004–2016) las líneas transversales de los programas de gobierno han centrado su atención en once énfasis y esfuerzos.

Las líneas transversales más comunes son bienestar, transparencia, competitividad, sostenibilidad ambiental, inclusión social e inclusión productiva. Del total, el 50% tiene implícito el bienestar de la población. Igualmente, el 50% de las acciones propuestas se ubican en las tres esferas de la Agenda de Desarrollo Sostenible: personas, prosperidad y paz.

Gráfico #3 Líneas transversales



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004–2016 y ODS.

Cada cinco años las líneas transversales han cambiado, pasado del bienestar, la inclusión social y la transparencia hacia la inclusión productiva, la productividad y competitividad hasta llegar a la igualdad de oportunidades, participación ciudadana y la descentralización.

No obstante, según se observa en la dinámica de los distintos indicadores de desempeño de la economía panameña y las políticas públicas, las líneas estratégicas relacionadas con el bienestar, la transparencia y la competitividad impactaron la transformación del país de forma directa y además organizaron los actuales pilares de la sociedad panameña.

Sin embargo, el conjunto de transiciones que se han generado a partir de la transformación del país comienzan a delinear énfasis emergentes en la política pública. Tal es el caso de la interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de oportunidades. Las tres líneas transversales emergentes definen el campo de actuación de la política pública en los próximos años y sus principales prioridades en su ruta hacia el desarrollo humano. Cualesquiera sean las políticas públicas que se definan deben garantizar que sus intervenciones fomenten la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, la sostenibilidad y la descentralización.

Igualdad de oportunidades. Es una condición previa y necesaria para alcanzar el desarrollo humano. Es decir, la igualdad de oportunidades facilita la reducción rápida de las brechas que generan desigualdades y exclusión, en tanto equipara capacidades y genera oportunidades.

Interculturalidad. Define una característica básica de las intervenciones a partir de las aspiraciones, necesidades y situaciones que se registran en la cotidianidad de poblaciones y sujetos. De allí la importancia que este enfoque fomente las adecuaciones que responden a las características, necesidades e intereses de las diferentes culturas según los tipos de interacción social. Además de modelar intervenciones eficaces, según regiones y grupos poblacionales.

Sostenibilidad ambiental. Armoniza la racionalidad económica en sus formas de productividad y competitividad. Igualmente articula las políticas en torno a las acciones de mitigación del cambio climático y su impacto social. Así que la sostenibilidad ambiental emerge como una forma de organización de la política pública, además de la vida cotidiana.

Descentralización. Armoniza en el gobierno local, la relación entre el ciudadano y la autoridad; entre el ciudadano y el Estado. El gobierno local es el actor privilegiado de la acción directa de las políticas sociales. El desarrollo local es la manera más adecuada de fomentar la realización plena de los derechos de los ciudadanos. Los derechos aparecen a partir de esa concepción, dinámicamente, en forma de oportunidades y acciones directas para la creación de redes de colaboración y acción social. Con la devolución de responsabilidades políticas, sociales y culturales al gobierno local y con ello a la ciudadanía se posibilita de manera gradual y ascendente servicios, intervenciones y programas eficientes y de calidad.



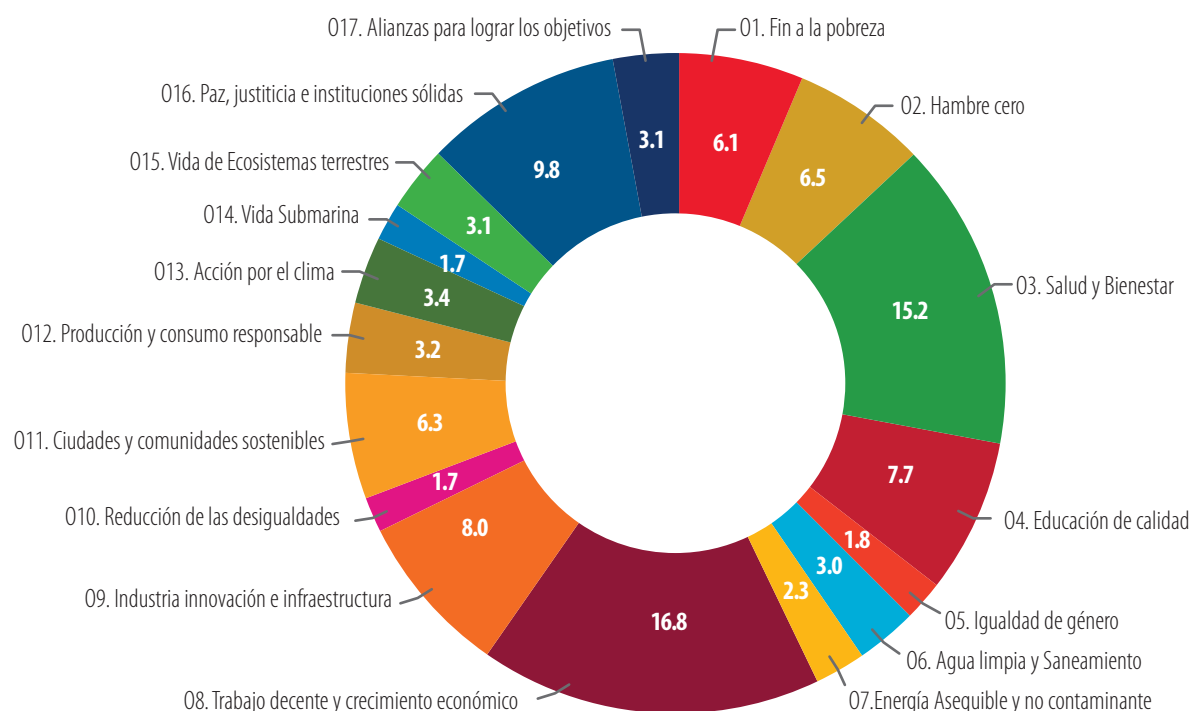
5. Prioridades

A partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las prioridades se definen, en su orden, en torno a Trabajo decente y Crecimiento económico; Salud y bienestar; Paz, justicia e instituciones sólidas; Educación de calidad; Ciudades y comunidades sostenibles⁵.

⁵Para definir las prioridades se elaboró una matriz comparativa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según periodos gubernamentales. La matriz relacionó prioridades y con ello grandes áreas de interés para garantizar el desarrollo humano sostenible en el país.

Gráfico #4

Objetivos de Desarrollo Sostenible según priorización



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

Los objetivos meta hacia el año 2030 en los cuales se deben desarrollar efectos sustantivos son: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3); garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4); promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8); promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (ODS 16).

Tabla #1

Panamá: Priorización de los ODS con respecto a CND Y PEG

ODS	ÁREA	CND	PEG
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	Salud	✓ + ✓ + ✓	✓ + ✓
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	Educación inclusiva	✓ + ✓	✓
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente.	Empleo Crecimiento económico	✓ + ✓	✓ + ✓ + ✓
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	Sociedades pacíficas	✓ + ✓	✓

Fuente: Matriz Comparativa ME/CND, PEG, ODS.

Es decir, por un lado, son dos objetivos fundacionales asociados a garantías. Por el otro, dos objetivos promocionales asociados al fomento de condiciones y/o condicionantes. Los objetivos fundacionales son más fáciles de articular en las políticas públicas porque orientan y organizan vías para alcanzar metas. Sin embargo, los objetivos promocionales articulan más fácilmente lineamientos transversales que no se articulan fácilmente en las políticas públicas.

Tabla #2

Panamá: Priorización de los ODS según objetivos meta y énfasis

OBJETIVOS META	ÉNFASIS
BUENA VIDA PARA TODOS. Bienestar y vida sana para todos a todas las edades. Educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.	Salud Educación inclusiva
CRECER MÁS Y MEJOR. Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Empleo Crecimiento económico Asentamientos humanos
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL. Modalidades de consumo y producción sostenibles. Cambio climático y sus efectos. Ecosistemas terrestres y biodiversidad.	Producción sostenible Cambio climático Ecosistemas Biodiversidad
DEMOCRACIA, INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA. Sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.	Sociedades pacíficas
ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. Implementación y revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible.	Cooperación

Fuente: Matriz Comparativa ME/CND, PEG, ODS.

OBJETIVOS **DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



6. Ejes Estratégicos



6.1. Eje Estratégico | Buena vida para todos

6.1.1. Contexto y políticas

En el país, desde el primer informe sobre los ODM, se evidencia un proceso en el que se prioriza y establece la reducción de la pobreza extrema y el hambre como políticas de Estado, resultado de un pacto social que facilite la asignación eficiente y focalizada de recursos para el desarrollo. La evolución de los consensos en torno a los derechos económicos y sociales y el compromiso universal con los ODM, han puesto en primer plano tanto la reducción de la pobreza, la exclusión, la desigualdad, como el reequilibrio entre las capacidades y oportunidades, a través de diversos mecanismos de protección social, que integran el bienestar y el desarrollo humano con los dispositivos de transferencia y financiación, dentro y fuera del mundo del trabajo (CEPAL, 2006).

El gasto social impactó en el cambio de los indicadores sociales fundamentales (ver cuadro sobre gasto público social en la República de Panamá. Años 2004-2014). La articulación y alineamiento de los programas, proyectos y acciones de promoción y protección social amplificó la capacidad del gasto social, dinamizó la política social a través de nuevos mecanismos de operación que aún no terminan de estructurarse, gestarse y cristalizarse. En el emergente modelo de promoción y protección con base en el gasto social se pueden observar tres tipos de impactos sobre la reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

Cuadro #1

Gasto público social en la República de Panamá. Años 2004 -2014

Detalle	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto Público Social (GPS) en millones de balboas	2,433.9	2,408.2	2,886.8	3,276.0	3,890.7	4,118.1	5,041.3	5,549.5	7,272.6	8,568.5	8,925.3
GPS per cápita (en balboas)	740.08	718.65	845.73	942.54	1,099.7	1,143.9	1,376.7	1,490.3	1,920.2	2,225.1	2,280.8
Porcentaje del GPS respecto al Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes	17.2	15.6	16.8	15.5	15.6	15.9	17.5	16.7	19.2	20.1	19.3
Porcentaje respecto al Gasto Total del Sector Público	35.1	41.6	45.1	44.4	45.4	40.6	45.5	44.6	44.7	47.2	48.5
Educación y Cultura	24.9	27.9	27.7	27.7	28.5	27.8	23.9	23.4	28.1	24.4	25.6
Salud	33.1	35.2	31.2	31.2	31.4	32.0	30.1	30.3	31.6	31.7	36.2
Trabajo y Seguridad Social	35.1	32.4	31.2	31.4	27.2	29.1	26.2	24.9	20.2	17.9	18.0
Vivienda	1.3	1.2	1.3	1.6	1.2	1.3	2.1	2.6	2.3	2.0	1.3
Multisocial	5.5	3.3	8.7	8.1	11.7	9.8	17.7	18.8	17.8	24.0	18.8

Por redondeo del paquete informático utilizado, la suma de los componentes puede no sumar 100.0% Nota: para el cálculo del GPS respecto al Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes, se utilizó la nueva serie del PIB cuya base es el año 2007. Fuente: Elaborado en el Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis Económico y Social, Depto. de Análisis Social y el Departamento de Información y Análisis Estadístico, en base a la información suministrada por la Dirección de Presupuesto de la Nación.

El primer impacto que se puede observar con el desarrollo de acciones, programas y políticas de promoción y protección social, es el incremento del desarrollo humano y el capital humano (salud y educación) de la población vulnerable, pobre y pobre extrema. El segundo impacto tiene que ver con el desarrollo de capacidades. El tercer impacto se relaciona con la generación de oportunidades, que se impulsa sin una institucionalidad consolidada y dinámica, como sí sucede en otros países. (Rodríguez, 2013).

La reformulación de la protección y promoción social se vincula con la preocupación por la reducción y alivio de la pobreza, por un lado; y, la necesidad de romper los riesgos, vulnerabilidades, pérdidas de bienestar y obstáculos al desarrollo que se mantienen y sostienen intergeneracionalmente, por el otro. Dicha reformulación se centra en la focalización, la coordinación interinstitucional y la multidimensionalidad de la pobreza. Los primeros pasos en esa dirección se vincularon con la reorientación del gasto público social mediante la identificación del conjunto de programas de combate a la pobreza, tanto desde la dimensión estructural, como compensatoria, pero que no definían claramente la población objetivo, las formas de intervención y los mecanismos de monitoreo y seguimiento.

En los últimos años las políticas públicas para el combate de la pobreza en Panamá han estado orientadas primordialmente a satisfacer las necesidades elementales del desarrollo humano (atención primaria de salud y educación primaria) y mejorar los niveles de bienestar de la población. Paulatinamente se ha evolucionado hacia una perspectiva más amplia de la pobreza humana (multidimensional), entendida no solo como la escasez o carencia de ingresos, sino como la negación de oportunidades económicas, políticas, sociales y físicas para tener una vida larga, saludable y creativa, así como para disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, autoestima y del respeto de los demás.

6.1.1.1. Erradicación de la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo



En los últimos años, el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) ha generado avances en los indicadores socioeconómicos (ver cuadro Algunos indicadores socioeconómicos. Año 2008-2014). Esto incluye la situación del país con respecto al desarrollo humano. Sin embargo, aún hay tareas pendientes en materia de equidad social y calidad de vida para todos.

Cuadro #2 Algunos indicadores socioeconómicos. Años 2008-2014

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (%) NOMINAL	TASA DE INFLACIÓN %	PIB PER CÁPITA (MILES DE BALBOAS)	POBREZA GENERAL (%)	POBREZA EXTREMA (%)
2008	8.6	8.8	6.9	33.8	15.3
2009	1.6	2.2	7.4	33.4	15.3
2010	5.8	3.7	7.9	29.8	12.2
2011	11.8	5.9	9.2	27.6	11.5
2012	9.2	5.6	10.5	26.5	11.1
2013	6.6	4.0	11.6	25.8	10.6
2014	6.1	2.6	12.6	25.6	10.8

FUENTE: MEF, Primer semestre 2015. Centro Nacional de Competitividad (CNC Panamá), 2015.

Los niveles de bienestar han mejorado en Panamá durante el período 1991-2012 en los niveles de pobreza general, pobreza extrema y no extrema. La pobreza general ha disminuido desde 42.1%, en el año 1991, a 26.5%, en el 2012; el decrecimiento que muestra la pobreza extrema es de 26%, en 1991, a 11.1% en 2012; mientras que la pobreza no extrema ha descendido de 16.2%, en 1991, a 15.4% en el 2012. La mejoría en los niveles de pobreza, y más específicamente de pobreza extrema, es el resultado de varios factores, entre los que se destaca la reorientación del Sistema de Protección Social. A partir del año 2006, los subsidios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema fueron transformados en redes de protección social a fin de ampliar la cobertura, calidad, eficacia y eficiencia en la oferta de los servicios sociales (ODM 2014, 29).

Cuadro #3

Evolución de los niveles de pobreza general, pobreza extrema. Años 2008-2014

Años	Pobreza General						Pobreza Extrema					
	Total	%	Urbana	%	Rural	%	Total	%	Urbana	%	Rural	%
2008	1,131,592	33.8	421,979	19.6	709,801	59.4	512,229	15.3	90,424	4.2	420,623	35.2
2009	1,136,349	33.4	419,374	19.1	719,114	59.6	520,543	15.3	92,218	4.2	428,331	35.5
2010	1,030,192	29.8	371,249	16.6	658,943	54.1	421,299	12.2	92,498	4.1	328,801	27.0
2011	1,012,490	27.6	368,919	15.3	633,358	50.4	422,842	11.5	81,883	3.4	334,210	26.6
2012	992,153	26.5	362,580	14.7	633,469	49.9	416,153	11.1	77,042	3.1	336,666	26.5
2013	982,371	25.8	350,722	13.8	631,649	49.4	403,483	10.6	68,982	2.7	334,501	26.2
2014	995,156	25.6	357,614	11.1	637,542	49.5	419,449	10.8	77,261	3.0	342,188	25.0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis Económico y Social, Depto. de Análisis Social, con base en las Encuestas del Mercado Laboral de agosto de cada año que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República.

La pobreza y pobreza extrema se concentran en las áreas rurales y particularmente, en las áreas indígenas. La pobreza urbana en cifras absolutas alcanza niveles preocupantes y mayores a los de las áreas rurales e indígenas. La diferencia radica en que mientras la pobreza urbana es básicamente pobreza de ingreso, la pobreza rural e indígena presenta carencias que comprometen la supervivencia humana (ver cuadro #3, Evolución de los niveles de pobreza general y pobreza extrema).

Cuadro #4

Proporción del ingreso nacional que corresponde al quintil más pobre de la población en la República, según área. Años 2000 - 2012

DESCRIPCIÓN	2000	2005	2010	2012
Total	2.1	2.6	2.9	3.0
Urbana	3.5	4.1	4.3	4.4
Rural	2.3	3.2	3.1	3.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis Económico y Social, Departamento de Análisis Social, con base en las Encuestas del Mercado Laboral que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República en agosto de cada año.

Es evidente el impacto de los programas dirigidos a la población en extrema pobreza "Red de Oportunidades", instaurado en el año 2006, y "100 a los 70", en el 2009, implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, y la beca universal, administrada por el IFARHU. Estos programas han impactado el ingreso promedio per cápita anual de los hogares más pobres. Al igual que muchos países, en Panamá existen disparidades en el comportamiento de este indicador según el área geográfica; sin embargo, sobresale el notable aumento registrado en el área rural, de un 0.6% en 1991 a un 3.2% en 2012.

A nivel nacional, Panamá cumplió con la meta de reducir a la mitad la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 balboa diario, como resultado de un crecimiento económico sostenido, mejoras en el salario mínimo y políticas laborales que impactan a la población del país. Sin embargo, aún persiste el desafío de mejorar la distribución del ingreso. Las disparidades se evidencian al observar la diferencia entre la proporción de los ingresos que recibe el 20% más rico, respecto a la que recibe el 20% más pobre. En el año 1991, el quintil más pobre de la población recibía el 1.2% de los ingresos y el quintil más rico el 60.4%; para el año 2012 se refleja una mejoría en el quintil más pobre (3.0%), que logró duplicar la proporción de ingresos, en tanto que el quintil más rico recibe 56.4%. (ODM 2014, 38).

Cuadro #5

Ingreso promedio del hogar en balboas, por provincias de Panamá y comarcas indígenas. Años 2005-2014

Provincias y comarcas	Años									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	649.7	708.0	762.1	849.9	900.8	933.0	1,062.2	1,167.6	1,278.4	1,285.0
Bocas del Toro	472.3	539.3	607.4	621.5	629.3	681.0	659.1	793.6	870.8	871.0
Coclé	417.9	434.7	465.3	501.9	570.5	563.8	640.6	770.7	819.4	789.8
Colón	665.3	737.6	834.0	895.4	865.6	885.8	966.2	1,107.8	1,073.6	1,154.0
Chiriquí	493.7	544.3	523.1	626.0	636.9	682.5	946.1	786.4	861.5	967.4
Darién	440.6	461.8	445.7	548.6	491.0	463.7	586.0	524.6	679.0	732.7
Herrera	443.5	509.2	539.1	577.3	654.9	705.5	833.3	844.6	944.5	953.0
Los Santos	436.3	499.5	505.2	632.8	589.5	614.7	754.0	815.4	935.6	901.0
Panamá	825.7	899.4	976.5	1,076.5	1,158.6	1,192.5	1,317.8	1,509.0	1,673.7	1,730.1
Veraguas	414.3	449.1	453.5	528.1	521.7	583.2	689.3	687.5	730.4	818.9
Comarca Guna Yala	299.9	196.3	314.0	269.9	579.8	314.4	469.5	613.9	424.1	507.0
Comarca Emberá	145.7	246.7	193.7	429.6	436.9	278.3	382.0	415.6	521.0	533.8
Comarca Ngäbe Buglé	170.4	146.8	184.3	197.9	245.5	304.3	284.4	275.7	311.0	289.2

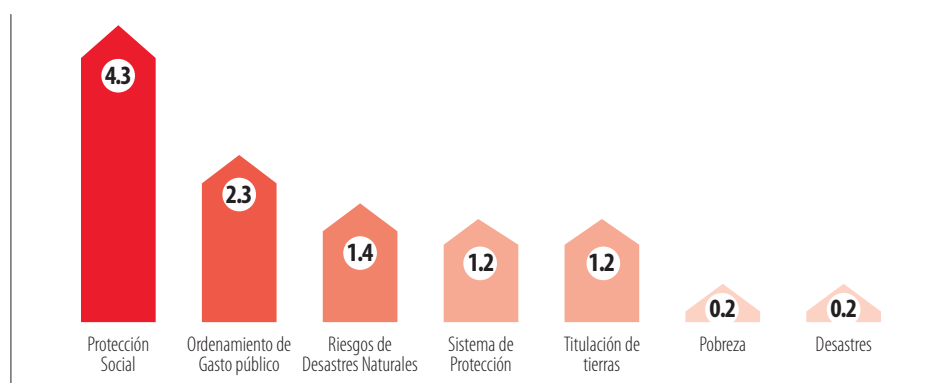
Fuente: Elaborado en la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas. Con base en la Encuesta de Mercado Laboral de agosto 2014, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Es decir, los ingresos se incrementan en la medida en que la pobreza y el empleo se incrementan. Tanto en las comarcas indígenas, como en las provincias, los ingresos se duplican en los últimos diez años (ver cuadro Ingreso promedio del hogar en balboas, por provincias de Panamá y comarcas indígenas).

En ese proceso de reducción de la pobreza las acciones de protección mantuvieron un papel y función relevante. Durante los últimos doce años las políticas en materia de reducción de la pobreza se orientaron fundamentalmente hacia la protección social y la reorientación del gasto público lo que implica un intento por potenciar la capacidad del gasto social en el marco de la política pública.

Gráfico #5

Reducción de la pobreza



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.1.1.2. Reducción del hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible



La inseguridad alimentaria y el hambre en América Latina y el Caribe están estrechamente asociados a la pobreza extrema, pero no se confunden con ella. Una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida normal e inadecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y grupos que residen en determinadas zonas o regiones en cada país. Entre las carencias que enfrenta la población en pobreza extrema, la falta de acceso a alimentos es, por sus consecuencias, la más grave y urgente de erradicar. El reconocimiento de la importancia de eliminar las situaciones más extremas de hambre se expresa en que el primer objetivo de desarrollo de la Declaración del Milenio es la erradicación del hambre en el planeta. Respecto de este objetivo se establecen metas específicas, otorgándosele así la misma prioridad que a la mitigación de la pobreza (León, Arturo; Martínez, Rodrigo; Espíndola, Ernesto; Schejtman, Alexander; 2004).

La insuficiencia permanente de alimentos en cantidad y calidad adecuados para satisfacer las necesidades energéticas de toda la población (subnutrición); encuentra su manifestación más grave en la desnutrición infantil. De las dos formas que asume, el bajo peso y la cortedad de talla con respecto a la edad, el retardo del crecimiento es particularmente importante en los países de la región, debido a su mayor incidencia y a la irreversibilidad de sus efectos negativos sobre el desarrollo de los individuos y de la sociedad.

A partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992); y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996); la preocupación por la seguridad alimentaria y el hambre se ha manifestado más claramente en formulaciones de políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional. Las iniciativas para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional se asociaron a las condiciones de sequía y cambio climático (León, Arturo; Martínez, Rodrigo; Espíndola, Ernesto; Schejtman, Alexander; 2004).

Según estimaciones del informe de la FAO, FIDA y PMA (2014), en Panamá se ha reducido el número de personas subalimentadas (prevalencia de subalimentación del 10%). Con respecto al cumplimiento de la Meta 1.C. (reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre), vinculada con el ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), los avances de Panamá con reducciones en torno al 40%, resultaron insuficientes para alcanzar los indicadores fijados en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA).

Cuadro #6

Población subalimentada y prevalencia de subalimentación en Panamá

1990-92		2000-02		2005-07		2008-10		2012-14		Avances	
Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
670	26,4	860	27,6	788	23,0	593	16,4	410	10,61	-38,9	-59,8

Fuente: Ver la FAO, FIDA, y PMA, 2014, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe FAO et al. (2014), para datos de prevalencia de subalimentación de los países y de América Latina y el Caribe (ALC); población subalimentada estimada a partir de datos de prevalencia de subalimentación y datos de población de la base de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT); datos de CA+RD estimados como suma de los datos nacionales para la población subalimentada y como media ponderada con los datos de población en el caso de la prevalencia; estimación propia del cambio en la población subalimentada.

En cuanto al derecho a la alimentación como política de Estado. En el ámbito legal, Panamá es un país que ha situado las necesidades nutricionales de la población como materia de política de Estado en la constitución política. Se han aprobado distintas leyes y decretos que institucionalizan programas nutricionales, una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y entidades gubernamentales para dirigir y evaluar los avances en este ámbito. Además, el país es parte de los principales cuerpos legales relacionados con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a nivel internacional.

El organismo encargado de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención, reducción y habilitación de todos los programas estatales cuyo objetivo están encaminados a garantizar la seguridad alimentaria nutricional es la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional (SENAPAN), la cual está adscrita al despacho del Presidente de la República. (Creado mediante Decreto Ejecutivo No 171 de 18 de octubre de 2004 y mediante Ley No 36 de 29 de junio de 2009).

Las organizaciones públicas que se orientan a cumplir el Derecho a la Alimentación lo hacen principalmente a través de la formulación y ejecución de programas de seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, cabe destacar la acción del Ministerio de Educación y su programa de alimentación complementaria, el Ministerio de Salud y el Programa Nacional de Salud Infantil y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario

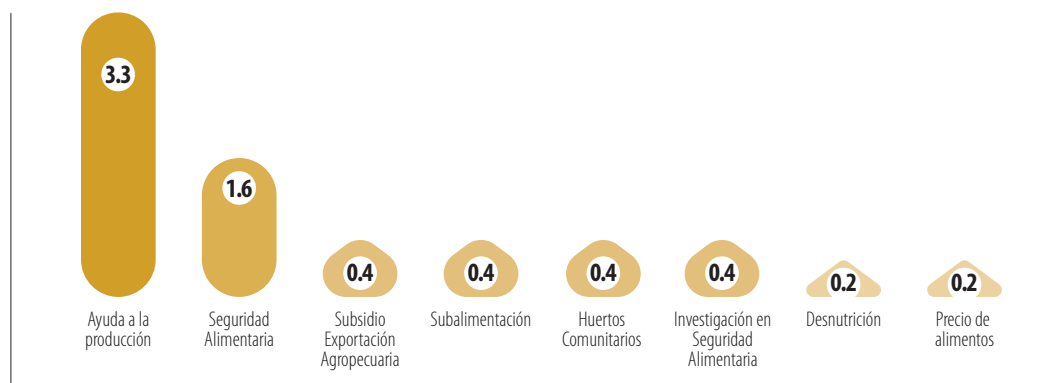
con el Programa de Apoyo al Consumidor. También resaltan otras instituciones importantes como el Fondo de Inversión Social y el Instituto de Mercadeo Agropecuario.

Como parte de las acciones del Estado panameño en el Plan Seguridad Alimentaria Nacional 2015-19, se busca garantizar el derecho a la alimentación de la población vulnerable de forma efectiva y sostenible. Es decir, facilitar la disposición, acceso y consumo de alimentos en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, bajo unas condiciones de salud y de saneamiento básico en forma sostenible para alcanzar el desarrollo humano mediante el compromiso y la participación del Gobierno, los organismos internacionales, los gremios y la sociedad.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario es la institución responsable de la Política Nacional para la Transformación Agropecuaria, la cual busca brindar apoyo administrativo, laboral, financiero y de servicio al productor agropecuario en el proceso de adaptación a las nuevas condiciones de su entorno cambiante y de modernización de sus actividades. Ello con el propósito de mejorar la productividad, competitividad y desarrollo integral de las actividades del sector agroalimentario, agroindustrial y agroexportador en el contexto del corto, mediano y largo plazo, a fin de que pueda alcanzar una producción, comercialización y transformación sostenible que contribuye al crecimiento económico y al desarrollo nacional, así como para que pueda competir exitosamente en el mercado local y en los mercados externos.

Gráfico #6

Hambre cero



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

Panamá es el primer país de América Latina en convertir el combate a la llamada hambre oculta en una estrategia nacional, con un plan destinado a eliminar el déficit de micronutrientes en la población más vulnerable, mediante la biofortificación de los alimentos.

La población que presenta mayores niveles de vulnerabilidad, la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, son las mujeres embarazadas y madres lactantes, los(as) niños(as) menores de tres años y las familias expuestas a desnutrición crónica en comunidades y municipios prioritarios. Esta población objetivo supone el diseño y estructuración de un Sistema de información y el fortalecimiento del Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIVISAN), que permita el monitoreo y evaluación de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), el avance y los efectos de los planes y programas estratégicos, así como el Sistema de Alerta Temprana para identificar situaciones coyunturales de inseguridad alimentaria y nutricional.

En materia de nutrición en los últimos doce años los gobiernos han orientado sus políticas hacia la ayuda a la producción y la seguridad alimentaria. El resto de medidas se impulsaron en el marco de políticas más integrales. Por lo cual, cabe una revisión detallada para redefinir las acciones relevantes hacia el año 2030.

6.1.1.3. Bienestar y vida sana para todos en todas las edades



En Panamá se han introducido cambios constitucionales o en otras leyes de regulación básica del sector salud. Estas modificaciones en el marco jurídico se refieren principalmente al fortalecimiento de la capacidad rectora del sector de la salud con delimitación de sus componentes, la separación y organización de funciones (regulación, financiamiento, aseguramiento y provisión de servicios), la descentralización y la reforma de las instituciones de seguridad social.

Las reformas del sector de la salud en Panamá se iniciaron en la década de los noventa. Dichas reformas se orientaron hacia adaptar los servicios de salud a las nuevas circunstancias sociales y a los cambios demográficos, incrementar la cobertura, mejorar la eficiencia y calidad de los servicios, así como, en algunos casos, incrementar la equidad. La reforma se ligó a procesos de reforma del Estado, siendo el principal protagonista el Ministerio de Salud, pero con muy baja participación de la población o de sus representantes. El proceso de Reforma del Sector Salud generó un modelo de gestión de la salud, puesto en práctica en el Hospital Integrado San Miguel Arcángel de San Miguelito (HISMA). Este proceso de reforma de las políticas públicas de salud tuvo como meta lograr: equidad, eficiencia técnica, administrativa y financiera y la eficacia de las acciones de salud. La calidad o satisfacción óptima de la demanda y oferta de los servicios, expresada en su participación consciente

y efectiva del proceso de producción social de salud. En general, en las fases iniciales de la implementación de la reforma, no se definieron mecanismos de seguimiento y evaluación; si bien, posteriormente ha habido esfuerzos puntuales realizados para evaluar avances del proceso, persisten las dificultades para una evaluación integral y completa.

Uno de los desafíos para el logro de los ODS es la salud, especialmente la de las mujeres, las niñas y los niños, que constituyen una población prioritaria en las políticas de desarrollo. La implementación de planes, estrategias y programas y el incremento de la inversión pública en la salud, el crecimiento y el desarrollo, contribuye a formar y fortalecer sociedades pacíficas, estables y productivas. Para alcanzar las metas establecidas de desarrollo, se requiere que los sistemas de salud garanticen intervenciones y servicios esenciales de calidad. Las grandes y graves desigualdades en este tema se asocian con las dificultades de acceso geográfico, los costos indirectos de acceder a los servicios (dejar de trabajar, pagar transporte y alimentos), la falta de adecuación de los programas, la poca supervisión sobre la calidad del servicio y el deficiente trato que, con frecuencia, reciben las personas pobres que van a atenderse a las instalaciones de salud pública, entre otros.

Desde principios de la década del noventa la tasa de mortalidad de menores de 5 años en Panamá ha descendido sistemáticamente como resultado de los diferentes programas y proyectos que desarrollan el Ministerio de Salud (MINSa) y la Caja de Seguro Social, especialmente la política de gratuidad de la atención de los menores de 5 años, y la Estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) (ODM 2014). En Panamá, la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) ha mejorado en el período 1990–2012. Se registran fluctuaciones desde 26.0 muertes por cada 1,000 nacidos vivos en el año 2000 hasta 17.6 en 2015 (ver cuadro #7 Población estimada, crecimiento, densidad, tasa de fertilidad, mortalidad y otros, años 2000–2015).

Cuadro #7

Población estimada, crecimiento, densidad, tasa de fertilidad, mortalidad y otros. Años 2000–2015

DESCRIPCIÓN	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crecimiento de la población (% anual)	2.0	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
Densidad de población (personas por kilómetro)	40.7	45.4	46.3	47.1	47.9	48.7	49.5	50.4	51.2	52.0	52.9
Crecimiento de la población urbana (% anual)	3.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0
Esperanza de vida al nacer, total (años)	75	76	76	76	77	77	77	77	77	78	-
Tasa de fertilidad, total (nacimientos por cada mujer)	2.7	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	-
Tasa de fertilidad en adolescentes (nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años de edad)	89.1	82.7	81.9	81.3	80.6	79.9	79.2	78.5	76.9	75.3	-
Tasa de mortalidad, menores de 5 años (por cada 1.000)	26	22.3	21.7	21	20.5	19.8	19.2	18.7	18.1	17.6	-
Inmunización contra el sarampión (% de niños entre 12 y 23 meses de edad)	97	95	95	96	96	97	97	98	92	90	-
Prevalencia de VIH, total (% de la población entre 15 y 24 años de edad)	1.1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	-

Fuente: Banco Mundial. (-) Cifras no disponibles.

Para el año 2012 se registraron 75,486 nacimientos, de los cuales el 63.3% correspondieron al área urbana y 36.7% al área rural. Sin embargo, no es lo mismo nacer en las áreas urbanas, donde el 99.8% de los partos fueron atendidos por personal profesional, que en las áreas rurales, donde este porcentaje es de 84.7%. Esta proporción se ha mantenido sin variaciones en los últimos años. A nivel de provincias y comarcas indígenas hay grandes diferencias. En la provincia de Los Santos la cobertura de partos atendidos por personal profesional es de 99.7%, pero en la comarca Emberá sólo se atiende el 45.7% y dentro de ésta, en el distrito de Sambú solo son atendidos el 25.4% de los partos. En la comarca Ngäbe Buglé también se observan bajos registros de partos atendidos por personal profesional en Kankintú (31.9%), Kusapín (31.4%) y Nürüm (44.2%). Aunque en el período 2001–2012 se refleja una mejoría en la atención al parto en algunas áreas, estos programas deben ser objeto de atención por parte del Ministerio de Salud (ODM 2014).

Las estrategias y programas dirigidos a mejorar las condiciones del cuidado infantil y los servicios de atención primaria de la salud incluyen: el control de salud de los menores, la vacunación masiva, y los programas de nutrición; el mejoramiento de los servicios básicos, especialmente en lo referente al agua potable y el saneamiento; elevar los niveles de educación de la población, específicamente de las mujeres; y, avanzar en la educación en salud.

Este proceso será fundamental, en tanto los principales indicadores asociados con su dinámica comenzarán gradualmente a variar. Tanto las tasas de reproducción y de fecundidad como las de mortalidad infantil y las defunciones comenzarán a variar significativamente, entre los años 2015 y 2050 (ver cuadro de indicadores demográficos derivados de las estimaciones y proyecciones de la población). De hecho, en la medida en que los cambios demográficos se registren, los retos en materia de salud cambiarán el diseño de los programas y las intervenciones.

Cuadro #8

Indicadores demográficos derivados de las estimaciones y proyecciones de la población. Años 1950-2050

AÑO	Tasas de reproducción		Tasas de fecundidad		Edad media de la fecundidad (Años)	Esperanza de vida al nacer (Años)			Tasa Mortalidad infantil	Defunciones		
	Bruta	Neta	Global	General		Hombres	Mujeres	Total		Edad 0	Edad 0-4	Edad 1-4
1950	2.80	2.78	5.75	185.2	28.0	52.4	54.2	53.3	101.3	3,633	5,163	1,530
1960	2.90	2.89	5.95	193.2	27.8	59.7	61.9	60.8	68.2	3,297	4,888	1,590
1970	2.53	2.52	5.18	172.7	27.3	63.9	66.5	65.2	48.1	2,787	4,417	1,631
1980	1.86	1.86	3.82	130.9	26.7	68.0	72.7	70.3	38.4	2,340	3,121	781
1990	1.48	1.48	3.03	101.9	27.0	70.0	75.9	72.9	28.4	1,825	2,141	316
2000	1.38	1.37	2.82	90.9	27.1	72.7	77.5	75.0	22.1	1,603	1,976	373
2010	1.25	1.24	2.55	78.3	27.1	73.7	79.9	76.7	15.9	1,162	1,508	346
2015	1.18	1.18	2.41	72.9	26.9	74.8	80.9	77.8	14.8	1,075	1,397	322
2020	1.10	1.10	2.27	68.3	26.8	75.8	81.7	78.7	13.7	984	1,277	294
2025	1.05	1.05	2.15	64.9	26.7	76.7	82.6	79.6	12.7	901	1,169	268
2030	1.01	1.01	2.06	61.9	26.6	77.6	83.4	80.5	11.8	825	1,070	245
2035	0.97	0.97	2.00	59.2	26.5	78.4	84.1	81.2	11.0	759	984	225
2040	0.95	0.95	1.95	56.8	26.4	79.1	84.8	81.9	10.3	690	895	204
2045	0.93	0.93	1.91	55.1	26.3	79.8	85.4	82.5	9.6	633	820	187
2050	0.92	0.92	1.88	53.7	26.2	80.4	85.5	82.9	9.1	583	754	171

NOTA: Por efecto del redondeo mecánico las sumas de las partes no coinciden con el total. Estimaciones y Proyecciones de la Población Total del País, por Sexo y Edad: años 1950-2050. INEC, Situación Demográfica, Boletín N° 7 y Boletín N° 13.

La capacidad de respuesta de los gobiernos, frente a los problemas de salud de su población, evidencia dificultades de financiamiento y gestión para dar cobertura a las necesidades de salud. La desigualdad en la atención de salud está dada no sólo por carencias de accesibilidad sociocultural y geográfica, sino principalmente por desigualdades de ingreso, que generan condiciones de vida insuficientes para prevenir y satisfacer las necesidades de la población.

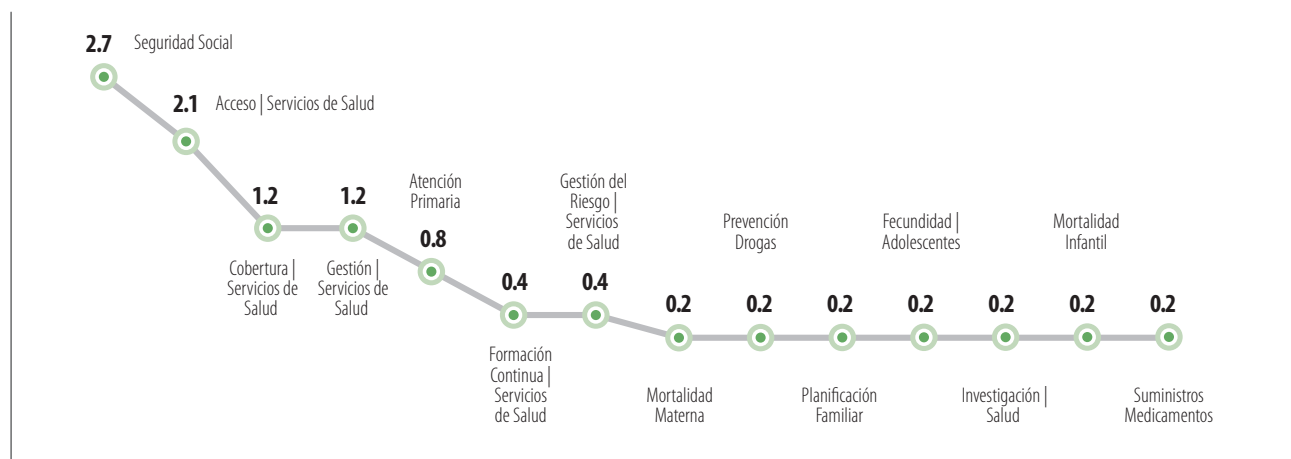
El acceso a servicios de salud es un componente central de los derechos económicos y sociales. Avanzar en la materialización efectiva de estos derechos implica, por un lado, garantizar a toda la población atención pertinente a los problemas de salud, orientando las políticas hacia enfrentar cambios de la demanda, producto de las dinámicas demográfica, epidemiológica y tecnológica, que requieren nuevas prestaciones y tratamientos, con el consecuente incremento de los costos. Esto significa abordar simultáneamente los aspectos relacionados con las carencias históricas que presenta la región en materia de equidad de acceso real a servicios de salud oportunos y de calidad, la escasez de recursos humanos y financieros y los problemas de articulación de los sistemas.

La salud requiere de intervenciones intersectoriales, integradas en estrategias más amplias de desarrollo y de reducción de la pobreza. Esto se observa en la dinámica de las acciones impulsadas en los últimos doce años donde la seguridad social, el acceso a los servicios, la cobertura, la gestión de los servicios y la atención primaria fueron el centro de atención. Es decir, los problemas asociados a la dinámica institucional determinaron la agenda en materia de salud y con ello los esfuerzos realizados. Quedan entonces tareas pendientes en el marco de la interacción de las modalidades de servicios y sus especificidades asociadas a la transición demográfica.



Gráfico #7

Salud y bienestar



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.1.1.4. Educación inclusiva, pertinente, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos



La educación en Panamá ha tenido importantes avances en las últimas décadas, especialmente en el acceso y la cobertura en todos los niveles de enseñanza.

Prácticamente se alcanzó la cobertura universal en primaria, aún en áreas de difícil acceso; los niveles de alfabetización se han incrementado; la reducción de la deserción escolar y se ha logrado una mayor permanencia de niños y niñas en el sistema; el inicio de la atención y educación en primera infancia, así como mejoras en la paridad entre los niños y niñas en la enseñanza primaria. Se han registrado aumentos en la matrícula en educación premedia y media, los cuales han sido superiores para las mujeres si se compara con los varones, lo que está relacionado con la reprobación y la deserción escolar masculina en la educación primaria.

No obstante, se mantienen diferencias sustantivas al revisar las tasas de reprobación de la educación primaria, premedia y media entre las escuelas oficiales y particulares, siendo dichas tasas menores en los centros de educación particular. En cuanto a la deserción escolar esta se manifiesta más alta en los hombres que en las mujeres. Bocas del Toro y Chiriquí, así como las comarcas Ngäbe-Buglé, Guna Yala y Emberá-Wounaan registran las tasas más altas.

Las comarcas indígenas y las provincias de Darién y Bocas del Toro, que tienen los indicadores más desafiantes, también han tenido avances y se ha logrado una mayor escolaridad de las mujeres. El analfabetismo alcanza al 5.5% de la población de 10 años y más de edad (148,747 personas), de los cuales 13,546 son jóvenes entre 15 y 24 años (2.4%), según cifras del Censo del 2010, Darién, Bocas del Toro, Veraguas y las tres comarcas indígenas tienen niveles de analfabetismo superiores al 10% en el mismo año.

De 2000 a 2014 se registran aumentos en las tasas netas de matrícula para todos los niveles de enseñanza. Sin embargo, se evidencia una incapacidad para mantener a los/as alumnos en el sistema educativo, ya que en el primer nivel de enseñanza la matrícula neta es del 96.8% y disminuye en la medida en que se pasa a la siguiente etapa educativa (68.9% en educación media y premedia y 45.7% en la educación superior, en el 2010). Esta situación implica que un 52% de los estudiantes de la primaria no se matricula en la universidad, perdiendo una valiosa oportunidad para asegurarse un futuro con mayor bienestar (ODM 2014, 47).

Los problemas educativos de Panamá se centran en una alta desigualdad. El 30% más pobre de los panameños(as) tiene aproximadamente nueve años menos de escolaridad si lo comparamos con los años que en este mismo renglón tiene el 10% más rico. Esta situación, se agrava más aún cuando la educación que recibe ese 30% es de baja calidad.

Entre 2001-2010, el gasto público en educación como porcentaje del PIB, disminuyó sistemáticamente, pasando del 4.3% al 2.5%. Si bien dicho gasto aumentó en términos absolutos a B/. 797,006 millones en 2010,

proporcionalmente, disminuyó con respecto al PIB y al gasto público total. Contrasta esta situación con el promedio de América Latina y el Caribe, que destinaron alrededor del 4.7% del PIB para la educación en 2008 (Informe de la UNESCO y PRELAC); porcentaje que en Panamá alcanzaba el 3% en el mismo año. En el año 2000, el gasto en educación representó el 5.0% del total del PIB.

Pero el problema de la educación en Panamá no es solo de recursos monetarios. La inversión per cápita en educación es más alta que la de muchos países de la región. El problema de fondo es la falta de una política pública elevada a nivel de agenda de Estado, de manera que trascienda administraciones gubernamentales. Aunado a ello se evidencia la carencia de una gestión gerencial adecuada del sistema educativo.

De acuerdo a las tasas de finalización, el problema parece indicar que el tema central en el caso de la educación es la calidad. De igual manera, esto nos da una señal que las tareas pendientes en educación se ubican en la educación media (ver cuadro Educación según inscripciones y finalización).

Cuadro #9

Educación según inscripciones y finalización. Años 2000-2015

DESCRIPCIÓN	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de finalización de la educación de nivel primario, total (% del grupo etario correspondiente)	92.1	90.5	94.5	97.4	97.4	94.0	99.4	102.2	102.0	-	-
Inscripción escolar, nivel primario (% bruto)	106.1	107.4	108.7	108.0	106.9	107.0	107.1	106.2	105.3	-	-
Inscripción escolar, nivel secundario (% bruto)	64.8	68.0	68.2	69.1	70.2	71.3	70.9	85.6	75.5	-	-
Proporción de niñas con respecto a niños en educación primaria y secundaria (%)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	-	-

Fuente: Banco Mundial. (-) Cifras no disponibles.

No obstante, con relación a la inversión realizada, deberían registrarse desempeños significativos en los aprendizajes de los niños y niñas. Sin embargo, la prueba TERCE⁶, muestra un desempeño país con una media significativamente inferior al promedio de los países de la región tanto en tercer grado como en sexto grado.

⁶El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) es la tercera evaluación del aprendizaje en educación primaria que realiza el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) desde su creación en 1994, antecedido por el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) en 1997 y el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) en 2006. El TERCE es un estudio de logro de aprendizaje a gran escala que fue aplicado en 2013 y en el cual participa un total de 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) más el estado mexicano de Nuevo León (México). Este estudio evalúa el desempeño de estudiantes de tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de Matemática, Lectura y Escritura (Lenguaje), y Ciencias Naturales en el caso de sexto grado. Su objetivo principal es dar cuenta de la calidad de la educación en la región y guiar la toma de decisiones en políticas públicas educativas. Para cumplir con este objetivo, el estudio no sólo consiste en la aplicación de pruebas para medir logros de aprendizaje, sino también de cuestionarios de contexto, para entender las circunstancias bajo las cuales el aprendizaje ocurre (UNESCO 2015).

Cuadro #10

Panamá: Resultados de las pruebas TERCE, según comparación con el promedio regional

GRADO	ÁREA CURRICULAR	PUNTAJE PROMEDIO EN LA PRUEBA	COMPARACIÓN CON PROMEDIO DE PAÍSES
3er grado	Lectura	670	▼
	Matemática	664	▼
6to grado	Lectura	671	▼
	Matemática	644	▼
	Ciencias naturales	675	▼

▲ Media significativamente superior al promedio de los países.

▼ Media significativamente inferior al promedio de los países.

● Media no difiere significativamente del promedio de los países.

Fuente: TERCE, 2015, Informe de Resultados.

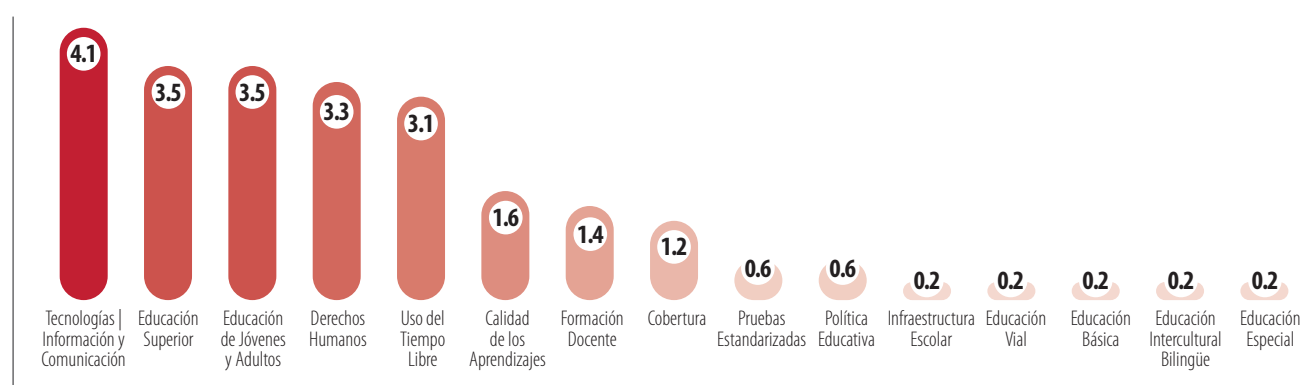
Las acciones impulsadas en materia educativa en nuestro país en los últimos doce años, se orientaron hacia las tecnologías de la comunicación y la información, la educación superior, la educación de jóvenes y adultos, los derechos humanos y el uso del tiempo libre. Las pruebas estandarizadas, la calidad de los aprendizajes no fueron centrales ni determinantes en el desarrollo de la política educativa. Pero, aunque los esfuerzos realizados en materia educativa son importantes, aún se observa un bajo impacto de los desempeños de las políticas educativas en la calidad de los aprendizajes (Ver gráfico #8) si se tiene en cuenta que los indicadores educativos de cobertura y acceso han mejorado.

En ese sentido, en el corto plazo, es necesario establecer un sistema nacional de estándares educativos y de evaluación que incluya a todos los aspectos

claves del sistema educativo, tales como el fortalecimiento transversal de una cultura de paz orientada hacia el aprender a conocer, a hacer, a ser y convivir; mejorar y actualizar de forma sostenible el contenido y pertinencia del currículo, competencias, desempeño y estándares de los docentes; avanzar en el proceso de descentralización de la educación; mejorar la efectividad (eficiencia y eficacia) en la distribución/focalización de los recursos financieros destinados a la educación, lo cual exige mejorar la gestión administrativa.

Todos estos aspectos debidamente articulados y coordinados entre los actores educativos, de manera intersectorial e interinstitucional tendrían impactos inmediatos en la calidad y equidad de la educación.

Gráfico #8 | Educación de calidad



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.1.1.5. Igualdad/Equidad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas



El Objetivo del Milenio (ODM) 3 tenía como finalidad promover la igualdad entre hombres y mujeres; así como el empoderamiento de la mujer. La igualdad entre hombres y mujeres es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo porque la integración de las mujeres al desarrollo económico, social, cultural y político contribuye a reducir la pobreza, y a mejorar la salud y el desempeño educativo.

Esta igualdad se construye sobre la base de la generación de ingresos propios (autonomía económica), el control del cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afecten sus vidas (autonomía para la toma de decisiones). Así, invertir en la educación, en la salud y el empoderamiento de las mujeres a fin de crear condiciones para una mayor y mejor participación en actividades productivas, el desarrollo social y la política; sin descuidar los indicadores favorables en los hombres. El logro de este objetivo "depende cada vez más de que las mujeres se beneficien de las inversiones de desarrollo en materia de educación y de salud, puedan participar en los mercados en condiciones de igualdad con los hombres, y estén en condiciones de participar en procesos de toma de decisiones públicas a todos los niveles" (ODM 2014, 50).

Los avances que se observan en el país son debido a la participación activa de los movimientos de mujeres para el logro de estos objetivos, la creación del mecanismo nacional, así como la asistencia técnica y colaboración de la cooperación internacional. Si bien es cierto se mantiene, sobre todo en las áreas rurales que las niñas tengan menor acceso a la educación que los varones,

la situación actual en los estudios superiores demuestra que son las mujeres quienes buscan acceder a este tipo de educación. La relación entre alumnas y alumnos en la enseñanza primaria se ha mantenido casi constante entre el año 1990 (92.0%) y el 2012 (93.2%), lo que indica que la proporción de niñas en este nivel es menor que la de niños. En la enseñanza secundaria (premedia y media), hay muy poca variabilidad en el indicador, que refleja un mayor número de alumnas que de alumnos. La relación mujer/hombre en la enseñanza superior universitaria muestra que en este nivel educativo para el año 1990 por cada 100 hombres se matriculaban casi 140 mujeres, en el año 2012 la relación es de 150 mujeres por cada 100 hombres (ODM 2014, 50).

El índice de paridad entre niños y niñas en la enseñanza primaria y secundaria (premedia y media), que se calcula dividiendo la tasa bruta de matrícula femenina entre la tasa bruta de matrícula masculina para el nivel de educación dado. Al respecto es importante anotar que, en Panamá, prácticamente desde el nivel pre-escolar, que incluye a niñas y niños de 4 y 5 años de edad, este indicador muestra que la participación de las niñas y los niños es prácticamente igual, o sea que el índice está muy cercano a 1. En el caso de igualdad de género las acciones relevantes se propusieron y desarrollaron en torno a la igualdad de oportunidades, la diversidad y la prevención de la violencia. La paridad en tanto meta de fomento de políticas tuvo una aparición tardía entre las acciones relevantes.

Gráfico #9 | Igualdad de género



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.



6.1.2. Estrategias

ESTRATEGIA. Erradicación de la pobreza en todas sus formas. En los últimos años Panamá ha avanzado de manera significativa en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la transición demográfica, la desruralización y la ampliación de la protección social demandan una adecuación de la política pública para amplificar su impacto en las áreas donde se concentra la incidencia de la pobreza. La reducción de la pobreza desde esa perspectiva dependerá del incremento del nivel educativo, la calidad del empleo, la variación de la composición de los grupos etarios y finalmente la redistribución de la renta acompañada del acceso a servicios sociales básicos de calidad.

Efecto: Al año 2030 el Estado implementa acciones para reducir la pobreza mediante esfuerzos articulados del Gobierno, del sector privado y la sociedad civil orientados a favorecer a los grupos en situación de vulnerabilidad.

Objetivo: Romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza en sus formas multidimensionales.

Acciones relevantes

Énfasis: Adecuar las políticas orientadas hacia la disminución y reducción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica urbana y/o rural.

Supuesto: Mejorar los niveles de gestión, aprovechamiento y coordinación de programas, bienes y servicios públicos para brindar intervenciones integrales para los beneficios de los programas de transferencias económicas, orientados hacia la reducción multidimensional de la pobreza, definiendo una estrategia de cero pobreza.

Riesgo: Deficientes niveles de gestión y transparencia en las intervenciones locales.

Énfasis: Implementar intervenciones orientadas hacia la disminución de la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales.

Supuesto: Generar mayores oportunidades a través del desarrollo de capacidades para la inclusión productiva.

Riesgo: Deficientes niveles de monitoreo y seguimiento en las intervenciones locales.

Énfasis: Fortalecer y desarrollar intervenciones que reduzcan la proporción de la población que vive en hogares sin acceso a servicios básicos.

Supuesto: Continuar con los programas de transferencias que impacten la multidimensionalidad de la pobreza.

Riesgo: Deficientes niveles de gestión y transparencia en las intervenciones locales.

ESTRATEGIA. Asegurar la producción y disponibilidad de alimentos para garantizar la reducción del hambre, fomentando la seguridad alimentaria.

La reducción del hambre, la desnutrición y la mal nutrición pasa por amplificar las formas de seguridad alimentaria centradas en las medidas socioeducativas dirigidas hacia los núcleos de población en los cuales existe prevalencia de prácticas nutricionales que no fomentan el adecuado desarrollo en la primera infancia. El énfasis está en la población vulnerable como, por ejemplo, la desnutrición y los programas de alimentación complementaria para niños, mujeres y adultos mayores en riesgo. Reducir la desnutrición infantil, así como los indicadores de mortalidad infantil y materna (comarcas y zonas rurales).

Además de desarrollar la seguridad alimentaria nacional, más aún, con una política de soberanía alimentaria, la cual, debe tener como centro la producción diversificada para garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos en Panamá. En cuanto a las políticas de disponibilidad y acceso a los alimentos, más que pensar en la agro exportación como solución al tema de la pobreza, y por consiguiente el apoyo a los grandes productores, el Gobierno podría re-orientar sus políticas hacia los pequeños y medianos productores, que son los que pagan la crisis abandonando al campo y malvendiendo sus tierras ahora que ya están tituladas. Con ello se potenciarán las acciones sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible teniendo en cuenta la oferta de alimentos, calidad nutricional, acceso oportuno, como factores relevantes que intervienen en la situación nutricional de la población.

Efecto: Panamá continúa avanzando en la reducción de la desnutrición, subalimentación e inseguridad alimentaria.

Objetivo: Ampliar la cobertura de los programas e intervenciones en seguridad alimentaria en tanto mecanismo para reducir la desnutrición, la malnutrición y el hambre.

Acciones relevantes

Énfasis: Reducir el retraso en los patrones de crecimiento infantil entre los niños menores de 5 años.

Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones sobre nutrición y seguridad alimentaria.

Riesgo: Deficientes niveles de monitoreo y seguimiento en las intervenciones locales.

Énfasis: Disminuir la malnutrición entre los niños menores de 5 años.

Supuesto: Consolidar las intervenciones socioeducativas integrales para el mejoramiento de la nutrición infantil.

Riesgo: Desarrollar intervenciones segmentadas según lugares poblados.

ESTRATEGIA. Vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. En materia de salud, existe un largo proceso de unificación y homologación del sistema de salud en Panamá que aún no se ha logrado consolidar. La coordinación entre el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social (MINSAL-CSS) e instituciones afines procuran garantizar un acceso universal y de calidad para la salud, con especial énfasis en la salud preventiva y de atención primaria. Si bien, aún está organizada en función de la atención, cada vez más, se apuesta a una cultura y promoción de la salud focalizada en estilos de vida saludables y un mayor involucramiento y participación de la población en los procesos de salud (jóvenes, poblaciones vulnerables, VIH/sida, entre otros). Se busca mejorar el acceso, cobertura y calidad en los servicios de salud pública.

Efecto: Panamá continúa avanzando en los indicadores de cobertura y calidad de los servicios de salud de forma sostenida.

Objetivo: Fortalecer las políticas sobre agua, saneamiento, ambiente saludable y educación y ampliar la cobertura integral de los servicios de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil y de nutrición en las áreas rurales e indígenas.

Acciones relevantes

Énfasis: Disminución del Índice de Mortalidad Materna.

Supuesto: Servicios de atención de salud reproductiva, materna, neonatal e infantil en las áreas rurales e indígenas.

Riesgo: Ampliación incompleta y/o deficiencias en la cobertura en salud reproductiva, materna, neonatal e infantil en las áreas rurales e indígenas.

Énfasis: Reducción de la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.

Supuesto: Servicios de salud preventiva y curativa eficientes para toda la población.

Riesgo: Cobertura de salud sin servicios especializados en la atención de población neonatal e infantil en las áreas rurales e indígenas.

Énfasis: Aumento de la cobertura de servicios esenciales de salud basados en intervenciones con trazadores que incluyen la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, las enfermedades infecciosas, las enfermedades no transmisibles, la capacidad de los servicios y el acceso a ellos, entre la población general y los más desfavorecidos, con especial énfasis en las poblaciones originarias.

Supuesto: Implementar programas e intervenciones especializadas en salud materno infantil.

Riesgo: Cobertura de salud sin servicios especializados en la atención de población neonatal e infantil en las áreas rurales e indígenas.

ESTRATEGIA. Educación inclusiva, pertinente, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

La educación inclusiva tiene como propósito el mejoramiento del acceso y calidad de la educación en el país. Para ello debe transformarse el modelo curricular, las formas de gestión y administración. La implementación de acciones en el modelo educativo supone la revisión del currículum, competencias, desarrollo de capacidades, acompañamiento educativo y alfabetización de adultos, entre otros. La gestión docente supone capacitación y actualización, así como mecanismos de selección más científicos y transparentes en beneficio de la calidad de la educación. En cuanto a infraestructura, el desafío se centra en el mantenimiento oportuno y continuo; así como la generación de un sistema de información a nivel nacional que facilite un diagnóstico de necesidades en tiempo real.

Entre los principales retos que enfrenta el país para el logro en este objetivo se encuentran, lograr que la igualdad alcance a todas las mujeres y hombres del país de modo que se traduzca en mayor educación, salud, igualdad salarial y condiciones de trabajo, sin distinción de género, especialmente en las zonas rurales y apartadas del país, así como en las áreas comarcales; igualdad en la toma de decisiones y participación política. En el área de información y datos estadísticos se requiere la construcción de indicadores que permitan acceder a la información que reporte la situación de las mujeres y hombres en sus diversos ámbitos, espacios y condiciones.

En conclusión, se procura un mejor acceso, cobertura y calidad de la educación reflejado en un conjunto de indicadores nacionales e internacionales que lo acrediten, como lo son las pruebas de calidad de la educación.

Efecto: Panamá avanza hacia una educación de calidad con igualdad de oportunidades garantizando la calidad en infraestructura básica, disponibilidad de laboratorios, cambios en metodologías de enseñanza activa y espacios de equiparación de desigualdades, brechas y barreras.

Objetivo: Fortalecer, mejorar y desarrollar una gestión educativa eficiente que promueva los aprendizajes significativos según competencias y capacidades para alcanzar una inclusión social y productiva de forma sostenible.

Acciones relevantes

Énfasis: Aumentar la cantidad de jóvenes y adultos con conocimientos, capacidades y metodologías para el uso y aprovechamiento de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC).

Supuesto: Programas escolares en tecnologías de la información y comunicación para jóvenes y adultos implementados con eficiencia.

Riesgo: Bajos niveles de interacción tecnológica entre los docentes, autoridades educativas y padres de familia.

Énfasis: Impulsar la formación pedagógica integral de los docentes en ejercicio.

Supuesto: Fortalecer y diversificar la formación docente desde el inicio, aumentando el financiamiento educativo para tomar cursos de especialización.

Riesgo: Que los docentes no alcancen las competencias para lograr la transformación de las prácticas educativas.

Énfasis: Reducir gradual y sistemáticamente las aulas multigrados reemplazadas por escuelas completas.

Supuesto: Mejorar los procesos de planificación de los centros educativos en las áreas de difícil acceso.

Riesgo: Ausencia de presupuesto para la construcción y/o adecuación de centros educativos en las áreas de difícil acceso.

ESTRATEGIA. Gestión educativa, toma de decisiones y resultados en la investigación e información que garantice y promueva el ejercicio efectivo del acceso a una educación de calidad como derecho humano fundamental. Panamá debe promover una educación en la que toda la población tenga opción a ejercer el derecho al acceso gratuito, en igualdad de oportunidades, atendiendo al interés nacional, los ODS en educación y los avances en el mundo que garantice un sistema educativo de calidad, incluyente y equitativo que forme a un ciudadano integral.

Efecto: Panamá avanza hacia un sistema de gestión educativa, toma de decisiones y resultados basados en la investigación e información técnica en constante actualización y renovación con la participación de todos los actores vinculados con el proceso educativo.

Objetivo: Implementar un modelo de gestión administrativa y de inversión eficaz y eficiente que incremente la calidad de la educación.

Acciones relevantes

Énfasis: Incrementar la calidad de la educación a través de la implantación de un modelo sistémico de gestión educativa, toma de decisiones y resultados que asegure la implementación de un diseño curricular y de evaluación que asegure en los estudiantes capacidad crítica, autocrítica, analítica y para resolver problemas y conflictos, promoviendo su estabilidad emocional e inserción personal, escolar y social.

Supuesto: Se implanta un modelo sistémico de gestión educativa, toma de decisiones y resultados, cuya calidad responda a criterios de equidad, relevancia, eficiencia, eficacia y pertinencia, y que estos criterios

tomen en cuenta a todos los actores públicos y privados comprometidos con dicha gestión.

Riesgo: Reducido número de decisiones son tomadas a partir de un modelo sistémico de gestión educativa, toma de decisiones y resultados que incrementa la calidad de la educación en Panamá.

Énfasis: Incorporar a los actores de la sociedad de manera intersectorial e interinstitucional con el objetivo de lograr sinergias que incrementen la calidad de la educación.

Supuesto: Se garantiza una efectiva gestión técnico-docente y técnico-administrativa en los centros educativos públicos y privados.

Riesgo: Que los actores de la sociedad no se integren y/o colaboren de manera efectiva en la gestión técnico-docente y técnico-administrativa en los centros educativos públicos y privados.

ESTRATEGIA. Igualdad/Equidad de género, enfoque de derechos, equidad de roles desde la formación y empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Las acciones sobre igualdad de género se desarrollaron según el impulso de la agenda internacional. Por tal razón, existen avances significativos en el caso de la prevención y atención de las secuelas de la violencia. No obstante, hacia adelante se requieren acciones para la igualdad de oportunidades en materia de acceso al empleo y los salarios. Igualmente se requiere mejorar la paridad en el caso de los puestos de gestión gubernamental, no gubernamental y aquellos de elección popular.

Efecto: Panamá habrá avanzado en la equiparación de oportunidades entre hombres y mujeres, facilitando las capacidades y empoderamiento de las mujeres en materia normativa, educativa, salud, empleo y organización emprendedora.

Objetivo: Generar mayores oportunidades y garantías para el acceso, igualdad y no discriminación por motivos de sexo.

Acciones relevantes

Énfasis: Implementar programas e intervenciones socioeducativas para el fomento de la igualdad y la no discriminación por motivos de sexo.

Supuesto: Asegurar el clima escolar que garantice la asistencia y permanencia paritaria de niños y niñas a la escuela según sus edades, grados y competencias.

Riesgo: Ausencia de un sistema de información escolar.

Énfasis: Incrementar la información sobre los derechos y formas de protección del Estado hacia la infancia en especial en el caso de uniones estables.

Supuesto: Cumplimiento efectivo de las disposiciones legales sobre los derechos de la mujer.

Riesgo: Bajo seguimiento al cumplimiento de las disposiciones legales sobre los derechos de la mujer.

Énfasis: Establecer paritariamente el número y la proporción de escaños y cargos gubernamentales ocupados por mujeres en el órgano legislativo y los gobiernos locales.

Supuesto: Implementar un sistema de información sobre paridad e igualdad de oportunidades.

Riesgo: Carencia de información sobre paridad e igualdad de oportunidades.

Énfasis: Desarrollar intervenciones que incrementen el número de mujeres de 15 a 49 años de edad que toman sus propias decisiones, informadas con respecto a las relaciones sexuales y la atención de la salud reproductiva.

Supuesto: Definir mecanismos de monitoreo y seguimiento.

Riesgo: Indicadores sin metodología definida.





6.2. Eje Estratégico | Crecer más y mejor

6.2.1. Contexto y políticas

En el año 2000, se realiza la transferencia del Canal de Panamá, después de casi 100 años de estar administrado por Estados Unidos, a manos panameñas. Los ingresos continuos impactan a la economía del país, y, con ello, aumenta la posibilidad de aprovechar la posición geográfica como eje del crecimiento económico. La libertad económica y la competitividad fueron relevantes en ese proceso de transformación acelerada de la dinámica económica. En el índice de libertad económica, Panamá adecuó las legislaciones y normas gubernamentales para moverse a la posición 18, en el año 2000, a la 71, en el año 2013, y a la 66, en el año 2016. En trece años el país pasó de una economía entre totalmente regulada (0-49.9) y bastante regulada (50.0-59.9), a una economía algo libre (60.0-69.9). Es decir, en 16 años,

subió 48 posiciones en el ranking de libertad económica. Pero pasar a la categoría de países con economías bastante libres (70.0-79.9) se traduce en que Panamá debe duplicar los esfuerzos realizados para subir 27 posiciones y bajar 4.5 puntos en el índice de libertad económica.

Al mismo tiempo, se logró un mejor desempeño en el índice de libertad económica. El índice de competitividad económica mejoró y Panamá pasó de la posición 60, en el año 2006, a la 40 en el año 2014. Es decir, en ocho años el país ascendió veinte posiciones. El desempeño del país en materia de competitividad ascendió, tanto en el ranking de competitividad, como el índice de competitividad (ver cuadro Indicadores de clima de negocios).

Cuadro #11

Indicadores de clima de negocios. Años 2004-2013

Detalle	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Posición en el Índice de Libertad Económica ¹	45	50	43	48	48	54	59	59	55	71
Posición en el Índice de Competitividad Global ²	-	-	60	59	58	59	53	49	40	40
Tiempo necesario para iniciar un negocio ³	18	18	18	18	12	12	9	8	7	6
Densidad de nuevas empresas ⁴	13.2	18.9	17.2	21.5	20.8	16.4	15.4	14.4	14.1	-
Costo de los procedimientos para establecer una empresa ⁵	14.6	14.4	13.9	13	11.5	10.3	10.3	9.9	8.8	7.2
Total, impuestos a actividades comerciales ⁶	-	43.9	44.1	44.7	43.8	43.8	43.8	43.6	40.5	40.5
Crédito al sector privado ⁷	85.1	87.1	88.4	84.9	83.3	82	84	84	84	82
Gasto en investigación y desarrollo ⁸	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-	-	-

Fuente: Banco Mundial, Fundación Heritage, Foro Económico Mundial, Superintendencia de Bancos.

NOTA:

1./ Promedio simple de diez libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional (posición entre 178 países).

2./ Posición en el ranking de competitividad global. Este índice mide cómo utiliza un país los recursos de que dispone y su capacidad para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad (posición entre 148 países).

3./ Tiempo necesario para iniciar un negocio (número de días calendario que se necesitan para completar los procedimientos que implican la operación legal de una empresa).

4./ Nuevas empresas se refieren a la cantidad de nuevas corporaciones de responsabilidad limitada registradas en el año calendario (registros nuevos por cada 1.000 personas entre 15 y 64 años).

5./ El costo de registrar una empresa se normaliza presentándolo como un porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) per cápita (porcentaje del INB per cápita).

6./ Impuestos y contribuciones obligatorias que pagan las empresas después de justificar las exenciones y deducciones permitidas como porción de las utilidades comerciales. (porcentaje de las ganancias).

7./ Monto Total del crédito al sector privado en relación con el PIB (porcentaje del PIB).

8./ Los gastos en investigación y desarrollo son gastos corrientes y de capital (públicos y privados) en actividades creativas sistemáticas realizadas para aumentar el conocimiento (% del PIB)

(-) Cifras no disponibles.

Aunque las variaciones en los índices de desempeño de la economía comienzan a observarse en el año 2015, es a partir del año 2002 que Panamá experimenta una onda económica expansiva de larga duración, como producto de la ejecución de proyectos vinculados a la posición geográfica. Durante ese proceso, entre el año 2002–2015, el PIB creció cuatro veces más. Dicha tendencia, según diversas proyecciones, podría extenderse más allá del 2020.

El crecimiento económico tiene su epicentro en un modelo productor de servicios. La intermediación financiera, el Canal de Panamá, la construcción, el turismo, la Zona Libre de Colón y otros sectores relacionados. Desde el año 2000, las actividades asociadas al sector servicios representan el 70 % del PIB. El valor agregado de las actividades de servicios es veinte y tres veces más que el aportado por las actividades del sector primario y dos veces y media más que el aportado por las actividades del sector secundario. Es decir, el crecimiento de la economía, también representó el crecimiento de las actividades de servicios y afines y el mejoramiento de la dinámica de la exportación de bienes y servicios (66.1 % del PIB) y el mantenimiento de la dinámica de las importaciones de bienes y servicios (73.9% del PIB). Ese proceso representó la disminución de los sectores primario y secundario en el PIB.

Cuadro #12

Indicadores de crecimiento económico. Años 2000–2013

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Producto interno bruto (PIB) nominal (millones de dólares)	11,620.5	11,807.5	12,272.4	12,933.2	14,179.3	15,464.7	17,137.0	19,793.7	23,001.6	24,162.9	26,589.6	30,677.0	35,938.2	42,648.1
Producto interno bruto (PIB) real (millones de dólares del 2005)	12,523.7	12,595.6	12,876.4	13,417.9	14,427.2	15,464.7	16,783.5	18,816.4	20,720.2	21,519.2	23,122.8	25,634.1	28,401.4	30,787.1
Tasa de crecimiento del PIB real (porcentaje)	2.7	0.6	2.2	4.2	7.5	7.2	8.5	12.1	10.1	3.9	7.5	10.9	10.8	8.4
PIB per cápita real (millones de dólares del 2005)	4,118.7	4,060.1	4,069.2	4,158.6	4,386.9	4,614.9	4,916.9	5,413.6	5,856.5	5,977.6	6,314.5	6,883.8	7,498.7	7,995.1
Tasa de crecimiento del PIB per cápita real (porcentaje)	0.8	-1.4	0.2	2.2	5.5	5.2	6.5	10.1	8.2	2.1	5.6	9.0	8.9	6.6
Participación del sector primario (porcentaje del PIB)	6.8	7.3	7.2	7.4	7.0	6.5	6.1	5.5	5.1	4.6	3.9	3.4	3.5	-
Participación del sector secundario (porcentaje del PIB)	18.0	16.1	15.0	15.9	16.0	15.6	15.6	15.4	16.6	16.5	15.5	15.6	16.7	-
Participación del sector terciario (porcentaje del PIB)	69.3	70.9	71.5	70.2	70.7	71.1	72.2	72.3	71.6	72.1	73.8	73.6	72.0	-

Fuente: Banco Mundial. (-) Cifras no disponibles.

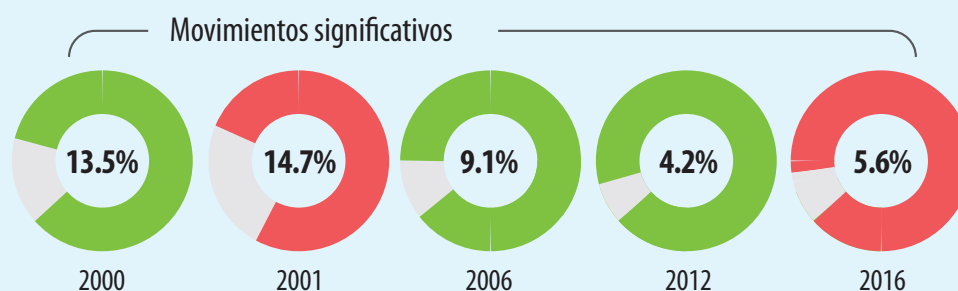
Entre los años 2000 y 2004 la economía mantuvo un promedio anual de crecimiento del 3.4%. A partir del año 2003 se registra un cambio. Durante el periodo 2004–2009 el promedio anual de crecimiento alcanza el 8.3%, mientras que en el periodo 2010–2015 llegó al 7.8%. Entre los años 2000 y 2016, la economía panameña ha crecido cuatro veces. En el año 2012 logró una tasa de crecimiento económico del 10.8%, siendo las más alta para América Latina y un valor alto a nivel mundial. Para el año 2015, la economía cerró con una tasa de crecimiento de 5.9%, como producto de la disminución de los "mega proyectos". No obstante, el crecimiento proyectado para el año 2019, alcanzará una tasa promedio del 6%. Es decir, la economía seguirá su dinámica en torno a la expansión del sector logístico. Durante toda la década (2010–2019), el crecimiento económico estará por encima del cinco por ciento.

En su conjunto, los indicadores macroeconómicos colocan a Panamá entre los países con mayor crecimiento en la región. El auge económico dinamizado por actividades de almacenamiento y comunicaciones, hoteles y restaurantes, transporte, comercio, construcción, intermediación financiera y actividades agropecuarias e inmobiliarias. En dichos sectores se mejoró el acceso al mundo del trabajo, pero no se redujeron las brechas de desempeño del empleo entre los distintos grupos poblacionales, aunque sí incrementó la productividad del trabajo.

Por su parte, el aumento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita real es más lenta que el incremento de la tasa de crecimiento del PIB real. Es decir, el alza siempre se mantiene por debajo de la tasa de crecimiento del PIB. Por lo cual, el crecimiento económico, se traduce lentamente en mejoramiento del nivel y calidad de vida de la población. No obstante, entre los años 2000 y 2013, el incremento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita real se mantuvo estable, por encima del 4% anual, con relación a la tasa del PIB real, con lo cual impacta de manera significativa y directa en la reducción de la pobreza. Entre los años 2000 y 2013, se registró un incremento en la productividad laboral, en tanto la tasa de crecimiento del PIB per cápita ocupada (40% del PIB per cápita), en términos absolutos, es mayor que la tasa de crecimiento de la población que en el 2010 alcanzó el 1.8% anual.

Así que el incremento de la tasa de crecimiento del PIB per cápita real incide de manera combinada en el crecimiento económico, la transición demográfica, el crecimiento de la tasa de ocupación, la escolaridad de la población económicamente activa, las políticas activas para la reducción de la pobreza, la calidad de los puestos de trabajo, la productividad del trabajo y el incremento del ingreso por parte del 20% más pobre de la población (Paes de Barro, 2004).

6.2.1.1. Empleo y desempleo



En el caso de Panamá, los indicadores de empleo se vinculan estrechamente con el comportamiento de la actividad económica. Es decir, el dinamismo económico y productivo contribuye a mejorar los principales indicadores del mercado laboral. El crecimiento de la economía redujo el desempleo e incrementó el salario significativamente. El desempleo pasó 13.5% en el año 2000 a 14.7% en el año 2001 cuando se registra su incremento máximo durante el siglo XX. A partir del 2002 se inicia la onda económica expansiva que se mantiene hasta la fecha. A partir de ese año, el desempleo disminuye hasta el 9.1% en el año 2006. Esa tendencia se mantiene hacia el año 2012 cuando el desempleo alcanza el 4.2%.

En el período 2001 a 2013, la tasa de desocupación disminuyó de 14% en el 2001 a 4.1%, en el 2013. El 65% de los trabajadores corresponde al sector terciario. La tasa de desempleo para el país en el grupo de edad de 20 a 24 años de edad es de 10.8% para el 2013, al desagregar por sexo en las mujeres alcanza un 14.0% y en los hombres 8.7%. En el año 2015, el 25% de la población ocupada tiene un empleo de tiempo parcial, menos de 40 horas semanales, mientras que el 8.3% realiza actividades de subempleo invisible. Para el año 2016 el desempleo suma 5.6% de la Población Económicamente Activa (PEA). Es decir, se registra un incremento que no alcanza 6%.

La participación femenina en el mercado de trabajo muestra un crecimiento cuantitativamente mayor que la participación masculina. Pero de igual manera

la desocupación femenina es mayor que la desocupación masculina. Es decir, el porcentaje de participación masculina de la PEA disminuye a medida que mayor número de mujeres se incorporan al mercado de trabajo. Dentro de una década la participación femenina en el mercado laboral rebasará el 45% de la PEA. Será un cambio económico y social muy significativo.

Igualmente se acentúa la dualidad del mercado de trabajo. El mercado laboral informal ocupa el 40% de la población ocupada no agrícola. Entre el 2014 y 2015 pasó del 39.1% al 39.9%. La informalidad se movió hacia la prestación de servicios en empresas del sector formal. En las Provincias de Colón y Panamá la informalidad laboral está por debajo del 40%. En el resto del país está por encima del 45%. En las comarcas indígenas la informalidad está por encima del 75%.

Entre el 17.9% (2014) y el 18.8% (2013) de la informalidad se encontraba vinculada a una serie de actividades tercerizadas. El 21% de las mujeres informales, en el 2013, y el 22.5%, en el 2014, realizaban actividades en los hogares. En el caso de los hombres que realizan actividades informales, sólo el 3% por ciento las realiza en los hogares.

Cuadro #13 | Panamá. Indicadores de mercado laboral, según área y sexo. Encuesta de mercado laboral. Años 2010-2015

INDICADORES	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
POBLACIÓN TOTAL	3,456,44		3,669,74		3,739,53		3,811,81		3,886,60		3,963,99	
POBLACIÓN EN EDAD DETRAJER	2,450,37	70.9	2,603,39	70.9	2,659,82	71.1	2,719,84	71.4	2,782,08	71.6	2,846,61	71.8
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	1,557,05	63.5	1,610,24	61.9	1,685,44	63.4	1,743,82	64.1	1,781,27	64.0	1,826,11	64.2
Hombres	959,586	80.4	992,127	79.2	1,019,953	80.1	1,052,008	79.7	1,061,137	79.4	1,080,77	78.4
Mujeres	597,461	47.5	618,117	45.8	665,486	48.0	691,813	49.4	720,129	49.8	745,335	50.8
POBLACIÓN OCUPADA	1,455,59	59.4	1,538,082	59.1	1,617,171	60.8	1,672,35	61.5	1,695,36	60.9	1,733,85	60.9
Hombres	908,863	76.1	950,388	75.8	984,530	77.3	1,017,10	77.1	1,018,78	76.2	1,035,03	75.0
Mujeres	546,729	43.5	587,694	43.5	632,641	45.7	655,249	46.8	676,584	46.8	698,820	47.6
DESEMPLEO	101,455	6.5	72,162	4.5	68,268	4.1	71,469	4.1	85,905	4.8	92,260	5.1
Hombres	50,723	5.3	41,739	4.2	35,423	3.5	34,905	3.3	42,360	4.0	45,745	4.2
Mujeres	50,732	8.5	30,423	4.9	32,845	4.9	36,564	5.3	43,545	6.0	46,515	6.2

Fuente: Fundación del Trabajo, 2015, Panamá. Indicadores de mercado laboral, según área y sexo. Encuesta de mercado laboral. Años 2007-2015. (-) Cifras no disponibles.

La dinámica económica cambió la composición sectorial del empleo. Por un lado, se presentaron condiciones para la disminución del peso relativo de la agricultura y los servicios sociales, pero por el otro se registró el aumento del peso relativo del sector de la construcción y los servicios financieros. De hecho, los sectores que más han contribuido al aumento de la ocupación son el comercio y la construcción. En conjunto, esos sectores generan la mayor proporción de los puestos de trabajo y absorben más de la mitad de los nuevos empleos. Por su parte, las actividades del sector agropecuario y de la manufactura han contribuido limitadamente a la creación de puestos de trabajo (CEPAL, 2008). El 80% de la actividad económica se concentra en las áreas adyacentes a la región interoceánica.

En el caso de la población ocupada hay algunas características relevantes. Una comparación del porcentaje de los ocupados, según su nivel de instrucción, permite observar que las personas con niveles de educación media completa e incompleta, es más rápida. Los ocupados que mantienen un nivel de educación primaria completa o incompleta tienen una inserción más lenta en el mercado laboral. Sin embargo, los ocupados que mantienen un nivel de educación universitaria muestran un comportamiento cíclico, pero constante en su inserción y participación en el mundo del trabajo. Los ocupados con postgrado (maestría, doctorado) mantienen una inserción y participación que evoluciona lentamente, pero siempre de manera ascendente.

En los últimos doce años los énfasis en materia de crecimiento económico y trabajo decente se registraron en el turismo, la capacitación para el empleo, el impulso del sector logístico, el fomento de las pequeñas y medianas empresas, la instalación de empresas y el sostenimiento del crecimiento económico. Las acciones se orientan en buena medida a la productividad del trabajo mediante el fomento de competencias y la implantación de actividades turísticas.

Gráfico #10 | Trabajo decente y crecimiento económico



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.2.1.2. Reducción de la desigualdad



El modelo de crecimiento de Panamá ha generado un país desigual y heterogéneo, que distribuye oportunidades de empleo e infraestructuras de servicios en las áreas rurales, indígenas y urbano-marginales de manera poco efectiva y eficiente. La desigualdad de ingresos se refleja en las brechas en los activos productivos, físicos, financieros y de capital humano, que existen entre los pobres y los no pobres. Las brechas generan patrones desiguales de acumulación de capital humano que luego se reproducen cíclicamente en el país (BID, 2006). En el 20% de la población con mayores ingresos, por ejemplo, la tasa neta de matriculación en secundaria supera el 95%, mientras que en el caso del 20% de la población más pobre, la tasa neta de matriculación alcanza apenas el 42% (Jované, 2009).

En el ámbito nacional el 10% más rico, en el año 1990, absorbía el 50% del ingreso per cápita, mientras que el 40% más pobre el 18.4% de ingreso per cápita. Es decir, el 10% más rico absorbe un 31.6% más que el 40% más pobre. Para ese año el Gini (indicador de desigualdad de ingresos) alcanzó el 0.560. No obstante, el ciclo de descenso de la proporción obtenida por el 10% más rico se rompe en el año 2002. Ese año, el 10% más rico de la población absorbe el 62.7% del ingreso per cápita. Para el 2002 el 40% más pobre absorbe sólo el 19.6% del ingreso per cápita. Tanto en el ámbito nacional como el urbano el 10% más rico, absorbe más del 60% del ingreso per cápita.

En el 2002 el Gini se incrementó levemente alcanzando el 0.561. Sin embargo, una vez transcurrido el año 2012, el ciclo y comportamiento histórico de la absorción del ingreso per cápita se normaliza. Del 2005 al 2010, el ciclo de absorción del 10% más rico pasa del 45.6% al 40.3%. Algo similar ocurre en el caso de la proporción que absorbe el 40% más pobre, que pasa del 15.8% en el 2005, al 14.7% en el año 2010. Los más pobres capturan una proporción menor del ingreso per cápita.

En el ámbito urbano se registró un comportamiento similar al nacional. En el año 1991, el 10% más rico absorbe el 50.1% del ingreso per cápita; mientras que el 40% de la población más pobre recibía apenas el 16.8% del ingreso per cápita.

Para el año 2010 el 10% más rico de la población absorbía sólo el 22.7% del ingreso per cápita, mientras que el 40% más pobre de la población

captura sólo el 10.9% del ingreso per cápita. Es decir, la absorción del ingreso per cápita se redistribuye entre el resto de los deciles. El coeficiente Gini urbano pasó de 0.544 en 1991, a 0.471 en el año 2012, siendo una rebaja sustantiva que parece asociarse a la redistribución del ingreso en los deciles intermedios.

En el área rural la proporción de absorción del ingreso per cápita por el 10% más rico fue menor a la registrada a nivel nacional y en el área urbana. En el área rural el 10% más rico de la población absorbió para el año 1991 solo el 31.7% del ingreso per cápita, mientras que el 40% más pobre capturó el 15.4% de la proporción del ingreso per cápita. El resto del ingreso per cápita (52.9%) se distribuye entre los deciles 5 y 9. Al igual que en el caso urbano y nacional el coeficiente de Gini rural inició la década del noventa por encima del 0.5 (0.535). Igualmente, en el año 2002 en el área rural se incrementó la absorción de la proporción del ingreso per cápita por el 10% más rico (56%). En el 40% más pobre también se incrementó la participación en la absorción de la proporción (22.4). Posteriormente, en el año 2010, ambos casos, la absorción bajó significativamente. El 10% más rico sólo absorbió el 29% del ingreso per cápita. Por su parte, en el año 2010, el 40% más pobre absorbió el 13.9% del ingreso per cápita.

En la Ciudad de Panamá, en el año 2005, el 10% más rico absorbió el 25.4% del ingreso per cápita. Esa absorción bajó para el año 2010 (20.3). Con la redistribución del ingreso per cápita entre los deciles 5 y 9 se incidió en la reducción del coeficiente de Gini que pasó del 0.476, en el año 2005 a 0.46 en el año 2010. En el caso de la ciudad de Colón la proporción de absorción del ingreso per cápita por el 10% más rico y el 40% más pobre es similar. Para el año 2005 el 10% más rico de la población capturó el 24.6% de ingreso per cápita, mientras que el 40% más pobre obtuvo el 10% del ingreso per cápita. Es decir, el 10% más rico se lleva un cuarto del ingreso per cápita. En la ciudad de Chitré si se muestra una reorganización importante de la proporción entre los deciles 5 y 9. Para el año 2005 la proporción que absorbía el 10% más rico era de 21.5%. En 5 años la capacidad de absorción se redujo al 15.7%. Es decir, la proporción de captura del ingreso per cápita varió en un 8.8. Igualmente se observa que la apropiación del ingreso per cápita por el 40% más pobre es estructural, en tanto pasa del 11% en el 2005 al 8.6 en el 2010. En ese período, producto de la pérdida de la capacidad

de absorción y mejoramiento de los mecanismos de redistribución, el Gini pasa de 0.469 en el 2005 al 0.420 en el 2010.

Este comportamiento de los índices asociados a la desigualdad, quizás se explique por la dinámica del Índice de Precio al Consumidor (IPC). El índice de precios al consumidor urbano y el índice de precios al consumidor de la ciudad de Panamá y San Miguelito tienen un comportamiento similar, pero evolucionan de manera inversa al coeficiente Gini urbano. No obstante, cabe tener presente que los cálculos realizados para los distritos de Panamá y San Miguelito, entre diciembre de 2007 y marzo de 2008, señalan que la variación porcentual de un mes a otro de la canasta básica fue de 1,5% (MEF, 2008). El IPC nacional y urbano de marzo del 2008, con respecto a marzo del 2007, aumentó en alimentos y bebidas un 15,0%; transporte, 13,3%; vivienda, agua, electricidad y gas 7,6%; enseñanza 6,4%; muebles, equipo del hogar y mantenimiento rutinario de la casa 3,3%; bienes y servicios diversos 3,2%; salud 2,6%; esparcimiento, diversión y servicios de cultura 1,4% y vestido y calzado 0,4%. El poder adquisitivo a nivel general, y principalmente en las regiones donde desde siempre ha sido más costoso tener acceso a los bienes y servicios, ha registrado también un incremento superior en el costo de la vida (MEF, 2008; CGR, 2008).

Entre los años 1991 y 2010, el salario contribuyó en un 50% y más al coeficiente de Gini nacional. El otro cincuenta por ciento lo aportan las ganancias, el capital y las transferencias y otros. En el caso urbano se observa, que en los años 2000-2002, se registra una mayor participación del salario en la construcción del Gini, debido al efecto de

la crisis internacional en las actividades económicas más importantes de la economía nacional (Por ejemplo, el impacto sobre las ganancias en la Zona Libre de Colón). El aporte del salario pasó del 65% en el 2000 al 70% en el 2002, aunque bajó al 50% en el 2012. Este incremento se debe a las políticas de reorganización de los salarios (aumentos salariales) y la reforma fiscal (que incide favorablemente en los ingresos salariales). Estas políticas influyeron sobre los salarios menores de 300 dólares y los mayores de 800 dólares (Decil 1 y Decil 4).

En el área urbana, en buena medida la desigualdad se encuentra asociada al salario que es la expresión de la calidad del puesto de trabajo y su productividad. Entre el año 2000 y 2010, la contribución de las ganancias como fuente de ingreso asociada a la construcción del Gini pasó de 11.1% al 32.0%. En diez años, las ganancias incrementaron su participación en el Gini urbano en un 20.9%. En ese mismo período 2000-2010, los otros ingresos pasaron de 7.9% a 2.5%. Es decir, la participación en los otros ingresos bajó 5.4%. Durante la década la reducción de la desigualdad en general se mantuvo de forma sostenida desde el año 2006. Sin embargo, se presentan algunas oscilaciones en el caso del Gini de ingresos por hogar según áreas, provincias, jefes de hogar (ver cuadro Gini de los hogares excluyendo los ingresos por ayudas del gobierno).

Cuadro #14

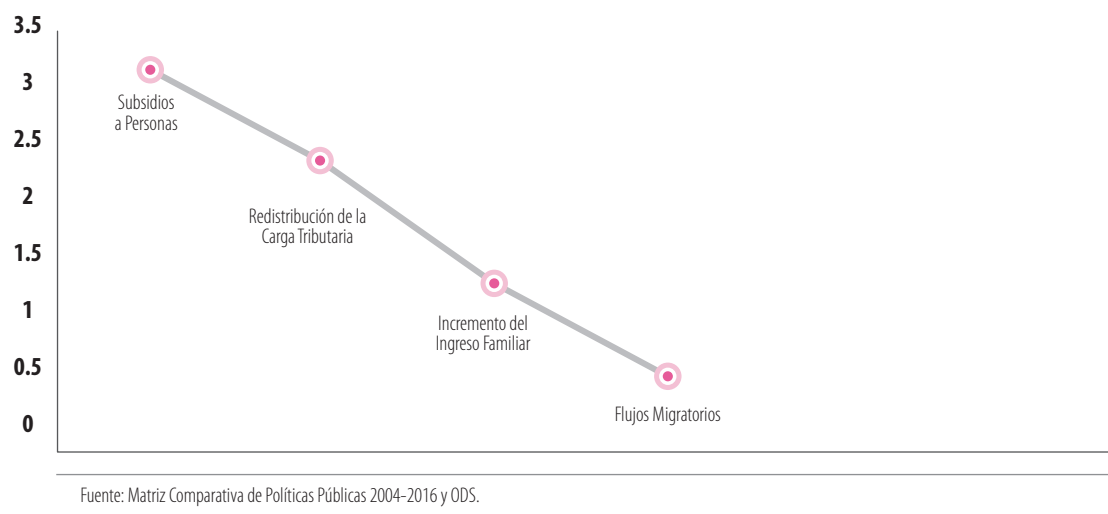
GINI de los hogares, excluyendo ingresos por ayudas del Gobierno

GINI DE LOS HOGARES	2011	2012	2013	2014
Gini de ingreso total por hogar	0.55	0.52	.52	0.50
Gini total de las provincias	-	-	-	0.48
Gini total de las comarcas indígenas	-	-	-	0.44
Gini de ingreso total por hogar del área urbana	0.49	0.48	.48	0.46
Gini de ingreso total por hogar del área rural total	0.56	0.52	.53	0.53
Gini de ingreso total por hogar del área rural no indígena	-	-	-	-
Gini de ingreso total por hogar del área rural indígena	-	-	-	-
Gini con los ingresos sociales por hogar de los jefes hombres	-	0.52	.53	0.49
Gini con los ingresos sociales por hogar de los jefes mujeres	-	0.51	.50	0.48

FUENTE: MEF, Primer semestre 2015. Centro Nacional de Competitividad (CNC Panamá), 2015. (-) Cifras no disponibles.

Entre los años 2004 y 2016 las acciones en materia de equidad que se han fomentado en el país se orientan sobre todo hacia el sostenimiento y ampliación de los subsidios a personas, la redistribución de la carga tributaria y el incremento del ingreso familiar. Todavía en el país no se ensayan políticas directamente vinculadas a la desigualdad.

Gráfico #11 | Equidad



6.2.1.3. Infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación



La industrialización inclusiva y sostenible tiene su contraparte en la innovación. El desarrollo tecnológico es la forma que asumen las innovaciones en la organización de la vida social, económica y productiva del país. En las infraestructuras resilientes, la tecnología juega un papel fundamental porque reduce las barreras que dificultan y/o entorpecen la interacción entre el espacio, el medio y los ciudadanos (la resiliencia se entiende como la forma en que las personas y las comunidades expuestas a adversidades son capaces de prevenir y reducir el impacto de esos fenómenos; también tiene en cuenta la capacidad de recuperación sin que las pérdidas causadas por el desastre comprometan sus planes de desarrollo a largo plazo). Es decir, las infraestructuras resilientes equilibran la interacción entre espacios, medios y ciudadanos. De igual manera, la industrialización inclusiva tiene la capacidad de conciliar entornos laborales y la participación de los ciudadanos en los procesos de producción. La sostenibilidad es entonces el resultado del equilibrio en el proceso de desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos.

6.2.1.4. Ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles



El crecimiento poblacional en las áreas urbanas de pobreza y extrema pobreza, son los mayores indicadores que identifican el déficit de viviendas de nuestras ciudades, en el área metropolitana y cabeceras de provincias. El ingreso y poder adquisitivo de los hogares panameños de clase baja, media baja y clase media son afectados por los costos de las tierras urbanas, de la infraestructura de servicios eléctricos, teléfonos y agua. Las exigencias y largos trámites para aprobar proyectos de viviendas de interés social también encarecen los costos. La falta de servicios de saneamiento, el hacinamiento, la propensión a anidar núcleos de delincuencia y la insuficiente protección ambiental convierten los problemas urbanos en problemas críticos.

La encuesta de Niveles de Vida del año 2008 mostró que en las áreas urbanas viven un 63% de la población total⁷. Los Censos de Población y Vivienda del 2000 y 2010 registran un incremento poblacional del 17%

evidenciando una disminución del crecimiento en comparación con los períodos anteriores, sin embargo, el 50% de esa población se encuentra localizada en la Provincia de Panamá, en el área urbana.

Los Censos de Población y Vivienda, realizados en el 2000 y 2010, presentan que la mayor concentración de la población está en las provincias de Panamá y Chiriquí. En el caso de la vivienda para el año 2000, existía un total de 681,799 viviendas ocupadas, por 2,831,364 habitantes, teniendo así para ese censo Panamá un promedio de 4.1 habitantes por vivienda. En el 2010, el total de viviendas ocupadas fue de 896,050; en las cuales habitaban 3,397,464 personas, representando un promedio de habitante por vivienda de 3.8.⁸ En dichas viviendas se muestran impactos sustantivos en materia de agua y saneamiento. Sin embargo, no se alcanza un incremento sustantivo de viviendas con cobertura de electricidad.

Cuadro #15

Características de las viviendas en Panamá. Años 1990, 2000 y 2010; expresados en porcentaje

Vivienda	Años		
	1990	2000	2010
Viviendas con agua potable	80.71	89.79	77.18
Viviendas con servicio sanitario	88.08	93.13	86.62
Viviendas con servicio de electricidad	72.80	81.40	86.84
Viviendas con televisor	65.65	77.15	81.73
Viviendas con radio	74.69	83.39	70.6
Viviendas con teléfono en porcentaje	27.86	40.45	34.47
Fuente: Censo de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010.			

El déficit habitacional es el indicador cuantitativo y cualitativo del problema de vivienda. El déficit habitacional es el total de las viviendas o soluciones habitacionales que se requieren para que las familias panameñas que carecen de ella, tengan acceso a este derecho social, en condiciones óptimas de habitabilidad. En función de algunas categorías seleccionadas que se han establecido de antemano. El déficit habitacional que se estimó, está dado por las categorías: deterioro parcial, deterioro total y hacinamiento⁹.

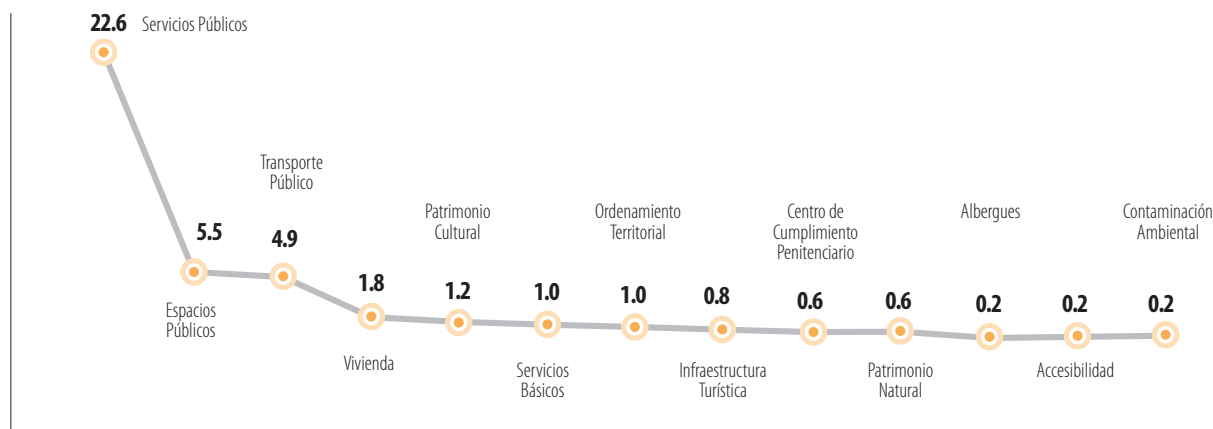
⁷Encuesta de Niveles de Vida, 2008.

⁸Contraloría General de la República, 2010.

⁹MIVI, en: <http://www.mivi.gob.pa/sivid/calculo.html>

Gráfico #12

Ciudades y comunidades sostenibles



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.2.1.5. Producción y consumo responsable



La integración de la tecnología en todas las actividades y procesos de producción, puede transformar en el corto plazo, el conjunto del sistema de producción y el acceso a los mercados, a través de la mejora de la producción y los cultivos. De igual manera, puede incrementar los ingresos y mejorar el consumo de productos con alta calidad nutritiva y bajos costos de producción y rápido acceso a los mercados locales. La producción con estándares de calidad y sostenibilidad, orientada hacia las necesidades del consumo local, potencia la capacidad de innovación y transferencia de tecnología y, además, rompe el ciclo de la producción estacional. Es decir, el equilibrio sostenible entre producción y consumo establece un ciclo anual de utilización de la tierra, al mismo tiempo que reduce los costos asociados al cambio del clima.

La producción y consumo responsable supone cambios importantes en la creación de valor agregado de los productos nacionales, en la diversificación de la tecnología para la siembra, cosecha y pos cosecha, y en el conocimiento detallado de las medidas fito y zoonosanitarias.



6.2.2. Estrategias

ESTRATEGIA. Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos, incluyendo producción y consumo responsable.

La demanda segmentada que se expresa en el mercado laboral en diversas ocasiones no logra acompañar la oferta productiva; los sectores mayoritarios no disponen de ingresos genuinos para absorber lo que el aparato productivo es capaz de producir. Generalmente se cubre esa brecha de demanda con financiamiento, hasta que se alcanza recomponer la demanda de ingresos genuinos (no provenientes de préstamos). El crecimiento orgánico de la economía debe aprovechar el potencial productivo nacional, acelerar la pequeña y micro producción, incrementar la calidad del empleo. Para que el crecimiento sea sostenido la productividad del trabajo debe incrementarse gradualmente con la capacitación sistemática de los colaboradores. La productividad del trabajo y el desarrollo de actividades asociadas al trabajo decente sólo son posibles mediante la aplicación de las normas laborales y la resolución de los conflictos laborales.

Efecto: Panamá avanza hacia el empleo pleno y el trabajo decente de manera sostenida.

Objetivo: Generar mayores oportunidades de acceso al empleo decente sostenible identificando niveles de inversión sostenible, modernización de sectores, desarrollo del capital humano y políticas de desarrollo regional inclusivo y sostenible.

Acciones relevantes

Énfasis: Fortalecer y desarrollar políticas públicas para mantener la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita por encima del 4%.

Supuesto: Que se ejecuten las estrategias planificadas para mantener la productividad de las actividades laborales asociadas a los motores más dinámicos de la economía.

Riesgo: La falta de capacidad institucional para desarrollar políticas que incrementen la productividad del empleo decente.

Énfasis: Aumentar el ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados.

Supuesto: Que se creen oportunidades y desarrollen capacidades laborales, según las categorías, ocupaciones y competencias para los puestos de trabajo.

Riesgo: La falta de una política de incentivos para la creación de empleos que fomenten las relaciones laborales colaborativas.

Énfasis: Disminuir la tasa de desempleo según áreas, tipos de empleo y actividades ocupaciones.

Supuesto: Creación de nuevas empresas y puestos de trabajo.

Riesgo: La ausencia de motores económicos distribuidos en todo el país.

Énfasis: Disminuir el número de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo y no reciben capacitación.

Supuesto: Creación de un sub sistema de educación para la formación de jóvenes y adultos centrado en competencias laborales certificadas.

Riesgo: Ausencia de transparencia en instituciones.

Énfasis: Disminuir el número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil.

Supuesto: Implementación de políticas para erradicar el trabajo infantil.

Riesgo: No seguimiento de la aplicación de las políticas de erradicación del trabajo infantil.

ESTRATEGIA. Reducción de la desigualdad. La estructura productiva de un país hace que se demanden relativamente más o menos trabajadores cualificados. En el caso de Panamá, desde el año 2006, la economía se encuentra en franco proceso de apertura y desarrollo del sector logístico asociado a la región interoceánica. Ese proceso de cambios asociados a la dinámica del comercio internacional requiere trabajadores cualificados y con capacidad para el manejo de tecnologías. La industrialización de las actividades turísticas demanda una mayor inversión en infraestructura y recursos humanos especializados que generan efectos desigualadores entre la población, al mismo tiempo que reducen la desigualdad. Otra vía para disminuir la desigualdad es la educación. El aumento en los retornos de la educación es un factor desigualador y de gran relevancia cuantitativa. Los retornos según características no observables han tenido también un papel significativo. Dentro de esta categoría podemos considerar el sexo y la edad, el talento, la responsabilidad o la perseverancia, contactos laborales, vínculos sociales, grupo étnico, el desarrollo de competencias y las habilidades blandas, entre otros.

Efecto: Panamá reduce significativamente la desigualdad impulsando políticas, estrategias y acciones que contribuyan al desarrollo de capacidades para la inclusión productiva sostenible.

Objetivo: Generar mayores oportunidades para la acumulación de capital humano mediante políticas activas de inclusión productiva.

Acciones relevantes

Énfasis: Aumentar las tasas de crecimiento de los gastos o ingresos de los hogares per cápita entre el 40% más pobre de la población y la población total.

Supuesto: Incremento de la productividad de los empleos decentes.

Riesgo: Que las empresas no desarrollen actividades con uso intensivo de tecnología y/o interacción comercial.

Énfasis: Disminuir el número de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos.

Supuesto: Aumento de salario mínimo por sector y provincia.

Riesgo: Que las empresas disminuyan la cantidad de empleados que contratan.

ESTRATEGIA. Infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. El desarrollo científico y tecnológico, sus descubrimientos, las innovaciones que induce y las aplicaciones que posibilita, van expandiendo permanentemente el ámbito y el alcance de las oportunidades de mercado. El desarrollo tecnológico impacta también en la prestación de servicios públicos, la gestión de los asentamientos y en el desarrollo (rural) sostenible. De allí que exista la necesidad que la industria oriente su interés hacia aquellas áreas del conocimiento y de la tecnología que le generan mejores retornos económicos; en ese sentido, sigue a los mercados en busca de rentabilidades. La concentración de ingresos y activos, y sus efectos sobre la segmentación de la demanda efectiva, así como sobre la composición del aparato productivo, también condicionan el rumbo y la naturaleza del desarrollo científico y tecnológico, muchas veces alejado o ignorando las necesidades sociales y ambientales más significativas. En el caso de Panamá, la implantación de la tecnología facilita la industrialización de alto impacto en la innovación, en especial, en las áreas financieras, desarrollo tecnológico y turismo.

Efecto: Panamá desarrolla capacidades para la implantación de infraestructuras resilientes fomentando las alianzas para la innovación.

Objetivo: Desarrollar una política de innovación articulada con el desarrollo industrial que fomente la resiliencia y sostenibilidad.

Acciones relevantes

Énfasis: Establecer un sistema de incentivos para la implantación de infraestructuras resilientes en los motores más dinámicos de la economía panameña.

Supuesto: Las autoridades definen una política de incentivos centrada en la implantación de actividades con altos estándares tecnológicos y ambientales.

Riesgo: La implantación temporal de las empresas genera poco espacio temporal para la transferencia de innovación y generación de capacidades para la incubación de innovaciones.

Énfasis: Incrementar sostenidamente el gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) como proporción del PIB.

Supuesto: Existe un presupuesto anual para promover la investigación e innovación, así como la industrialización inclusiva y sostenible.

Riesgo: Falta de un plan estratégico y/o baja implementación de un plan estratégico para el fomento de la investigación e innovación y la promoción de la industrialización inclusiva y sostenible.

Énfasis: Aumentar sostenidamente el número de investigadores (valor equivalente a tiempo completo) por millón de habitantes para investigación e innovación para promover la industrialización inclusiva y sostenible.

Supuesto: Existe un presupuesto anual para promover la investigación e innovación, así como la industrialización inclusiva y sostenible.

Riesgo: Falta de un plan estratégico para la formación de personal investigador para el fomento de la industrialización inclusiva y sostenible.

ESTRATEGIA. Ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Una ciudad con los servicios públicos necesarios para una vida digna y decente, es el resultado inmediato y evidente de una sistemática planificación urbana. Por consiguiente, las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles más que una aspiración, son parte de una política pública que garantiza los derechos de los ciudadanos a una vida digna. Para ello es necesario impulsar una política integral de planificación y ordenamiento territorial.

Efecto: Panamá avanza hacia la planificación de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo: Fortalecer y desarrollar la inclusión y resiliencia en ciudades y asentamientos humanos aumentando la cobertura y calidad de la provisión de bienes y servicios públicos.

Acciones relevantes

Énfasis: Reducir la proporción de la población que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas.

Supuesto: Construir viviendas para personas con bajos ingresos.

Riesgo: Que se continúe con la práctica de invadir propiedades privadas.

Énfasis: Aumentar los espacios abiertos para el uso público de todos.

Supuesto: Construir espacios abiertos en áreas urbanas.

Riesgo: Que se continúe con la práctica de invadir los terrenos estatales y municipales.

Énfasis: Incrementar el gasto per cápita en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de

patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional, local y municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento e inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, sector privado sin fines de lucro y patrocinio).

Supuesto: Asignar presupuesto suficiente para preservar el patrimonio cultural y natural.

Riesgo: La falta de transparencia.

Énfasis: Reducir el número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas.

Supuesto: Desarrollar protocolos de protección civil efectivos.

Riesgo: Falta de información sobre los protocolos de protección civil.

Énfasis: Aumentar la proporción de residuos sólidos urbanos recolectados regularmente y con descarga final adecuada.

Supuesto: Existe una recolección sistemática y ordenada de los residuos sólidos urbanos.

Riesgo: Inadecuada recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos.

ESTRATEGIA. Producción y consumo responsable. De manera recurrente, diversos estudios han demostrado que la baja calidad de los puestos de trabajo agropecuario expresa uno de los factores determinantes que explica la pobreza rural y con ello, las formas de producción y consumo en esas áreas y regiones del país. Es decir, existen factores y determinantes como la disponibilidad y distribución de los títulos de propiedad de la tierra; la tecnología, las prácticas agropecuarias y el acceso a asistencia técnica; el acceso y la utilización de riego; la intensidad de utilización de insumos agropecuarios (fertilizantes, pesticidas, etc.); el acceso al uso de máquinas y equipamientos; el acceso a los mercados, la adecuación de las infraestructuras de transporte y almacenamiento, el apoyo a la comercialización, las políticas de precios de productos agropecuarios, así como la evolución de los precios internacionales de los productos e insumos agropecuarios (IPEA 2008) que afectan la forma que asumen la producción y el consumo responsable en el país. Es decir, las políticas de desarrollo territorial y agrícola deben articularse y complementarse. No obstante, cabe tener presente finalmente que el consumo responsable también apunta hacia patrones de consumo no sostenibles que presionan sobre los recursos naturales y generan gran cantidad de desechos y con ello un patrón no sostenible de desarrollo.

Efecto: Panamá avanza hacia la producción y el consumo responsable.

Objetivo: Fortalecer y desarrollar una política integral para la producción y el consumo responsable.

Acciones relevantes

Énfasis: Aumentar el volumen de producción sostenible por unidad de trabajo según el tamaño de la empresa agropecuaria, pastoril y silvícola.

Supuesto: Fomento de una política nacional articulada que incremente el volumen de producción sostenible por unidad de producción según el tamaño de la empresa agropecuaria, pastoril y silvícola, además del ingreso de los productores.

Riesgo: Acciones e intervenciones desarticuladas que reducen el volumen de producción por unidad de producción según el tamaño de la empresa agropecuaria, pastoril y silvícola.

Énfasis: Incrementar y diversificar los recursos genéticos vegetales y animales para la producción y el consumo responsable a mediano y largo plazo.

Supuesto: Definir y aplicar una política de investigaciones que fomenten la diversidad genética vegetal y animal para la producción y el consumo responsable a mediano y largo plazo.

Riesgo: Ausencia de una política de investigaciones agropecuarias que fomenten la diversidad genética vegetal y animal para la producción y el consumo responsable a mediano y largo plazo.



6.3. Eje Estratégico | Sostenibilidad ambiental

6.3.1. Contexto y políticas

El territorio panameño posee una variedad de recursos naturales debido a su diversidad geográfica. Desde el año 2004 las acciones en materia ambiental tienen diversos énfasis. En cada caso, los esfuerzos están dirigidos hacia la garantía de los derechos ciudadanos en el sentido más amplio. De allí que las políticas ambientales estén organizadas en estrategias, planes y políticas¹⁰. El conjunto de disposiciones en materia de ambiente enmarca dentro de sus objetivos a la protección ambiental, mejora continua, conservación, uso, manejo y aprovechamiento. Teniendo siempre presente tanto el cambio climático como los procesos de contaminación ambiental que se registran en el país, como resultado del crecimiento y uso de productos que impactan de distintas formas en el ambiente (ver cuadro Algunos Indicadores de Contaminación Ambiental).

Para asegurar los lineamientos estratégicos que emanan de las disposiciones existentes, los tres últimos gobiernos presentaron dentro de sus Planes y Estrategias, acciones para enfrentar la cuestión ambiental. Entre los documentos más sobresalientes se encuentra: Estrategia Nacional de Biodiversidad; Política Nacional de Humedales; Estrategia Nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; Plan Nacional de Seguridad Hídrica; Plan Energético Nacional Panamá; Estrategia Nacional de Cambio Climático. No obstante, estas políticas de protección están en proceso de implementación e integración como parte de las políticas públicas. En su conjunto, la acción más significativa a lo largo de todo ese proceso es la creación del Ministerio de Ambiente, mediante la Ley 8 del 25 de marzo de 2015, y por consiguiente su constitución en entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales según las disposiciones legales vigentes en el país.¹¹

¹⁰Estrategia Nacional de Ambiente, Estrategia Nacional de Biodiversidad, Estrategia de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos, Plan General Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (ANAM, 2009, 6); Política Nacional de Biodiversidad; Política Nacional de Cambio Climático; Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental; Política Nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos, Política Nacional de Información Ambiental; Política Nacional de Producción Más Limpia, Política Nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental; Política Nacional de Recursos Hídricos. (ANAM, 2010).

¹¹<http://www.miambiente.gob.pa/index.php/es/classifieds/antecedentes>

Cuadro #16

Algunos indicadores de contaminación ambiental. Años 2000-2012

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Emisiones totales de CO₂ / Emisiones de dióxido de carbono generadas por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento (miles de toneladas de CO ₂)	5,790	7,008	5,834	6,153	5,842	6,054	6,839	7,250	6,802	7,844	9,633	-	-
Emisiones de CO₂ del Sector Transporte / Emisiones de la quema de combustible de todas las actividades de transporte, excepto los bunkers marítimos y la aviación internacional. (%)	46.6	37.5	45.3	47.2	47.0	41.5	41.8	39.4	46.7	43.2	41.5	38.6	-
Emisiones de CO₂ por habitante / Relación entre las emisiones de dióxido de carbono y la población total del país. (toneladas de CO ₂ por habitante)	2.0	2.3	1.9	2.0	1.8	2.1	2.2	2.1	2.2	2.5	2.7	-	-
Consumo de todas las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) / Consumo de las sustancias que contienen cloro o bromo, y que destruyen la capa de ozono estratosférico. (toneladas por 1.000 hectáreas de superficie agrícola)	261.0	192.7	204.7	184.7	152.5	113.3	64.8	43.5	40.2	25.0	24.6	23.8	32.8
Intensidad del uso de fertilizantes / Cociente entre el consumo total de fertilizantes y la superficie agrícola total.	14.0	13.1	9.9	12.6	10.4	8.5	9.3	8.3	8.7	11.5	16.0	16.8	-
Empresas con certificación ISO 14001 / Número de empresas certificadas con la norma ISO 14001. (valor absoluto)	-	1	1	2	2	4	5	31	10	13	14	13	16

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), PNUMA, Naciones Unidas ALC, OCDE y Mundo, Banco Mundial. (-) Cifras no disponibles.

Nota: La norma ISO 14001:2004 establece los requisitos para sistemas de gestión ambiental.

Ese proceso que se cristaliza con la creación del Ministerio de Ambiente tiene varias aristas. En primer lugar, el fomento de una visión integral sobre la disponibilidad, gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, que permita ver el grado de intervención y continuidad del recurso. En segundo lugar, el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y limpia. En tercer lugar, la adecuación de las modalidades de consumo y producción haciendo énfasis en lo que se hace a nivel de país según las brechas. En cuarto lugar, las medidas para la mitigación del cambio climático y su impacto en el desarrollo humano. En quinto lugar, la transformación en la gestión de nutrientes y residuos sólidos que englobe múltiples sectores en todos los niveles de gobierno. En sexto lugar la atención de los ecosistemas terrestres, dulceacuáticos y marinos en tanto son fundamentales para el equilibrio y la calidad de vida.

6.3.1.1. Recursos hídricos y gestión integrada de cuencas



Desde el año 2004, se promueven acciones estratégicas en materia ambiental. Las acciones propuestas desde un enfoque eco sistémico y participativo centraron sus énfasis en el establecimiento de la cuenca hidrográfica como unidad básica de la planificación y administración ambiental del país, un Sistema de Certificación Forestal, el marco de políticas e incentivos económicos y de investigación científica para la conservación y restauración de suelos degradados en el país. En ese mismo orden de igual manera se define el Plan Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (2008-2012) y sus respectivos planes regionales, en coordinación con las instituciones gubernamentales y actores partícipes en la gestión integrada del recurso hídrico, que conlleven a alcanzar los objetivos y metas trazadas.

En el año 2006, definen el caudal ecológico, además se establece el régimen hídrico para río, humedal o zona costera, manteniendo con ello ecosistemas y beneficios donde se concedan utilidades de agua. Igualmente se involucra a la comunidad en la recuperación de la salud de los ríos, estableciendo una base sólida para su desarrollo en la que se actúe por convicción, sin tener que recurrir al castigo cuando se violan las normas (ANAM 2009). En este período se elabora la política de recursos hídricos, la cual inicia su aplicación como compromiso de Estado y se promueve la gestión integrada de cuencas hidrográficas. Para el año 2007 se adoptan las políticas públicas ambientales, entre ellas, la Política Nacional de Recursos Hídricos¹², que establece la integración de la gestión del agua en el desarrollo económico, social y ambiental, así como un enfoque ecosistémico y participativo, aplicado mediante la gestión integrada de recursos hídricos.

La Estrategia Nacional del Ambiente que surge como una herramienta de Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2008-2012 (ANAM 1999) detalla la política ambiental del país, y todos los sectores de la sociedad deben participar en su ejecución. De modo complementario, la estrategia plantea las premisas para el tratamiento de aspectos asociados al uso del agua, como son la adaptación y mitigación del cambio climático, el desarrollo de acuerdos y obligaciones internacionales en materia ambiental, el perfeccionamiento de la capacidad técnico-científica.

En cumplimiento con los compromisos suscritos a nivel regional en materia de gestión de recursos hídricos, Panamá ha incorporado los principios y lineamientos de la Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico y la actualización de la Política Nacional de Recursos Hídricos. Para la gestión de la Cuenca del Canal, se creó la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, liderada por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), con el fin de coordinar actividades con las instituciones públicas con influencia directa en el manejo y aprovechamiento de los recursos de la cuenca (ANAM, 2012, 4).

De igual manera, se definió la Agenda Ambiental Panamá 2014-2019, con el objetivo de revisar e implementar las políticas y estrategias de uso del recurso hídrico y de gestión del riesgo, para que, entre otros fines, integren diagnósticos de la calidad y cantidad de agua disponible en las cuencas hidrográficas priorizadas, se reduzcan los riesgos de desastres y se aplique el enfoque ecosistémico y de caudal ambiental.

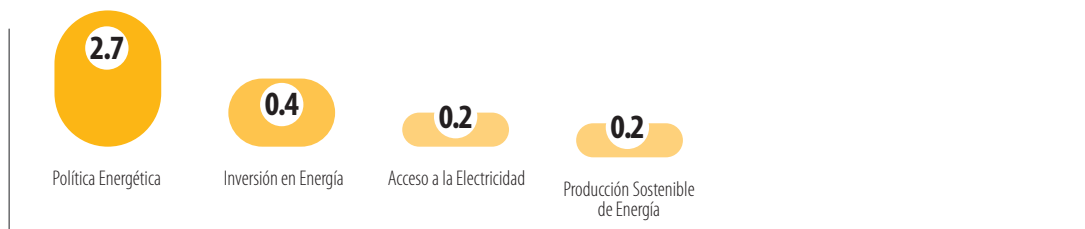
También se traza como objetivo establecer nuevos e innovadores mecanismos financieros para el manejo y protección de las cuencas del país, con la aportación directa de los usuarios y; proteger, restaurar, recuperar y/o remediar cuencas en estado crítico por pérdida de cobertura boscosa o por contaminación; así como ecosistemas vulnerables, como una obligación del Estado.

Para tal propósito es imperativo un análisis integral de la situación de las cuencas hidrográficas de manera que se tomen acciones para garantizar a la ciudadanía el libre acceso a las aguas en cantidad y calidad, manteniendo los servicios ecosistémicos que brinden las mismas, y se incorpore la dimensión ambiental en las decisiones estratégicas en materia energética, a través de las evaluaciones ambientales estratégicas de las políticas, estrategias, planes y programas de energía del país.

Para el año 2016 se define el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 que actualiza y ordena las acciones en la materia. El Plan propone políticas y acciones para la salvaguarda de la calidad de vida, además del aprovechamiento de las cuencas existentes en el país asegurando la viabilidad ecosistémica.

En el período 2004-2016 la política energética y la inversión en energía fueron las dos acciones que ordenaron el sector y su conversión en un recurso renovable articulado plenamente en el desarrollo nacional.

Gráfico #13 | Energía



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

¹² Decreto Ejecutivo N° 84 de 2007.

6.3.1.2. Política energética



La energía eléctrica es un servicio que se requiere en cantidades y de formas diferentes, para satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud, movilidad, cultura, entrenamiento entre otras. La política energética considera la necesidad de ser más eficiente en producción, utilización, calidad y cantidad de la cobertura, en requerimientos básicos de energía, garantía del abastecimiento permanente que sustente el progreso integral del país, la explotación sostenible de los recursos naturales energéticos, el empleo de fuentes renovables y de tecnología limpias, cosa que permita mirar más allá del petróleo.

La política energética orienta sus acciones hacia el desarrollo de proyectos que atendieran los usos prioritarios del territorio y velando por

la conservación del patrimonio natural y el bienestar de las comunidades. De igual manera, considera los problemas que causa la falta del servicio en los grupos humanos, especialmente a los que viven en situación de pobreza y en condiciones de vulnerabilidad como campesinos e indígenas.

En función de ello, a lo largo del siglo XXI, se han realizado esfuerzos para variar la matriz energética, a fin que la disponibilidad de energía sea sostenible, tomando en cuenta indicadores básicos sobre tipos de fuentes. Desde esa perspectiva, se plantea la readecuación del aporte de fuentes no renovables y el incremento de las fuentes renovables de energía (ver cuadro de algunos indicadores sobre energía).

Cuadro #17 | Algunos indicadores sobre energía. Años 2004-2012

INDICADORES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB por unidad de energía / El PIB por PPA es el producto interno bruto convertido en dólares internacionales a precios del año 2011 respecto del PIB utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo. (dólares constantes (PPA) del 2011 por kg equivalente de petróleo).	13.4	13.0	13.2	15.1	16.3	15.4	14.8	15.0	-
Intensidad energética del producto interno bruto / Relación entre la cantidad de energía consumida y el PIB / (miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de \$USD a precios constantes de 2000).	1.2	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9
Consumo interno de derivados de petróleo / Requerimiento total de derivados del petróleo para satisfacer la demanda de cada país / (miles de barriles de petróleo).	14,337	14,279	15,063	17,277	17,554	18,092	20,203	22,496	23,002
Proporción renovable de la oferta energética / Relación entre la oferta energética renovable y la oferta energética total. (porcentaje de la oferta energética total).	26.4	28.4	19.3	19.8	24.4	21.2	19.8	16.9	-
Carga de la factura petrolera / Importaciones de derivados del petróleo como porcentaje del PIB / (porcentaje del PIB).	5.6	7.3	5.3	5.7	6.7	8.7	5.8	6.9	-
Producción de energía / Se refiere a las formas de energía primaria, gas natural, combustibles sólidos, y combustibles renovables y residuos, y la electricidad primaria / (kt de equivalente de petróleo).	799	772	797	742	889	843	843	818	-
Consumo de energía primaria / (miles de barriles equivalentes de petróleo) / Corresponde a las siguientes fuentes energéticas: petróleo, gas natural.	4,397	4,016	3,845	3,615	3,332	3,132	2,923	2,804	-
Consumo de energía secundaria / Corresponde a las siguientes fuentes energéticas: electricidad, gas licuado, gasolinas/alcohol, kerosene y turbo, diesel, fuel oil, coques, carbón vegetal, gases y otras secundarias / (miles de barriles equivalentes de petróleo).	13,480	15,237	15,754	17,747	17,115	19,306	20,465	22,034	-
Consumo de energía eléctrica / Cantidad de energía eléctrica consumida en el país en un año específico / (Gigavatios-hora).	4,657	4,830	4,973	5,379	5,473	5,805	6,244	6,609	-
Generación de energía eléctrica / Total de energía eléctrica generada en un país.	5,761	5,827	5,989	6,475	6,427	6,953	7,419	7,857	-
Capacidad instalada para producir energía eléctrica / Capacidad máxima establecida de todos los generadores disponibles.	1,508	1,508	1,467	1,511	1,659	1,819	1,976	2,392	-
Producción de electricidad a partir del petróleo / Porcentaje del total de producción de energía eléctrica que utiliza como fuente el crudo y los derivados del petróleo.	34.0	35.7	39.8	43.1	37.9	43.6	43.2	41.1	-
Producción de electricidad a partir de fuentes hidroeléctricas / Porcentaje del total de producción de energía eléctrica que utiliza como fuente las plantas de energía hidroeléctrica.	65.6	63.9	59.8	56.6	61.8	56.1	56.5	52.2	-
Producción de electricidad a partir de otras fuentes renovables / Producción de energía eléctrica con otras fuentes renovables: geotérmica, solar, mareas, eólica, biomasa y biocombustibles.	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	-

Fuente: CEPAL, Banco Mundial, INEC PANAMÁ, FAO, Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (-) Cifras no disponibles.

En el período 2004-2009 se fomentó la revisión del marco legal de la política energética en tanto sus diversos componentes se encontraban distribuidos entre el organismo regulador de servicios públicos, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. y el Ministerio de Comercio. Con ello se delimitaron las principales características de la matriz energética, incluyendo las fuentes energéticas, el consumo por sector, la infraestructura existente y los rasgos sobresalientes del esquema regulatorio. También se establecen parámetros claros sobre los instrumentos y medidas que deben ser implementadas a corto, mediano y largo plazo en las acciones concretas que debe ejecutar el Estado (MIC 2005, 3).

Durante el período 2004 -2009 se refuerza la política energética, con la Ley N° 45 de 2004 que establece un régimen de incentivos para el fomento del sistema de generación de hidroeléctricas y otras fuentes nuevas, renovables y limpias; y con el Decreto Ejecutivo N°45 de 2009 que reglamenta el régimen de incentivos para el fomento de sistemas de generación hidroeléctrica y generación de otras fuentes nuevas y limpias contempladas en la Ley 45 de agosto de 2004. Igualmente se creó en el año 2008, la Secretaría Nacional de Energía (OLADE 2010, 9).

Entre 2004-2009 se realizan tanto las consultas ciudadanas para fortalecer los planes y programas de la Comisión de Política Energética (COPE), como la promoción del uso de energías renovables mediante acuerdo internacional de ahorro energético y los estudios de impacto ambiental según los estándares ambientales limpios. En el periodo 2009-2014, de la mano con la política energética, se propuso en el Plan de Gobierno y las estrategias que consistían en velar que la política estuviera acorde con las necesidades del país, promover el uso de energías renovables y promover contrataciones. Para cumplir con estas acciones se crea la Ley N° 44 de 2011 que establece el régimen de incentivos para el fomento de la construcción y explotación de centrales eólicas destinadas a la prestación del servicio público de electricidad. Dicha ley fue modificada por la Ley 18 de 2013 que modifica y adiciona artículos a la Ley 44 de 2011, relativos a las centrales eólicas, propiciando entonces la diversificación de la matriz energética estableciendo el marco legal que fomenta el desarrollo de las actividades de generación eólica (GN 2015, 4).

En el periodo 2009-2014, de la mano de la política energética, los esfuerzos fueron dirigidos a brindar a la población energía fiable, para tal efecto se impulsó el desarrollo verde. La Secretaría Nacional de Energía adoptó medidas para asegurar el suministro permanente de energía en

los términos más beneficiosos para la población, tanto para el manejo de hidrocarburos como para la energía eléctrica generada con diversas fuentes (PEG 2010-2014, 19-20).

En ese contexto, la Agenda Ambiental de Panamá 2014-2019 plantea carbono neutral 2030 como visión. Para lograrla, se propone la integración del enfoque de manejo de cuencas y de caudal ambiental en la producción de energía eléctrica, con el objetivo de alcanzar un uso balanceado entre conservación y ecosistemas y los diferentes usuarios de las cuencas, limitar el uso de bosques, agua y el suelo para la producción de biocombustibles y elaborar una política de ahorro energético a nivel nacional y transversal, a todos los sectores.

Para el periodo 2015-2019 se centra la política energética en la cobertura eficiente y universal del servicio: 86% de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico público y el 4% con alumbrado eléctrico comunitario, un 5% cuentan con generadores, y algo más de un 7% recurren al queroseno o el diésel, esencialmente en las comarcas indígenas (INEC, CPV, 2010). Además, se planteó la necesidad de estabilizar los precios de combustibles, redefinir la matriz energética incorporando fuentes emergentes de energía eléctrica limpia (energía solar) y fomentar la participación ciudadana mediante soportes virtuales (PEG 2014-2019, 69-87).

En el año 2015 mediante un proceso de participación ciudadana se definió el Plan Energético Nacional 2015-2050 "Panamá el futuro que esperamos" la matriz energética se orientó hacia fuentes renovables (SNE 2015, 4). Con el Plan, se ordena el tránsito hacia una matriz energética basada en el consumo de fuentes de bajo contenido de carbono y uso más racional de los recursos naturales (PGE 2015- 2019).

Entre los años 2015 y 2019 se ampliará la capacidad de generación de energía con recursos renovables, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad del país (PEG, 2015-2019, 24). Las acciones se desarrollarán hacia la diversificación de la matriz energética, lo cual implica la promoción de fuentes de generación de energías más eficientes y baratas, a través de tecnología de bajo impacto ambiental y baja contaminación. Además, se hará énfasis en la interconexión energética con los países vecinos, en particular con Colombia, logrando mayor disponibilidad de energía, a menor costo (PDG 2015-2019).

6.3.1.3. Producción sostenible y producción más limpia



En el año 2000 se diseñan los primeros programas sobre Producción más Limpia (P+L), a través del manejo de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, donde se contemplan auditorías y monitoreo ambiental en colaboración con la Autoridad Nacional del Ambiente (MIDA 2016, 1). Se propuso un mecanismo de trabajo entre la Secretaría de la Comisión Interinstitucional de Producción Más Limpia y ANAM (actual Ministerio de Ambiente) con el objetivo de desarrollar los instrumentos de gestión ambiental (ordenamiento). El manual nacional para el manejo de los desechos internacionales no peligrosos en los puertos aéreos, marítimos y terrestres (2001) ordena la relación salud, saneamiento ambiental y contaminación (Asamblea Nacional 2001, 2) mediante normas de calidad ambiental, inspecciones y auditorías ambientales, información ambiental, educación ambiental, programa de investigación científica y tecnológica y cuenta ambiental nacional (ANAM 2001, 2).

Igualmente se desarrolla un Acuerdo Interinstitucional para la Elaboración de un Programa Permanente de Investigación Científica y Tecnológica, a través de un Centro Nacional de Producción más Limpia, orientado a este fin, que contemple un Fondo para la Investigación, cuyo objetivo es promover la innovación tecnológica y el establecimiento de instrumentos económicos y financieros orientados al desarrollo de estudios de pre factibilidad y factibilidad para el mejoramiento de procesos, creación de respuestas tecnológicas orientadas a la producción más limpia (ANAM, 2001, 3-4). A través del Centro Nacional, se identificaron los sectores prioritarios, prácticas de producción limpia e información específica sobre actividades industriales, deterioro e impactos ambientales.

Entre los años 2004 y 2009 las acciones prioritarias en producción más limpia se centraron en la revisión, ordenamiento y adecuación de las disposiciones y normativas existentes, estableciendo mecanismos de monitoreo y vigilancia en las zonas donde se desarrollan actividades productivas con insumos, instrumentos y procedimientos de producción que preserven y conserven el ambiente (VEG 2004-2009). Durante ese período se fomenta la implementación de sistemas de gestión ambiental para la micro y pequeña empresa y la política de pesca responsable a través del Consejo de Pesca. En este periodo, ANAM registra acciones relevantes en el sector agropecuario que equilibran los procesos y las prácticas de producción más limpia. Es decir, se optimizan los procesos, bajo un enfoque de prevención de la contaminación ambiental.

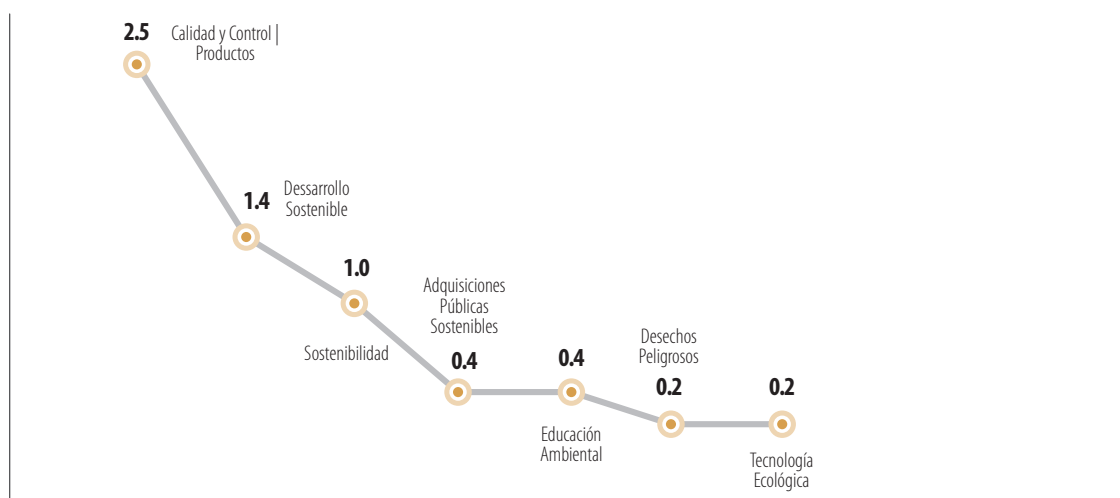
En el año 2008 el Consejo Nacional del Ambiente, aprobó la Estrategia Nacional del Ambiente denominada "gestión ambiental para el desarrollo sostenible" (2008-2012), como eje para la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales, además del desarrollo del subsector forestal. Posteriormente, entre los años 2009 y 2014, se impulsan proyectos de aprovechamiento sostenible en bosques de producción, que tengan valor agregado. En cuanto al ámbito del subsector forestal, dicha estrategia plantea seis acciones relevantes: aprovechamiento y manejo sostenible del patrimonio forestal; desarrollo del plan nacional de plantaciones forestales; generación y difusión de información técnica para facilitar el manejo forestal sostenible; capacitación y formación de empresarios, técnicos y obreros forestales; fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa forestal y financiamiento y protección forestal. Además se desarrollaron acciones de reforestación en las cuencas hidrográficas; implementación de sistemas agroforestales; conservación de suelos en zonas degradadas y cuencas prioritarias (ANAM 2011).

Entre los años 2014 - 2019 se plantea desarrollar un sistema de reforestación a nivel nacional, en el marco de la Alianza por el Millón, y la planificación territorial para reforzar las acciones intersectoriales asociadas a la titulación de tierras y preservación del patrimonio forestal.

Las acciones de promoción y fomento de la producción limpia se orientan hacia la toma de decisiones en todo el proceso, desde la extracción de materias primas hasta su disposición final. Tanto en el diseño como en la prestación de los servicios se incorpora la dimensión ambiental, como parte de la verificación de la eficiencia en la aplicación de procedimientos para la implementación de las tecnologías eficientes en la conservación de materias primas, energía, eliminación de productos tóxicos y la reducción de la cantidad y toxicidad de todas las emisiones contaminantes y los desechos. Se trata de un proceso relacionado con la reducción de los impactos negativos que acompañan el ciclo de vida del producto y los servicios orientado hacia la incorporación de la dimensión ambiental. No obstante, aún con los esfuerzos señalados, las políticas de producción más limpia tienen una reducida continuidad e impacto por falta de una efectiva ejecución y coordinación intersectorial. Por ello, se fomentan las tecnologías verdes para maximizar la sostenibilidad de procesos administrativos y disminuir los impactos ambientales.

Esta fragilidad de la política se expresa en los énfasis centrados casi únicamente en el control y calidad de los productos para consumo del mercado local y exportación (2004-2016). Sin embargo, de manera prospectiva en las políticas del sector, se aplicarán los principios de producción sostenible en todos los sectores incluyendo turismo, agricultura, forestal, pesquero y todos los sectores económicos productivos del país incluyendo el comercio (manejo adecuado de residuos).

Gráfico #14 | Consumo y producción



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.3.1.4. Cambio climático



Panamá tiene entre sus prioridades la adaptación y mitigación del impacto del cambio climático en lo ambiental, económico y lo social. Teniendo en cuenta que la vulnerabilidad está condicionada por el desarrollo de acciones que permitan una rápida y adecuada adaptación y mitigación del impacto del cambio climático. La política de cambio climático en el país está encaminada a la mitigación y adaptación, las cuales se constituyen como medidas principales para hacerle frente a los cambios del clima. La política crea el marco de una serie de acciones que deben ser acogidas por el país y de esta manera hacer coordinaciones para trabajar de forma integral. La política nacional de cambio climático promueve transversalidad e interacción interinstitucional. Para ello, se instauró el Comité Nacional de Cambio Climático, conformado por instituciones gubernamentales, organismos de investigación científica y actores de la sociedad civil.

Entre las acciones relevantes, en materia de cambio climático, entre los años 2004 y 2009 se encuentran la adopción de los compromisos adquiridos en los convenios, convenciones y tratados internacionales de interés ambiental, y su articulación a través de planes de desarrollo forestal y gestión integral de los recursos hídricos y marino-costeros. En el año 2007 se actualiza y adecúa la Política Nacional de Cambio Climático¹³, en correspondencia con los compromisos y situaciones climáticas emergentes y reemergentes.

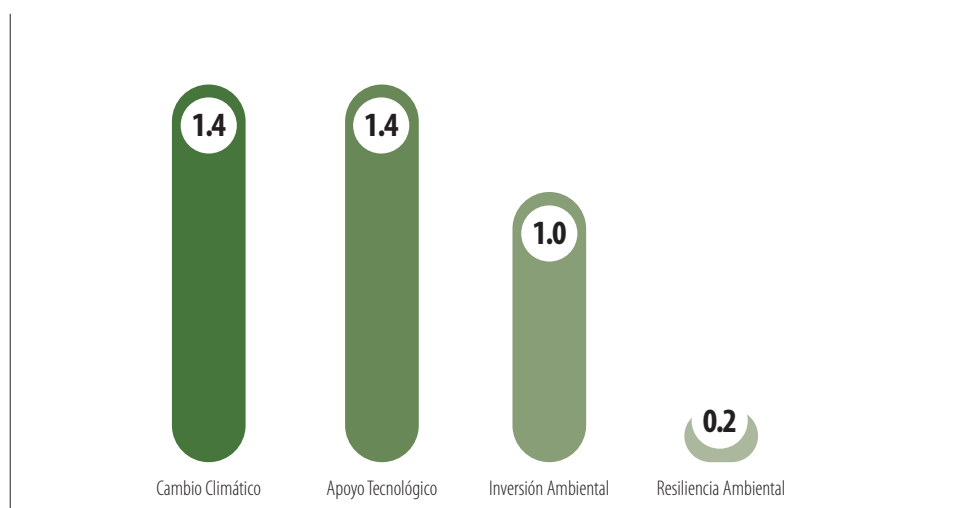
¹³ Decreto Ejecutivo No.35 del 26 de febrero de 2007.

Como resultado de los cambios climáticos mundiales, el calentamiento global emerge como una amenaza económica y de seguridad, en tanto impacta directamente la vida cotidiana. Para atender esa amenaza latente, se establecieron sistemas de alerta temprana, programas de gestión de riesgos, estaciones de monitoreo climático (temperaturas y lluvias entre otros) y planes de ordenamiento para las cuencas. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, El Sistema Nacional de Protección Civil y el Ministerio de Ambiente integran el Comité nacional de cambio climático en Panamá (CONACCP)¹⁴, una instancia interinstitucional de coordinación (ANAM, PGIRH, 2010–2030). A través del Comité se evaluaron e identificaron las brechas; se actualizó la política nacional de cambio climático; se complementó el marco estratégico y; se plantearon acciones para reducir la deforestación y degradación de bosques como medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. Que de hecho implica el fortalecimiento de la legislación pública ambiental mediante la alineación de las políticas de Cambio Climático, Biodiversidad y Gestión de Recursos Hídricos.

Para hacer frente al cambio climático, el país ha propuesto la reducción de la vulnerabilidad y la organización de las unidades de producción y ordenamiento territorial en cuencas y ecosistemas; la articulación entre las instituciones de gobierno y actores de la sociedad civil para enfrentar el cambio climático, fortaleciendo el enfoque transversal, reduciendo las emisiones globales de gases de efecto invernadero y desarrollar los compromisos asociados al Protocolo de Kioto (1998) y la Enmienda de Doha (Ley 38 de 3 de junio de 2015) (GN 2016,7).

Sin embargo, en el ciclo de doce años, entre los años 2004 y 2016, la dinámica y los énfasis de las acciones se centraron, en su orden, en las políticas hacia la mitigación del impacto del cambio climático, el apoyo tecnológico para monitorear el fenómeno y la inversión ambiental. A lo largo del período sobresalen las contribuciones y compromisos en torno a la Alianza por el Millón para el cambio climático; las acciones en materia de ordenamiento territorial y disponibilidad; y por último, la articulación de acciones para mitigar el impacto del cambio climático con la colaboración del sector privado, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil.

Gráfico #15 | Cambio climático



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004–2016 y ODS.

¹⁴ Decreto Ejecutivo No. 1 de 9 de enero de 2009.

6.3.1.5. Biodiversidad y ecosistemas



Biodiversidad

En el caso de la Biodiversidad, Panamá en el corto plazo debe promover y asignar recursos para la investigación científica y la realización de inventarios biológicos, con el objetivo de consolidar el funcionamiento de la Comisión de Biodiversidad (Convenio de la Diversidad Biológica), así como producir mapas de biodiversidad y ecosistemas para el país. Aunado a lo anterior, se debe impulsar un acuerdo de cooperación entre Panamá y países que integran las rutas migratorias de especies terrestres y marino costeras, con base en la Convención de Especies Migratorias (CMS), el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Por último, debe revisarse el Decreto Ejecutivo 25 de 2009 que regula el acceso a los recursos genéticos, así como el Decreto Ejecutivo 43 de 2004, que regula los permisos de investigaciones científicas. Además deben actualizarse las listas de especies amenazadas del país y proponer la inclusión de especies que estén en estado crítico dentro de CITES (Agenda Ambiental 2014-2019).

Ecosistemas (Terrestres y marinos)

En cuanto a los ecosistemas (terrestres y marinos), el país tendrá que fomentar la conservación de los bosques secundarios y primarios y revisar la Ley Forestal y las concesiones forestales y diseñar e implementar un programa nacional de manejo y recuperación de bosques que promueva incentivos fiscales, para la reforestación con especies nativas y crear un banco de semillas de especies nativas. Por otro lado, se debe consensuar una Estrategia de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación (REDD) con el programa que permita su ejecución, así como la creación de un fondo ambiental forestal. Se deberá definir un nuevo procedimiento para permisos de extracción maderera y de ser necesario, considerar la moratoria de la tala de bosques mientras se realiza un inventario del patrimonio forestal del Estado, que igualmente prohíba la sustitución deliberada de bosques naturales primarios o secundarios por plantaciones comerciales.

Resulta importante formalizar e implementar la Política Nacional de Humedales, así como una ley orientada hacia la protección directa de estos ecosistemas de humedales, con énfasis en manglares, fangales,

ciénagas, turbas, ríos, arrecifes coralinos y otros; revisar e implementar las políticas y estrategias de uso del recurso hídrico y de gestión del riesgo; integrar el enfoque de los derechos humanos en el uso y acceso del agua como un bien de uso público que asegure las prioridades de consumo humano y de producción agropecuaria sostenible; elaborar, implementar y fiscalizar planes de manejo de cuencas prioritarias; restaurar y recuperar cuencas en estado crítico por pérdida de cobertura boscosa, por contaminación; y desarrollar un enfoque integral de manejo de las cuencas asociadas al crecimiento de la Ciudad de Panamá.

Por último, se deberá promover el aprovechamiento sostenible de las pesquerías, y, para lograrlo se elaborará una estrategia nacional de uso racional de los recursos pesqueros que incluya la actualización de la Ley de Pesca de 9 de julio de 1959. Dicha estrategia deberá desarrollarse con una perspectiva regional y de cooperación ente países aprovechando los corredores marinos establecidos (Corredor Marino del Pacífico Oriental Tropical), los acuerdos derivados de OSPESCA/SICA17, y deberá incluir igualmente, la creación de un fondo para la Conservación Marina. Aunado a lo anterior, se fortalecerá la participación del país en iniciativas regionales, como la Iniciativa Regional para el Manejo Integral y Uso Sostenible de los Ecosistemas de Manglares y Corales, de la Convención Ramsar, y la Iniciativa Internacional de Arrecifes Coralinos (ICRI), así como otras para el manejo y conservación de los ecosistemas de manglares y arrecifes. Estas estrategias cumplen con el objetivo de zonificar y proteger áreas críticas para la reproducción y supervivencia de especies de interés comercial y consolidar las áreas marinas protegidas, según el acuerdo a la meta global Aichi de biodiversidad.

Áreas protegidas

En la Ley 41 General del Ambiente se define área protegida como: "Área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, declarada legalmente, para satisfacer objetivos de conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales" (ANAM 2011, 136). Las áreas protegidas en Panamá se declaran según lo establece el Artículo 66, de la Ley 41 General del Ambiente, mediante distintos instrumentos legales como lo son las leyes, los decretos, las resoluciones o los acuerdos municipales. Las áreas protegidas son espacios creados por la sociedad en su conjunto, articulando esfuerzos que garanticen la

vida animal y vegetal en condiciones de bienestar; es decir, la conservación de la biodiversidad, así como el mantenimiento de los procesos ecológicos necesarios para la preservación y el desarrollo del ser humano. El 32.6% del territorio nacional se encuentra dentro de áreas protegidas, donde se promueve la participación ciudadana en la planificación y manejo, se fortalece la capacidad de los recursos humanos y de infraestructura para la provisión de servicios, se desarrollan e implementan los planes de manejo en aquellas áreas que no cuentan con este instrumento de gestión.

Para ello, por un lado, se priorizaron acciones de protección de los manglares, las áreas de reserva forestal y los parques naturales; por el otro, se inicia el programa de titulación de tierras (MiAMBIENTE 2016, 2). No obstante, desde el año 2004, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) orientó sus acciones hacia la autonomía institucional, la descentralización y la autogestión. La ejecución de los planes de manejo y el establecimiento de normas, mecanismos e incentivos claros para la incorporación efectiva de las comunidades, organismos no gubernamentales, centros de educación e investigación y empresa privada en las actividades de valoración y manejo que contribuyeron al fortalecimiento del SINAP (UNDAF 2016, 4-5). De allí el incremento en acciones de protección (ver cuadro de algunos indicadores sobre protección ambiental).

Entre las acciones sustantivas que en el corto plazo deben desarrollarse en materia de protección se encuentran impulsar la implementación del manejo compartido de áreas protegidas con grupos comunitarios organizados; elaborar el plan de concesión de servicios y de administración en las áreas protegidas, contemplado en la Ley General de Ambiente; fortalecer la gestión y conservación activa de las áreas protegidas través de la educación ambiental, los programas de inversiones ambientales, negocios comunitarios ambientales, ecoturismo de bajo impacto, voluntariado y otras actividades; institucionalizar el concepto y la gestión de corredores biológicos en el Ministerio de Ambiente; realizar el análisis de necesidades financieras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

De igual manera, el país debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que el Fondo de Vida Silvestre y el Fondo Coiba puedan ser utilizados de manera efectiva y oportuna para atender las necesidades de las áreas protegidas, con sistemas de rendición de cuentas, con participación ciudadana; recapitalizar el Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDECO), a fin de mejorar los ingresos disponibles para lograr la operación óptima del SINAP; promover en el sector empresarial una mayor participación en las gestiones del desarrollo y puesta en valor de las áreas protegidas, utilizando el enfoque de la responsabilidad social corporativa como mecanismo para la canalización de recursos técnicos, económicos y promocionales para el fortalecimiento del SINAP; profesionalizar el cargo de guardaparques; y establecer una estrategia nacional de uso y aprovechamiento.

La Agenda Ambiental 2014-2019 enfatiza el manejo compartido de áreas protegidas con grupos comunitarios organizados, en la gestión de las áreas protegidas, marinas y terrestres y que se fortalezca la gestión y conservación activa de las áreas protegidas través de la educación ambiental, los programas de inversiones ambientales, negocios comunitarios ambientales, ecoturismo de bajo impacto, voluntariado y otras actividades, que se institucionalice el concepto y la gestión de corredores biológicos.

Cuadro #18

Algunos indicadores sobre protección ambiental. Años 2004-2012

INDICADORES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Áreas terrestres protegidas / Cociente entre la superficie de áreas terrestres protegidas y la superficie terrestre total del país (porcentaje).	27.8	28.0	28.2	29.1	32.2	35.3	35.3	35.3	-
Cobertura forestal / Relación entre la superficie cubierta por bosques y la superficie total del país (porcentaje).	44.5	44.4	44.2	44.0	43.9	43.7	43.6	-	-
Proporción de plantaciones forestales / Relación entre la superficie de plantaciones forestales y la superficie forestal total (porcentaje de la superficie forestal total).	-	1.9	-	-	-	-	2.4	-	-
Producción forestal total / Volumen total de producción forestal que se genera por la explotación, mantenimiento, reforestación y tala de árboles (miles de metros cúbicos).	2,561	2,595	2,568	2,537	2,495	2,470	2,464	-	-

Fuente: CEPAL, Banco Mundial, INEC PANAMÁ, FAO, Naciones Unidas, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (-) Cifras no disponibles.

Sin embargo, en ese escenario, la sostenibilidad ambiental, como una oportunidad para la inversión generó un proceso de fortalecimiento institucional de la administración forestal, reorganización del subsector con la participación del Estado y la sociedad civil, incremento del área reforestada, incorporación de tierras semiabandonadas y subutilizadas, y promoción del manejo sostenible. Es decir, se promueve la compatibilización y articulación de la política forestal con el desarrollo nacional, procurando que los recursos forestales y su manejo sostenible mejoren su contribución relativa al proceso de desarrollo socioeconómico, considerando que esta contribución favorece principalmente a las zonas rurales tradicionalmente marginadas.

A lo largo de los últimos doce años las acciones orientadas hacia la conservación se han movido sólo en dos direcciones: hacia la preservación de la diversidad biológica y hacia la reforestación. En ambos casos prevalece la noción de cuencas y ecosistemas.

6.3.1.6. Ordenamiento territorial



La política de ordenamiento territorial se desarrolla a través del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda en materia de ordenamiento y desarrollo socio-territorial. Para el desarrollo de tales funciones se reordena el Consejo Nacional de Urbanismo¹⁵, en tanto organismo de promoción del desarrollo urbano y focalización de las inversiones de utilidad pública.

Entre los años 2009 y 2014 se establecen algunos parámetros para el desarrollo urbano y la participación regional. Para ello definen tanto el Plan Maestro para el Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, como el Plan General de Uso del Suelo, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, complementado por el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Atlántica (1997). En ambos casos el objetivo es la planificación urbana según infraestructuras, criterios, normas aplicables de zonificación que deben regir los planes regionales y locales.

Para el periodo 2014-2019, se plantea una política territorial dirigida hacia la regulación, integración y desarrollo socio-territorial con enfoque estratégico y concertación social e institucional. Ello implica optimizar usos, gestión del territorio y sus recursos, infraestructuras y equipamientos productivos y sociales. La organización institucional y la

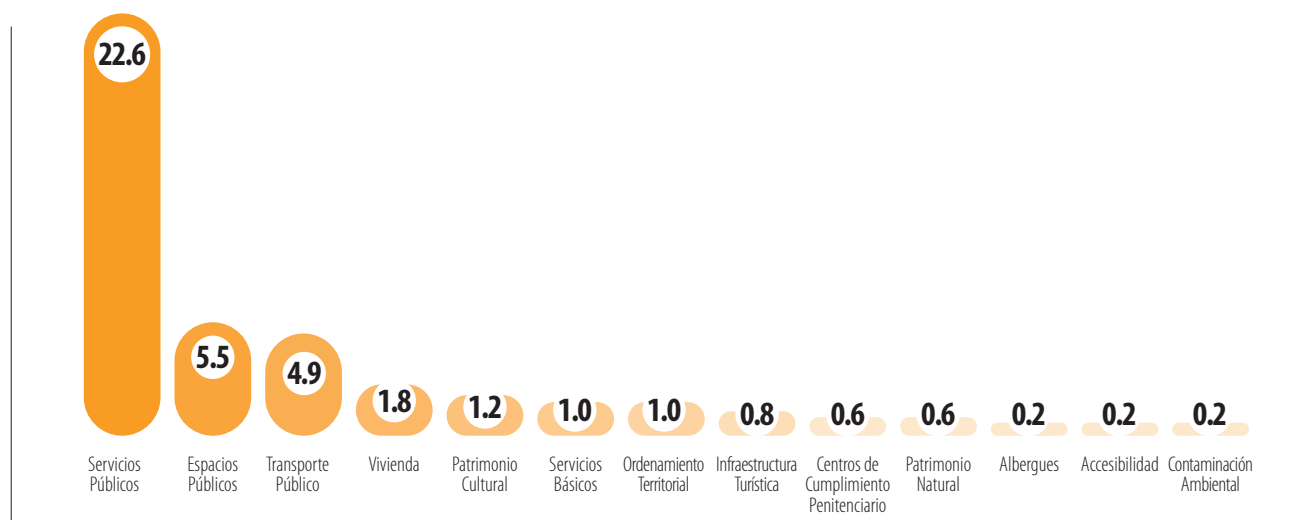
gobernanza del territorio, aseguran la coherencia en la gestión de los sistemas socio-territoriales, que se organizan de forma integrada y compleja. El Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial es el instrumento para la gobernanza del ordenamiento territorial que contribuye a disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial.

Entre los años 2004 y 2016, los énfasis se dieron en los servicios públicos, la disposición de espacios públicos, el transporte público, la vivienda y el patrimonio cultural. En el caso de los asentamientos, el tema central a resolver parece ser la disponibilidad de servicios y espacios públicos. El primero para garantizar la habitabilidad de las viviendas; el segundo para garantizar actividades recreativas para quienes habitan la vivienda. No obstante, de manera prospectiva parece relevante que el ordenamiento territorial sea vinculante con el diseño y aprobación de políticas públicas y proyectos de inversión, con enfoque integral de manejo de cuencas y ecosistemas, tomando en cuenta los efectos del cambio climático asociando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con los derechos de propiedad y el régimen especial de propiedad colectiva propio de las comarcas y territorios indígenas, georeferenciando e inscribiendo las áreas protegidas y el patrimonio forestal del Estado.

¹⁵La Ley No. 9 del 25 de enero de 1973, con la cual se crea el Ministerio de Vivienda, establece la responsabilidad de dirigir la política habitacional y de desarrollo urbano del país. Por lo cual es necesario contar con las herramientas o instrumentos esenciales que orienten la elaboración de estas políticas. Siendo uno de estos instrumentos la información cuantitativa estadística que permita medir el comportamiento de la ejecución de los programas del Ministerio de Vivienda, Decreto Ejecutivo N° 22 de 16 de mayo de 2007, por el cual se reorganiza el Consejo Nacional de Urbanismo, creado mediante decreto ejecutivo 44 de 25 de junio de 1999, Gaceta Oficial 25795, de 21 de mayo de 2007.

Gráfico #16

Asentamientos o ciudades



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

6.3.1.7. Conservación de océanos, mares y recursos marinos



Panamá cuenta con una política de protección de los ecosistemas marinos-costeros que regula la pesca, la agricultura y las actividades conexas. Los ecosistemas marinos-costeros incluyen manglares, estuarios, litoral arenoso, fangoso y pantanoso, así como pastos marinos y arrecifes coralinos. De allí que la política de protección defina los métodos adecuados para que se aseguren la conservación, producción, renovación y permanencia de los ecosistemas marinos-costeros para el beneficio de las actuales y futuras generaciones.

Para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas marinos-costeros y lograr una distribución equitativa de sus beneficios, es necesario regular su uso, a través de enfoques integrales que combinen los puntos de vista

técnico, económico, social y ambiental. Las restricciones a la explotación de los recursos marinos se orientan a generar la sostenibilidad de las especies a través del tiempo, además de contribuir a la recuperación del ecosistema marino-costero.

Entre los años 2004 y 2016 la conservación de océanos, mares y recursos marinos se orientó hacia la reducción de la sobreexplotación de especies, la protección de los humedales y arrecifes coralinos, la regulación del uso de agroquímicos, entre otras acciones relevantes. Durante este período las acciones relevantes tienen relación con la política de humedales, conservación de océanos y pesca sostenible.



6.3.2. Estrategias

ESTRATEGIA. Recursos Hídricos y Gestión Integrada de Cuencas. La disponibilidad de agua es un tema central ante el cambio climático. La gestión sostenible del agua, la infraestructura y el acceso a un suministro seguro, fiable y asequible de agua y servicios de saneamiento adecuados mejoran el nivel de vida, expanden las economías locales y promueven una mayor inclusión social. Los efectos del cambio climático afectan su disponibilidad y en gran medida su calidad. La calidad del agua, cobertura, recolección, tratamiento y disposición de las aguas residuales, inciden directamente en la calidad de vida de las personas, respalda el crecimiento económico inclusivo y asegura la integridad de nuestro ambiente. La disponibilidad del agua debe abordarse como un tema social de primer orden y su uso eficiente en todos los sectores, para asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.

Efecto: Panamá universaliza los servicios de suministros de agua potable y saneamiento básico para garantizar su uso en todas sus modalidades, según áreas y regiones, protegiendo, restaurando, recuperando y/o remediando cuencas en estado crítico por pérdida de cobertura boscosa o por contaminación, así como ecosistemas vulnerables.

Objetivo: Garantizar la disponibilidad de agua potable de calidad y saneamiento básico a toda la población, según áreas geográficas, estableciendo nuevos e innovadores mecanismos de gestión integrada de cuencas con enfoque ecosistémico, así como innovadores mecanismos financieros para el manejo y protección de las cuencas.

Acciones relevantes

Énfasis: Ampliar la cobertura y el acceso a servicios de suministro de agua potable, mediante la gestión integral de las cuencas hidrográficas.

Supuesto: Que todas las viviendas tengan acceso a agua potable 24 horas al día, derivada de cuencas manejadas adecuadamente.

Riesgo: La disminución del agua de las fuentes naturales por afectación de los ecosistemas que reducen o pierden su capacidad de brindar los bienes y servicios ambientales.

Énfasis: Universalizar el acceso a servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón.

Supuesto: Que las viviendas cuenten con saneamiento básico.

Riesgo: La disminución del agua de las fuentes naturales por afectación de los ecosistemas que reducen o pierden su capacidad de brindar los bienes y servicios ambientales.

ESTRATEGIA. Energía asequible, fiable y sostenible. La energía limpia y carbono neutral es uno de los retos más importantes de la política ambiental. De hecho, las restricciones en materia de combustibles fósiles cada día más condicionan la necesidad de establecer una política y medidas dirigidas hacia el fomento y desarrollo de las instancias que promueven el uso de energía limpia.

Efecto: Panamá universaliza los servicios de electricidad, con una matriz energética diversificada basada en energía limpia y cero carbono.

Objetivo: Desarrollar una plataforma de servicios de energía asequible, fiable y sostenible que integra el enfoque de manejo de cuencas y de caudal ambiental en la producción de energía hidroeléctrica, para alcanzar un uso balanceado entre conservación de los ecosistemas y los diferentes usuarios de las cuencas.

Acciones relevantes

Énfasis: Extender la red de suministro y acceso a servicios de electricidad.

Supuesto: Mejorar y ampliar las redes de distribución de electricidad.

Riesgo: El aumento del precio del servicio de electricidad y la pérdida de la capacidad de las cuencas para continuar brindando el servicio ambiental de energía.

ESTRATEGIA. Producción sostenible y más limpia. La producción más limpia no puede ser una estrategia aislada en el marco del desarrollo nacional. Su implementación debe ser soportada mediante un sistema de gestión ambiental aplicado de manera simultánea a procesos productivos, conservación de materias primas, energía, eliminación de productos tóxicos y la reducción de la cantidad y toxicidad de todas las emisiones contaminantes y los desechos, productos relacionados con la reducción de los impactos negativos que acompañan el ciclo de vida del producto, desde la extracción de materias primas hasta su disposición final, desde servicios orientados hacia la incorporación de la dimensión ambiental, hasta el diseño y la prestación de los servicios. En síntesis, la producción limpia viene a ser una alternativa ante los problemas ambientales y de condiciones de trabajo, en tanto define un estándar para las formas de desarrollo económico e industrial en el país.

Efecto: Panamá desarrolla un sistema de gestión ambiental para la producción sostenible y más limpia.

Objetivo: Establecer un sistema de gestión ambiental de producción sostenible aplicado a todos los sectores incluyendo turismo, agricultura, forestal, pesquero y todos los sectores económicos productivos del país.

Acciones relevantes

Énfasis: Garantizar una producción sostenible y limpia reduciendo los impactos negativos en el ambiente e incluyendo entre otros, un plan nacional de manejo integral de desechos sólidos y la adopción de una política de seguridad alimentaria.

Supuesto: Crear e instaurar un sistema de gestión ambiental para la producción sostenible y la producción más limpia.

Riesgo: Ausencia de protocolos ambientales para la producción sostenible y limpia.

ESTRATEGIA. Cambio climático y sus efectos. El cambio climático es un fenómeno que afecta al planeta, por lo cual requiere cumplir con los compromisos internacionales vinculados con la protección del ambiente a través del conocimiento de los impactos y el desarrollo de estrategias para la protección de los ecosistemas y las áreas protegidas, para disminuir la vulnerabilidad y mejorar la capacidad adaptativa de las poblaciones y/o regiones.

Efecto: Panamá aplica con efectividad medidas de adaptación y las estrategias para la reducción de los efectos ambientales, sociales y económicos del cambio climático.

Objetivo: Reducir el impacto ambiental, económico y social del cambio climático en la vida cotidiana de las poblaciones según sus cuencas, regiones y ecosistemas.

Acciones relevantes

Énfasis: Establecer estrategias y protocolos de adaptación y reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local.

Supuesto: Hacer alianzas nacionalmente y con otros países para reducir los riesgos por desastre, incorporando herramientas creadas para ciudades resilientes.

Riesgo: La falta de coordinación de las diferentes entidades.

Énfasis: Disminuir el número de muertes, personas desaparecidas y afectados por desastres por cada 100.000 personas aumentando la información sobre protección civil.

Supuesto: Establecer alianzas con otros países para transferir conocimientos sobre el desarrollo e implementación de los Protocolos para Riesgos y Desastres, y apoyar a municipalidades y comunidades para establecer medidas de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastre y respuesta, que incluyan el enfoque de infraestructura natural y estrategias de adaptación basada en ecosistemas y comunidades.

Riesgo: La falta de coordinación de las diferentes entidades.

ESTRATEGIA. Ecosistemas terrestres y biodiversidad. Dada la importancia en los problemas ecológicos y de biodiversidad, se hace necesario ampliar la protección de ecosistemas y su biodiversidad a corto plazo, para evitar su degradación y pérdida. Debe fomentarse la cultura ambiental, a nivel nacional, dentro de las áreas protegidas y promover el uso sostenible de los recursos existentes. Las instituciones se deben articular, evitando la duplicidad de funciones en la aplicación de las políticas, garantizando el cumplimiento de los convenios y acuerdos ambientales internacionales; así como las políticas ambientales, biodiversidad y cambio climático, entre otras, enmarcadas en los planes y programas que se puedan desarrollar a nivel de país y con mecanismos de financiamiento que provean los recursos necesarios para su conservación y manejo.

Efecto: Panamá avanza en la aplicación de protocolos y estrategias para la conservación integral y sostenible de la biodiversidad.

Objetivo: Desarrollar acciones de manejo integral de cuencas y de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, con la participación ciudadana de las áreas y regiones del país donde existan áreas protegidas y/o ecosistemas críticos, vulnerables, sub-representados o prioritarios.

Acciones relevantes

Énfasis: Aumentar las áreas protegidas con alta diversidad biológica terrestre, acuática y marina.

Supuesto: Desarrollo de programas para proteger los ecosistemas y especies, de agua dulce y marina.

Riesgo: Fenómenos climáticos y antropogénicos que disminuyen el caudal de las fuentes de agua dulce, afectan ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos.

Énfasis: Incrementar el número de áreas reforestadas y restauradas según cuencas y ecosistemas.

Supuesto: Programas y campañas para garantizar la conservación de las áreas protegidas y el uso sostenible de cuencas y ecosistemas.

Riesgo: La deforestación indiscriminada, la pérdida de biodiversidad y de las características ecológicas de los ecosistemas.

Énfasis: Aumentar la asistencia oficial para el gasto público en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas.

Supuesto: Desarrollar programas de asistencia para la conservación de la diversidad biológica y uso sostenible de los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas.

Riesgo: Falta de transparencia y presiones antropogénicas en los ecosistemas.

ESTRATEGIA. Ordenamiento territorial. La organización y gestión de los sistemas socio-territoriales facilita la organización, uso, gestión del territorio y sus recursos, en tanto articula la vocación de los suelos (uso adecuado) y las principales actividades productivas, comerciales y públicas, según zonas y regiones del país. El ordenamiento territorial planificado y sostenible disminuye las asimetrías en la medida que genera equidad en los usos de suelo y mitiga y/o elimina los procesos de deterioro ambiental y conflictividad por la propiedad sobre la tierra.

Efecto: Panamá aplica con efectividad las estrategias para el ordenamiento territorial planificado y sostenible.

Objetivo: Fomentar el ordenamiento territorial planificado y sostenible según áreas, regiones, provincia y comarcas del país.

Acciones relevantes

Énfasis: Aumentar las áreas, regiones, provincias y comarcas del país que impulsan estrategias para el ordenamiento territorial planificado y sostenible.

Supuesto: Existe una estructura de participación directa en la planificación y la gestión del ordenamiento territorial que opera regular y democráticamente.

Riesgo: Carencia de una estructura de participación directa en la planificación y la gestión del ordenamiento territorial que opera regular y democráticamente.

ESTRATEGIA. Conservación de océanos, mares y recursos marinos. La conservación de los océanos es un reto en el país en materia de manejo del recurso. Panamá ha realizado avances en cuanto a la atención y mitigación de la basura y el calentamiento de los océanos. También ha promovido esquemas de pesca responsable que requieren difundirse y evaluarse.

Efecto: Panamá avanza en la aplicación de protocolos y estrategias para la conservación integral y sostenible de los recursos costeros y marinos.

Objetivo: Garantizar la conservación de los recursos costeros y marinos mediante la aplicación de las normas y acuerdos internacionales sobre la materia.

Acciones relevantes

Énfasis: Reducir la contaminación marina controlando sus fuentes terrestres de procedencia.

Supuesto: Medidas y campaña para eliminar el uso y disminuir desechos plásticos en las áreas costeras y marinas y controlar los desechos altamente nocivos para los ecosistemas marino-costeros.

Riesgo: Poca sensibilización de la sociedad sobre reducción de desechos, reutilización y reciclaje.

Énfasis: Aumentar el presupuesto total asignado a la investigación en el campo de la tecnología, uso sostenible y manejo costero y marino.

Supuesto: Crear capacidad instalada y asociación entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil en el país para hacer investigaciones y realizar un manejo integrado costero y marino.

Riesgo: No tomar en cuenta los resultados y las recomendaciones de las investigaciones marinas en el diseño de políticas públicas, y acciones de planificación, manejo y aprovechamiento.

Énfasis: Disminuir la pesca ilegal, no regulada y no reglamentada; y manejar integralmente la pesca industrial y artesanal teniendo en cuenta la capacidad de los ecosistemas y las especies.

Supuesto: Aplicar las normas a nivel nacional a través del incremento en el esfuerzo de vigilancia, control y fiscalización para preservar las diferentes especies.

Riesgo: Persistencia de la pesca ilegal, no reglamentada y no regulada e incapacidad institucional para aplicar la normativa nacional, vigilar, controlar y fiscalizar, garantizando la viabilidad de las especies.



6.4. Eje Estratégico | Democracia, institucionalidad y gobernanza

6.4.1. Contexto y políticas

El Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH) Panamá (2006) define la institucionalidad como un sistema de reglas formales y no formales, que caracterizan la interacción entre las personas mediante diversos incentivos y restricciones decisivas para el desarrollo económico, social y político que alcance una nación en aras de ampliar las oportunidades y las opciones de las actuales y futuras generaciones. Es decir, la institucionalidad opera como un sistema cuyas partes interactúan y se afectan mutuamente en lo relativo a su organización, funcionamiento y resultados.

De allí que las condiciones sociohistóricas y los acuerdos institucionales establezcan mecanismos para distribuir el poder, definir la capacidad de influir y tomar decisiones. Por ello, cualquier proceso de cambio institucional,

centrado en el incremento de la equidad y el desarrollo, requiere que funcionen las normas y que el Estado vele por el bien común, controlando las inequidades y asimetrías. Entre ellas se encuentran: representatividad (reformas electorales); profundización de la democracia (participación ciudadana); y gestión pública (servicio civil por mérito y descentralización).

Para alcanzar el equilibrio mediante mecanismos institucionales es necesario fortalecer los cambios y la modernización de la justicia, implantar la transparencia y rendición de cuentas en todo el aparato estatal y establecer criterios precisos para la asignación de recursos y la evaluación de la gestión.

6.4.1.1 Gestión pública basada en resultados

Las instituciones definen las formas de organización de las sociedades. Las instituciones en un sentido amplio son "las reglas del juego, formales y no formales, que caracterizan la interacción entre las personas en la sociedad mediante diversos incentivos y restricciones, las cuales son decisivas para el nivel de desarrollo económico, social y político que alcance una nación en aras de ampliar las oportunidades y las opciones de las actuales y futuras generaciones" (INDH Panamá 2006). Es decir, las instituciones delimitan los mecanismos e instrumentos con los cuales el Estado desarrolla sus principales acciones.

En los últimos años, en el caso de Panamá, existe consenso en que el proceso de cambios institucionales que permiten reorganizar el entramado de lo público son más que necesarios. Actualmente existe la posibilidad de contar con los recursos necesarios para alcanzar el pleno desarrollo humano de sus ciudadanos; pero, al mismo tiempo, hay necesidad de reformar y aún de derrumbar viejas instituciones para dar paso a las nuevas que se necesitarán para poder aprovechar las oportunidades. La disyuntiva es cambiar para alcanzar el desarrollo para todos y todas.

La fragilidad institucional del país, sin lugar a dudas, reduce la capacidad de la política pública para cerrar de forma efectiva las brechas y privaciones que persisten. Por ello, en el corto plazo cabe redefinir el papel que juegan las instituciones formales e informales en el desarrollo del país, identificando las líneas y rutas estratégicas para la construcción de instituciones que favorezcan compromisos entre actores claves (Gobierno, sociedad civil y sector privado) y fomenten el trabajo colaborativo en la búsqueda de esa nueva institucionalidad orientada hacia el desarrollo humano sostenible (INDH Panamá 2006).

El cambio institucional que implica poner al Estado en condiciones de conducir el proceso de cambio es una condición previa para acometer un proceso sistemático de desarrollo y fortalecimiento que aumente la capacidad de administrar y de gestionar procesos de reforma y modernización, dirigidos hacia la instauración de un contrato social de inclusión que sea cónsono con los objetivos del desarrollo humano sostenible. Para consolidar la institucionalidad del país es necesario cambiar la forma como se consolidan las instituciones y responder la pregunta sobre qué tipo de bienestar requiere el país. Hacia esa dirección apuntan las transformaciones que el país demanda.

6.4.1.2. Justicia

La reforma al sector justicia es casi siempre una iniciativa institucional. Durante la última década se han realizado esfuerzos sustantivos para alcanzar independencia, accesibilidad, eficiencia y transparencia en el sistema de justicia. En el sistema democrático, la administración de justicia fortalece el sistema de garantías, controla al poder político, resuelve los conflictos de la colectividad y garantiza la seguridad jurídica. De allí que la reforma del sector justicia implique cambios integrales tanto en la justicia penal, como en la política criminal. De igual manera, supone una medición constante del desempeño, la rendición de cuentas y transparencia del sistema de justicia.

Las iniciativas para alcanzar tales objetivos provienen de distintos ámbitos sociales, políticos e institucionales. En todos los casos, el objetivo es transformar el sistema de justicia mediante una reforma, tanto en su administración, como en su organización y funcionamiento. No obstante, se han alcanzado logros importantes. Quizás el más relevante sea la Comisión de Estado por la Justicia, integrada por los tres Órganos del Estado, la Procuraduría General de la Nación y de la Administración, la Defensoría del Pueblo, el Colegio de Abogados y la Alianza Ciudadana Pro Justicia (ME/CND, 100-101).

Los integrantes del Pacto de Estado por la Justicia, en su momento, reconocieron la urgencia de la tarea, que conllevaba dirigir los mejores esfuerzos y recursos a una reforma que incluyera: a) cambios en la estructura de organización del sistema de justicia; b) llevar transparencia en los procesos

de selección de los magistrados y procuradores; c) profesionalizar los servidores judiciales, mediante el establecimiento de la carrera judicial; d) establecer un sistema de rendición de cuentas y evaluación de desempeño; e) fortalecer la ética judicial; f) lograr la simplificación de los procesos judiciales. La pretensión de tan importante reforma tenía como objetivo alcanzar un "Sistema de Administración de Justicia transparente, independiente y eficiente, con funcionarios judiciales idóneos e imparciales que rindan cuenta de su gestión, mediante una evaluación eficaz que permita identificar que se cumple con el debido proceso legal, sin excesivo formalismo, y con las garantías del Estado de Derecho, mediante una tutela judicial efectiva, expedita e igualitaria que transmita confianza ciudadana en la Justicia" (ME/CND, 100-101).

Entre los cambios más sustantivos que se plantearon sobre el sistema de justicia se encuentra, en primer lugar, el método para designar los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la carrera judicial; la creación del Tribunal y Fiscalía de Cuentas para realizar las investigaciones relativas a las lesiones patrimoniales; el fortalecimiento de la seguridad jurídica. En segundo lugar, la creación de las fiscalías ambientales y el aseguramiento del cumplimiento de las disposiciones constitucionales. Durante ese período se realizaron acciones puntuales en el proceso de modernización del sistema de justicia. En tercer lugar, la justicia administrativa de policía, a través de la creación de los jueces de paz, como funcionarios judiciales que reemplazan a los corregidores. Con ello se transforma el contacto y referencia del ciudadano con la justicia, en tanto profesionaliza el proceso y lo transparenta.

6.4.1.3. Corrupción

En la última década, entre el año 2004 y el año 2014, se han incrementado las acciones ciudadanas y gubernamentales sobre corrupción, en tanto se considera un problema de trascendencia pública. El Índice de Percepción de la

Corrupción de Transparencia Internacional (TI), la Convención Interamericana contra la Corrupción, y otras disposiciones legales establecidas por el país, aunque son poco conocidas por la ciudadanía han marcado la definición de

políticas y acciones relevantes. No obstante, entre 2004 y 2016, las acciones ciudadanas y gubernamentales, no sólo se perciben de modo distinto, sino que también cuentan con énfasis distintos y abordajes también diferenciados.

Sin embargo, en el proceso de fortalecer los mecanismos de transparencia y de responsabilidades, se desarrolló la institucionalidad pública desde la perspectiva del acceso a la información, rendición de cuentas, difusión de las disposiciones legales, entre otros.

Entre las acciones relevantes están, por un lado, en los mecanismos de transparencia, que incluyó la creación del Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción, el Tribunal y las Fiscalías de Cuentas, la implementación de la carrera administrativa y la política de licitaciones. Por otro lado, se fortaleció la disposición de información sobre funcionarios, gestión pública, licitaciones de obras públicas y disponibilidad de la información. Durante ese período se generalizó la transparencia en el sector público.

Durante los años 2009 y 2014 se plantearon acciones sobre el fomento de la transparencia y el fortalecimiento de la efectividad de las acciones administrativas sobre corrupción. En el primer caso, las acciones se orientaron hacia la disposición de información sobre la gestión pública según cargos y funciones. En el segundo caso, se promovió la efectividad en las acciones de investigación en los casos denunciados. En ese período se fortalecieron también las acciones de responsabilidad profesional en los organismos de seguridad pública.

Entre los años 2014-2019 se propuso desarrollar acciones para adecuar las disposiciones legales sobre prescripción de delitos de corrupción, mejorar el sistema de contratación pública y disminuir el uso de recursos públicos para actividades proselitistas. El cambio en las disposiciones de contrataciones públicas busca combinar la transparencia con la libre competencia en todo el proceso.

6.4.1.4. Seguridad ciudadana, violencia y delincuencia

El incremento de los crímenes, la aparición de nuevas formas de delincuencia, el fortalecimiento de determinados actores violentos, la inseguridad en las calles o la impunidad, han acrecentado la inconformidad social hasta el punto de que el tema de la seguridad, es uno de los asuntos fundamentales de la agenda pública y además un motivo permanente de inconformidad, presión e inclusive protestas de la gente. La inconformidad se manifiesta en las encuestas, en las opiniones que se vierten en los medios de comunicación, como también en los foros y debates públicos más variados que se realizan a lo largo y ancho del país; lo que muestra la otra cara de la moneda; es decir, la fragilidad de las instituciones, que son los soportes y resortes de la democracia panameña.

Sin embargo, a lo largo del período 2004-2016 se muestra otra realidad. Las principales acciones propuestas se dirigen hacia los mecanismos de gobernabilidad de la política en ese sector. La gobernanza, la transparencia, la participación ciudadana y la reforma del Estado constituyen una matriz que lejos de establecer criterios operativos de la política, define su dinámica más institucional.

Gráfico #17 | Sociedades pacíficas



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

No obstante, la inseguridad humana y ciudadana varió su forma y contenido. Lo mismo sucedió con la violencia juvenil y doméstica. El incremento de los índices de violencia juvenil y doméstica en la región suponen que cada vez, con mayor rigor científico, operacional y funcional se generen respuestas que garanticen su seguridad, el respeto al Estado de Derecho, así como al patrimonio particular, familiar y colectivo, como aspectos que la sociedad percibe como fundamentales para el bienestar de todos.

La evolución cuantitativa y cualitativa de la delincuencia muestra un desequilibrio muy significativo al contrastarla con el crecimiento estructural y administrativo de las instancias llamadas a encarar estos flagelos. La realidad ha generado una lucha desigual, con desventaja para las labores tradicionales de investigación, prevención y atención de los hechos delictivos.

No obstante, en el caso de Panamá, la seguridad ciudadana es una preocupación real que comparte por un lado la ciudadanía, por el otro el Estado y los partidos políticos. Esto se debe, sin duda alguna, al hecho de que el problema de la seguridad ciudadana, de la violencia juvenil y doméstica tiene orígenes estructurales, institucionales y situacionales. No obstante, aun cuando existe cierto consenso en el quehacer no existe ese mismo consenso en lo relativo al origen de los problemas de seguridad. Por ello, las acciones institucionales y en especial las acciones de los ciudadanos cuando las hay, se

mueven entre el origen y el desenlace de la violencia y el delito. Es decir, se concentra en la forma como aparece el fenómeno y no en el conocimiento, identificación y atención de aquellos factores que desencadenan las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad ciudadana.

Ese abordaje de los problemas de seguridad y de violencia juvenil y doméstica se debe entre otros, al hecho de que los problemas asociados a la seguridad ciudadana recientemente comienzan a tratarse como problema científico. Sólo hace una década se reconoce que la seguridad ciudadana en combinación con la violencia juvenil y doméstica no es un problema inventado ni fuera de la realidad cotidiana de los estados y los ciudadanos.

Entre los años 2004 y 2009 se retomaron los fundamentos de la política de seguridad integral, vinculados a la gestión y efectividad de las acciones reactivas y preventivas. Igualmente, se desarrollaron programas para fortalecer los mecanismos de reacción rápida, con relación a la seguridad ciudadana. Entre las medidas directas que se establecieron en materia de seguridad pública se encuentran el control de los permisos para portar armas y disponibilidad de información sobre la operación de las agencias de seguridad. Además, se impulsó la modernización de los organismos de seguridad en materia de equipos y capacidad para la investigación, prevención y persecución de la delincuencia.

Cuadro #19

Delitos contra la vida y la integridad personal en Panamá. Años 1995-2010

AÑO	HOMICIDIO	INTENTO DE HOMICIDIO	LESIONES PERSONALES	HERIDOS CON ARMAS DE FUEGO
TOTAL	7,777	217	19,416	21,331
1995	377	-	551	1,228
2000	299	16	576	1,201
2005	364	17	3,110	-
2010	759	32	1,723	1,785

Fuente: Policía Nacional y División de Análisis, Estadísticas y Difusión de la D.I.J. (-) Cifras no disponibles.

Posteriormente, en el período 2009 -2014, las acciones se asociaron al desarrollo del sector turismo, por lo cual se crearon en los organismos de seguridad, unidades especiales de vigilancia en los puntos de flujo de pasajeros. Se incrementó la capacidad técnica y profesional de la policía de turismo y se impulsaron programas de seguridad y vigilancia ciudadana.

Para el período 2014-2019 se planteó el desarrollo del programa Barrios Seguros, una acción centrada en la rehabilitación comunitaria. Como complemento se definieron, por un lado, acciones para reglamentar y cumplir las disposiciones sobre armas de fuego, municiones y materiales relacionados. Por el otro, retomar la implementación de la estrategia de seguridad ciudadana y formalizar el sistema y consejo de seguridad ciudadana. Es decir, las acciones más relevantes se concentrarán en la seguridad ciudadana.

6.4.1.5. Discriminación

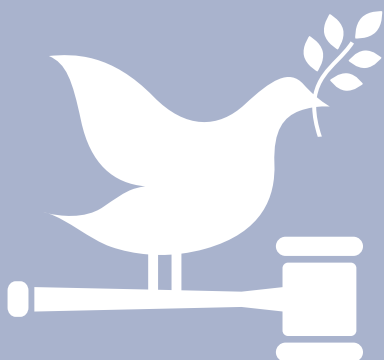
La construcción de una sociedad fundamentada en la diversidad involucra el reconocimiento igualitario de las culturas que subyacen en su composición social. Igualmente implica la disminución de la discriminación. En el caso de Panamá, los derechos fundamentales de los ciudadanos son preservados en la Constitución Política de la República de Panamá. En el artículo 19, de la Constitución Política de la República de Panamá, se establece que no habrá fueros ni privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Panamá también es signataria de distintos convenios y tratados internacionales, relativos a los derechos humanos que garantizan y preservan los derechos de los ciudadanos.

No obstante, según la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, el diálogo y reconocimiento de las culturas implica la presencia e interacción equitativa, además de expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del respeto mutuo (UNESCO 2005).

El diálogo y reconocimiento tiene como punto de contacto, por un lado, lo que debe ser preservado; por el otro, lo que debe ser compartido (UNESCO 2005). Es decir, se respetan las particularidades e individualidades, y se garantiza su expresión en las políticas públicas. Tanto en su forma declarativa, como en su proceso operativo (UNESCO 2005). En cada caso, diversidad y diferencia, serán parte de un proceso dinámico de intercambios e interacción, donde el diseño integral de la política pública atiende a la comprensión del imaginario sociocultural y sus expresiones en el desarrollo humano sostenible geográfico y demográfico.

Cabe señalar que el diálogo entre culturas y sus formas de expresión tienen actualmente en el país diversos alcances, grados de desarrollo, formas de expansión y sostenibilidad. A cada proceso y forma de evolución le corresponden énfasis, acentos y contextos. Los factores culturales, sociales y geográficos se transforman cada vez más en condicionantes y determinantes de este proceso de conformación de una sociedad cada vez más centrada en la diversidad que todavía no se expresa claramente en la política pública.

En el período 2004 -2009 se centran únicamente en el cumplimiento de la ley de igualdad de oportunidades. Dicha ley abre un proceso de equiparación sistemática en torno a las políticas públicas. Otro esfuerzo significativo contra la discriminación se realiza con la institucionalización de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS). Posteriormente, durante los años 2009 y 2014 se revisa la legislación nacional para identificar disposiciones que pueden considerarse discriminatorias y se crea el Viceministerio de Asuntos Indígenas, adscrito al Ministerio de Gobierno. Por último, en el período 2014 -2019 se propone garantizar los derechos de los afrodescendientes acogiendo la propuesta de crear una Secretaría para el desarrollo de políticas y acciones relevantes en materia de inclusión social.





6.4.2. Estrategias

ESTRATEGIA. Instituciones públicas que mejoran la calidad y la eficacia de las políticas públicas y su gestión se orienta a resultados. Con el fin de asegurar el logro de los efectos de los programas y proyectos en el proceso de desarrollo nacional, se hace cada vez más necesario planificar, fijar prioridades claras, focalizar las acciones para un óptimo aprovechamiento de los recursos, promover una adecuada coordinación estratégica y desarrollar capacidades específicas orientadas a la gestión por resultado, de manera que la puesta en marcha de políticas públicas y la asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de la población. Es importante que los sistemas de gestión de estos recursos sean también conducentes al aumento de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. Así se podrá lograr una medición de los efectos reales de la gestión pública sobre las prioridades nacionales y su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Todos estos elementos implican la necesidad de promover un fuerte proceso de mejoramiento de la capacidad de planificación y gestión, en el entendido que el reforzamiento de la capacidad estatal es un requisito indispensable para mejorar la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos en el país.

Efecto: El Estado mejora las capacidades institucionales para la planificación y gestión de la política pública con un enfoque integral y orientado a resultados para avanzar en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Objetivo: Fortalecer las capacidades de planificación, gestión y evaluación de las instituciones públicas para que mejoren su coordinación y seguimiento durante la implementación de las políticas.

Acciones relevantes

Énfasis: El fortalecimiento de las instituciones públicas avanza a través de la incorporación de metodologías de planificación por resultados y el diseño de herramientas de monitoreo y evaluación. Se requiere también la mejora en los mecanismos de coordinación intersectoriales, el desarrollo e integración de sistemas de información, la simplificación de procesos y procedimientos organizacionales y adecuación de reglamentaciones y marcos regulatorios que permitan adecuar el funcionamiento de las instituciones a las necesidades del desarrollo del país.

Supuesto: Las entidades públicas diseñan su planificación por resultados, dan seguimiento y crean sistemas de información.

Riesgo: Gestión pública desarticulada.

ESTRATEGIA. Implementación de la carrera administrativa. Panamá avanza en la implementación de la Ley de Carrera Administrativa de 1994, dentro de la cual se desempeñan los servidores públicos. Esta ley regula los derechos y deberes de los servidores públicos y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre méritos y eficiencia, los procedimientos y normas aplicables. Asimismo, garantiza la administración de recursos humanos del sector público estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración y las oportunidades de promoción. Si bien es cierto existe un sistema de carrera administrativa, a pesar de ello, en la actualidad, no han realizado todos el ingreso y clasificación de puesto de carrera administrativa; a su vez es necesario instalar el sistema de evaluación de desempeño para garantizar la productividad de recurso humano en el Estado. Igualmente se requiere mejorar la formación continua y redefinición del perfil de funcionarios.

Efecto: La administración pública contempla en su totalidad un sistema de carrera administrativa con ingreso, acreditación y evaluación de los puestos de los servidores públicos.

Objetivo: Promover el desarrollo, profesionalización y estabilidad de los servidores públicos a través de la carrera administrativa sin importar los cambios políticos.

Acciones relevantes

Énfasis: Aumento del número de puestos del servicio público que están

acreditados en la carrera administrativa, la mejora de la formación y redefinición del perfil de los servidores públicos.

Supuesto: Implementar el sistema de carrera administrativa que promueve los concursos, acreditaciones y evaluaciones de desempeño de los funcionarios públicos.

Riesgo: Las instituciones públicas cuentan con recurso humano cada quinquenio, sin las capacidades de que mejoren la productividad y continuidad en la administración pública.

ESTRATEGIA. Acceso a la justicia para todos. La reforma integral y estructural del sector justicia implica la rearticulación entre ciudadanía y el Estado, a través de la justicia. La transformación del sector justicia parte de la construcción de consensos y sinergias dirigidas a fortalecer y a dimensionar adecuadamente el papel de la justicia en el proceso de consolidación democrática en Panamá. Pero además de consensos, es necesario definir una ruta a transitar en el proceso de reformas, teniendo en cuenta que la misma tiene dimensiones normativas, formativas, administrativas, inter-institucionales, que deben fundamentarse en acciones en planos políticos, ciudadanos e institucionales. De allí que las dificultades para estructurar una reforma del sector justicia en el país, se deben en gran medida a la falta de consolidación de la Agenda concertada en el marco del Pacto de Estado por la Justicia, en el cual se encuentran integrados todos los sectores sociales que operan e interactúan en dicha área. Es decir, el sector justicia, en tanto pilar de la democracia y eje de la institucionalidad democrática, puede ser sometido a estudio, debate y cuestionamiento, pero ese proceso de diálogo institucional, político o académico no termina materializándose en una agenda de trabajo que permita una reforma rápida efectiva y sobre todo que sea capaz de devolverle la confianza de los asociados a la justicia.

Efecto: Panamá avanza en las reformas de las disposiciones y normas institucionales que fortalezcan y aseguren el acceso a la justicia con equidad.

Objetivo: Fortalecer la justicia expedita, transparente y acorde con la realización democrática y equitativa de los derechos ciudadanos de la población asegurando la convivencia social.

Acciones relevantes

Énfasis: Fomentar el fortalecimiento del sistema de justicia expedita, equitativa, transparente y acorde con la realización de los derechos ciudadanos de la población sin discriminación.

Supuesto: Existe consenso socio-político para impulsar una reforma integral del sistema de justicia.

Riesgo: Falta de presupuesto y disposición política para consolidar un sistema de justicia expedita, transparente y acorde con la realización de los derechos ciudadanos de la población sin discriminación.

Énfasis: Ampliar la cobertura efectiva del Sistema Penal Acusatorio (SPA), en todos los circuitos judiciales del país.

Supuesto: El órgano judicial cuenta con un presupuesto anual para ampliar la cobertura efectiva del Sistema Penal Acusatorio (SPA), en todos los circuitos judiciales del país.

Riesgo: Falta de presupuesto para implementar los cambios orientados hacia la accesibilidad y equidad de la distribución del servicio de justicia.

Énfasis: Implementar la carrera judicial con equidad, independencia, estabilidad y profesionalismo.

Supuesto: El órgano judicial cuenta con una carrera judicial que promueve la independencia, estabilidad y profesionalismo.

Riesgo: El órgano judicial carece de una carrera judicial estable y profesionalizada que asegure la distribución equitativa y democrática del servicio de justicia.

Énfasis: Fomentar, a través de la justicia comunitaria de paz, métodos de solución de conflictos que promuevan la solución efectiva de las controversias comunitarias y promuevan la convivencia pacífica, que garanticen el acceso democrático de la justicia.

Supuesto: Existe presupuesto, soportes institucionales y recursos humanos para implementar la justicia comunitaria de paz que asegure la distribución equitativa y democrática del servicio de justicia.

Riesgo: Falta de presupuesto, soportes institucionales y recursos humanos que aseguren la implementación de la justicia comunitaria de paz que garanticen la distribución equitativa y democrática del servicio de justicia.

ESTRATEGIA. Impulsar una política de transparencia y rendición de cuentas. La transparencia y la rendición de cuentas son una aspiración legítima de la sociedad panameña. En la última década la transparencia y la rendición de cuentas permitieron el mejoramiento de la gobernanza de la política pública. Sin embargo, aún se requiere fomentar una cultura ciudadana que garantice adecuados canales para sostener la transparencia como una práctica institucional y la rendición de cuentas como un instrumento válido para la gestión pública y la convivencia ciudadana.

Efecto: Panamá avanza en el desarrollo de mecanismos de gobernanza que garantizan la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública nacional, provincial, comarcal.

Objetivo: Fortalecer y desarrollar la cultura de transparencia y rendición de cuentas en las diversas instituciones del Estado.

Acciones relevantes

Énfasis: Desarrollar una plataforma integral de información sobre la gestión pública.

Supuesto: Mejorar los tiempos de respuesta de las consultas ciudadanas sobre la gestión pública.

Riesgo: Establecer mecanismos de gobernanza sin capacidad para interactuar con los ciudadanos, los actores sociopolíticos y los operadores institucionales.

ESTRATEGIA. Seguridad ciudadana integral. Las políticas de seguridad ciudadana deben ser políticas integrales, multidimensionales; inter, intra y transdisciplinarias, así como interoperativas, que con intencionalidad y direccionalidad fomentan la coexistencia pacífica de los ciudadanos. Dichas políticas deben ser también sistémicas y contener en su proceso de desarrollo acciones descentralizadas, coordinadas y articuladas en los espacios locales tomando en cuenta sus propias microdinámicas, con controles internos y formas particulares de gobernanza. La política de seguridad ciudadana para ser integral debe apuntar hacia cuatro dimensiones: la política-institucional, la política-programática, la jurídica (los derechos) y la social (justicia social). Estas dimensiones deben traducirse a su vez en acciones de prevención, disuasión, reacción, represión del crimen, resocialización, rehabilitación e integración social. La efectividad de estas prácticas permitirá, en el corto plazo, un mejor manejo de las acciones en materia de seguridad ciudadana.

Efecto: Panamá avanza en la implementación de una política de seguridad ciudadana integral que fomenta y promueve una sociedad pacífica e inclusiva.

Objetivo: Garantizar la ejecución de acciones integrales, y sostenibles en materia de seguridad ciudadana, que consideren la dimensión institucional, programática y jurídica, así como la justicia social.

Acciones relevantes

Énfasis: Articular las distintas experiencias, estrategias y políticas de seguridad ciudadana desarrolladas que sostenidamente impulsan una sociedad pacífica e inclusiva.

Supuesto: Combinar las buenas prácticas, experiencias, conocimientos y políticas estatales y sociales en materia de seguridad ciudadana en el desarrollo de intervenciones y programas de prevención y rehabilitación.

Riesgo: Promover intervenciones y programas sin capacidad de incorporar las buenas prácticas, lecciones aprendidas e innovaciones existentes en el país en materia de seguridad ciudadana.

ESTRATEGIA. Incrementar la inclusión reduciendo la discriminación. Aunque se avanza significativamente en el fomento de la diversidad subsisten exclusión, marginación y barreras sociales, políticas y culturales que reducen y limitan la inclusión de las poblaciones y comunidades. Los derechos fundamentales de distintos grupos poblacionales aún no son garantizados integralmente.

Efecto: Panamá avanza en la inclusión y la reducción de la discriminación de los diversos grupos poblacionales en el país.

Objetivo: Garantizar integralmente los derechos humanos de todos los grupos poblacionales que coexisten en el país.

Acciones relevantes

Énfasis: Desarrollar acciones afirmativas en las políticas públicas

respectivas, para favorecer la inclusión de diversos grupos poblacionales que coexisten en el país.

Supuesto: Fomentar la socialización de valores culturales de los distintos grupos poblacionales que coexisten en el país fortaleciendo los procesos de inclusión social, participación y desarrollo integral.

Riesgo: Desarrollar políticas públicas centradas en intervenciones que no garanticen los derechos humanos de los diversos grupos de población que coexisten en el país.



6.5. Eje Estratégico | Alianzas estratégicas para el desarrollo

6.5.1. Contexto y políticas

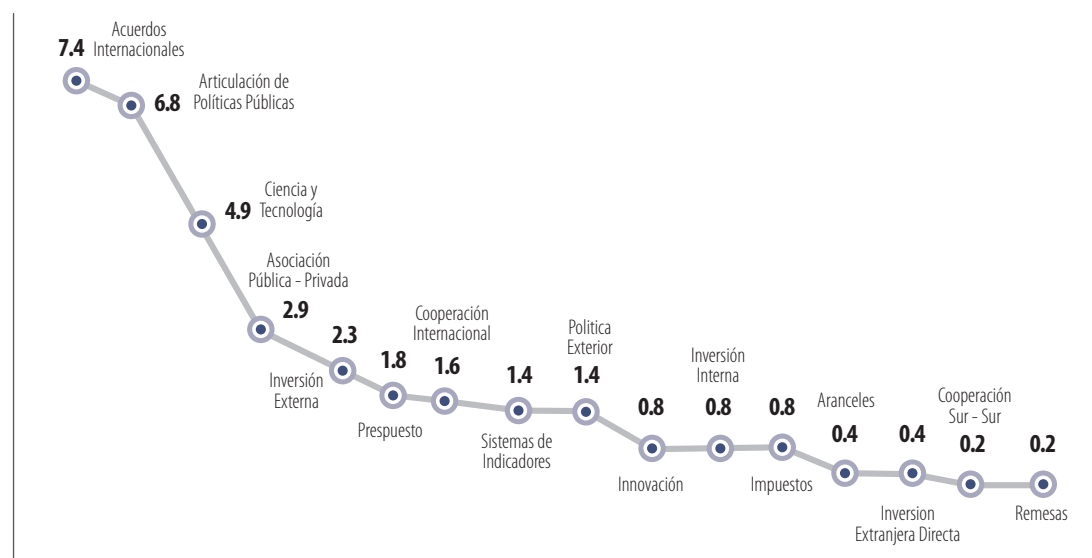
En el marco de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y otros organismos, Panamá ha recibido en orden, apoyo para la erradicación de la pobreza en áreas rurales e indígenas, buscando que el hogar pobre aumente su nivel de ingreso, mejorando la seguridad alimentaria y nutricional, reduciendo la mortalidad materna e infantil, extendiendo los servicios de atención de salud primaria. También ha recibido apoyo para dotar a las comunidades de agua potable y saneamiento básico y controlar la malaria, tuberculosis, VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles.

La Cooperación Internacional ha impulsado la conservación medioambiental, la mitigación de los efectos del cambio climático y la reducción de riesgos de desastres. Además, se ha trabajado en la gobernanza económica democrática, prevención de conflictos y construcción de paz, y desarrollo del sector privado.

En el marco de alianzas, en la última década se registran pocas acciones relevantes. En casi todos los casos se establece, como punto de partida y llegada, la relación universidad-empresa. Para lo cual se generan una serie de incentivos para producir innovaciones.

No obstante, a lo largo de los últimos doce años la Asociación para el Desarrollo se concentró en la firma de acuerdos internacionales y/o su ratificación, la articulación de las políticas públicas, el fomento de la ciencia y la tecnología, la asociación público-privada, la atracción de inversión externa, la identificación de fuentes presupuestales no tributarios y la cooperación internacional.

Gráfico #18 | Alianzas



Fuente: Matriz Comparativa de Políticas Públicas 2004-2016 y ODS.

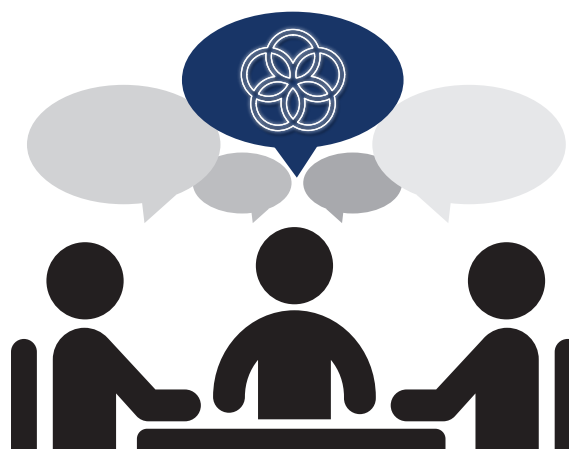
6.5.1.1. Medición de indicadores

Los indicadores permitirán visibilizar el alcance de las metas y el cumplimiento de los objetivos planteados para lograr el desarrollo del país y propiciar salud, educación, nutrición, servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad y empleos de calidad a la población, que le permitan hacer frente a los precios de viviendas y transportes, considerando las diferencias por provincias, áreas urbana, rural e indígena.

Igual sucede en el caso de las alianzas estratégicas: la última década reconoce unas pocas acciones esporádicas en cuanto a indicadores se refiere. Las mismas se orientan hacia la medición y cálculo del trabajo en el hogar y su inclusión en el sistema de cuentas nacionales. Esta actividad era invisible para el sistema de estadísticas nacionales. Otro caso similar ocurre con el caso del turismo y su inclusión en el sistema de cuentas nacionales para contar con un cálculo más preciso sobre su dinámica. Más recientemente se han propuesto mecanismos de medición para el rendimiento de los funcionarios públicos, pero asociado a la forma como se establece la eficiencia en el sector público.

6.5.1.2. Innovación

En Panamá se realizan pocas acciones relacionadas con la innovación. En su mayoría las acciones se concentran en el sector de la educación superior. Y más precisamente en el desarrollo de la institucionalidad para que promueva y fomente la innovación a partir de los centros de enseñanza superior.



6.5.2. Estrategias

ESTRATEGIA. Alianza Estado, sector privado y sociedad civil. Implementación y revitalización de la asociación para el desarrollo sostenible con participación de todos los actores y operadores del área social. La asociación para el desarrollo anima la relación sociedad civil organizada estado-mercado, a partir de la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Con esa asociación se espera sensibilizar y fomentar el cambio en la cultura institucional y la opinión pública sobre los esfuerzos que demanda transformar el país en el mediano plazo. Así que cabe desarrollar una estrategia fundamentada en planes sectoriales, mecanismos entre sectores y las áreas económicas, sociales y ambientales.

Efecto: Panamá avanza en las asociaciones público-privadas para garantizar el desarrollo sostenible.

Objetivo: Potenciar la asociación público-privada como vía para reforzar la implementación de los objetivos meta del desarrollo sostenible en Panamá.

Acciones relevantes

Énfasis: Implementar mecanismos de gobernanza con participación público-privada que mejoran la planificación y evaluación por resultados según objetivos y metas.

Supuesto: Mejorar los niveles de gestión, planificación y evaluación por resultados según objetivos y metas.

Riesgo: Indicadores de desempeño, resultados e impactos desvinculados de los mecanismos de gobernanza con participación público-privada.

ESTRATEGIA. Impulsar una política de asistencia y cooperación para el desarrollo. La cooperación para el desarrollo es una forma de establecer alianzas estratégicas entre países para alcanzar objetivos comunes, asociados al desarrollo. En el marco de la cooperación sur-sur, el país puede lograr interacciones que permitan acelerar procesos e intervenciones en materia de política pública. Desde esa perspectiva son comunes objetivos, metas y logros en la región.

Efecto: Aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (neta y total) y para los países menos adelantados, como proporción del Ingreso Nacional Bruto (INB) de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Objetivo: Alcanzar estándares institucionales que garanticen el aprovechamiento de la asistencia para el desarrollo.

Acciones relevantes

Énfasis: A través de su política exterior Panamá impulsará la ampliación de la cobertura de la asistencia y cooperación para el desarrollo en el cumplimiento de los objetivos y metas de los ODS. Igualmente, como país de nivel medio alto, se impulsará decididamente la cooperación Sur-Sur.

Supuesto: Modernizar la administración de los fondos para asistencia del desarrollo.

Riesgo: Ausencia de estándares para el manejo del financiamiento internacional de objetivos meta vinculados con los ODS.

7. Seguimiento

El proceso de seguimiento es uno de los más complejos que existe en la generación de conocimiento sobre las políticas públicas y más específicamente sobre intervenciones que las componen. Por sus características, se realiza a partir de los objetivos propuestos; es decir, en el mediano plazo, el proceso de evaluación no se puede realizar sin previamente definir su objetivo y unidad de análisis. Por consiguiente, el seguimiento es parte del proceso de incremento de la calidad de la gestión y se observa a partir de resultados y objetivos que direccionan todo el proceso sistemático de intervención. Cualquier gestión eficaz y eficiente involucra procesos sistemáticos de diagnóstico, planificación, ejecución, seguimiento y control de las actividades. Es decir, el monitoreo y la evaluación generan a partir de su inicio, una cultura evaluativa que incorpora como práctica cotidiana, que lejos de buscar la sanción o el control, genera más compromiso por parte de todos los integrantes del sistema.

Durante el seguimiento a los ODM emergieron asimetrías entre los criterios conceptuales, metodologías de cálculo y mecanismos de acopio de la información. Los informes país sobre los ODM muestran ese conjunto de tensiones que requieren revisarse para que el proceso de seguimiento de los ODS sea más sistemático y efectivo. Entre las lecciones aprendidas, buenas prácticas e innovaciones registradas durante el proceso de seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país, al firmar la Declaración del 2000 (ODM), destacan la homologación de metodologías, trazabilidad y periodicidad de los indicadores, en tanto evidencia y registro cuantitativo y cualitativo del cumplimiento de resultados, impactos, logros y progresos.

En el caso de los ODS, su organización como agenda de desarrollo con objetivos, metas e indicadores¹⁶ facilitan el establecimiento de criterios conceptuales y metodológicos para organizar el alineamiento de la información recopilada, así como el tipo y características de las estadísticas necesarias. La matriz de metas e indicadores en su proceso de adecuación al caso de Panamá debe tomar en cuenta el grado de desarrollo metodológico y la disponibilidad general de los datos para agrupar los niveles. En el primer nivel se ubicaría aquellos indicadores que cuentan con una metodología establecida y se dispone de amplios datos. Para el caso de los indicadores ODM, sólo siete de cada diez indicadores establecidos cumplían con ambos criterios; ahora, para los efectos del PEN 2030, se seleccionaron algunos indicadores, tomando en cuenta la accesibilidad a la información necesaria. En el segundo nivel se ubicarían aquellos indicadores para los cuales existe una metodología establecida pero los datos no son fáciles de obtener. Por último, en tercer lugar, se encuentran los indicadores para los cuales no se ha desarrollado todavía una metodología acordada internacionalmente y por consiguiente no existe claridad en sus mecanismos de acopio más efectivos

Tabla #3

Algunos criterios para la definición de indicadores ODS en Panamá

Taxonomía de indicadores	Relación entre líneas base y metas; relación entre impactos, resultados y productos.
Trazabilidad	Producción de la información y metodología de cálculo.
Horizonte temporal	Corto plazo, mediano plazo, largo plazo.
Organismos implicados	Ministerios, secretarías, direcciones, unidades, programas, autoridades nacionales y locales.

¹⁶E/CN.3/2016/2/Rev.1 Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

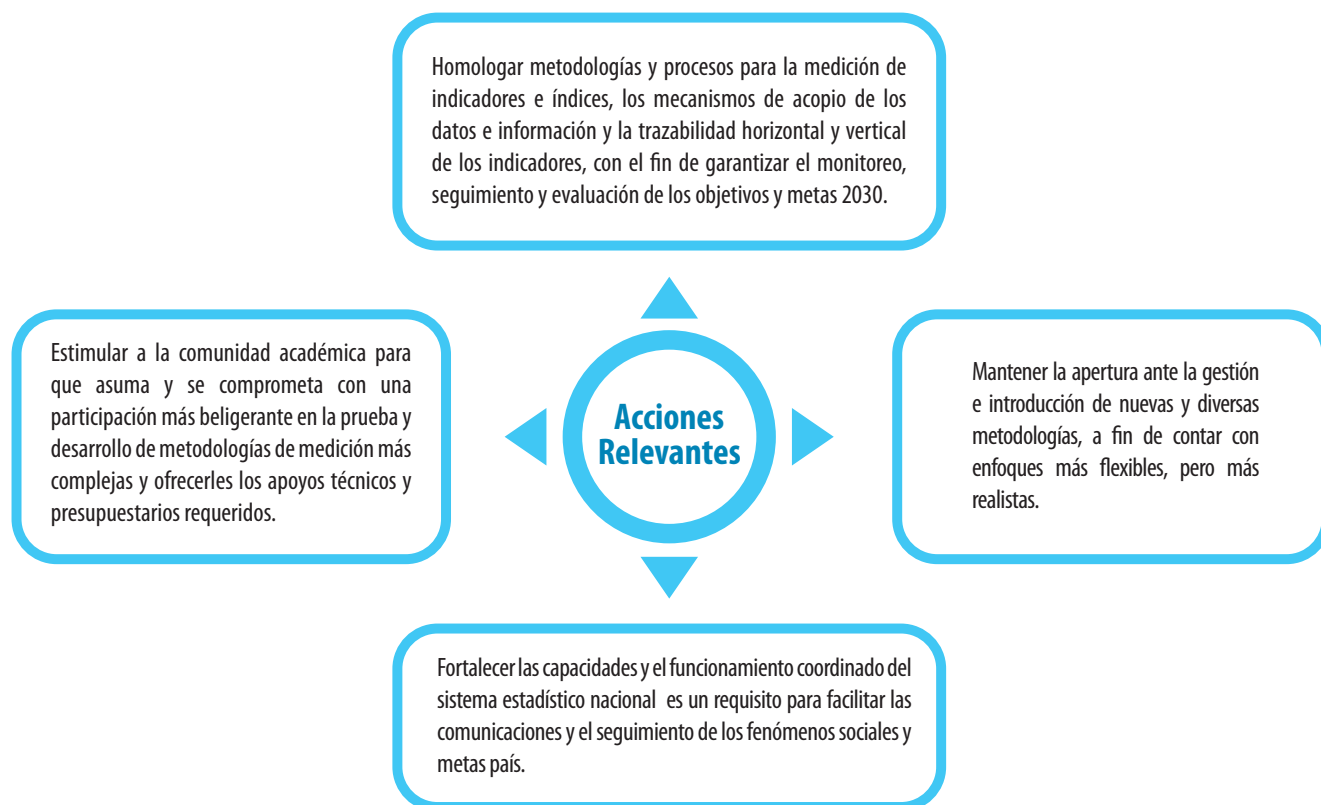
Para la matriz de indicadores debe acordarse una clasificación de los indicadores en los tres niveles. Esto implica la definición de una metodología para los indicadores del nivel III y examinar las fuentes de datos y la metodología disponible para una cobertura mayor de los indicadores del nivel II.

Igualmente debe realizarse un examen técnico, en particular del modo de tratar los casos en que todavía no se dispone de datos, y elaborar directrices. Además, deberá abordarse la cuestión de la periodicidad de la presentación de informes sobre los indicadores. La periodicidad debe coincidir con la difusión de los metadatos de los indicadores mundiales a fin de garantizar su aplicación sistemática a nivel nacional, subnacional, regional y mundial. No obstante, los metadatos deben contar con una descripción completa de las definiciones de los indicadores, así como de los elementos subyacentes: conceptos, métodos de reunión de los datos, fuentes de los datos y otras informaciones pertinentes que facilitarán el uso y la interpretación de los indicadores.

Es importante destacar el rol y acompañamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) especialmente en el corto y mediano plazo, en materia de procesos de generación, captura, registro, análisis y reporte de datos nacionales de calidad. Este acompañamiento permitirá fortalecer de manera continua las tareas de las instancias nacionales y locales encargadas de generar la información y los registros administrativos, mediante el Sistema Estadístico Nacional; la toma de decisiones para establecer metas intermedias y potenciar el seguimiento de los ODS (D.E. 393 de 14 de septiembre de 2015) y la Visión de Estado al 2030, a través de la Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el Apoyo y Seguimiento de los ODS y con énfasis en la actualización de las prioridades de la Concertación Nacional para el Desarrollo, por medio de su mecanismo de verificación y seguimiento (Ley 20 de 2008).

Figura #4

Acciones relevantes para el establecimiento de un Sistema de Monitoreo y Evaluación



En el corto plazo, debe definirse una taxonomía clara de indicadores según niveles y relación con las metas. Además deben desarrollarse procedimientos para el examen metodológico de los indicadores, incluidos los mecanismos de aprobación de las revisiones necesarias, perfeccionando las directrices para el acopio y desglose de los datos. Por último, deben adecuarse los vínculos entre los objetivos y las metas, así como los indicadores de fines múltiples.

Las actividades para el logro del alineamiento y homologación del país a la Agenda para el Desarrollo Sostenible se centran en:

- Analizar las "meta datas" disponibles, según objetivos e indicadores, vinculados al Plan Panamá 2030.
- Validar la selección primaria de indicadores nacionales vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cotejándolos con sistemas y propuestas metodológicas internacionales, para garantizar su comparabilidad según definiciones, formas de cálculo y otras especificaciones técnicas necesarias y vinculadas con las metas del Plan Panamá 2030.
- Incorporar indicadores de otros sistemas nacionales relevantes, valorando objetivos, impactos y metas, según una matriz de resultados del Plan Panamá 2030.
- Examinar las bases de datos y mecanismos de monitoreo que aportan información útil, para el cálculo de los indicadores seleccionados, según cada objetivo y meta del Plan Panamá 2030.
- Evaluar la correspondencia entre la información requerida, para el cálculo de indicadores con la información nacional disponible, según cada objetivo y meta del Plan Panamá 2030.
- Definir un mecanismo de recolección de datos para el monitoreo de indicadores según objetivos y responsabilidades calendarizadas según ciclos temporales.
- Asegurar el carácter evaluativo del Plan Panamá 2030 en tres grandes niveles: (i) actividades, costos, responsables y avances; (ii) resultados (iii) impactos.

7.1. Monitoreo y Evaluación (M&E)¹⁷

Con la finalidad de continuar avanzando en la construcción y puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación que permita orientar las acciones hacia una gestión por resultados, es necesario considerar las siguientes acciones:

Gabinete Social y el monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social

La ventaja de la existencia de un Gabinete Social es que sus integrantes son intersectoriales, lo que facilita la coordinación entre ejercicios de evaluación y seguimiento a recomendaciones derivadas de los resultados obtenidos. Sin embargo, se sugiere definir de manera más explícita las funciones de monitoreo y evaluación del Gabinete, así como períodos de evaluación, roles y responsables.

A su vez, es importante trabajar en la autonomía técnica del organismo. Para ello, la constante capacitación del personal y la adopción de un lenguaje común en términos de evaluación es indispensable. El contar con aliados externos también puede apoyar en la credibilidad de la institución. Estructuralmente, el Gabinete Social podría fortalecerse técnicamente si contara también con la participación de investigadores académicos, organizaciones de la sociedad civil o instituciones ajenas a la administración pública, para retroalimentar las acciones realizadas y proponer líneas de investigación.

El contar con un órgano técnico-auxiliar puede también apoyar en la continuidad y consolidación del sistema, por su aporte técnico y de difusión, pero también si se utilizaran estrategias adicionales como el establecer que el mecanismo de nombramiento de los miembros se encuentre resguardado frente a los cambios de administración gubernamental.

¹⁷Ver: Agenda Social con indicadores de monitoreo e indicadores de resultados de efecto. Insumo para el Mecanismo de Coordinación y Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de la Agenda Social.

Evaluación anual y/o plurianual

La planeación con anticipación de los ejercicios de monitoreo y evaluación permite una mayor organización de los recursos, así como el análisis integral de las prioridades (ya sea de la institución o nacionales). Este tipo de plan o agenda debe incluir qué programas van a evaluarse en el período establecido, qué tipo de evaluación deberán hacer, el tiempo disponible para su realización, la definición de responsables (de la coordinación y de los recursos), así como los pasos a seguir en caso de requerirse una evaluación adicional o no contemplada. Lo anterior, buscando una alineación con los lineamientos o normatividad transversal antes descrita. Se sugiere que el Gabinete Social elabore el plan, considerando las necesidades de evaluación de los programas en su diseño. Para ello, se les puede consultar mediante formatos definidos a los responsables o convocar a reuniones para discutir y coordinar las sugerencias.

Para cerrar el ciclo de política pública, orientado a resultados, es necesario retroalimentar el proceso con la evidencia derivada de las evaluaciones; esto es, los resultados de las evaluaciones deben ser utilizados en la mejora de los programas y políticas.

El sistema de monitoreo y evaluación puede estar contenido dentro de los lineamientos generales o ser una guía adicional donde se especifiquen la participación y compromiso de los diversos actores involucrados en el proceso de evaluación. En general, el mecanismo debe proveer las herramientas y flexibilidad para que los evaluados identifiquen los aspectos susceptibles de mejora, determinen si serán considerados para su atención con base en criterios definidos (o en su caso expliquen por qué no se incluirán), elaboren planes de trabajo para aplicarlos y se les dé seguimiento en su implementación. Entre las buenas prácticas de este tipo de mecanismos se encuentran los casos de México y Sudáfrica.

Cabe mencionar que la transformación de las recomendaciones en compromisos de mejora debe estar a cargo de los operadores de los programas sociales (en conjunto con áreas coordinadoras), porque son ellos los que mejor conocen la intervención y los que pueden definir los pasos a seguir para incorporar modificaciones, considerando recursos financieros, técnicos y de personal.

Para incentivar el uso de los instrumentos también se pueden establecer reconocimientos a los programas o acciones que se considere que están realizando buenas prácticas en la materia.

De igual manera, para la definición de todo el sistema en general es necesario conocer las necesidades y expectativas de los actores involucrados. Lo anterior, con el fin de conocer la demanda, tanto existente como potencial, de cada uno de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

En cuanto a este punto, se pueden realizar reuniones con tomadores de decisiones de diversos niveles y sectores, para conocer sus necesidades y presentarles opciones de información que pudiera ser útil en el ejercicio de funciones. A la par, la difusión de prácticas donde los resultados de las evaluaciones o ejercicios de monitoreo son utilizados, también permite la visualización de la relevancia y posibles usos de los instrumentos.

Sin embargo, además de la calidad de las evaluaciones e instrumentos, es necesario contar con controles de calidad para el sistema global, con el fin de introducir ajustes y correcciones necesarios en cada uno de los elementos que lo componen. Al respecto, en países con mayor tradición evaluadora son los propios órganos que coordinan la evaluación y los que establecen mecanismos de supervisión o también puede intervenir el Ejecutivo u órganos superiores de control. Es importante que los órganos supervisores realicen un seguimiento periódico del progreso del sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) desde una perspectiva global y que se analicen los procesos, operación, recursos utilizados y, sobre todo, la incidencia en la mejora y transparencia de las acciones gubernamentales (Lázaro 2015).

Por otra parte, los órganos de supervisión o auditoría deben conocer los objetivos y operación del sistema, para que se puedan establecer esfuerzos coordinados.

En resumen, la institucionalización de la política pública orientada a resultados es un proceso de mejora continua, que inicia con el establecimiento de acciones y parámetros que permitan identificar fortalezas y retos dentro del sistema. No existe una fórmula específica para implementar sistemas de M&E ni presupuesto basado en resultados, pero las buenas prácticas internacionales ofrecen variables importantes a considerar. Para construir e implementar un modelo funcional, hay que contar con programas diseñados para que atiendan necesidades de la población panameña, definir la población objetivo y focalizarla, determinar los objetivos y metas a alcanzar, monitorear sus acciones y desempeño, planear evaluaciones con los involucrados, identificar acciones derivadas de la evaluación e implementar cambios. Después, como todo ciclo, hay que retroalimentar el sistema y seguir trabajando en el fortalecimiento de los procesos, fomentando siempre el diálogo y la coordinación entre los actores involucrados.

7.2. ODS: Algunos indicadores relevantes

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE1. Buena vida para todos	Panamá reduce sostenidamente la pobreza y el número de pobres.	Indicador: Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (urbana o rural). Línea base: 2015, 8.3%; 8.2%, Hombres; 8.5%, Mujeres; 2.4%, Urbana; 20.6%, Rural; 33.0%, Indígena; 4.1%, Afrodescendientes; 14.0%, Niñez; 14.0%, Juventud; 4.0%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Reducir a cero.	MEF INEC MIDES	INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura y la focalización demográfica de los programas de protección social y transferencias económicas. Riesgo: Variar la forma de acopio y cambiar medición de los indicadores asociados a los estándares del umbral internacional de la pobreza.
EE1. Buena vida para todos	Panamá reduce sostenidamente la pobreza y el número de pobres.	Indicador: Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza, desglosada por sexo y edad. Línea base: 2015, 11.3%, 11.0%, Hombres; 11.6% Mujeres; 4.2%, Urbana; 25.9%, Rural; 39.6%, Indígena; 6.0%, Afrodescendientes; 18.6%, Niñez; 11.1%, Juventud; 6.4%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Reducir a cero.	MEF INEC MIDES	INEC	Supuesto: Definir una metodología de medición de la pobreza con sus respectivos instrumentos y periodicidad de medición según los estándares nacionales. Riesgo: Ausencia de información sobre población en situación de pobreza según los estándares nacionales desglosados por sexo y edad.
EE1. Buena vida para todos	Panamá reduce sostenidamente la pobreza y el número de pobres.	Indicador: Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales. Línea base: 2015, 12.3% Meta: 2030, Reducir a cero.	MEF INEC MIDES	INEC	Supuesto: Definir y asumir una metodología de medición de la pobreza con sus respectivos instrumentos y periodicidad de medición según los estándares nacionales. Riesgo: Ausencia de información sobre población en situación de pobreza según los estándares nacionales desglosados por sexo y edad.
EE1. Buena vida para todos	Panamá reduce sostenidamente la pobreza y el número de pobres.	Indicador: Proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables. Línea base: 2015, 54.7%; 54.5%, Hombres; 54.8% Mujeres; 65.1%, Urbana; 33.3%, Rural; 31.4%, Indígena; 60.6%, Afrodescendientes; 49.2%, Niñez; 45.2%, Juventud; 73.5%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	MEF INEC MIDES	INEC	Supuesto: Articulación de una política nacional dirigida hacia la cobertura de la población mediante niveles mínimos de bienestar o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables. Riesgo: Acciones e intervenciones de una política nacional sin niveles mínimos de bienestar o protección social según grupos de atención prioritaria y/o vulnerables.
EE1. Buena vida para todos	Panamá reduce sostenidamente la pobreza y el número de pobres.	Indicador: Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos. Línea base: 2010, 76.3%; 75.3%, Hombres; 77.3% Mujeres; 81%, Urbana; 66.7%, Rural; 40.7%, Indígena; 81.8%, Afrodescendientes; 69.0%, Niñez; 74.5%, Juventud; 84.2%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	MEF INEC	INEC	Supuesto: Fomento de una política nacional para incrementar el acceso a los servicios básicos según grupos de atención prioritaria. Riesgo: Ausencia de una política nacional orientada hacia acceso la ampliación de los servicios básicos según grupos de atención prioritaria.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE1. Buena vida para todos	Panamá reduce sostenidamente la pobreza y el número de pobres.	Indicador: Proporción del total de la población adulta, por sexo y por tipo de tenencia, con derechos seguros de tenencia de la tierra, que posee documentación reconocida legalmente al respecto y que percibe esos derechos como seguros. Línea base: 2010, 84.9%; 84.6%, Hombres; 85.1% Mujeres; 90.8%, Urbana; 81.9%, Rural; 85.6%, Indígena; 83.0%, Afrodescendientes; 83.8%, Niñez; 84.1%, Juventud; 93.3%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	MEF ANATI REGISTRO PÚBLICO	INEC	Supuesto: Fomento de una política nacional dirigida hacia la tenencia de tierras centrada en la legalidad y el derecho. Riesgo: Cobertura, atención y asistencia legal de baja calidad durante el proceso de titulación de tierras centrada en la legalidad y el derecho según áreas y regiones del país.
EE1. Buena vida para todos	Panamá mejora sostenidamente la nutrición de su población.	Indicador: Prevalencia de la subalimentación. Línea base: 2014, 10,6% Meta: 2030, Reducir a cero.	SENAPAN MEDUCA MINSA SND/AND	SENAPAN	Supuesto: Fomento de una política nacional para reducir la subalimentación de la población según grupos de atención prioritaria. Riesgo: Ausencia de una política nacional orientada hacia la reducción de la subalimentación de la población según grupos de atención prioritaria.
EE1. Buena vida para todos	Panamá mejora sostenidamente la nutrición de su población.	Indicador: Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la población, según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria. Línea base: 2014, 9,5% de la proporción de la población total subalimentada. Meta: 2030, Reducir a cero.	SENAPAN SND/AND	SENAPAN	Supuesto: Articulación de una política nacional dirigida hacia la reducción de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la población, según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria. Riesgo: Acciones e intervenciones desarticuladas que impiden y/o reducen la reducción sistemática de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la población, según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria.
EE1. Buena vida para todos	Panamá mejora sostenidamente la nutrición de su población.	Indicador: Prevalencia del retraso en el crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años. Línea base: 2012, 19% a nivel nacional y 62% en comarcas indígenas. Meta: 2030, Reducir a 0 a nivel nacional; Reducir a la mitad en las Comarcas.	MINSA	MINSA	Supuesto: Articulación de una política nacional dirigida hacia la reducción de la prevalencia del retraso en el crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años. Riesgo: Acciones e intervenciones desarticuladas que impiden la reducción sistemática de la prevalencia del retraso en el crecimiento (estatura para la edad, desviación típica < -2 de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS)) entre los niños menores de 5 años.



EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE1. Buena vida para todos	Panamá mejora sostenidamente la salud de su población a todas las edades.	Indicador: Índice de mortalidad materna. Línea base: 2012, 64.9% (Muertes Maternas registradas) Meta: 2030, Reducir a la mitad.	MINSA CSS	MINSA CSS	Supuesto: Implementación y desarrollo de intervenciones especializadas en el marco de una política de salud preventiva y curativa oportuna a toda mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo según área y región del país. Riesgo: Ausencia de intervenciones especializadas en el marco de una política de salud preventiva y curativa oportunamente a toda mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo según área y región del país.
EE1. Buena vida para todos	Panamá mejora sostenidamente la salud de su población a todas las edades.	Indicador: Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado. Línea base: 2011, 93.5% Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	MINSA CSS	MINSA CSS	Supuesto: Ampliación de la cobertura, atención y asistencia de personal sanitario especializado durante el parto según áreas y regiones del país. Riesgo: Cobertura, atención y asistencia de personal sanitario especializado de baja calidad durante el parto según áreas y regiones del país.
EE1. Buena vida para todos	Panamá mejora sostenidamente la salud de su población a todas las edades.	Indicador: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años. Línea base: 2015, 17,0 % Meta: 2030, Reducir a la mitad.	MINSA CSS	MINSA CSS	Supuesto: Ampliación de la cobertura, atención y asistencia de personal sanitario especializado a los niños menores de 5 años según áreas y regiones del país. Riesgo: Cobertura, atención y asistencia de personal sanitario especializado de baja calidad a los niños menores de 5 años según áreas y regiones del país.
EE1. Buena vida para todos	Panamá avanza de manera sostenida en la calidad del aprendizaje de su población en edad escolar.	Indicador: Tasa de participación en la enseñanza organizada (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), desglosada por sexo. Línea base: 2010, 40.3% Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	MIDES MEDUCA	MIDES MEDUCA	Supuesto: Ampliar y fomentar a través de intervenciones focalizadas en el marco de una política nacional las tasas de participación de los niños y niñas en la enseñanza organizada según edad, sexo, áreas y regiones del país. Riesgo: Ausencia de intervenciones focalizadas en el marco de una política nacional dirigida a reducir las tasas de inserción tardía de los niños y niñas en la enseñanza organizada según edad, sexo, áreas y regiones del país.
EE1. Buena vida para todos	Panamá avanza de manera sostenida en la calidad del aprendizaje de su población en edad escolar.	Indicador: Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza académica y no académica, y en la capacitación en los 12 meses anteriores, desglosada por sexo. Línea base: 2014, 15% Meta: 2030, Duplicar la tasa.	MEDUCA INADEH	MEDUCA	Supuesto: Ampliar y fomentar a través de intervenciones focalizadas en el marco de una política nacional las tasas de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza académica y no académica según edad, sexo, áreas y regiones del país. Riesgo: Ausencia de intervenciones focalizadas en el marco de una política nacional dirigida a reducir las tasas de deserción de los jóvenes y adultos en la enseñanza académica y no académica según edad, sexo, áreas y regiones del país.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE1. Buena vida para todos	Panamá avanza de manera sostenida en la calidad del aprendizaje de su población en edad escolar.	Indicador: Promedio obtenido en las pruebas estandarizadas de LLECE-UNESCO y PISA. Línea base: TERCE 2015, 664, PISA 2009, 376 Meta: TERCE 2030, 70% supera la prueba; PISA 2030, 70% supera la prueba.	AIG INEC MEDUCA CRP	INEC MEDUCA	Supuesto: Desarrollar un sistema de evaluación de competencias escolares con base en los estándares internacionales según edad y nivel escolar. Riesgo: Ausencia de un estándar nacional para la evaluación de las competencias escolares con base en los estándares internacionales según edad y nivel escolar.
EE1. Buena vida para todos	Panamá avanza sostenidamente en la igualdad de oportunidades.	Indicador: Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales. Línea base: 2016, 18.3% Meta: 2030, equiparar proporcionalmente el número de escaños.	TE SND/AND	TE	Supuesto: Existe un módulo e indicadores en los instrumentos periódicos de medición del INEC que permiten calcular y proyectar la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales. Riesgo: Ausencia de los módulos e indicadores en los instrumentos periódicos de medición del INEC que permiten calcular y proyectar la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales.
EE1. Buena vida para todos	Panamá avanza sostenidamente en la igualdad de oportunidades.	Indicador: Proporción de mujeres en cargos directivos. Línea base: 2015, 44.3%; 55.7%, Hombres; 44.3% Mujeres; 44.9%, Urbana; 39.5%, Rural; 53.9%, Indígena; 50.8%, Afrodescendientes; N/A%, Niñez; 46.2%, Juventud; 36.5%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Duplicar la proporción.	MP MEF SND/AND	MEF DIGECA	Supuesto: Existe un módulo e indicadores en los instrumentos periódicos de medición del INEC que permiten calcular y proyectar la proporción de mujeres en cargos directivos. Riesgo: Ausencia de los módulos e indicadores en los instrumentos periódicos de medición del INEC que permiten calcular y proyectar la proporción de mujeres en cargos directivos.
EE1. Buena vida para todos	Panamá avanza sostenidamente en la igualdad de oportunidades.	Indicador: Proporción de personas que utilizan teléfonos móviles, desglosada por sexo. Línea base: 2015, 82.0%; 81.4%, Hombres; 82.6% Mujeres; 89.2%, Urbana; 66.3%, Rural; 55.3%, Indígena; 87.6%, Afrodescendientes; 64.6%, Niñez; 87.5%, Juventud; 57.9%, Adultos Mayores. Meta: 2030, 95% y/o incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	ASEP Empresas Operadores	ASEP	Supuesto: Ampliar la cobertura de la telefonía móvil según sexo, área región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de la telefonía móvil según sexo, área región del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente en el acceso al trabajo decente para la población.	Indicador: Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita. Línea base: 2015, 4.1% Meta: 2030, mantener por encima de 5%	INEC	INEC	Supuesto: Fomentar políticas y estrategias económicas que impulsen el crecimiento económico según áreas y regiones del país. Riesgo: Ausencia de políticas y estrategias dirigidas hacia el fomento del crecimiento económico según áreas y regiones del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente en el acceso al trabajo decente para la población.	Indicador: Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian, no tienen empleo ni reciben capacitación. Línea base: 2015, 24.2%; 2014, 17.7% jóvenes de 15 y 24 años que no estudian ni trabajan (en %). Meta: 2030, Reducir a cero.	INEC	INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas que fomentan y estimulan las ofertas educativas de segunda oportunidad y la capacitación para el empleo de los jóvenes según sexo, edad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas que fomentan y estimulan las ofertas educativas de segunda oportunidad y la capacitación para el empleo de los jóvenes según sexo, edad, área y región del país.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente en el acceso al trabajo decente para la población.	Indicador: Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosada por sexo y edad. Línea base: 2014, 26,710, 2,9% Meta: 2030, Reducir a cero.	INEC CETIPPAT	INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas orientados hacia la reducción del trabajo infantil según sexo, edad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas orientados hacia la reducción del trabajo infantil según sexo, edad, área y región del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza hacia la industrialización inclusiva y sostenible con innovación.	Indicador: Gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB. Línea base: 2013, 0,07% Meta: 2030, 2%	SENACYT	SENACYT	Supuesto: Identificación de los recursos que en el presupuesto de la nación son asignados a la investigación y desarrollo como proporción del PIB. Riesgo: Ausencia de la identificación clara y precisa de los recursos asignados a la investigación y desarrollo como proporción del PIB.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza hacia la industrialización inclusiva y sostenible con innovación.	Indicador: Investigadores (valor equivalente a tiempo completo) por millón de habitantes. Línea base: 2012, 142.46 por millón de habitantes. Meta: 2030, 1,000 por millón de habitantes.	SENACYT	SENACYT	Supuesto: Existen instrumentos que periódicamente miden y acopian la información sobre los investigadores (valor equivalente a tiempo completo) por millón de habitantes. Riesgo: Ausencia de información sobre los investigadores (valor equivalente a tiempo completo) por millón de habitantes.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza hacia la industrialización inclusiva y sostenible con innovación.	Indicador: Proporción de la población abarcada por una red móvil, desglosada por tecnología. Línea base: 2013, 95,75% Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	ASEP	ASEP	Supuesto: Ampliar la cobertura de la red telefónica desglosada por tecnología según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de la cobertura de la red telefónica desglosada por tecnología según área y región del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente en creación y generación de condiciones para la reducción de la desigualdad y el logro de la equidad.	Indicador: Tasas de crecimiento de los gastos o ingresos de los hogares per cápita entre el 40% más pobre de la población y la población total. Línea base: 2015, 10.9%; 6.7%, Urbana; 31.3%, Rural. Meta: 2030, duplicar los ingresos según las brechas existentes.	INEC SND/AND	INEC	Supuesto: Existen instrumentos que periódicamente miden y acopian la información sobre los gastos o ingresos de los hogares per cápita entre el 40% más pobre de la población y la población total. Riesgo: Ausencia de información sobre los gastos o ingresos de los hogares per cápita entre el 40% más pobre de la población y la población total.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente en creación y generación de condiciones para la reducción de la desigualdad y el logro de la equidad.	Indicador: Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad. Línea base: 2015, 24.9%; 48.3%, Hombres; 51.7%, Mujeres; 31.5%, Urbana; 68.5%, Rural; 37.6, Indígena; 16.5%, Afrodescendiente; 42.6%, Niñez; 16.3%, Juventud; 7.6%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Reducir a la mitad, según las brechas existentes.	INEC	INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas de protección social, especial e integral de las personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas de protección social, especial e integral de las personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad.

EJE ESTRATÉGICO	EFEECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente en creación y generación de condiciones para la reducción de la desigualdad y el logro de la equidad.	Indicador: Costo de las remesas como proporción del monto remitido. Línea base: 2016, 258,070,878 USD en remesas recibidas; 16,870,260 USD por comisiones recibidas por remesas. Meta: 2030, Reducir costo al 3%	Empresas de servicios financieros internacionales	INEC	Supuesto: Existen instrumentos que periódicamente miden y acopian la información sobre el costo de las remesas como proporción del monto remitido según áreas y regiones del país. Riesgo: Ausencia de información sobre el costo de las remesas como proporción del monto remitido según áreas y regiones del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente hacia una sociedad pacífica e inclusiva.	Indicador: Proporción de mujeres y hombres jóvenes de 18 a 29 años de edad que habían sufrido violencia sexual antes de cumplir los 18 años. Línea base: 2010, 2,091 casos sin desglose. Meta: 2030, Reducir a cero.	Ministerio Público	Ministerio Público	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas de protección dirigidos a reducir la violencia sexual según sexo, edad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas de protección dirigidos a reducir la violencia sexual según sexo, edad, área y región del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente hacia una sociedad pacífica e inclusiva.	Indicador: Detenidos que no han sido sentenciados como proporción de la población carcelaria total. Línea base: 2010, 60,8% Meta: 2030, Reducir a 0.	MINGOB SND/AND	MINGOB	Supuesto: Implementar y perfeccionar mecanismos orientados hacia la reducción de la mora judicial y la consolidación del sistema penal acusatorio según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad del sistema judicial y la implantación del sistema penal acusatorio según área y región del país.
EE2. Crecer más y mejor	Panamá avanza sostenidamente hacia una sociedad pacífica e inclusiva.	Indicador: Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad. Línea base: 2013, 95.6% Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	TE Dirección de Registro Civil	TE Dirección de Registro Civil	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas de registro civil de los nacimientos según sexo, edad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas de registro civil de los nacimientos según sexo, edad, área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza en la provisión de agua potable y el saneamiento básico de la población.	Indicador: Proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura. Línea base: 2015, 91.2%; 91.9%, Hombres; 91.5%, Mujeres; 97.3%, Urbana; 78.8%, Rural; 67.4%, Indígena; 95.5%, Afrodescendiente; 87.4%, Niñez; 90.6%, Juventud; 93.5%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	IDAAN	IDAAN INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones, programas y servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura según sexo, edad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura según sexo, edad, área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza en la provisión de agua potable y el saneamiento básico de la población.	Indicador: Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón. Línea base: 2015, 80.2%; 79.5%, Hombres; 81%, Mujeres; 81.8%, Urbana; 77.1%, Rural; 50.5%, Indígena; 84.0%, Afrodescendiente; 74.2%, Niñez; 78.7%, Juventud; 88.0%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	IDAAN SND/AND	IDAAN INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones, programas y servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón según sexo, edad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón según sexo, edad, área y región del país.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza en la provisión de agua potable y el saneamiento básico de la población.	Indicador: Proporción de aguas residuales tratadas de manera segura. Línea base: 2015, 42% Meta: 2030, 72%	MIAMBIENTE IDAAN	IDAAN INEC	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones, programas y servicios de tratamiento de aguas residuales de manera segura según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios de tratamiento de aguas residuales de manera segura según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá mejora la producción y distribución de energía asequible, fiable y sostenible.	Indicador: Proporción de la población con acceso a la electricidad. Línea base: 2015, 88.1%; 87.3%, Hombres; 88.9%, Mujeres; 99.3%, Urbana; 65.2%, Rural; 48.9%, Indígena; 97.1%, Afrodescendiente; 81.8%, Niñez; 88.3%, Juventud; 89.7%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	ASEP INEC SNE/AND	ASEP INEC SNE/AND	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones, programas y servicios dirigidos hacia el incremento de la cobertura de electricidad según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios dirigidos hacia el incremento de la cobertura de electricidad según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá mejora la producción y distribución de energía asequible, fiable y sostenible.	Indicador: Proporción de la población cuya fuente primaria de energía consiste en combustibles y tecnología limpios. Línea base: 2015, 89.0%; 88.3%, Hombres; 89.7%, Mujeres; 99.3%, Urbana; 68.0%, Rural; 56.4%, Indígena; 97.1%, Afrodescendiente; 84.6%, Niñez; 89.1%, Juventud; 87.9%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	INEC ASEP SNE	INEC SNE	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones, programas y servicios dirigidos hacia el incremento del uso de combustibles y tecnologías limpias como fuente primaria de energía según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios dirigidos hacia el incremento del uso de combustibles y tecnologías limpias como fuente primaria de energía según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá mejora la producción y distribución de energía asequible, fiable y sostenible.	Indicador: Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía. Línea base: 2011, 17,9% Meta: 2030, Duplicar la proporción.	INEC ASEP SNE/AND	INEC SNE/AND	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones, programas y servicios dirigidos hacia el incremento del uso de energías renovables como fuente primaria de energía según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios dirigidos hacia el incremento del uso de energías renovables como fuente primaria de energía según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza en las modalidades de consumo y producción sostenibles.	Indicador: Desechos peligrosos generados per cápita y proporción de desechos peligrosos tratados, desglosados por tipo de tratamiento. Línea base: 2010, 0,55 generación per cápita (kg/hab/día) de residuos sólidos domésticos; 2010, 1,22 Generación per cápita (kg/hab/día) de residuos sólidos urbanos; 2013, 55,9 Desechos tratados. Meta: 2030, 100% de los desechos tratados.	MINSA AAUD	MINSA AAUD	Supuesto: Aplicación de las normas nacionales para el tratamiento de los desechos peligrosos según tipo, área y región del país. Riesgo: Ausencia de normas, personal y protocolos para el tratamiento de los desechos peligrosos según tipo, área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza en las modalidades de consumo y producción sostenibles.	Indicador: Cuantía de los subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (producción y consumo) y como proporción del total de los gastos nacionales en combustibles fósiles. Línea base: 2014, 97.0 USD de subsidios al gas y combustible. Meta: 2030, Reducir a la mitad los subsidios a los combustibles fósiles.	INEC ASEP SNE	INEC SNE	Supuesto: Identificación de los recursos presupuestales dirigidos al subsidio de los combustibles fósiles por sector, área y región del país. Riesgo: Ausencia de la identificación de los recursos presupuestales dirigidos al subsidio de los combustibles fósiles por sector, área y región del país.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza en las modalidades de consumo y producción sostenibles.	Indicador: Número de empresas que publican informes sobre sostenibilidad. Línea base: 2017, 118 publican informes sobre RSE. Meta: 2030, 100% las empresas agremiadas publican sus informes.	APEDE CONEP INEC	APEDE CONEP INEC	Supuesto: Fomento de la responsabilidad social empresarial orientada hacia la sostenibilidad en Panamá. Riesgo: Ausencia de políticas empresariales de responsabilidad empresarial en materia de sostenibilidad ambiental según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza sostenidamente en la protección de los océanos, mares y recursos marítimos.	Indicador: Acidez media del mar (PH) medida en un conjunto convenido de estaciones de muestreo representativas. Línea base: 2014, 8.2 Meta: 2030, 6 (o menor de 6)	ARAP	ARAP	Supuesto: Existen instrumentos que periódicamente miden y acopian la información sobre la acidez del mar según área y región del país. Riesgo: Ausencia de información sobre la acidez del mar según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza sostenidamente en la protección de los océanos, mares y recursos marítimos.	Indicador: Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas. Línea base: 2012, 2.9% Meta: 2030, 3.5% del territorio marino.	MIAMBIENTE ARAP	MIAMBIENTE ARAP	Supuesto: Ampliar la cobertura de las zonas marinas protegidas según área y región del país. Riesgo: Reducción de la cobertura de las zonas marinas protegidas según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza sostenidamente en la protección de los océanos, mares y recursos marítimos.	Indicador: Proporción del presupuesto total de investigación asignada a la investigación en el campo de la tecnología marina. Línea base: 2008, 39.6% investigación y desarrollo para control y protección del medio ambiente. Meta: 2030, Duplicar la proporción.	MEF ARAP SENACYT	MEF ARAP INEC SENACYT	Supuesto: Identificación de los recursos que en el presupuesto de la nación son asignados a la investigación en el campo de la tecnología marina como proporción del PIB. Riesgo: Ausencia de la identificación clara y precisa de los recursos asignados a la investigación en el campo de la tecnología marina como proporción del PIB.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza sostenidamente en la protección y conservación de los ecosistemas terrestres y la biodiversidad.	Indicador: Superficie forestal como proporción de la superficie total. Línea base: 2012, 60.4% Meta: 2030, 62.4%	MIAMBIENTE	MIAMBIENTE	Supuesto: Existen instrumentos que periódicamente miden y acopian la información sobre la superficie y extensión forestal existente según área y región del país. Riesgo: Ausencia de información sobre la superficie y extensión forestal existente según área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza sostenidamente en la protección y conservación de los ecosistemas terrestres y la biodiversidad.	Indicador: Proporción de tierras degradadas en comparación con la superficie total. Línea base: 2004, 27,80 % Meta: 2030, Reducir a la mitad.	MIAMBIENTE SND/AND	MIAMBIENTE MIDA ANATI IDAAN ACP	Supuesto: Existen instrumentos y herramientas para el monitoreo y evaluación periódica que miden y acopian la información sobre los procesos de gestión forestal sostenible desglosada por tipo de ecosistema, área y región del país. Riesgo: Ausencia de información sobre los procesos de gestión forestal sostenible desglosada por tipo de ecosistema, área y región del país.
EE3. Sostenibilidad ambiental	Panamá avanza sostenidamente en la protección y conservación de los ecosistemas terrestres y la biodiversidad.	Indicador: La asistencia oficial para el desarrollo y el gasto público en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas. Línea base: 2017, 1.1%, 44,612.5 USD, presupuesto oficial. Meta: 2030, 5%, 973,168.5 USD, presupuesto oficial.	MIAMBIENTE MEF INEC	MIAMBIENTE MEF INEC	Supuesto: Existen instrumentos, herramientas e indicadores que periódicamente miden y acopian información que permiten calcular la asistencia oficial para el desarrollo y el gasto público en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas según área y región del país. Riesgo: Ausencia de información periódica que permiten calcular la asistencia oficial para el desarrollo y el gasto público en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas según área y región del país.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE4. Democracia, institucionalidad y gobernanza	Panamá avanza hacia ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Indicador: Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas. Línea base: 2015, 1.3%; 1.5%, Hombres; 1.2%, Mujeres; 1.3%, Urbana; N/A%, Rural; 1.9%, Indígena; 2.5%, Afrodescendiente; 1.8%, Niñez; 1.4%, Juventud; 0.8%, Adultos Mayores. Meta: 2030, Reducir a 0.	MIVIOT SND/AND	MIVIOT SND/AND	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas de planificación urbana según área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas de planificación urbana según área y región del país.
EE4. Democracia, institucionalidad y gobernanza	Panamá avanza hacia ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Indicador: Proporción de la población que tiene acceso conveniente al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad. Línea base: 2014, 77.58% Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	ATTT SND/AND	ATTT SND/AND	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas que garantizan el acceso conveniente de la población al transporte público, desglosada por sexo, edad, personas con discapacidad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones y programas que garantizan el acceso conveniente de la población al transporte público, desglosada por sexo, edad, personas con discapacidad, área y región del país.
EE4. Democracia, institucionalidad y gobernanza	Panamá avanza hacia ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Indicador: Total de gasto (público y privado) per cápita en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio (cultural, natural, mixto y reconocido por el Centro del Patrimonio Mundial), nivel de gobierno (nacional, regional, local y municipal), tipo de gastos (gastos de funcionamiento e inversiones) y tipo de financiación privada (donaciones en especie, sector privado sin fines de lucro y patrocinio). Línea base: 2017, 14,960.0 USD gasto público total por año. Meta: 2030, Duplicar el gasto público.	INAC INEC	INAC	Supuesto: Existen instrumentos, herramientas e indicadores que periódicamente miden y acopian información que permiten calcular gasto público y privado en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio, nivel de gobierno, tipo de gasto, tipo de financiación desglosado por área y región del país. Riesgo: Ausencia de información periódica que permiten calcular gasto público y privado en la preservación, protección y conservación de todo el patrimonio cultural y natural, desglosado por tipo de patrimonio, nivel de gobierno, tipo de gasto, tipo de financiación desglosado por área y región del país.
EE4. Democracia, institucionalidad y gobernanza	Panamá avanza hacia ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Indicador: Proporción de residuos sólidos urbanos recolectados regularmente y con descarga final adecuada del total de residuos sólidos urbanos generados, desglosada por ciudad. Línea base: 2007, 83.3% urbana; 24.5% rural; 15% indígena. Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	AAUD	AAUD	Supuesto: Ampliar la cobertura de las intervenciones y programas de recolección regular de residuos sólidos y que cuentan con descarga final adecuada desglosadas por ciudad, área y región del país. Riesgo: Cobertura deficiente y de baja calidad de las intervenciones, programas y servicios de recolección regular de residuos sólidos y que cuentan con descarga final adecuada desglosadas por ciudad, área y región del país.
EE4. Democracia, institucionalidad y gobernanza	Panamá avanza hacia ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Indicador: Niveles medios anuales de partículas finas (por ejemplo, PM_{2.5} y PM₁₀) en las ciudades (ponderados según la población). Línea base: 2012, 150 PM₁₀ (µg/m³) 24-hr; 50 PM₁₀ (µg/m³) Anual. Meta: 2030, alcanzar el estándar señalado en las guías de calidad del aire de la OMS.	IEA UP UTP	IEA UP UTP	Supuesto: Existen instrumentos, herramientas e indicadores que periódicamente miden y acopian información que permiten la medición de los niveles medios anuales de las partículas finas desglosada por ciudades, área y región del país. Riesgo: Ausencia de información periódica que permita la medición de los niveles medios anuales de las partículas finas desglosada por ciudades, área y región del país.

EJE ESTRATÉGICO	EFFECTO	INDICADORES, LÍNEAS BASE Y METAS	INSTITUCIONES Y/O SOCIOS	ACOPPIO DE FUENTES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS Y RIESGOS
EE4. Democracia, institucionalidad y gobernanza	Panamá avanza hacia ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Indicador: Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Línea base: 2015, 44% Meta: 2030, Incrementar al 100% la cobertura, según la brecha.	MINGOB SND/AND	MINGOB SND/AND	Supuesto: Fomentar la adopción y/o aplicación de las estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 desglosada por ciudad, área y región del país. Riesgo: Déficit y/o ausencia de la adopción y/o aplicación de las estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel local en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 desglosada por ciudad, área y región del país.



Acrónimos



AAUD Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario.
ACODECO Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.
ACP Autoridad del Canal de Panamá.
AMPYME Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
ANAM Autoridad Nacional del Ambiente.
APEDE Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa.
APLAFa Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia.
ARAP Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá.
ASEP Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.
ATP Autoridad de Turismo de Panamá.
BID Banco Interamericano de Desarrollo.
CCND Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
CONEP Consejo Nacional de la Empresa Privada.
CSS Caja de Seguro Social.
ETESA Empresa de Transmisión Eléctrica S.A.
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
ICGES Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud.
IDAAN Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.
IFARHU Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos.
IMUP Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá.
INADEH Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano.
INAMU Instituto Nacional de la Mujer.
INEC Instituto Nacional de Estadística y Censo.
IPACOO Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.
IPHE Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.
JAAR Junta Administradora de Acueductos Rurales.
ME/CND Marco Estratégico 2027, Concertación Nacional para el Desarrollo.
MEDUCA Ministerio de Educación.
MEF Ministerio de Economía y Finanzas.
MiAMBIENTE Ministerio de Ambiente.
MIDA Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
MIDES Ministerio de Desarrollo Social.
MINGOB Ministerio de Gobierno.

MINSA Ministerio de Salud.
MINSEG Ministerio de Seguridad.
MITRADEL Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
MIVIOT Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
MOP Ministerio de Obras Públicas.
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OMS Organización Mundial de la Salud.
OMT Organización Mundial del Turismo.
OPS Organización Panamericana de la Salud.
PAISS+N Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud +Nutrición.
PEG Plan Estratégico de Gobierno.
PEN 2030 Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030".
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PROBIDSIDA Fundación Pro Bienestar y Dignidad de las Personas Afectadas por el VIH-Sida.
PROSI Programa de Seguridad Integral.
SAN Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SENACYT Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
SENADIS Secretaría Nacional de Discapacidad.
SENAPAN Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SENNIAF Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.
SINAPROC Sistema Nacional de Protección Civil.
SIVISAN Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SNU Sistema de las Naciones Unidas.
SPA Sistema Penal Acusatorio.
STGS Secretaría Técnica del Gabinete Social.
TI Transparencia Internacional.
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNIFEM Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
UP Universidad de Panamá.

Bibliografía



Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2007.

Agenda Ambiental, Panamá 2014-2019.

Aparicio, José Raúl, 2009, Desarrollo Social, MIDES, inédito.

Arim, Rodrigo, 2009, Pobreza y desafíos del sistema de protección social en Panamá, inédito, 28 p.

Arim, Rodrigo; Amarante, Verónica; Rubio, Mónica; Vigorito, Andrea, 2009, Pobreza y protección Social en Panamá, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Protección Social y Salud.

Autoridad de la Innovación Gubernamental, 2012, Programa Panamá sin Papel. Alcance, metas, objetivos y actividades de 2011-2012.

Banco Interamericano de Desarrollo-Banco Mundial, 2006, Red de Oportunidades: Estimación preliminar de costos, inédito, 8 p.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, Documento Conceptual de Proyecto (DCP), Programa de Protección Social, Fase I, PN-L1007, Panamá, 16 pp.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2008, Cómo responder desde la Protección Social al incremento en el precio de los alimentos, Gerencia del Sector Social, 12 pp. Inédito.

Banco Mundial / MEF, 2006, Pobreza y Desigualdad en Panamá: La equidad: un reto impostergable, Panamá, 196pp.

Banco Mundial, "Informe de Desarrollo Mundial 2006- Equidad y Desarrollo", 2005.

Banco Mundial, "Informe de Desarrollo Mundial de 2000/01- Atacando la Pobreza", 2001.

Banco Mundial, "Panamá- Informe de Pobreza". 2006.

Banco Mundial, "Social Protection Sector Strategy-From Safety Net to Springboard". The Human Development Network, 2001.

Banco Mundial, 2000, Panamá, Estudio Sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza, Washington, D.C.

Banco Mundial, 2005, Comentarios sobre el diseño de programas de transferencias monetarias condicionadas, inédito, 3 pp.

Banco Mundial, 2006a, Evaluación de la pobreza en Panamá: Hacia una reducción efectiva de la pobreza, Informe No. 36307-PA, Región de América Latina y el Caribe, 201 pp.

Banco Mundial, 2006b, Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y Círculos Viciosos, varios autores, Washington, D.C. 200 pp.

Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Humano. Mejores Empleos en Panamá, El Rol del Capital Humano. Julio de 2012.

Bustos, Zuleika de, 2009, Características importantes del Programa de la Red de Oportunidades utilizando datos de la Encuesta de Niveles de Vida de 2008, 27 p. Inédito.

CELADE. Buenas prácticas en el monitoreo y reporte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: lecciones nacionales desde América Latina. 2012.

CEPAL (2006) La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. CEPAL, Trigésimo primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay, 2006.

CEPAL (2007 y 2008) Panorama Social. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2008), Panamá: pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007. Agosto de 2008.

CEPAL, 2003, Panorama Social de América Latina 2002 – 2003, Santiago, Chile.

CEPAL, 2006, La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile, 193 p.

CEPAL, 2006, La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (síntesis), Santiago de Chile, 56 p.

CEPAL, 2008, Panorama Social de América Latina, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

CEPAL, AECID, SEGIB y OIJ, "Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: un modelo para construir". 2008.

CEPAL. El Progreso de América Latina y el Caribe hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos.

CEPAL, 2013, Oscar Altimir. Indicadores de desigualdad de Mediano Plazo en América latina.

CEPAL. Serie Manuales. Rodrigo Martínez y María Paz Collinao. Gasto social: Modelo de medición y análisis para América.

CEPAL-MEF, 2011, Propuesta de una nueva línea de pobreza para Panamá. Marzo de 2011.

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares.

Comité de América Latina y El Caribe para la defensa de los derechos de la Mujer-Panamá, 2010, Informe alternativo: situación de derechos humanos de las mujeres en panamá. Sesión N°45 del Comité Cedaw, ONU Ginebra. Panamá: "Monitoreo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer" (CEDAW). (Ley N°4 del 22 de mayo de 1981 de la República de Panamá) CLADEM-Panamá.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Panamá, 2015, Marco Estratégico de la Concertación Nacional al 2027.

Fonseca, Ana, 2006, Los sistemas de Protección Social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. PNUD/ RBLAC, septiembre.

Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá, (2011), La Educación en Panamá: 5 metas para mejorar. Unidos por la Educación; FUNDESPA, UNICEF.

Gabinete Social, 2005, Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Panamá I, II, III, IV. Gabinete Social- Sistema de NN UU en Panamá, septiembre.

Gobierno de Panamá, 2008, Censo de Talla de escolares del primer grado: Ministerio de Educación con y Ministerio de Salud.

Gobierno Nacional, 2014, Informe de la República de Panamá. Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000). Panamá.

Kieffer, Robert, 1985, Informe actuarial del seguro de invalidez, vejez y muerte de la caja del seguro social, Panamá, Caja de Seguro Social (CSS); Louis Berger International.

León, Arturo; Martínez, Rodrigo; Espíndola, Ernesto; Schejtman, Alexander, (2004), Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá. Serie Políticas 88. Santiago de Chile. División de Desarrollo Social. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ley 10 de 22 de enero de 2009, que Moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Marqués, José Silverio, 2009, Evaluación de Programas de Asistencia Social y Propuesta de Reordenamiento y Racionalización, Synthesis Consultores Internacionales.

MEDUCA, 2007, Informe de Resultados de las pruebas de Logros Académicos, SINECA.

MEDUCA, 2009, Plan Estratégico período 2009-2014. Panamá, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo.

MEDUCA, "VI Censo de Talla de escolares del primer grado". 2008.

MEF, BID, BM, 2005, Panamá: Mapas de pobreza y desigualdad, Panamá.

MEF, 2005, La pobreza en Panamá, Encuesta de Niveles de Vida 2003, Principales Resultados, Edición revisada, Dirección de Políticas Sociales, Panamá, junio.

MEF, InfoMEF Edición Especial. MEF marzo 2009.

MEF, S/f, Atlas Social de Panamá.

MEF, 2006, Pobreza y desigualdad en Panamá. La equidad: un reto impostergable. Panamá. MEF, Panamá.

MEF, 2006, Pobreza y desigualdad en Panamá. La equidad: un reto impostergable. Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida 2003. Panamá, marzo.

MEF, 2006, Situación nutricional, patrón de consumo y acceso a alimentos de la población panameña. Segunda Encuesta de Niveles de Vida (ENV-2003). Junio. República de Panamá.

Mesa-Lago, Carmelo, 2004, "Las reformas de salud en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", Serie financiamiento del desarrollo N° 144 (LC/L.2090-) /E), Santiago de Chile, CEPAL.

MIDES, 2009, La Arquitectura del cambio institucional del MIDES (2004-2009); Un canal para la equidad, 214 p. Panamá.

MIDES, PNUD, 2009, Primer Panorama Social. Protección Social en Panamá: Marco Conceptual y Estado del Arte. Panamá, Dirección de Comunicación.

MINSA, "Memoria de 2008-Salud con Equidad". 2009.

MINSA, UNICEF, y CGR, "Estado nutricional de niños y niñas menores de cinco años", República de Panamá, ENV 2008, Ministerio de Salud. Abril 2008.

MINSA/INCAP-OPS, 2008, Plan Nacional Prevención y Control de Deficiencias de Micronutrientes, 2008-2015, enero.

MINSA/SENAPAN, "Plan Nacional de Combate al Desnutrición Infantil, 2008-2015". Enero 2008.

MINSA-UNICEF. Estado Nutricional de niños y niñas menores de 5 años con base en la Encuesta de Niveles de Vida. 2008.

MINSA, 2013, Situación de salud de Panamá. Panamá, MINSA.

OIT, 2012, Panorama Laboral.

OPS, UNICEF, 2014, Progreso en materia de saneamiento y agua potable 2013, Informe de actualización.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2014, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República dominicana. Panamá; FAO.

Paes de Barros, R., (2003), Situación de la pobreza en Panamá. Panamá: IPEA.

Paes de Barros, Ricardo; Carvalho, Mirella; Franco, Samuel, 2003b, El Índice de Desarrollo del Hogar (IDF). Texto para discusión, 986. Río de Janeiro: IPEA, 2003.

Paes de Barros, Ricardo; Mirella de Carvalho y Samuel Franco, 2003a, La Igualdad como Estrategia de Combate a la Pobreza en Panamá, PNUD-IPEA, Panamá.

Plan Nacional de Salud de Niñez y Adolescencia 2008-2012 <http://www.minsa.gob.pa/minsa2008/finalnewpage/documents/nutricion/situacion.pdf>. Ministerio de Salud. Memorias 2007.

PNUD / MEF, 1999, Perfil y Características de los Pobres en Panamá, Panamá.

Robles, Marcos, 2006, Refocalización del Gasto Social con Mapas de Pobreza: Una ilustración para cinco Países Latinoamericanos. www.iadb.org/sds/doc/POV-5_countries.ppt.

Santibáñez, Claudio, 2008, Propuesta de Intervención para la Red de Oportunidades de Panamá, 16 p. Inédito.

Sarmiento, Alfredo, 2006, Esquema institucional y operativo para la expansión del Sistema de Protección Social (Diseño e implementación de la Red de Oportunidades), Primera Etapa, Sistema de Protección Social de Panamá (PN-L1007).

SENADIS, MEF y GEMAS, "Estudio sobre la prevalencia y caracterización de la discapacidad en la República de Panamá". Informe Final, octubre 2006.

SENAPAN, 2006, Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Panamá. Taller: Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. Guatemala. Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional.

SENAPAN, 2009, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Panamá, 2009-2015. Panamá: Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional.

Uthoff, A y Cecilia Vera, 2008, Una nota sobre las políticas activas y el Estado de bienestar. Serie de Políticas Sociales, abril. CEPAL.

Waters, William, 2009, Diseño de políticas y programas sociales: Estudio de Evaluación Cualitativa del Programa Red de Oportunidades, PN. T 1058, Informe 2: Áreas Rurales y Urbanas, 62 p. Inédito.

Zarzavilla de Jarpa, Nuvia, 2006, "Historia de las Políticas Sociales en Panamá y su impacto en la Pobreza", en Informe Económico Anual, Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.



ANEXO

Participación y consultas realizadas en el proceso de elaboración del PEN 2030

Consultas con otros actores relevantes

Ministerio de Seguridad

Jonathan Del Rosario, Viceministro.

Ministerio de Ambiente

Emilio Sempris, Viceministro.

José Marrone.

Neyra Herrera.

Secretaría Nacional de Descentralización

Ericka González, Secretaria Ejecutiva.

Presidencia de la República de Panamá

René Quevedo.

Ministerio de la Presidencia- Secretaría de Metas

Beatriz López.

Autoridad del Canal de Panamá

Emilio Messina.

Organismos Internacionales

Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas

Harold Robinson Davis.

Reunión Anual de Jefes de Agencia (UNCT).

Reunión Ampliada PNUD (consultores y equipo técnico).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Carolina Freire - Enlace.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Edmundo Jarquín - Consultor.

Educación

Amelia M. de Pérez, Universidad de Panamá.

Miguel Ángel Cañizales, Ex Ministro de Educación.

Noemí Castillo, Especialista en Educación.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Annette Planells, Movimiento Independiente (Movin).

Rafael Candanedo, Alianza Ciudadana Pro Justicia.

Centros, centrales obreras, asociaciones y fundaciones

Wilfredo Grajales, Centro Nacional de Competitividad.

Egberto Cobos, Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP).

Morabia Guerrero, Asociación Panameña de Ejecutivo de Empresas (APEDE).

Eysel Chong, Fundación Ciudad del Saber.

Maritza Herrera, Fundación de Acción Social de Panamá.

Consultores y RSE de Banca

Lucía Freitas, Responsabilidad Social Empresarial (BANESCO).

Lucía Natale, AceNat Consultores.

Unidad Técnica Administrativa

Equipo Logístico y Operacional

Noris Noriega.

Edith Gough.

Jackeline Zapata.

María A. Spada.

Juan P. Cruz.

Marcos Ortega.

Nilda Palacio.

Nota: Los 22 sectores que integran el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, realizaron las consultas pertinentes, a través de sus Consejeros (as) Principales y Suplente (s) con las organizaciones que representan.





www.concertacion.org.pa