

# República de Panamá

## CONSEJO DE GABINETE

### RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º149

De 30 de diciembre de 2019

Que aprueba el Plan Estratégico de Gobierno para los próximos cinco años de gestión

**EL CONSEJO DE GABINETE,**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

#### CONSIDERANDO:

Que conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 34 de 5 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas ha presentado para la consideración de este Honorable Consejo de Gabinete, el Plan Estratégico de Gobierno, que incluye la estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán los criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional;

Que de acuerdo a lo normado en el precitado artículo de la Ley 34 de 2008, corresponde al Consejo de Gabinete aprobar el referido Plan Estratégico de Gobierno y al Órgano Ejecutivo adoptarlo y publicarlo en la Gaceta Oficial, para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad,

#### RESUELVE:

**Artículo 1.** Se aprueba el Plan Estratégico de Gobierno presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para la consideración del Honorable Consejo de Gabinete, conforme a lo establecido en la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal.

**Artículo 2.** El Plan Estratégico de Gobierno tendrá una vigencia de cinco años, a partir de su adopción y publicación en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 34 de 2008.

**Artículo 3.** Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, sus modificaciones y demás normas reglamentarias, concordantes y complementarias.

#### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).



**LAURENTINO CORTIZO COHEN**  
Presidente de la República

El ministro de Gobierno,



**CARLOS ROMERO MONTENEGRO**

La ministra de Educación,



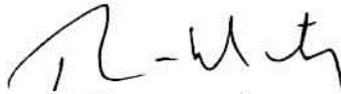
**MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS**

La ministra de Salud,



**ROSARIO TURNER MONTENEGRO**

El ministro de Comercio e Industrias,



**RAMÓN MARTÍNEZ**

El ministro de Desarrollo Agropecuario,



**AUGUSTO VALDERRAMA**

El ministro de Economía y Finanzas,



**HÉCTOR E. ALEXANDER H.**

El ministro para Asuntos del Canal,



**ARISTIDES ROJO**

El ministro de Relaciones Exteriores,  
encargado



**FEDERICO ALFARO B.**

El ministro de Obras Públicas,



**RAFAEL SABONGE VILAR**

La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,



**DORIS ZAPATA A.**

La ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial,



**INÉS SAMUDIO DE GRACIA**

La ministra de Desarrollo Social,



**MARKOVA CONCEPCIÓN**

El ministro de Seguridad Pública,



**ROLANDO A. MIRONES RAMIREZ**

El ministro de Ambiente,



**MILCIADES CONCEPCIÓN**

El ministro de Cultura,



**CARLOS AGUILAR NAVARRO**



**JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN**  
ministro de la Presidencia y  
secretario general del Consejo de Gabinete



# REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —



# PLAN ESTRATÉGICO

1 DE JULIO DE 2019 AL 30 DE JUNIO DE 2024

#UNIDOSLOHACEMOS



*Hay cinco Panamá, el Panamá moderno, el de la clase media, el de los barrios, el Panamá agrícola rural y el Panamá de las comarcas. Tenemos que ir cerrando la brecha de los miles de panameños que se acuestan con hambre; en llevar salud a las comunidades que no tienen letrinas, que no tienen agua potable; por los que mueren por falta de medicamentos o esperando una operación que nunca llega; por los padres que hacen grandes sacrificios para tener sus hijos en una escuela que no los prepara para la vida; por los que tienen un familiar padeciendo una enfermedad catastrófica; por los que no tienen un puente de zarzos para cruzar un río; por los que caminan horas y días en campos lodosos, sin transporte, carreteras ni autopistas y por los que sacan a sus enfermos de las montañas en hamacas. El objetivo es el país justo. Lo justo es ir sacando a nuestra gente de la miseria donde se encuentran. Rescatar al país con un gobierno a su lado. El país donde los corruptos no tienen cabida. El país con justicia y sin impunidad.*

*Plan de Acción Uniendo Fuerzas*



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
— GOBIERNO NACIONAL —

# PLAN ESTRATÉGICO 2020 - 2024

## ÍNDICE

Agradecimientos .....	8
Contenido del PEG .....	11
Resumen Ejecutivo .....	13
I. Antecedentes .....	18
1. Contexto Internacional .....	20
Entorno Económico Global .....	20
Comercio Mundial .....	20
Impactos de las tensiones comerciales Estados Unidos - China en el comercio internacional .....	20
Antecedentes .....	21
Posibles impactos en las operaciones del Canal de Panamá .....	23
Lento crecimiento en la Zona Euro .....	23
Brexit .....	24
Panorama Regional: América Latina y el Caribe .....	25
Variación de los Precios de las Materias Primas .....	25
Disminución de la Inversión Extranjera Directa .....	25
2. Naturaleza de la Economía Panameña .....	26
Entorno Macroeconómico y Sectorial la Economía de Servicios .....	26
La Economía de Servicios .....	26
La Conectividad .....	27
Fuentes de Crecimiento Económico .....	28
Cambios Estructurales .....	30
3. Contexto Económico y Social Nacional .....	32
Desempeño de la Actividad Económica durante el periodo 2009 – 2018 .....	32
Situación del Mercado Laboral .....	40
Comportamiento de los Precios .....	50
Condiciones de Pobreza .....	52
Situación Social .....	55
4. Nivel de Competitividad Global de Panamá .....	68
Nivel de Competitividad, según el Foro Económico Mundial (WEF) .....	68
Cambios Conceptuales y Metodológicos de los Pilares (2017 – 2018) .....	69
Panamá: Resultados del Índice de Competitividad Global (ICG 4.0), año 2019 .....	70
Iniciativas en Materia de Competitividad .....	72
Doing Business: Facilidad para hacer un Negocio en Panamá .....	75
Doing Business situó a Panamá en el 86º puesto para hacer Negocios .....	75
Perfil de Panamá en el Índice Doing Business .....	76
Tareas Principales y Acciones Prioritarias del Plan Estratégico de Gobierno para mejorar la puntuación del Índice de Doing Business 2020 .....	79
Consideraciones sobre Doing Business .....	80
Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Panamá .....	80
5. Estado Actual de las Finanzas Públicas .....	81

Ingresos del Gobierno Central.....	81
Gastos del Gobierno Central.....	81
Ahorro Corriente del Gobierno Central.....	82
Ahorro Corriente del Sector Público No Financiero.....	83
Deuda Pública.....	83
<b>II. Estrategia económica y social.....</b>	<b>86</b>
<b>1. Propósito del PEG.....</b>	<b>87</b>
Rescatar Panamá.....	87
Nuestro Compromiso.....	88
La Década Perdida.....	88
Uniendo Fuerzas.....	89
La Sexta Frontera.....	89
Las Transformaciones Necesarias.....	90
<b>2. Pilares de la Estrategia.....</b>	<b>91</b>
<b>PILAR ESTRATÉGICO No. 1: EL BUEN GOBIERNO.....</b>	<b>91</b>
Planificación para el Desarrollo.....	91
Finanzas Públicas y Responsabilidad Fiscal.....	92
Transparencia y Rendición de Cuentas.....	93
Relaciones Internacionales.....	94
Gobierno Digital.....	96
Descentralización.....	97
<b>PILAR ESTRATÉGICO No. 2: ESTADO DE DERECHO, DE LEY Y ORDEN.....</b>	<b>99</b>
Nuevo Orden Constitucional.....	99
Administración de Justicia.....	100
Seguridad.....	101
Política Migratoria.....	103
<b>PILAR ESTRATÉGICO No. 3: ECONOMÍA COMPETITIVA QUE GENERE EMPLEOS.....</b>	<b>104</b>
Empleo.....	104
Industria.....	105
Comercio.....	105
Comercio Exterior y Exportaciones.....	107
Áreas Económicas Especiales.....	107
Minería.....	108
MIPYMES y Emprendimiento.....	109
Sector Financiero.....	109
Cooperativismo.....	110
Clúster Marítimo, Logístico y Portuario.....	111
Actividad Logística y Portuaria.....	113
Pesca.....	114
Agro y Seguridad Alimentaria.....	114
Infraestructura Pública.....	118
Construcción.....	120
Energía.....	120

Medio Ambiente .....	121
Turismo .....	124
Transporte .....	126
Plan que sienta las bases para la Reactivación Económica de Corto Plazo (PRECP).....	128
I. Resumen Ejecutivo .....	128
II. Políticas Públicas de Prioridad Inmediata .....	130
III. Políticas Prioritarias a Corto Plazo con Impacto en el Mediano Plazo .....	142
<b>PILAR ESTRATÉGICO No. 4: COMBATE A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD .....</b>	<b>148</b>
Salud .....	149
Seguridad Social .....	152
Medicamentos .....	153
Agua .....	155
Desarrollo Social .....	157
Personas con Discapacidad .....	160
Mujer .....	162
Afropanameños .....	164
Pueblos Originarios .....	164
Clase Media .....	165
Deporte .....	166
Vivienda .....	168
<b>Estrategia Colmena .....</b>	<b>169</b>
Contexto general de la pobreza .....	170
Estrategia Colmena .....	172
Elementos de la estrategia: .....	173
Fases de la estrategia Colmena .....	176
<b>PILAR ESTRATÉGICO No. 5: EDUCACIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CULTURA.....</b>	<b>178</b>
Transformar la Vocación, por dónde empezar.....	180
Ciencia, Tecnología e Innovación.....	186
Cultura .....	201
III. Programación financiera .....	204
1. Introducción .....	204
2. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2024 .....	205
Supuestos Macroeconómicos .....	205
Proyecciones 2020 – 2024 .....	205
Gobierno Central.....	206
Sector Público No Financiero .....	208
Resto del Sector Público No Financiero .....	209
Deuda del Sector Público No Financiero .....	210
IV. Plan quinquenal indicativo de inversiones públicas.....	211
1. Composición del Plan Quinquenal de Inversiones Públicas 2020 – 2024.....	212
Enfoque Sectorial .....	212
Banco de Proyectos del SINIP, base de datos de programas y proyectos.....	212
2. Metodología Anual de Presupuesto.....	213
3. Metodología de Monitoreo y Evaluación del PEG -2020-2024, a partir del Seguimiento del PQI .....	
Anexos .....	
Cuadros .....	
Gráficos.....	
Ilustraciones.....	
Mapas .....	

## AGRADECIMIENTOS

Este documento se elaboró en el Ministerio de Economía y Finanzas con las entrevistas y aportes de distintas personas de la sociedad panameña, así como con las contribuciones y propuestas de los integrantes de treinta y seis (36) Comisiones de Trabajo, creadas según normas establecidas en los Estatutos del Partido Revolucionario Democrático, cuyas conclusiones y recomendaciones fueron integradas a los aportes de otras cincuenta mesas (50) de trabajo, establecidas por la dirección de la campaña del presidente Laurentino Cortizo, para la elaboración del "Plan de Acción Uniendo Fuerzas", el cual también fue complementado con los importantes aportes realizados por sectores independientes, especialmente gremios y asociaciones empresariales, profesionales y productores.

Incluye además, las contribuciones de un significativo número de funcionarios públicos de las distintas entidades gubernamentales, que una vez se instaló el nuevo gobierno, fueron convocados por el MEF para que junto a organismos internacionales, se completara el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024, surgido de un proceso inédito de consultas nacionales donde partir de la oferta electoral del partido en Gobierno se formulara dicho Plan, en el que participaron de alrededor de 1,500 profesionales, especialistas y técnicos, líderes comunitarios y un significativo número de ciudadanos, procedentes de los organismos, antes mencionados quienes aportaron sus conocimientos en torno a diferentes temas nacionales, sectoriales y territoriales.

Agradecemos y apreciamos los aportes y comentarios recibidos de los siguientes funcionarios públicos: Héctor E. Alexander H., Enelda Medrano de Gonzalez, Jorge L. Almengor C., Eloy Fisher Hogan, Aristides Hernández, Mateo Castillero, Carlos González, Publio De Gracia Tejada, Eder Cordoba, Anna Marella Lagrotta, José Agustín Espino, Ricardo González Jiménez, Margarita Aquino C., Karen López, Roberto Lugo, Lourdes Arjona, Fabio Bedoya, Janine Chandler, Darisnel Chiquidama, Margleny D' Croz, Julio Diéguez H., Omar Moreno, Joslyn Guerra, Marissa Echevers, Michel Evans, Lisette Gutiérrez, Anibal Madrid, María Rojas, Celia Lao, Tatiana Lombardo, Julio Miranda, Tanya Almario, Rubilú Rodríguez, María Cristina González, Esilda Atencio, Osvaldo Sánchez, Boris Valdivieso, Mariel Varela, Noris Vásquez, Yamileth

Castillo, Eudemia Pérez, Luis Batista, Enrique Vega, Franklin Sotillo, Mauricio Moreno, Juan David Paris, Gloria Arosemena, Varinia Justiniani, José Racine, Homero Sealy, Anais Portugal, Hernán Arboleda, Emma Isaza, Juan Araúz, Alexander Machuca, Martín Loaiza, José Flores, Hipólito Donoso, Aylin Arguelles, Ángel de Gracia, Balbino Macías, Celina Flores, Dalila Rodríguez, Davis González, Eladio Acosta, Elías Rodríguez, Eliecer Lara, Emanuel Quiroz, Evelin Rodríguez, Gaudencio Rodríguez, Giovanna Alvarado, Hugo Henríquez, Julián Palma, Luis Barraza, Paola Guerra, Rosario de Díaz, Yessenia González, Yira Rodríguez y Yuris Calderón del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ramón Martínez Acha, Ministerio de Comercio e Industrias (MICI); Arsenio Bethancourt, Bencemar Montezuma, Damaris Pinto, Débora Venencia, Dignar Díaz, Francisco Berrio, Juan Pérez, Ricardo Rodríguez, Veruska Clark y Yajanis Moris de la Autoridad de Aeronáutica Civil (AAC); Christopher Grieder, Álvaro Díaz, Carlos Abrego, Christopher Grieder, Jorge Carrasquilla y Rafael Prado de Obaldía de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD); Carlos Bartley de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME); Diana Arroyave, Génesis Campos, Gloria Moreno y Janette Castro de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP); José Lao y Shoshann Atehortúa de la Agencia de Panamá Pacífico (APP); Ixora Martínez y Migdalia Trelles de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO); Carmen Mendoza, Mirco Stevenson y Purdey Carvajal de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; Iván Eskildsen, Alicia Acuña, Lino Rodríguez, Miriam NG, Roberto Alvarado, Irene Ortiz y Enrique Zeleda de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP); Alba Ruíz, Gustavo Aguilar y Jesús Méndez de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP); Alejo Baules, Ariadna Arjona, Lionel Madero y Oscar Bernwil de la Autoridad Nacional de Aduanas; Erick Candanedo, Ida Pittí, Janice Becerra, José Cedeño, Luis Stoute, Rafael Díaz y Rubiel Cajar de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG); Janelle Castro y Luis A. Sánchez de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); Sara Pedreschi, Dior Castillo, Jade Vásquez, Rebeca Barés y Yanni De La Cruz de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); Ana Rosa Carrasco y Karina Solís de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA); Joel Correa y Liz Quiel

del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA); Ilyan de Correa, Yesenia Rosario y Angeluis Nájera del Benemérito Cuerpo de Bomberos; Alfonso Carrasco, Denis Santana, Giancarlo Fasta, Vielka Serracín, Yenis Zarzavilla, Arlen Villalobos y Patricia Galarraga de la Caja del Seguro Social (CSS); Manuel Ferreira, Oscar López de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá; Ana Cruz, Félix Chamorro y María Batista de la Defensoría del Pueblo, Luz Marín de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP); Ana Morán, Caroline Beaumont, Elsa Pérez y Johanna Jurado de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA); Antonia Núñez, Luis Delgado y Rosemary Castillo de la Empresa de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío; Juan Moreno, María Sánchez y Xenia Argote de la Fiscalía de Cuentas; Vielka Mejía y Sigfrido Lombardo del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU); Diana Guardia, Eulices Ramos, Livia Sánchez y Maritza Domínguez del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP); Lilibeth Navarro, Briceida Pérez, Gabriela Concepción y Jaime González del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES); Alford Camacho, Boris Casís, Gino Greco, Iván Cano, Karina Batista, Luz González, Magda Quirós, Marien Peralta, Mercedes Martínez, Nadya Batista, Natasha Vivas, Oscar Marín y Rubielka Romero del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); Ángel Arias, Elisal de López, Jaime Villafane y Omar Barahona del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA); Janiveth Lao, Juan Pacheco y Stella Della Togna del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA); Dilia Ana de Robles, Gretel González, Juan Pinzón y Yesenia Cedeño del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH); Rogelio Leslie y Silvia Gary del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU); Hilma Ramos y Zoila Barría del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE); Gisela Morales y Juan Escobar de la Lotería Nacional de Beneficencia (LNB); Andrea Pérez-Guardia, Ana Domínguez, Dimas Arcia, Lilibeth Garba, Yariela Gaitán, Jacklyn Herrera, Marisol Dimas y Noriela Maure del Ministerio de Ambiente (MiAmbiente); Dhaawnin de Mares, Jeannette Chemiers y Olivia Ureña del Ministerio de Cultura; Alfredo Felipe Wong, Carmen Justiniani, Elsa Bustamante, Ivelin

Herrera, Jeriskel Peña, Kiara Sang, Raimundo Valencia, Vilma Alvarado y Yeimy Montenegro del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI); Alexis Pino, Roy Frías, Moisés Batista, Carmen L. Sousa y Nereida Pérez del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); Alain Morales, Ángela Rodríguez, Antonio E. Díaz, Dayaris de Torres, Deysi Vega M., Edith Castillo, Ibsen Pérez, Jetzibel Franco, Juan Carlos Córdoba, Leonor Espinosa, Luis Comparaz, Luz Chávez, Natasha Velotti, Silka E. Vuelvas Sánchez, Urenna Best, Víctor Rodríguez, Vilma Soto, Markova Concepción Jaramillo, Virginia Barreiro y Yadirra Urriola del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Betzi Montero de Ortega, Cándido Jordán Ania, Doris Herrera, Eduardo Villarreal, Franklin Delgado, Héctor De León, Leydis Villalobos, Luis Romero, Lourdes Sugasti, Práxedes de León, Raiza Carvalho, Rodolfo Hing, Sharina E. Delgar, Valia Sousa, Wendy Herrera y Wilmer Salinas y Yarlenis De León del Ministerio de Educación (MEDUCA); Gladys Domínguez, Hola Marné, Janette Miller, Jazmín Ahigtel, Katherine Ulloa, Magda Monteza, Nelly Sánchez, Rafael Bonilla e Itzel Pérez Ortiz del Ministerio de Gobierno (MINGOB); Ethazel Gómez, Carla Ramírez Paz, Darío E. Chirú y Luis A. Martín del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRE); Oscar Hawkins, Elvis Bosques, Gabriela de Salazar, Luis Garrido, Luz Mery Lasso, Félix Díaz, Columba Pérez, Fermín Santana, Yelkis Gil, Erick Acuña, Esperanza González, María Solís, Marisín Reyes, Ricardo Cerrud, Ricardo Raymore, Rosa Montero, Vielka Pérez, Xenia Camarena, Avidel Saavedra, Francisco Quintero, Mariel Lyra Young, Pastor González, Rafael Díaz y Rodolfo Espino del Ministerio de Salud (MINSAL); Irina Rodríguez, Juan De Gracia, Luzmelia Bernal, Miguel De Freitas y Shizue Hogan del Ministerio de Seguridad (MINSEG); Adolfo Pérez y Suahey López de la Policía Nacional; Ricardo Tejada y Milagros Atencio del Servicio Nacional Aeronaval (SENAN); Edwin Herrera, Omar Gallardo y Ronald Jaén del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT); Erasmo Albaez, Glenda Velotti y Milko Méndez del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL); Maruja Gorday de Villalobos, Ministerio de Educación (MEDUCA); Inés Samudio de Gracia, Amanda Echevens, Luis Soriano, Martín Calderón, Milagros Miranda y Orfilio Acosta del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

(MIVIOT); Ibraín Valderrama, Anayansi Concepción, Yenisey De Alba y Yina Ramos del Ministerio de Obras Públicas (MOP); del Ministerio de la Presidencia: Andrés Torres, José Corrales y Marelys González del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES); Jennifer Salazar, Miroslava Morán y Rafael Mezquita del Consejo Nacional del Agua (CONAGUA); Hilda García y Leonardo Alessandria de la Oficina de Electrificación Rural (OER); Remedios Herrera y Adelina Miranda de la Dirección de Asistencia Social; María Otero y Orlando Paz de la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública (UCIT); Litz Muñoz y Miguela Carrillo del Despacho de la Primera Dama; Carlos Glen del Servicio de Protección Institucional (SPI); Carlos Iglesias, Jorge Rivera, Oscar Gálvez y Roxana Guerra de la Secretaría Nacional de Energía; Iraida Rodríguez, Iliana de Tejada, Indira Gómez, Dora Edith Gudiño, Edilsa Higuera, Jacqueline Sánchez, María Elena Grimaldo, Marisol González, Marisol Navarro, Jannett Herrera, Evangelina Araúz, Manuel Silvera, Miguel González, Fátima Cedeño, Miguel Gómez, Myriam Contreras, Sonia Arbeláez, Ulises Lopolito, Vielka Aguilar, Vielka de Cerrud y Ronald Bustamante del Órgano Judicial; Carlos Barrios, Edgar Gallardo, Heydee Girón y Guillermo González del Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES); Juan De Dios Gutiérrez y Laila Saleh de la Procuraduría de la Administración; Gloria de Barichovich y Velkis Ruíz de la Procuraduría de la Nación; Milena Alvarado y Sugeyli Berroa del Registro Público de Panamá; Ian Carlos Anthea, Annett Araúz, Diana Candanedo, Giancarlo Roach y Milva Samudio de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT); Hermelinda London, Quintín Martínez, Ritella Moreno y Pathy Güere de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS); Ana Karina Salerno, Carlos Cedeño, Julissa Jaramillo y Luis Pimentel de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF); Fernando Palm y Antonio Cerdeira del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV); Mercedes Napolitano y Samuel Valdelamar del Servicio Nacional de Migración (SNM); Ivanor Gálvez y Maylin Mendoza del Tribunal de Cuentas; Emanuel Urriola y Katia Alvarado del Tribunal Electoral (TE); Alexis Vidal, Eric Guillén, Ian k. Figueroa, Joel Cajar, Luz H. de Mitre y Luis Ballesteros de la Universidad

Especializada de Las Américas (UDELAS); Adán Isaza, María Castillo y René Díaz de la Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP); Bolívar Pérez y Juan de Dios González de la Universidad de Panamá (UP); Iris Fuentes y Sugely Castillo de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI); Juana Aparicio, Leila Montilla, Yelitza Batista y Sandy Correa de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP); Carlos Duncan y Luis Rivas de la Zona Libre de Colón (ZLC); Rosa R. Santos del Consejo de Seguridad.

También se agradece a las siguientes personas por sus aportes y valiosos comentarios: Guillermo O. Chapman Fábrega, Nicolás Ardito Barletta, Marco Fernandez Bello, Ricaurte Vásquez Morales, Enrique Lau Cortes, Francisco Bustamante Peña, Ana María Jul Lagomarsino, José Batista González, Manuel Benítez Hawkins, Eric Candanedo, Juvy Cano Saldaña, Betsy Castro Flores, José Cedeño, Orcila Vega de Constable, Luis Alberto Ábrego Guerra, Ritzi Aparicio, Juan Díaz, Alfredo DuBois Moreno, Julio Escobar Villarué, Alejandro Ferrer López, Antonio Fletcher, Iván Estrada De Icaza, Rolando Johnson M, Richard Kilborn Pezet, Luisa Lam Siu, Daisy Loo I., Héctor Mendoza, Francisco Mola Ortega, Michele Moreno, Rafael Moscote, Alfred Michael Muschett Zimmermann, Carmen Carrizo de Pagés, Eduardo Palacios Chanis, Juan Bosco Pinzón, Rogelio Paredes Robles, José Alejandro Rojas Pardini, Dylia Ana Rosales, David Saied Torrijos, Winston Sánchez, Vinod Thomas, Moisés Veliz Arosemena, Carmen Gisela Vergara, Johanna Villareal y al Equipo del Sistema de Naciones Unidas: Alexis Rodríguez Mojica, Aleida Ferreyra, Brispulo Hernández Castillo, Cielo Morales, Deisy Cárdenas, Erika Zarate Bosco, Félix Alderete O., Gabriel Boyke González, Gloria Manzetti, Ivonne Caballero, Jessica Young, Julie J. Castillo Holness, Julio Calderón, Karol King Coba, Linda Maguire, Lucio Cáceres Behrens, María Fernanda Trueba, Martín Fuentes Besoain, Mazenro Lorenzato, Miguel Cuellar, Patricia Pérez Prieto, Roberto Carrillo Castillo, Yerania Sánchez Ramos, Zagrario Osiris Pérez Rodríguez. Finalmente, nuestro agradecimiento a la dedicación, interés y esfuerzo del Doctor José B. Sokol quien asesoró la elaboración de este documento.



## CONTENIDO DEL PEG

La estructura temática del PEG se inicia con Antecedentes sobre la Situación Reciente del Entorno Internacional, Contexto Económico y Social Nacional, Nivel de Competitividad Mundial del País y Estado Actual de las Finanzas Públicas. Continúa con la Estrategia Económica y Social que retoma del Plan de Acción los 4 Pilares, la Estrella (Educación) y las 125 acciones prioritarias para transformar Panamá e inserta un Plan que sienta las bases para la Reactivación Económica de Corto Plazo para hacerle frente a la desaceleración del crecimiento, generar empleos y reducir la informalidad y la Estrategia multisectorial e interinstitucional COLMENA que busca consolidar la gobernanza local para combatir la pobreza y las desigualdades. Le siguen los capítulos de Programación Financiera y el Plan Quinquenal Indicativo de Inversiones Públicas. En este sentido fortaleceremos la coordinación de las distintas entidades del sector público en la implementación de programas en donde esta participa conjuntamente.



## RESUMEN EJECUTIVO

Nuestra Constitución Política, en su Preámbulo, enuncia con claridad “el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional”. Además, de manera explícita, en los títulos IX y X alude, respectivamente, a la Hacienda Pública y la Economía Nacional, señalando en este último que “El Estado planificará el desarrollo económico y social”.

La Ley 34 de 5 de junio de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF) hace visible, mandatos de la Constitución Política de la República de Panamá, por cuanto tiene como objetivo general “establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del Sector Público, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. La gestión de las finanzas públicas se ejecutará bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. (Artículo 1)”.

La citada Ley 34 de 2008, en su Artículo 16, ordena al Órgano Ejecutivo adoptar un Plan Estratégico de Gobierno (PEG) al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada. Dicho Plan Estratégico ha de enmarcarse en “los objetivos y metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una Estrategia Económica y Social, la Programación Financiera a cinco años y un Plan de Inversiones Públicas Indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional”. La Ley delega en cada ministerio la responsabilidad de elaborar su Estrategia Sectorial, bajo la coordinación del

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), cuyo Ministro debe presentar al Consejo de Gabinete el Plan Estratégico para su debida aprobación.

Es así, que una vez asumidas las riendas de la administración del Gobierno de la República de Panamá el 1° de julio de 2019, nuestro Presidente, su Excelencia Laurentino Cortizo, giró instrucciones para elaborar en tiempo perentorio el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2020 – 2024, con un enfoque sinérgico entre entidades públicas, la incorporación de recomendaciones de otros sectores de la sociedad y la inclusión de los lineamientos de su política de gobierno divulgada en su compromiso electoral y plasmada en el Plan de Acción “Uniendo Fuerzas”.

El referido Plan de Acción, corazón del presente Plan Estratégico, aglutinó el esfuerzo colectivo y participativo de miles de panameños y panameñas que dieron forma al imaginario de un Panamá con un crecimiento económico sostenido y adelantos tangibles en inclusión social, competitividad y diversificación productiva en aras de la gobernabilidad democrática. Su contenido está alineado con el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Visión de Largo Plazo 20/50 para construir el Panamá que queremos y no dejar a nadie atrás. “Tenemos una cita con la historia, permitir que el país siga a la deriva y se hunda en la crisis... o tomar el destino del país en nuestras manos y transformar Panamá.” Laurentino Cortizo, 16 de septiembre, 2018.

Los problemas requieren ser resueltos a la brevedad posible. Estos merman la flexibilidad del Estado para actuar en el corto plazo y concretar la Visión

de Mediano y Largo Plazo. En años recientes la economía panameña se ha desacelerado (al tercer trimestre creció 2.9%), la tasa de desempleo (7.1% en 2019) y la informalidad (44.9% en 2019) han aumentado, la competitividad internacional se ha reducido y las desigualdades siguen afectando a la población. La calidad y cobertura de los servicios públicos prestados, especialmente a los más vulnerables, son deficientes. Los choques externos, producto de factores que el país no controla, están presionando las variables macroeconómicas y, por lo tanto, las finanzas públicas y la balanza de pagos.

Dadas las restricciones anteriores, que limitan desarrollar el potencial de la economía, la estrategia de esta administración tiene varias fases vinculadas entre sí como parte del objetivo fundamental de la administración Cortizo el cual es el combate a la pobreza y la desigualdad. Primero, consolidar y mantener la disciplina fiscal. Segundo, restaurar el buen nombre del país, mediante la transparencia y la credibilidad internacional. Tercero, apoyar las reformas y adcentamiento del sistema judicial. Cuarto, reformar la Constitución Política. Quinto, implementar a la brevedad posible un plan que sienta las bases para la reactivación económica, y de esta manera, hacerle frente a la deteriorada situación de crecimiento y generación de empleo con impactos en el corto, mediano y largo plazo. Sexto, activar el Plan Estratégico de Gobierno 2020 – 2024, cuyas iniciativas e implicaciones tienen un horizonte de más largo plazo. Séptimo, fortalecer la capacidad de ejecución del sector público para prestar servicios a la población de manera eficaz y eficiente.

El PEG que hoy se presenta, producto de consultas con especialistas de distintas instituciones públicas y privadas, miembros de la sociedad civil y ejecutivos de la nueva administración se hace en un contexto de sentar las bases para vigorizar la economía, mantenerla saludable, generar mayor número de puestos de empleo para nuestra

población económicamente activa, hacer más con menos, de modo eficiente e iniciar un proceso para acabar con las inequidades y desigualdades que existen en el país. Es el producto de un grupo de panameños y panameñas comprometidos con el desarrollo del país, para lo cual han aportado sus conocimientos y experiencias. Así, se dan tres características fundamentales en este proceso: autoría, pertenencia e involucramiento de la sociedad panameña.

Su propósito es el de aprovechar las ventajas y las oportunidades de una economía abierta para convertirse en más competitiva, tecnológica y productiva, que le permita aprovechar las oportunidades de una "economía del conocimiento". Dicho proceso permitirá explotar adecuadamente las oportunidades, a través de nuevas actividades mejor remuneradas globalmente. Esto a su vez, requerirá aumentar la productividad de la economía y la mano de obra en general, además de un cambio radical en las prioridades del gasto público que tendrán que modificarse gradualmente con tres objetivos en mente: mejorar la calidad de nuestro capital humano, hacerlo inclusivo para todos los panameños y descentralizar la excesiva concentración del gasto público en la región metropolitana. Ello asegurará que la población pueda aprovechar los cambios tecnológicos que se están dando globalmente, aumentando su productividad y, por ende, sus ingresos y calidad de vida. Ello contribuirá a desarrollar un proceso de crecimiento inclusivo de manera que todo nuestro capital humano participe en igualdad de condiciones en las oportunidades que surjan.

En términos de metas específicas con alcances a más largo plazo, el país tiene el compromiso de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) lo que implica que, de aquí al 2030, erradicar la pobreza extrema y reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven

en pobreza en todas las dimensiones. Asimismo, involucra aumentar las inversiones públicas en infraestructura rural, investigaciones y servicios de desarrollo tecnológico y banco de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria. Eliminar todas las formas de subvención a las exportaciones. Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico. Fortalecer la movilización de recursos internos. Asegurar que las instituciones sean eficientes y transparentes a todos los niveles. Requiere también hacerles frente a los problemas que provienen del cambio climático y el peligro que éste constituye para el bienestar de todos los panameños, especialmente por la desprotección e inadecuada aplicación de regulaciones ecológicas en la cuenca del Canal y la Región del Darién.

El programa de inversiones de corto y mediano plazo busca enfatizar el mejoramiento de las capacidades y calidad de vida de la población y la adquisición del conocimiento, lo que se refleja en la asignación preferencial hacia los sectores de educación, salud y el sector social en general. Complementariamente se busca fortalecer la infraestructura económica y la recuperación y eficiencia de la actividad agropecuaria, impulsando la incorporación de procesos innovadores basados en tecnología productiva.

La inversión en infraestructura educativa y el tema de adiestramiento se cubre en mayor medida con los fondos del Seguro Educativo. Hay recursos asignados para ampliar el programa de becas a todos los niveles e impulsar la formación docente.

Ejecutar todas las propuestas incluidas constituye un gran reto, también una labor encomiable y formidable que excederá el periodo de este gobierno, por lo que habrá que darle continuidad. A la vez, no existen las capacidades ni los recursos

para hacerle frente simultáneamente a todas las necesidades que tiene el país. Eso implica que habrá que tomar decisiones sobre prioridades y sobre asignación de recursos. En este proceso será fundamental no cometer los errores de las administraciones anteriores de sacrificar inversiones en el capital humano, especialmente en salud, educación y formación profesional, lo cual incidió en reducir la productividad de la mano de obra, dándole prevalencia a proyectos de infraestructura, mayormente concentrada en la región metropolitana. Eso implica que la mayor parte de la infraestructura planeada, a excepción de educación y salud que serán atendidas por el Estado con los recursos liberados, debe concretarse con participación pública-privada.

Por otro lado, habrá que ser muy selectivo en las actividades sujetas a endeudamiento público, por lo cual deberá volverse a un sistema de evaluación costo beneficio de los proyectos. El riesgo de no hacerlo radica en que la calificación del país en los círculos financieros podría deteriorarse muy rápidamente, por lo cual el país corre el riesgo de entrar en el grupo de países considerados entre los que no cumplen con los estándares internacionales de transparencia establecidos, afectando el sistema financiero nacional y el flujo de inversión directa extranjera que fortalecen la economía.

Panamá registró un sub período de alto crecimiento que está en desaceleración. Retornar a un crecimiento más rápido podría ser posible. Sin embargo, el país no solamente requiere de un mayor crecimiento, sino un crecimiento inclusivo que beneficie a todos los panameños. Ello constituirá un enorme desafío que va a requerir de un esfuerzo extraordinario de la administración del Presidente Cortizo y un énfasis en un proceso acelerado de definición e instrumentación de Políticas Públicas.

En general la mayoría, o todos los países que experimentaron altos crecimientos por períodos de 20 años, como Japón, Brasil, Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Chile, entre otros, al desacelerarse no pudieron volver a retomar un crecimiento alto. En Panamá, el período de auge no fue tan largo como en esos países, debido a que hubo determinantes cíclicos y tendenciales. Los cíclicos fueron influenciados por la expansión del Canal, industria de la construcción, Zona Libre de Colón (ZLC) y Panamá Pacífico. Los tendenciales por el desarrollo del sistema financiero, puertos de contenedores, comercio, turismo e infraestructura.

En años recientes, la República de Panamá ha sido incluida en listas grises por organizaciones y países de la comunidad internacional, perjudicando el buen nombre y reputación del país y de su población. Dichas acciones afectan no solamente el crecimiento de la economía, sino que han impactado adversamente sobre la población del país en términos de aumentos en el desempleo, la informalidad y las desigualdades. Esta situación no es aceptable para la Administración Cortizo y va en contra de la agenda que el PEG propone.

Panamá debe salir en forma permanente de la lista de países excluidos por la comunidad internacional, lo que va a requerir sacrificios que afectarán actividades económicas en el país. No obstante, la Administración Cortizo está dispuesta

a efectuar esos sacrificios y espera que una vez que se reincorpore a la comunidad internacional, se convierta en un foco de atracción de inversión privada en actividades de alta productividad y desarrollar aún más su potencial de exportación de bienes y servicios, que le permita a la población mejorar su nivel de ingresos sustancialmente y reducir la alta desigualdad existente. Por lo tanto, “el futuro es ahora”.

Precisamente, consciente que “el futuro es ahora”, la Administración de Gobierno que lidera el Presidente Laurentino Cortizo, en la que le acompañan reconocidos profesionales y colaboran destacados especialistas que aportan desinteresadamente al bienestar del país, incorporan en este Plan un Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Sector Público No Financiero estimado a cubrir el periodo 2020 – 2024. La elaboración de esta programación financiera ha sido difícil y en un entorno económico, financiero, presupuestario y fiscal complicado. Se ha tenido que recuperar multiplicidad de información, tomar medidas y hacer ajustes importantes para tratar la delicada situación del déficit y la capacidad de ahorrar e invertir, para manejar el tema de manera responsable en apego al espíritu de la ley. Readecentar el manejo de finanzas públicas y, por ende, de las políticas públicas en pro de la población y la prosperidad contribuye al propósito último de Rescatar Panamá.





## ANTECEDENTES

Este capítulo enfoca su atención en los aspectos claves del Plan Estratégico de Gobierno – PEG 2020-2024 preparado por la Administración Cortizo como parte de los requerimientos por cumplir incluidos en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal – LRSF mencionados anteriormente.

El contexto internacional toma en consideración el entorno económico global en el cual opera la economía panameña, cómo la afectan los flujos provenientes del comercio mundial y sus tensiones comerciales globales, en particular el agravamiento de las más recientes; el lento crecimiento registrado en regiones globales importantes, el rol que juegan movimientos en los precios de las materias primas, así como el impacto de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el proceso de crecimiento de la economía.

El contexto económico y social nacional examina las fuentes de crecimiento de la economía, su naturaleza, desempeño de la actividad económica durante los últimos diez años, dinámica del mercado laboral, comportamiento de los precios, condiciones de pobreza y situación social. La sección sobre el nivel de competitividad global de Panamá examina su competitividad, facilidades para hacer un negocio y analiza el Índice de Desarrollo Humano en lo que concierne al país. El estado actual de las finanzas públicas se enfoca sobre los ingresos, gastos y ahorro corriente del Gobierno Central, ahorro corriente del Sector Público No Financiero (SPNF) y el nivel de endeudamiento. Un análisis esencial para tratar temas vinculantes como la satisfacción de las necesidades de la población y la base productiva sostenible de la Nación.



## CONTEXTO INTERNACIONAL

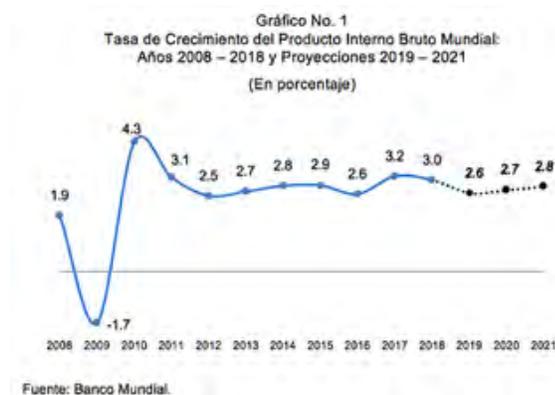
### Entorno Económico Global

Las tendencias económicas globales constituyen una fuente importante de información para contextualizar la situación actual y futura de las principales variables macroeconómicas en Panamá ya que éstas condicionan la implementación de la visión estratégica de desarrollo del país. Por lo tanto, la instrumentación de políticas públicas debe considerar la creciente interdependencia mundial y regional a fin de minimizar los riesgos derivados de la incertidumbre y volatilidad del entorno macroeconómico global.

Vinculada a estos desenvolvimientos, la economía panameña se ha desarrollado como una economía de servicios, y es allí donde radica su ventaja comparativa al permitirle esquivar en buena medida el impacto de choques externos generados globalmente. A la vez, el panorama mundial no es alentador. A pesar de que la economía panameña ha sido exitosa en crecer rápidamente en circunstancias en que la economía mundial ha estado golpeada por choques externos, ésta es vulnerable en la actual coyuntura al impacto de las medidas proteccionistas que se están dando globalmente, pudiendo éstas afectar en mayor o menor medida las operaciones e ingresos del Canal de Panamá y, por ende, de la actividad económica nacional.

Por otro lado, las perspectivas de crecimiento global no son halagadoras en el corto y mediano plazo. Según las últimas previsiones del Banco Mundial, la economía mundial crecerá 2.--6% en 2019, una merma de 0.3 puntos porcentuales respecto a sus estimaciones a principio de año, ante un comercio

internacional y niveles de inversión más débiles de lo esperado. Para el 2021, el Banco Mundial<sup>1</sup> proyecta que el crecimiento global aumentaría gradualmente a 2.8%, a raíz de una modesta recuperación en los mercados emergentes y las economías en desarrollo.

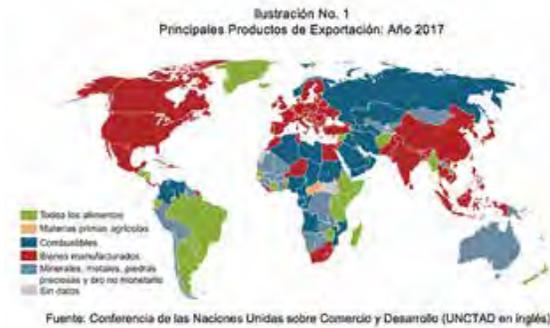


### Comercio Mundial

Para el año 2018, las exportaciones globales de mercancías crecieron 3% respecto a 2017 alcanzando un valor de USD/19,670.0 mil millones, sobresaliendo China como la principal economía generadora del flujo de mercancías. La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha proyectado que el volumen del comercio mundial disminuirá a 2.6% en el 2019, producto de la incertidumbre económica, volatilidad en los mercados financieros y políticas monetarias más restrictivas globalmente, lo cual impacta adversamente el comercio y crecimiento internacional. No obstante, aumentos en los precios de energía en términos nominales hicieron que el valor del comercio global de mercancías aumentara en 9.8% en el 2018 (OMC 2019).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Global Economic Prospects. Heightened Tensions, Subdued Investment. World Bank Group. June 2019.

<sup>2</sup> Global trade growth loses momentum as trade tensions persist. World Trade Organization Press Release. 2 April 2019.



El flujo global en el sector de servicios totalizó unos USD/5,600.0 mil millones en 2018.<sup>3</sup> Dos tercios de las exportaciones de servicios provienen de países desarrollados. Ligado a ellos, varios países de la región de Asia se están estableciendo como exportadores importantes en el sector servicios. En 2017 China, India, Singapur, Hong Kong SAR y Corea del Sur representaron casi el 15% del total de las exportaciones de servicios, el mismo porcentaje de exportaciones de servicios de todos los países en desarrollo combinados. En paralelo, la mayor parte de las exportaciones de países en desarrollo en el sector servicios se concentran en los de transporte y viajes. No obstante, Estados Unidos sigue manteniendo el liderazgo como el mayor exportador de servicios. En 2017 estos servicios totalizaron USD/780 miles de millones.<sup>4</sup> Impactos de las tensiones comerciales Estados Unidos - China en el comercio internacional

### Antecedentes

En el 2018 las exportaciones desde China hacia Estados Unidos totalizaron USD/476.6 miles de millones, siendo este último país su mayor importador. A la vez, las exportaciones desde

Estados Unidos a China alcanzaron USD/120.1 miles de millones, convirtiendo a China en el tercer importador principal de productos estadounidenses.

Estados Unidos considera que existen acuerdos y prácticas comerciales convenidas en el pasado que favorecen a China y se traducen en un déficit comercial en la balanza de pagos norteamericana y en un alto riesgo en asegurarle empleos a los ciudadanos de los Estados Unidos. A raíz de dicha situación, ese país le impuso aranceles del 10% a bienes importados de China valorados en USD/200 mil millones en el 2018. En respuesta, China adoptó represalias por igual valor monetario hacia bienes de origen norteamericano y con el mismo porcentaje de aumento arancelario.

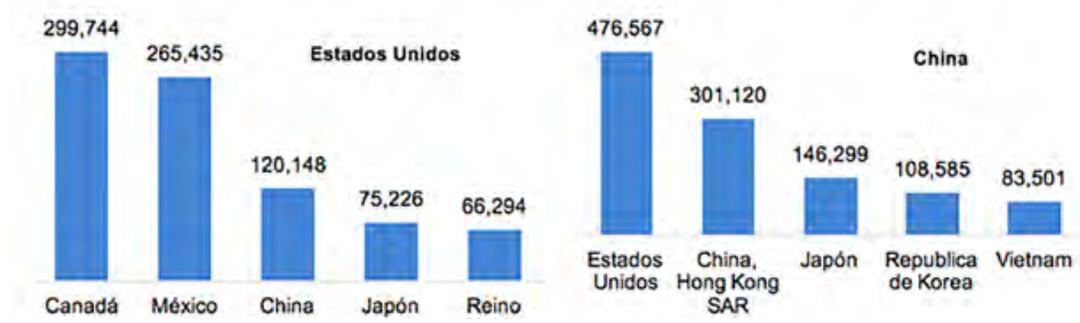


En el primer semestre de 2019, Estados Unidos aumentó a 25% los aranceles a productos gravados en 10%. Posteriormente, China anunció el incremento de aranceles a productos estadounidenses valorados en USD/60 mil millones como represalia. A inicios del segundo semestre de 2019, Estados Unidos comenzó a aplicar un aumento adicional de 10% a importaciones provenientes de China por valor

<sup>3</sup> World Trade Statistical Review 2019. World Trade Organization. Disponible en: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2019\\_e/wts2019\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf)>

<sup>4</sup> Handbook of Statistics 2018. UNCTAD. Disponible en: <[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat43\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat43_en.pdf)>

Gráfico No. 2  
Exportaciones desde Estados Unidos y China: Año 2017  
(En millones de Dólares)



de USD/.300 mil millones. A su vez, China devaluó su moneda mejorando su competitividad frente a los Estados Unidos y también detuvo compras de productos agrícolas estadounidenses.

**Posibles impactos en las operaciones del Canal de Panamá**

El volumen de mercaderías transportadas por el Canal de Panamá se verá afectado por la disminución en el comercio entre Estados Unidos y China y/o por el desvío de comercio que podría producirse. Según la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en 2018 el flujo de mercaderías transportadas entre China y Estados Unidos alcanzó 29.7 millones de toneladas largas, 11.7% del volumen total transportado por la vía interoceánica.

En 2018 el volumen de carga transportado por el Canal de Panamá se incrementó en 4.2%. Sin embargo, el volumen de carga correspondiente a China y Estados Unidos disminuyó en 12.4%. Las mercaderías enviadas desde Estados Unidos a China se redujeron en 31% con respecto a 2017. Éstas disminuyeron en casi todas las categorías, sobre todo en los envíos de granos (75%).

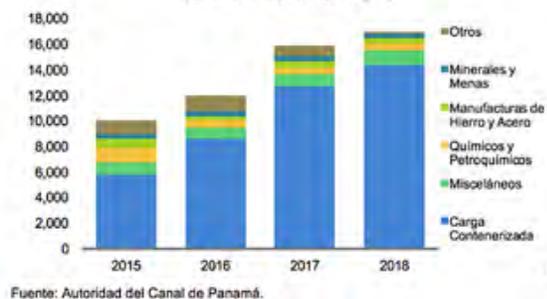
A su vez, las mercaderías transportadas desde China a Estados Unidos aumentaron 8.8% en 2018, predominando casi totalmente aquellas enviadas a la Costa Este. En particular, creció la carga contenerizada, que del total de volumen de carga transportado representó el 83.5%.

Cuadro No. 1  
Volumen de Carga del Comercio entre Estados Unidos y China, transportado a través del Canal de Panamá: Años 2015 – 2018  
(En miles de toneladas largas)

Detalle	2015	2016	2017	2018	Variación porcentual 2018/17
Total	217,034	206,904	244,684	258,044	4.2
China y EE.UU.	36,220	32,212	33,930	29,720	-12.4
Proporción al total	16.7	15.3	13.9	11.7	-15.8
Origen EE.UU.	26,226	20,256	18,097	12,485	-31.0
Desde la Costa Este <sup>1)</sup>	26,122	20,153	18,048	12,480	-2.4
Desde la Costa Oeste	104	103	49	5	-89.8
Origen China	9,994	11,956	15,832	17,235	8.8
Hacia la Costa Este	9,948	11,937	15,821	17,233	8.9
Hacia la Costa Oeste	46	18	12	3	-75

<sup>1)</sup> Se refiere a la Costa Este y Oeste de Estados Unidos.  
Fuente: Autoridad del Canal de Panamá.

Gráfico No. 3  
Volumen de Carga Transportado por el Canal de Panamá desde China hacia Estados Unidos, por tipo: Años 2015 – 2018  
(En miles de toneladas largas)



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá.

Datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) indican que las importaciones estadounidenses de productos provenientes de China disminuyeron en más del 25% durante el primer semestre del 2019. En particular, las exportaciones de China hacia Estados Unidos disminuyeron en el segundo trimestre del 2019. A raíz de ello, el análisis de UNCTAD confirma que hubo desviación de comercio. Las importaciones de Estados Unidos desde Taiwán, México, la Unión Europea y Vietnam aumentaron sustancialmente debido a la aplicación de aranceles a China. Es importante destacar que los productos más afectados han sido las maquinarias de oficinas y equipos de comunicación.<sup>5</sup>

De afectarse en una mayor proporción (50%), dicho volumen se reduciría en 5.8%. En el caso extremo de que cesara el comercio entre ambos países, la disminución del volumen transportado por el Canal sería de 11.7%.

De acuerdo con información de la ACP, la merma de flujos entre estos países ha sido compensada por el aumento de exportaciones de Gas Licuado de Petróleo (GLP) y Gas Natural Licuado (GNL) desde Estados Unidos hacia Corea del Sur y Japón. En julio de 2019, China dejó de ser el segundo usuario del Canal de Panamá. Japón ocupó ese puesto dejando a China de tercero, seguido por Chile, México y Corea del Sur.<sup>6</sup> Otro aspecto a destacar es la reducción de los envíos de granos en 75% comparado con 2017. En atención a ello, la ACP firmó un memorando de entendimiento con Brasil para analizar métodos para aumentar la carga de granos brasileños a través del Canal, especialmente la soja. También se discutieron formas de disminuir precios de transporte.<sup>7</sup> Aún con estas consideraciones, si las tensiones comerciales se agravaran, el impacto negativo podría ser sustantivo tal como se demuestra en la simulación de UNCTAD.

Gráfico No. 4  
Volumen de Carga Transportado por el Canal de Panamá desde Estados Unidos hacia China, por tipo: Años 2015 – 2018  
(En miles de toneladas largas)



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá.

Una simulación efectuada por UNCTAD tomando como referencia los datos del 2018 y considerando todo lo demás constante, concluye que si el flujo de mercaderías entre China y Estados Unidos se redujera en un 30% (porcentaje en que disminuiría el comercio de bienes entre ambos países de aplicarse todas las medidas propuestas), el volumen transportado por el Canal de Panamá disminuiría en 3.5%.

### Lento crecimiento en la Zona Euro

El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta un crecimiento moderado de 1.2% en el 2019 y del 1.4% en el 2020 en la Zona Euro de la Unión Europea (UE). Entre los países de la UE cuyas economías son las más importantes figuran Alemania, España y Francia. Todas sufren de lento crecimiento, aunque ese factor no es el que incide sobre las exportaciones panameñas a la UE; la apreciación del dólar estadounidense sí, lo cual les hace perder competitividad.

5 UNCTAD (2019). Trade and trade diversion effects of United States tariffs on China. Disponible en: <<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2569>>

6 Pulso con EE.UU. desbanca a China como segundo cliente del Canal de Panamá. La Estrella de Panamá. Disponible en: <<https://www.laestrella.com.pa/economia/190613/uu-ee-pulso-china-desbanca>>

7 Canal de Panamá recurriría a Brasil si guerra comercial EEUU-China impacta tránsito de buques. Reuters. Disponible en: <<https://lta.reuters.com/articulo/comercio-panama-canal-idLTAKCN1LU2M1-OUSLD>>

La dependencia de Alemania en exportaciones se ha visto afectada por la desaceleración de la demanda mundial. Alemania exporta principalmente a Estados Unidos, Francia y China productos químicos, maquinarias y de la industria automotriz, siendo Estados Unidos su principal socio comercial en este último sector.

España mantiene un crecimiento de 2.2% para el 2019, afectado por restricciones comerciales a nivel internacional. Los principales destinos de sus exportaciones son Francia, Alemania e Italia, mientras que España le compra a Alemania, Francia y China maquinaria, equipos eléctricos y productos químicos. Las reformas y ajustes tomados en su momento en respuesta a la crisis económica española han mejorado el clima de inversión en ese país. Por otro lado, sus necesidades de financiamiento externo son sensibles a cambios en los mercados financieros.

Francia es una de las diez economías más importantes globalmente. Sus exportaciones se dirigen primordialmente a Alemania, Estados Unidos y España en los sectores químicos y agroalimentarios. En el 2018 las importaciones de Francia crecieron 9.1% respecto al año anterior, procediendo mayormente de Alemania, Bélgica y Holanda.

### **Brexit**

El término Brexit se refiere a la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), decidida en el 2016 por un referéndum popular en el Reino Unido.<sup>8</sup> El Brexit no tiene mayor trascendencia para la región de América Latina o Panamá,

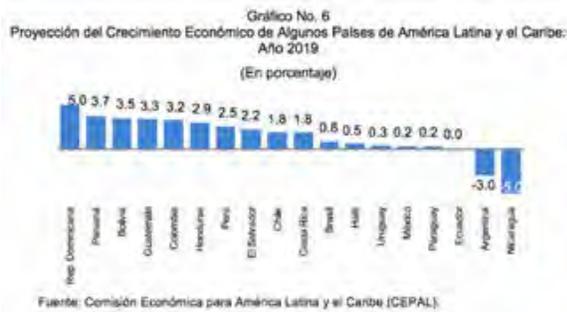
aunque sí para las islas y países de habla inglesa en el Caribe. Ello se debe a que el comercio con el Reino Unido tiene poco peso en las economías latinoamericanas, siendo sus socios principales Estados Unidos, China, Holanda, Alemania y España.<sup>9</sup>

La salida del Reino Unido de la UE lo excluye de tratados comerciales con Chile, Colombia, Centroamérica, México y Perú. En cuanto a IED se refiere, el flujo de capitales a América Latina y el Caribe (ALC) es pequeño. A su vez, las exportaciones latinoamericanas al Reino Unido equivalen el 0.65% del total. A mediados de 2019, el Reino Unido y Centroamérica firmaron un acuerdo de continuidad comercial y política. Este acuerdo reemplaza las relaciones preferenciales enmarcadas en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE. El acuerdo permite la continuación del comercio post-Brexit facilitando el intercambio de productos agrícolas, alimentarios y pesqueros, al igual que promoviendo el comercio libre de aranceles en productos industriales.



<sup>8</sup> En el referéndum: el 51.9% votó para abandonar la UE, mientras que el 48.1 votó para quedarse.

<sup>9</sup> Latin America is a natural fit for Britain's post-Brexit trade - London School of Economics. Disponible en: <<https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2018/06/20/latin-america-is-a-natural-fit-for-britains-post-brexit-trade/>>



Panamá y el Reino Unido mantienen un tratado de doble tributación firmado en el 2013. Las relaciones económicas, diplomáticas y comerciales no dependen de la permanencia del Reino Unido en la UE por lo que Panamá, al igual que otros países de ALC, mantendría relaciones con el Reino Unido.<sup>10</sup> La incertidumbre se genera en relación con el flujo de IED del Reino Unido a Panamá y el flujo comercial con la ZLC.<sup>11</sup>

**Panorama Regional: América Latina y el Caribe**

Similar a la tendencia global<sup>12</sup>, se ha proyectado que el crecimiento económico de ALC seguirá desacelerándose con una tasa de 0.1% como resultado de la disminución en el consumo privado, el cual a su vez refleja una disminución en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

A la vez se registran disminuciones en inversiones

Cuadro No. 2  
Índices de Precios Nominales de los Principales Productos Básicos:  
Años 2016 – 2018 y Estimaciones 2019 y 2020  
(Índice de precios: 2010=100)

Productos básicos	2016	2017	2018	2019	2020
Energía	55	66	87	74	72
Productos no energéticos	79	84	85	81	81
Agricultura	87	87	87	83	83
Fertilizantes	78	74	82	82	84
Metales y minerales	63	76	83	78	77
Metales preciosos	97	98	97	105	111
Petróleo crudo (USD/barril)	43	53	68	60	58
Oro (USD/onza)	1,249	1,258	1,269	1,390	1,470

Fuente: Perspectivas de los mercados de productos básicos. Octubre 2019. Banco Mundial.

12 Ibid.

y exportaciones, así como en el gasto público. La baja productividad, empeoramiento del mercado laboral, incremento del empleo informal y desempleo son factores atribuibles a la desaceleración en la región de ALC.

**Disminución de la Inversión Extranjera Directa**

Los flujos de IED se han reducido en los últimos tres años (13% en el 2018), especialmente en el grupo de economías desarrolladas (27%), mientras que en las economías en desarrollo hubo un ligero aumento de 2%. La IED se incrementó en los países en desarrollo de Asia (4%), África (11%) y mayormente en la región de ALC (13%), debido en parte al ciclo de precios de las materias primas.



Ese no fue el caso en Panamá. En el 2018 la IED alcanzó B/.6,579 millones, representando un incremento del 36.3%. Este crecimiento no se fundamentó en el ingreso de aportes de capital, los cuales generan empleos nuevos, sino en reinversión de utilidades y créditos entre filiales y sus casas matrices.

En el 2007 los aportes de capital, préstamos entre compañías y reinversión de utilidades

representaron el 40%, 10% y 50% del total de IED, respectivamente. En el 2018 los aportes de capital representaron el 1% del total de IED, los préstamos entre compañías 49% y se mantuvo en 50% la reinversión en utilidades. Ello demuestra la rentabilidad y confianza de las empresas extranjeras establecidas en el país. No obstante, la economía requiere el ingreso de aportes de capital en nuevas empresas para estimular crecimiento y generar empleos por lo cual las políticas públicas y la acción del Estado requieren estar encaminadas a atraer dichos capitales.

En ese sentido, la CEPAL destaca que Panamá “es el único país de la región que a lo largo de la última década, ha atraído inversiones de forma creciente y, entre 2010 y 2018, pasó de noveno a quinto receptor de IED debido a la expansión del Canal de Panamá y su desarrollo como polo logístico y de transporte, así como una definición estratégica sostenida en el tiempo que ha apuntado hacia la atracción de inversiones en servicios y están posicionado al país como una plataforma de acceso a la región.”<sup>13</sup>

## **2. Naturaleza de la Economía Panameña**

### **Entorno Macroeconómico y Sectorial la Economía de Servicios**

Con una población estimada de 4.2 millones de habitantes en 2019, una superficie total de 75,319.8 km<sup>2</sup>, un Producto Interno Bruto (PIB) de B/.65.0 mil millones en valores corrientes, un PIB per cápita de B/.15,642.8 y exportaciones por B/.13,595.5 millones en valores corrientes en el 2018 –de los cuales B/.672.3 millones corresponden a bienes y B/.12,923.2 a servicios– al país no le queda otra opción que estar abierto al resto del mundo dado lo pequeño de su mercado.

Los parámetros fundamentales de la economía los constituyen un sistema monetario dolarizado sin banco central, un centro bancario integrado al sistema internacional, la apertura comercial internacional, la ausencia de controles de capital, un sistema tributario territorial con impuestos bajos, una ley de sociedades anónimas sólida y amplia, un trato igualitario ante la ley al inversionista extranjero, así como diversos incentivos fiscales.

Las contribuciones principales al rápido crecimiento pasado las constituyen el aumento de exportaciones e inversiones (públicas y privadas y directa extranjeras), un manejo fiscal ordenado y el aprovechamiento de oportunidades, tecnología y capacitación, así como la disponibilidad de crédito. Aunado a ellas, los aumentos de productividad provenientes del capital físico y humano han sido claves en generar altas tasas de crecimiento del PIB desde 1989 y la disminución de los altos niveles de desempleo de más del 20% de la fuerza laboral que existieron a fines de la década de los 80 del siglo pasado.

### **La Economía de Servicios**

La economía panameña se ha desarrollado como economía de servicios, y es allí donde se encuentra su ventaja comparativa. El centro de tránsito constituye el 83% del PIB, 90% de las exportaciones de servicios y 65% de la población. La actividad logística está constituida por el trasbordo, almacenaje, consolidación, reempaque, ensamblaje y redistribución en puertos, ZLC, Panamá Pacífico, Ciudad del Saber y zonas procesadoras de exportación.

Panamá se ha convertido en la sede regional

<sup>13</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/16-P)*, Santiago, 2019. Pág. 29.

de por lo menos 159 empresas multinacionales con oficinas regionales en el país (Procter & Gamble, Hewlett Packard, 3M, Bosch, etc.) cuyos empleados utilizan los servicios que provee la ciudad constituyendo una importante fuente de exportación de servicios que debería promoverse. Ese grupo de empleados de altos ingresos podría expandir su contribución a la economía rápidamente si se proveyeran incentivos para que permanezcan en el país una vez terminado su período de empleo. En paralelo existe el turismo con un potencial enorme, el cual no ha sido adecuadamente desarrollado. Todo eso le ha permitido a la economía crecer más rápidamente que muchas otras globalmente, por lo cual una parte significativa de la población del país usufructúa beneficios de dicho crecimiento en mayor o menor medida. Esas oportunidades habría que activarlas con la participación del servicio diplomático en países.

También existen otras ventajas provenientes de contar con una economía de servicios. A raíz de que se exportan servicios, las exportaciones son más estables en volúmenes y precios. A la vez se cuenta con un sistema monetario y bancario integrado. Al ser el sistema integrado existe poca fluctuación en movimientos de fondos, la tasa de interés refleja la tasa internacional del Tipo Interbancario de Oferta de Londres (LIBOR, por sus siglas en inglés) con un pequeño ajuste agregado por riesgo de país, no existe la devaluación de la moneda por lo que no se genera inestabilidad cambiaria, se da una adecuada supervisión de los bancos por parte de la Superintendencia de Bancos, a la vez de que la banca establecida en el país ha sido tradicionalmente conservadora. Por otro lado, existen factores limitantes al desarrollo. Entre estos se encuentran la excesiva tramitología, problemas de insuficiente capacitación de recursos humanos, de infraestructura, de

institucionalidad, de servicios públicos, de pobreza y migración, de desigualdades de ingresos, de gobernabilidad, de las finanzas públicas, de jerarquización de prioridades, aceleración y supervisión de proyectos y programación de resultados.

### ***La Conectividad***

No obstante las ventajas existentes y factores limitantes, el elemento clave en el éxito en Panamá de crecer y desarrollarse a través de un largo período de tiempo que se inicia en 1989, han sido las fuentes de crecimiento representadas en el crecimiento del capital físico y humano y en la productividad de ambos reflejada en el desarrollo que ha tenido la conectividad. Los centros de logística del mundo los constituyen Japón, Corea, Singapur, Nueva York, Europa y Dubái. Panamá se encuentra en medio estando destinada a ser un centro logístico (la mejor definición de logística es la distancia más corta, más segura y barata entre el punto de partida y el punto de destino). El país se encuentra conectado con los principales centros logísticos y todos los puertos del mundo a través del Canal de Panamá.

Adicionalmente, en el área de servicios Panamá ha desarrollado el mejor acceso en la América Latina a los cables submarinos de fibra óptica con siete de ellos, más que en cualquier país de la región. La globalización ha aumentado la relevancia de los centros logísticos por lo que Panamá se ha transformado en el principal "hub" de las Américas.

El país ha aprovechado ventajas comparativas en transporte aéreo al desarrollar la mejor conectividad en el continente americano por encima de las de México y Brasil, con 26 líneas aéreas en Panamá, la principal siendo Copa Airlines, debido a que a todas las aerolíneas

suelen estar juntas. La red de Copa Airlines incluye 83 destinos en 30 países que conecta con las líneas europeas. Por otro lado, en Panamá se dan 1,250 vuelos semanales en los que pasan 8 millones de pasajeros anualmente, que generan empleos y promueven actividad comercial comprando alimentos y productos manufacturados.

Todos los aspectos positivos mencionados constituyen una base que le permitiría al país despegar rápidamente de las condiciones de desaceleración económica, aumento del desempleo, informalidad y desigualdades de ingreso si se toman decisiones en el área de políticas públicas oportunamente.

**Fuentes de Crecimiento Económico**

A partir de 1989 la economía mantuvo uno de los mejores desempeños económicos globales, alcanzando el crecimiento del PIB alrededor del 6.0% anual en promedio. El PIB se expandió en 4.6% y 8.3% anual durante 1989 – 2004 y 2004 – 2013 respectivamente, desacelerándose al 5.6% anual en el 2014 – 2017. El rápido crecimiento anterior provino de la expansión de las fuentes de crecimiento de la economía, el capital físico y humano y de su productividad, las cuales se han estado debilitando.

Cuadro No. 3  
Fuentes de Crecimiento Económico por Subperíodos: Años 1989 – 2016  
(Crecimiento promedio en porcentaje)

Subperíodos	PIB	Capital Físico	Insumo Trabajo	PTF (Productividad Total de Factores)
1989 - 2004	4.6	1.4	2.1	1.1
2004 - 2013	8.3	5.2	1.1	2.0
2014 - 2016	5.6	3.5	1.3	0.8

Fuente: Jorgenson y Vu y Hoffman, Aravena y Friedman para 1989-2004 y 2004-2013; estimaciones de Víctor J. Elias para el 2014-2016.

Durante 1989 – 2004 la productividad total de factores, medida a través del crecimiento del capital físico y del insumo trabajo, se expandió en 1.1% anual en promedio, aumentando a 2.0% anual en promedio en el 2004 – 2013 como resultado de políticas que fortalecieron la calidad del capital físico y la calidad de la mano de obra. Durante el 2014 – 2016 el crecimiento de la productividad total de factores se desaceleró precipitadamente al intensificarse los proyectos llave en mano, inversiones sin análisis de costo beneficio, rentabilidad y estudios de ingeniería y descuido en la calidad del sistema educativo, aparte de que fueron cambiando los motores de crecimiento de la economía, mientras que los sectores de la construcción y el turismo se redujeron gradualmente. Añadido a ello, en los últimos diez años no hubo ninguna racionalidad en la selección de proyectos de inversión pública. Por lo tanto, el crecimiento de la economía se desaceleró y el desempleo aumentó.

En el 2018 el crecimiento económico volvió a desacelerarse a 3.7%, mientras que en el primer trimestre del 2019 éste se redujo nuevamente alcanzando 3.1%. En el segundo trimestre continuó su trayectoria de desaceleración y continuó reduciéndose a 2.9%. Los sectores que en el primer semestre del 2019 lograron una contribución positiva fueron el transporte, principalmente por el Canal, intermediación financiera, la banca, administración pública, minería y la generación de electricidad. La construcción tuvo un pequeño repunte en el tercer trimestre y la exportación bananera se ha expandido en meses recientes. Por otro lado, las reexportaciones de la ZLC a Colombia se han reducido en un 25%, mientras que sus reexportaciones totales cayeron en 14.5% hasta el mes de mayo último.

Igualmente conviene señalar que existe una

situación complicada en el mercado laboral por aumentos en el desempleo y en la informalidad. Por otro lado, el comportamiento de los empresarios en contratar nuevos empleados se encuentra a su mínima expresión en todas sus encuestas. Aparte de ello, los consumidores y empresarios compran menos, mientras el gobierno, otro comprador importante, mantiene una política responsable de austeridad, todo lo cual impacta en la economía. A la vez, el endeudamiento de los consumidores se encuentra a su nivel más alto. Todo ello registra preocupación en el sector empresarial, reflejado en los resultados negativos de sus encuestas relacionadas al segundo semestre del 2019.

Para el resto del 2019 las perspectivas económicas no son halagadoras. El crecimiento de la economía podría terminar alrededor del 3.0% y potencialmente menor en años subsiguientes si no se le imprime dinamismo a las fuentes de crecimiento y su productividad. Ello se daría en la ausencia de una rápida y bien coordinada instrumentación de políticas públicas que modifique el actual patrón de crecimiento y le permitan retornar al de largo plazo de 5.5%. Dicha instrumentación restauraría un ambiente propicio para la expansión de la inversión privada nacional y extranjera y su productividad de manera de evitar desestabilizar los parámetros fiscales que nutren a las finanzas públicas de ingresos con los consiguientes problemas que ello ocasionaría.

A pesar de que la producción de cobre contribuirá al crecimiento del PIB, ésta ha sido mínima en el 2019 en influenciar su crecimiento debido a la baja proporción que la producción del mineral tiene en la composición del PIB. Por otro lado, al terminarse el período de construcción y puesta en marcha de la mina no se requiere el número de obreros empleados en la construcción, por lo que se está reduciendo la

mano de obra empleada.

Ante perspectivas de un continuo debilitamiento de la actividad económica y aumentos en el desempleo, se requieren políticas de reactivación que aseguren que el PEG se convierta en un instrumento que logre hacerles frente a los desafíos existentes en forma inmediata, y otros que surgirán en el futuro próximo. En especial deben reactivarse las exportaciones. Entre las principales, se requiere enfatizar las del Conglomerado del Canal de Panamá (conjunto de actividades vinculadas al aprovechamiento de la posición geográfica), turismo, construcciones para nacionales de medianos y bajos ingresos, productos agroindustriales, de mar, industriales, agropecuarios y de la actividad minera de cobre.

El rápido crecimiento promedio logrado durante 30 años indujo a las dos administraciones anteriores a afirmar que éste continuaría indefinidamente, por lo que nunca instituyeron las políticas públicas requeridas. Enfatizaron que, al ser Panamá un país rico, podía endeudarse más a pesar de ir acercándose rápidamente al límite establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), límite que le otorga confianza al país en los centros financieros internacionales y le permite recibir amplias líneas de crédito.

En el ínterin, dichas tendencias le han reducido los grados de libertad a la Administración Cortizo en utilizar la política fiscal para hacerle frente a los actuales desafíos. A la vez, las brechas de inclusión social generadas por las políticas anteriores le han restado brillo al rápido crecimiento logrado. Ello se debe a que, a partir de 2014 disminuye la productividad y aumenta el desempleo y la informalidad, a la vez que se reduce la competitividad internacional, mientras que las desigualdades de ingreso mejoran muy lentamente.

Por otro lado, la disminución registrada en las líneas de pobreza total y pobreza extrema requiere subsidios continuos para ser sostenible, ya que, de no continuar recibéndolos, los que dejaron de ser pobres o pobres extremos volverán a serlo al no recibir adiestramiento y conocimientos que les permitan aumentar su productividad y, por ende, sus ingresos. Aparte de ello, han irrumpido interrogantes en mantener y aumentar flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que financiaron el crecimiento (los más altos per cápita en la región latinoamericana) al surgir problemas de seguridad jurídica durante la administración anterior, mientras que se incrementan los shocks externos, así como pronósticos de desaceleración global con el riesgo de impactar la economía adversamente.

### ***Cambios Estructurales***

En paralelo, se acentuaron cambios estructurales en la economía. La logística, construcción y turismo se convirtieron en motores líderes del crecimiento, liderazgo anteriormente ejercido por el comercio, manufacturas y agricultura. Al emerger los primeros, afloraron implicaciones relacionadas a una mayor intensidad en la utilización del capital físico en la logística y construcción, requiriendo ambas menos personal, así como personal mejor calificado, aparte de una saturación en los mercados de viviendas de altos ingresos y espacios de oficinas. A la vez, su potencial de crecimiento se ha visto afectado. Además, el movimiento de contenedores en puertos panameños ha estado lento en años recientes debido a la intensa competencia internacional y la ausencia de políticas públicas para neutralizar su impacto, mientras que el astillero para reparar barcos se encuentra parado, incidiendo en la expansión de la actividad logística.

Por otro lado, el tipo de construcción efectuado

tuvo implicaciones sobre el mercado laboral. Las inversiones en infraestructura por lo general generan empleos por nueve o menos meses, mientras que las edificaciones de viviendas en rascacielos generan empleo por dos a tres años. Añadido a ello, convenciones colectivas acordadas en el sector incidieron en aumentar los costos de las viviendas por metro cuadrado, afectando la capacidad de adquirirlas por grupos familiares de medianos y bajos ingresos.

A la vez, el turismo se encuentra afectado por insuficiente promoción, limitación de productos ofrecidos y tarifas de viaje más altas que aquellas hacia destinos más al sur de Panamá. Mientras tanto, la promoción prácticamente no existe para la IED, área en donde el cuerpo diplomático podría contribuir a mejorar. También han surgido condiciones que afectan la estructura del mercado laboral. Entre ellas, la baja escolaridad e insuficiencia de programas de adiestramiento profesional que limitan el mejoramiento de la calidad de la mano de obra. Además, un exceso de trámites limita el acceso a recursos existentes para su adiestramiento. Mientras tanto, sus competencias no guardan relación con las necesidades de absorción del mercado. Por otro lado, la disminución en productividad restringe aumentar ingresos laborales en actividades en donde se producen dichas circunstancias.

Estos resultados surgieron debido a que el modelo de crecimiento enfatizado en los últimos diez años, asentado en estímulos al consumo a través de aumentos en el gasto público, especialmente en inversión no sujeta a análisis de costo beneficio y rentabilidad financiera y social, incrementos en la planilla, subsidios no focalizados que no mejoraron la productividad de sus beneficiarios, aumentos en el salario mínimo que trasladaron costos a precios reduciendo de facto los ingresos familiares, además de sacrificar gastos en educación, formación profesional y

salud a favor de proyectos “llave en mano” y otros carentes de análisis de costo beneficio (cuyo endeudamiento habrá que pagar eventualmente) no funcionó.

Dichas circunstancias le han restado flexibilidad al Estado en instrumentar una política fiscal efectiva que promueva crecimiento y disminuya el desempleo. No fue posible estimular el crecimiento económico a través del gasto público al registrarse déficits primarios, concretarse compromisos de inversión que aumentaron las cuentas por pagar mientras surgían serios problemas de liquidez y largas moras en el pago a proveedores. A la vez, la deuda pública se situó alrededor del límite de 40% neto establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), eliminando la posibilidad del uso del instrumento fiscal como mecanismo de estímulo.

En otras palabras, el espejismo de una economía de abundancia promovido a través de megaproyectos y gastos excesivos, muchos de ellos no redituables, financiados a través de un modelo de endeudamientos crecientes que no sólo no funcionó, sino que llegó a su límite especificado en la LRSF. Los problemas fiscales que tomaron alrededor de diez años en crear dicha situación tomarán un largo período en resolverse, por lo cual la disciplina fiscal y una clara fijación de prioridades en el gasto público serán totalmente requeridas y necesarias en los próximos años.

Dada dicha situación, al Estado no le queda otra opción que utilizar un modelo basado en el apoyo privado para dinamizar la economía. Ello incluye introducir fórmulas de Asociación Público Privadas (APP), concesiones, venta de activos, otorgamiento de incentivos y control rígido del gasto público. No existen otras opciones para financiar el crecimiento y reducir

el desempleo, la pobreza y desigualdades de ingreso. Dichos mecanismos tienen un enorme potencial de desarrollo sobre los cuales se elaborará más adelante en este documento. En su instrumentación conviene aprender las lecciones de los éxitos y fracasos en las experiencias de otros países y aquellas agencias multilaterales de crédito que las vivieron.

En apoyo de un proceso de crecimiento inclusivo se requerirá mejorar la calidad del capital humano e inversión física y la productividad de ambos, así como la eficiencia de los gastos gubernamentales. Ello requerirá acelerar la coordinación de políticas, renovando y fortaleciendo mecanismos de planificación en ministerios y entidades descentralizadas, proveyendo apoyo técnico para mejorar la utilización de recursos por parte de los municipios, muchos provenientes de la Ley de Descentralización, los cuales no han sido bien utilizados, y fomentando actividades privadas.

Es necesario fortalecer el crecimiento de tracción del PIB al crecimiento del empleo, el cual es débil actualmente. El gran desafío en el corto plazo es el de reactivar la tasa de crecimiento y reducir el desempleo, estableciendo bases sólidas para un crecimiento sostenido apoyado por el sector privado. Eso sólo se podrá lograr a través de seguridad jurídica, institucionalidad, transparencia y reglas del juego automáticas como “Leyes Marco” que permitan expandir la actividad privada nacional e IED a actividades productivas.

Dichos desenvolvimientos imprimen urgencia en instrumentar políticas públicas y reorientar prioridades a través de mecanismos que fortalezcan y aceleren la coordinación de ambas. Ello hará imprescindible introducir aspectos claves en el manejo económico como asignar la

más alta prioridad a políticas que promuevan la inversión privada (nacional y extranjera), ahorro (público y privado), exportaciones de bienes y servicios, al igual que incrementar los recursos asignados a la educación, formación profesional y salud como elementos integrales en mejorar la inclusión y reducir la pobreza.

### 3. Contexto Económico y Social Nacional

#### Desempeño de la Actividad Económica durante el periodo 2009 – 2018

En la década del 2009 – 2018, Panamá registró una tasa de crecimiento del PIB de 6.0% en promedio, superando ampliamente la de 1.8% registrada en la ALC. En términos de periodos, el PIB creció 7.0% en promedio del 2009 al 2013, disminuyendo a 5.0% del 2014 al 2018.



Durante esa década los sectores más dinámicos lo constituyeron la explotación de minas y canteras (15.1% del total), construcción (14.2%), suministro de electricidad, gas y agua (9.5%) y servicios de educación privada (7.6%). Aquellos que registraron un crecimiento más modesto incluyen el comercio al por mayor y al por menor (5.9%),

Cuadro No. 4  
Tasa de Crecimiento del PIB real de Panamá, según categoría de la actividad económica:  
Promedios 2009 – 2013, 2014 – 2018, 2009 – 2018  
y Primer semestre del 2019

Categoría de actividad económica	2009 – 2013	2014 – 2018	Promedio 2009 – 2018	I Semestre de 2019
PIB real total	7.0	5.0	6.0	2.0
Explotación de minas y canteras	22.6	7.6	15.1	4.6
Construcción	19.3	9.2	14.2	3.8
Suministro de electricidad, gas y agua	11.2	7.8	9.5	3.8
Servicios de Educación	8.2	7.1	7.6	2.5
Actividades de servicios sociales y de salud privada	7.1	4.7	5.9	2.9
Comercio al por mayor y al por menor	6.8	3.0	5.9	2.0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7.8	3.7	5.8	3.1
Intermediación financiera	5.9	5.7	5.8	4.3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3.6	4.7	4.1	4.8
Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios (casinos, lotería, obras)	5.4	2.7	4.1	-1.9
Hoteles y restaurantes	6.4	1.3	3.8	1.7
Industrias manufactureras	4.1	2.2	3.1	-1.0
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	-0.9	1.2	0.1	3.5
Pesca	-8.6	-0.1	-4.4	-35.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (5.8%), intermediación financiera (5.8%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (4.1%) y hoteles y restaurantes (3.8%, promedio). Por otro lado, aquellos que obtuvieron menor o ningún crecimiento fueron la industria manufacturera (3.1%), agricultura, ganadería, caza y silvicultura (0.1%) y pesca (-4.4%).

Las exportaciones panameñas de bienes disminuyeron en 4.5% en promedio del 2009 al 2018. Al compararse el 2009 (B/.1,144.0 millones) con el 2018 (B/.672.3 millones) éstas cayeron en 41.2%. Ella provino de la disminución en la oferta exportable, especialmente en los productos de la pesca y frutas, las cuales constituyen las principales exportaciones de bienes del país. A la vez el dólar estadounidense se fortaleció durante el periodo analizado, restándole competitividad a las exportaciones panameñas. En el 2009 éstas disminuyeron en 28.2%.

Panamá no ha usufructuado los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales mientras que sus socios comerciales aumentan sus exportaciones significativamente. El acceso a esos mercados es



restringido por la limitada oferta exportable, costos de producción altos, incumplimiento de requisitos de certificación y deficiente mercadeo. En ningún tratado se incluyeron cláusulas de protección a los consumidores panameños, por lo cual las rentas generadas por la protección arancelaria a productos de esos países y por ajustes en el tipo de cambio son capturadas por el exportador de fuera en vez del consumidor panameño beneficiarse a través de precios más bajos.

Las exportaciones de servicios impactan significativamente la economía panameña. Se

**Cuadro No. 5**  
Valor FOB de las Exportaciones de Bienes Nacionales, según principales capítulos arancelarios: Años 2009 – 2018  
(En millones de Balboas)

Descripción	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Pescados y crustáceos	359.8	166.2	117.1	104.4	142.4	166.2	154.9	138.0	133.9	111.5	184.9
Frutas	178.6	149.2	142.6	145.6	160.7	150.4	140.3	125.5	126.6	130.1	164.1
Metales preciosos	36.2	74.2	126.0	128.7	78.7	6.9	6.6	6.6	6.4	8.2	45.3
Fundición de hierro y acero	20.4	38.5	55.6	59.4	48.2	47.7	31.4	27.3	44.0	46.2	41.5
Maderas	4.5	12.3	25.1	24.7	39.0	52.7	36.7	34.4	48.2	53.4	30.7
Carnes	22.3	18.1	23.8	32.9	36.5	35.0	26.9	24.6	27.3	27.6	27.1
Desperdicios de la industria alimentaria	15.5	13.4	15.6	16.0	34.8	46.2	31.8	0.9	35.6	40.0	24.5
Papel y cartón	14.6	20.1	25.7	23.3	25.3	27.1	26.8	28.2	27.5	24.7	24.1
Desperdicios de la industria alimentaria	18.1	21.2	19.2	24.6	28.7	31.0	24.7	18.6	18.0	19.9	23.0
Azúcares	13.6	19.5	37.4	35.2	24.3	27.9	21.3	2.9	24.0	30.5	23.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

**Cuadro No. 6**  
Tratados y Acuerdos Comerciales Vigentes y Suscritos por la República de Panamá

Instrumento	Número	País o región
Tratados Comerciales Vigentes	14	TLC: El Salvador, Chile, Taiwán, Singapur, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Canadá, Perú, México y Estados AELC Acuerdo de Asociación (ADA); Unión Europea; Tratado de Promoción Comercial (TPC); Estados Unidos
Acuerdos comerciales vigentes	8	Acuerdo Comercial: Cuba; Acuerdo de alcance parcial: Colombia, República Dominicana; Trinidad y Tobago; Acuerdo sobre Cooperación Económica y Comercial; Israel; Asociación Latinoamericana de Integración; Sistema de Integración Centroamericana; Unión Aduanera Centroamericana
Total vigentes	22	
Acuerdos o Tratados suscritos	3	Acuerdo de Asociación Reino Unido e Irlanda del Norte; Tratado del Libre Comercio: Israel y Corea

Fuente: Ministerio de Comercio e Industrias.

destacan en ellas el transporte marítimo y el turismo. El transporte marítimo alcanzó un valor de B/.4,071.1 millones en virtud de ingresos provenientes del Canal de Panamá por B/.2,994.0 millones y de los puertos por B/.1,077.1 millones. La puesta en operación del tercer juego de esclusas contribuyó a aumentar dichas actividades.

Las exportaciones de viajes, las cuales cuantifican los gastos de turistas, representaron el 28.9% del total exportado en servicios entre el 2009 y el 2018. La tasa de crecimiento de los ingresos turísticos alcanzó 20.7% del 2009 al 2013,

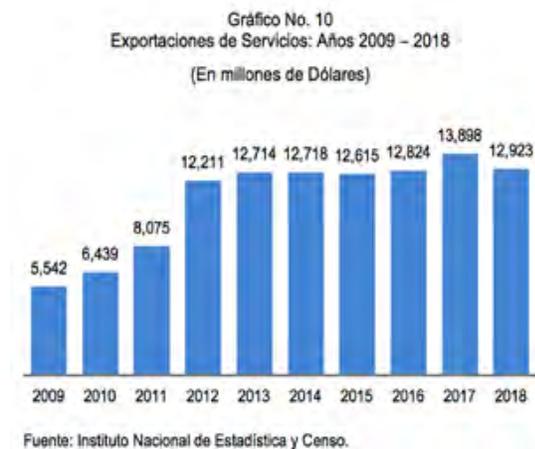


Gráfico No. 11  
 Variación Porcentual de Algunas de las Principales Exportaciones de Servicios:  
 Años 2009 - 2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

disminuyendo en 1.0% del 2014 al 2018. La falta de promoción internacional durante tres años consecutivos, la Ausencia de una verdadera política de cielos abiertos que promueva un mayor flujo de turistas e insuficiencia de productos afectaron la oferta turística.

El transporte aéreo representó el 16.4% del total de exportaciones de servicios durante los últimos diez años al crecer aceleradamente durante ese periodo (12.9% anual en promedio). Copa Airlines, la principal aerolínea nacional, expandió operaciones en el Hub de Las Américas y actualmente efectúa alrededor de 363 vuelos diarios a 82 destinos de Norteamérica, Centroamérica y Suramérica. Además, trabaja en alianza con otras aerolíneas a 200 destinos.

Las exportaciones de otros servicios empresariales representaron 15.5% del total entre el 2009 y el 2018. El grueso de éstas es equivalente a los servicios de compraventas que efectúan empresas establecidas en el país. Los servicios financieros representaron 4.3% del total de exportaciones en

los últimos diez años. Su tasa de crecimiento fue modesta, de 2.1% anual durante ese periodo, aunque se presentaron bajas atribuidas a la caída de ingresos y comisiones bancarias, producto de la menor colocación de créditos en el exterior.

La actividad de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, conformada por ingresos por peajes del Canal de Panamá, movimiento de carga en el sistema portuario (contenedores en TEU's), movimiento aéreo de pasajeros y carga de empresas nacionales, movimiento de pasajeros y carga terrestre, así como servicios de cabotaje y telecomunicaciones, entre otros, representa el 13% del PIB ocupando la tercera posición de mayor aporte.

En el 2009 se registró la tasa más baja del periodo en la actividad de transporte, almacenamiento y comunicaciones, la cual disminuyó en 3.8% impactada por la recesión global que redujo la demanda de materias primas y bienes manufacturados finales. En el 2011 la actividad mostró un crecimiento a dos dígitos (10.1%) debido al dinamismo de las telecomunicaciones, gracias a los cambios tecnológicos que hicieron más competitivas las empresas del área. El movimiento de carga por vía terrestre fue determinante en ello a raíz del incremento de las operaciones de la ZLC en las cuales el almacenamiento en depósitos logró un desempeño favorable.

En el 2016 la actividad fue golpeada por el lento desempeño de la economía global. El sector marítimo fue impactado por cambios climáticos provenientes del fenómeno de El Niño, incertidumbre respecto al futuro de la Eurozona y el sistema financiero internacional, elecciones presidenciales en los Estados Unidos y desestabilización en el Oriente Medio al repercutir



esos fenómenos en los niveles de inversión y consumo globalmente. Por otro lado, las actividades de transporte aéreo fueron afectadas por las dificultades políticas y económicas de Brasil y Venezuela, dos importantes mercados de intercambio comercial con Panamá, al igual que por la apreciación del dólar estadounidense, y por ende del balboa, frente a otras monedas.

A mediados del 2016 se inauguró el tercer juego de esclusas del Canal de Panamá dándole paso a los nuevos segmentos de mercado y mayor capacidad de carga transportada con los buques neopanamax. El petróleo crudo, derivados de petróleo y gas licuado (tanto de petróleo como natural) se transportaron desde Estados Unidos hacia México, China, Corea del Sur, Japón y Chile. Sin embargo, la disminución del precio de combustible durante el 2018 influyó a que la carga granelera no pasara por el Canal. Por último, la actividad de transporte marítimo coincidió con el crecimiento del comercio mundial (4.0% en el 2018).

El movimiento de contenedores en el litoral Atlántico por Manzanillo International Terminal (MIT) y por Colón Container Terminal (CCT) aumentó en 2018, aunque lo mismo no sucedió con Panamá Ports Cristóbal, en donde se movieron menos contenedores. Sin embargo, las

tres terminales mejoraron el desempeño de este rubro superando al Puerto de Santos en Brasil. En el sector Pacífico, Panamá International Terminal (PSA) logró mover más contenedores, producto de la expansión de su muelle e incremento de grúas que permitió que la naviera Mediterranean Shipping Co. (MSC) entrara a operar en el 2018. Por otro lado, el movimiento de Panamá Ports Balboa disminuyó el trasbordo de contenedores.

En el sector aéreo el número de viajeros alcanzó 16.3 millones de pasajeros en el Aeropuerto Internacional de Tocumen en el 2018 convirtiéndose éste en el hub regional para varias aerolíneas comerciales y de carga. Dado su nivel de operaciones y movimiento de pasajeros, este complejo se encuentra en un proceso de expansión con la construcción de la Terminal 2, la cual constituye la tercera fase de su plan maestro. Por el momento, el proyecto cuenta con 5 de 20 puentes de abordaje listos para operar. Con la puesta en marcha de esta terminal el complejo aeroportuario pasará de 34 a 54 posiciones de contacto, aumentando significativamente la capacidad de movimiento de pasajeros. Ello generará aumentos de tráfico que eventualmente requerirán una tercera pista de aterrizaje. En el ínterin se podrían aumentar las frecuencias aéreas autorizadas al aeropuerto de Howard al otro lado del Canal, el cual se encuentra en condiciones de acomodar un mayor número de vuelos. No obstante, ello requerirá mejorar sus facilidades

físicas para acomodar a los pasajeros en tránsito y a aquellos cuyo origen o destino final sea Panamá.

La actividad de Hoteles y Restaurantes se desaceleró fuertemente. Esta creció en 2.7% en promedio durante el periodo comprendido por los años 2009 – 2018. Durante el subperiodo 2014 – 2018 la actividad se ralentizó, cayendo en 3.8% en el 2018 por falta de promoción y de una estrategia adecuada que fomentara su expansión. Mientras tanto, la oferta hotelera prácticamente se dobló en la Ciudad de Panamá (de 5,780 habitaciones en el 2010 a 10,205 en el 2018), estimulada por incentivos. Dicha expansión no fue aprovechada adecuadamente ya que la tasa de ocupación hotelera cayó fuertemente (de 66.8% en el 2014 a 44.9% en el 2018 y alrededor del 40% en el 2019).

No obstante, una expansión rápida en la tasa de ocupación hotelera es factible en el corto y mediano plazo. Ello demandará una estrecha coordinación con políticas ligadas al transporte aéreo y marítimo: promoción turística, incluyendo la adopción de una verdadera política de cielos abiertos para promover mercados, desarrollar nuevos productos, estimular la competencia y reducir costos de transporte. Ligado a ello, la publicidad en el exterior debería

incrementarse y ser más consistente en su acceso a turistas potenciales.

Asimismo, deberían determinarse los segmentos del mercado objeto de la promoción, maximizar el potencial de ATLAPA y del nuevo Centro de Convenciones de Amador. Ello se lograría promoviendo el desarrollo de hoteles en áreas aledañas, muchas de propiedad del Estado o de sus agencias, construir un viaducto que conecte el nuevo Centro de Convenciones de Amador con la Avenida de los Poetas para mejorar el acceso de turistas a la Ciudad de Panamá, a la vez de aprovechar plenamente el turismo de cruceros

Gráfico No. 14  
Tasa de Crecimiento de la Actividad de Hoteles y Restaurantes:  
Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019  
(En porcentaje)

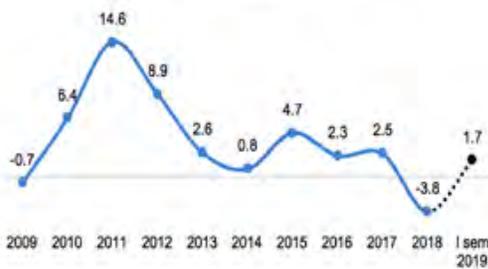
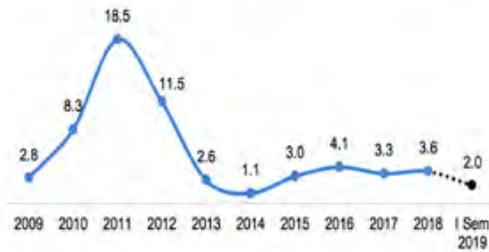


Gráfico No. 15  
Tasa de Crecimiento de la Actividad de Comercio al por Mayor y Menor:  
Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019

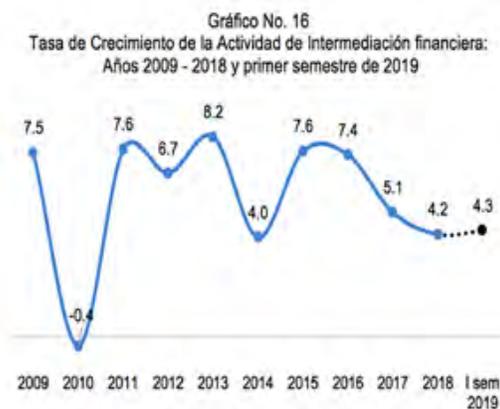


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

desarrollando la infraestructura portuaria que permita su acceso a islas y regiones con potencial turístico para el desembarco de lanchones que provengan de los cruceros.

La actividad de Comercio al por mayor y al por menor ha estado asociada al desempeño de la ZLC. El valor agregado de la actividad de Comercio se redujo entre los años 2012 y 2016 y, más recientemente, cayendo en el 2019. Las actividades mayoristas y minoristas crecieron rápidamente para luego ralentizarse.

El Comercio al por mayor y menor creció a una tasa de 5.9% anual en promedio durante la última década. Este periodo estuvo marcado por dos fases, la primera del 2009 a 2013, en la cual se registró un crecimiento promedio de 8.8% anual. Durante esa fase la actividad creció a tasas de doble dígito debido al buen desempeño de las reexportaciones de la ZLC, con excepción de 2009, cuando ésta fue afectada por la crisis económica y financiera global que también impactó la región de ALC. El comercio interno mayorista y minorista y el segmento de reparación y mantenimiento de automóviles, motocicletas y enseres se beneficiaron del rápido crecimiento de la economía y de sectores tales como la Construcción, los cuales generan un efecto multiplicador alto.



La segunda fase, del 2014 al 2018, registra un crecimiento de 3.0% anual en promedio. Esta fase estuvo caracterizada por el derrumbamiento de los principales mercados de la ZLC, Venezuela, Puerto Rico y Colombia. Los dos primeros sufrían serios problemas económicos, mientras que en Colombia se introdujeron restricciones comerciales que obstruyeron las reexportaciones de la ZLC. Entre éstas, tasas arancelarias adicionales a las importaciones de ropa y calzados.

Por su parte, el crecimiento del comercio minorista comenzó a moderarse al culminar la construcción de las grandes obras de infraestructura, especialmente la ampliación del Canal, en donde se empleaba directa e indirectamente un número importante de trabajadores. Como consecuencia de ello, al primer semestre de 2019, la actividad de Comercio mantenía un crecimiento del 2.0%, nivel por debajo del promedio de la economía.

En cuanto a la Intermediación financiera se refiere, esta actividad representó el 7.4% del PIB en los últimos diez años (2009 – 2018), creciendo en 4.2% en el 2018 y 4.3% en el primer semestre de 2019 impulsada por las actividades del Centro Bancario Internacional.

En los últimos diez años, la captación de depósitos en el Sistema Bancario Nacional aumentó en 6.1% en promedio y el financiamiento lo hizo en 8.8% con el mayor crecimiento registrado del 2010 al 2015 (12.7% en depósitos y 9.3% en créditos). No obstante, el crecimiento de los depósitos y créditos se desaceleró entre los años 2016 – 2019 (1.2% y 3.0% en promedio, respectivamente).

En años recientes, el país se ha visto afectado por problemas de reputación a raíz de su inclusión en listas sancionatorias de organismos internacionales tales como la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Ello conllevó pérdidas de corresponsalías bancarias que, sumadas a escándalos globales, denominados The Panama Papers, requieren medidas urgentes de regulación e intercambio de información para prevenir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y la evasión fiscal.

La Construcción se convirtió en uno de los principales motores de crecimiento de la economía y una de las actividades de mayor demanda de mano de obra. La actividad ha sido esencial para

generar una demanda derivada que ha beneficiado la Explotación de Minas y Canteras. Del 2008 al 2018 la construcción representó el 11.8% del PIB en promedio. A la vez, el 10.7% de los ocupados trabajan en actividades relacionadas a esa actividad. Los años de su mayor expansión (del 2011 al 2013) coincidieron con importantes inversiones en infraestructura pública tales como



la Línea 1 del Metro, Segunda y Tercera Fase de la Cinta Costera, ampliación de Canal de Panamá, Tercera Línea de Transmisión Eléctrica, proyectos de vivienda como la Renovación Urbana de Curundú y construcciones comerciales y residenciales por parte del sector privado. Luego la construcción empezó a moderarse al disminuir la demanda en esa actividad.

En el 2018 la economía se desaceleró nuevamente creciendo el PIB al 3.7%. Esta fue afectada por la disminución en la construcción privada a 3.2%, su crecimiento más bajo desde el 2009. La actividad se mantuvo a ese nivel gracias a la inversión gubernamental, en donde más del 60% del presupuesto se destinó a vías de comunicación y edificaciones.

En la actividad privada el valor total de los permisos y metros cuadrados de construcción disminuyó drásticamente en 38.9% y 48.0% respectivamente en vista del inventario acumulado. Las pérdidas

de empleos y nivel de la tasa de interés afectaron la construcción y actividad inmobiliaria, particularmente de tipo residencial. A la vez, algunos bancos redujeron su cartera de préstamos de interés preferencial por retrasos del Estado en el pago de la deuda por este concepto.

De hecho, surgió una disparidad entre la oferta y demanda inmobiliaria por dificultades en financiar la compra de viviendas, principalmente en los rangos preferenciales de B/.80,000.00 a B/.120,000.00. En precios superiores a los B/.120,000.00, que superaban el límite del interés preferencial, los obstáculos fueron mayores. Por el lado comercial, el exceso de inventario ha llevado a una sobreoferta de espacios disponibles. Recientemente se ha aumentado el tope de costo subsidiado a B/.180,000.00. Sin embargo, los resultados de dicha política aún están por verse.

Añadido a lo anterior, la huelga de un mes en el sector en el 2019 causó efectos colaterales en otras actividades, especialmente empresas que proveen materiales al sector, financiamiento bancario y adquisición de seguros, además de disminuir el consumo de aquellos involucrados en la actividad, con incidencias adversas en el comercio y servicios en general (restaurantes, transporte, tiendas de ropa, entre otras).

El sector continúa afectado por el lento crecimiento de la economía. A la vez existe un alto inventario de viviendas, oficinas y locales comerciales disponibles para la venta y alquiler. Ello significa que para reactivar la construcción privada es necesario colocar el exceso de inventarios a menos de que se flexibilice la legislación que data de 1973 para que fomente la construcción de viviendas de alquiler a grupos sin capacidad financiera para adquirirlas, pero sí para rentarlas, y se establezcan mecanismos nuevos para reducir el inventario de oficinas y locales comerciales disponibles.

La Explotación de Minas y Canteras, específicamente la extracción de minerales metálicos, es una actividad de emprendimiento reciente. En los últimos 10 años ha crecido a un promedio anual de 15.1%, destacándose los incrementos entre el 2010 y 2013 a raíz del auge de la exportación de oro. Sin embargo, la actividad continúa representando una mínima proporción del PIB, 1.6% en promedio en los últimos 10 años. A partir del 2015 se produjo un cambio en la legislación de regalías mineras, incrementando el aporte del sector a los ingresos no tributarios del gobierno central.

El principal proyecto minero en operación, Cobre Panamá – desarrollado por Minera Panamá, S.A., se proyecta con una vida útil de 34 años y una producción aproximada de 350,000 toneladas de concentrado de cobre, 100,000 onzas de oro y



2,500 toneladas de molibdeno. Se espera que en el 2019 la producción de concentrado de cobre se encuentre entre 140 y 175 mil toneladas y que para 2022 alcance su máximo estimado de producción (350 mil toneladas).

Las actividades que mostraron menor crecimiento (manufactura y agropecuaria) o no lograron crecer (pesca) tuvieron el siguiente comportamiento del 2009 al 2019:

El PIB de la actividad Industrias Manufactureras creció 3.1% en promedio durante los años del



2009 al 2018. No obstante, en el primer semestre del 2019 dicho crecimiento se desaceleró al 1.0%. La actividad ha representado un 5.8% del PIB en promedio del 2009 al 2018, reduciendo paulatinamente su contribución al valor agregado de la economía.

Durante los años 2010 al 2012 el crecimiento en la actividad fue liderado por la elaboración de insumos para el sector construcción debido a la ampliación del Canal de Panamá. En virtud de ello el valor agregado de la producción de cemento, cal y yeso creció 23.6% y el de otros minerales no metálicos, que incluye el concreto premezclado, en 13.3%.

A partir del 2013 se moderó la elaboración de productos para la construcción (cemento, concreto, insumos metálicos) y algunos productos alimenticios (cárnicos y lácteos), así como la producción de bebidas alcohólicas (cerveza y aguardientes) y bebidas gaseosas, estas últimas por menor consumo debido a normativas que prohíben su venta por razones de la salud de niños y adolescentes.

En la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, la disminución de la superficie sembrada para algunos rubros como el maíz y arroz, el fenómeno



de El Niño, la baja productividad y problemas de comercialización afectaron el crecimiento del sector. La actividad ha tenido un comportamiento relativamente constante a partir del 2010 con un crecimiento promedio anual de 1.8% hasta el 2018 y un aporte promedio de 2.3% al PIB.

La demanda mundial de productos de la Pesca es impulsada por los requerimientos de los principales importadores: Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Vietnam, en condiciones de precios altos en algunos rubros y estables en otros.

En la Pesca disminuyeron la captura de especies y cayeron las exportaciones. Condiciones climáticas adversas y regulaciones internacionales implantaron cambios en el proceso productivo que influenciaron dichos resultados. Las exportaciones totales cayeron 14.5%, de las cuales las de pescado lo hicieron en 18.9% y de crustáceos, 14.4%. Tal comportamiento se mantuvo para 2018, cuando la actividad pesquera decreció 3.2%, y se profundizó para el primer semestre de 2019, al caer 35.9%.

### ***Situación del Mercado Laboral***

La economía panameña ha estado sujeta a una evolución en su estructura, acentuada a partir de 2014. Esta incluye cambios en la composición de los motores del crecimiento y la estructura del mercado laboral, enfatizando actividades más

intensivas en el uso del capital físico, a la vez de requerir personal mejor calificado. Ello se refleja en una estructura del mercado laboral caracterizada por una baja escolaridad, competencias que no guardan relación con las necesidades del mercado y salarios reales y mínimos por encima de la productividad en actividades en las cuales el país pierde competitividad. A ello habría que agregarle aumentos en la población económicamente activa (PEA) y en la tasa de participación laboral. Debido a ello es probable que la tasa de desempleo aumente en los años venideros a menos de que se introduzcan políticas públicas enfocadas a fortalecer el crecimiento de la economía en forma inclusiva, se enfatice el mejoramiento de la calidad de la mano de obra y se aprovechen las oportunidades que podrían surgir en el entorno global.

La evolución de los indicadores del mercado laboral ha guardado en cierta medida una relación con el comportamiento de la actividad económica, pero también en algunos años en específico han incidido en el desempeño del mercado del trabajo las variables demográficas. La evolución de la tasa de desocupación también guarda relación con los cambios en la oferta de mano de obra, la evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) se vincula con modificaciones de la Población en Edad de Trabajar (PET) y con la decisión de las personas de incorporarse al mercado de trabajo, que se manifiesta en la Tasa Global de Participación (TGP). Desde el año 2012, el incremento de la PET se ha estabilizado, con un ritmo de crecimiento anual promedio de 2.2%, ubicándose en 3,105,765 personas en 2019; no obstante, la PEA y la TGP han presentado incrementos importantes en tres años particulares durante este periodo, 2012, 2018 y 2019.

En el año 2012 hubo un salto importante en la PEA, aumentando en 75,195 o 4.7% en comparación con el año anterior. El mínimo alcanzado en la tasa de

desocupación (4.1%), equivalente a una economía con pleno empleo, se dio en un contexto en donde el mercado laboral coincidió con el aumento de la oferta relativa de trabajo, la TGP subió de 61.9% en 2011 a 63.4% en 2012 (1.5 puntos porcentuales más). A esta situación le acompañó el entorno favorable de la economía, con un ritmo de crecimiento marcado por el año anterior (11.3%) y manteniéndose en un nivel alto en 2012 (9.8%), lo cual estimuló la demanda laboral.

En 2018 y 2019 se da similar situación, la PEA aumentó en 84,463 o 4.4% y 79,813 o 4.0%, respectivamente. En tanto, la TGP subió de 64.0% en 2017 a 65.4% en 2018 y a 66.5% en 2019; sin embargo, a pesar del aumento en la oferta laboral, las condiciones en el mercado de trabajo no fueron las mismas, la economía se desaceleró de 5.6% en 2017 a 3.7% en 2018 y 3.0% al segundo trimestre de 2019, reflejándose en el incremento de la tasa de desocupación, la cual se ubicó en 7.1% en 2019.



En estos tres años en específico (2012, 2018 y 2019), se puede observar que los cambios experimentados en la PEA han estado influenciados, en cierto grado, por la decisión de las personas de incorporarse al mercado de trabajo. Inclusive esto también se evidenció por el flujo de personas de la Población No Económicamente Activa

Cuadro No. 7  
Población Total de 15 años y más, por condición económica:  
Encuesta de Mercado Laboral de Agosto 2007 – 2019

Año	Población total de 15 y más años	Condición de actividad económica de la población de 15 y más años					
		Económicamente activa				No económicamente activa	
		Total	Porcentaje	Ocupada	Desocupada	Número	Porcentaje
2007	2,306,763	1,448,318	62.7	1,356,073	62,345	6.4	860,445
2008	2,356,900	1,505,930	63.9	1,421,921	84,009	5.6	850,970
2009	2,403,851	1,541,904	64.1	1,440,891	101,103	6.6	861,947
2010	2,450,374	1,557,947	63.5	1,455,592	102,355	6.5	893,327
2011	2,603,390	1,610,244	61.8	1,538,082	72,162	4.5	993,146
2012	2,659,822	1,685,439	63.4	1,617,171	68,268	4.1	974,383
2013	2,719,844	1,743,821	64.1	1,672,352	71,469	4.1	976,023
2014	2,782,076	1,791,266	64.0	1,695,391	85,905	4.8	1,000,810
2015	2,846,812	1,826,111	64.2	1,733,851	92,260	5.1	1,020,501
2016	2,909,373	1,873,656	64.4	1,770,711	102,944	5.5	1,036,318
2017	2,973,286	1,902,477	64.0	1,785,846	116,628	6.1	1,070,809
2018	3,038,407	1,936,940	63.8	1,868,692	118,338	6.0	1,051,467
2019	3,105,765	2,056,753	66.5	1,920,842	145,111	7.1	1,039,012

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

(NEA) a la PEA, siendo los únicos años desde el 2008 en donde la NEA ha disminuido, 18,763 o 1.9%, 19,342 o 1.8% y 12,455 o 1.2% menos, respectivamente.

Como se observó, la absorción de la mano de obra ha respondido al comportamiento del ciclo económico; por ejemplo, en el año 2012 el total del incremento de la PEA (75,195) estuvo conformado por el incremento de 79,089 o 5.1% ocupados y por el descenso de los desocupados, 3,894 o 5.4% menos, esto en un ámbito de crecimiento sostenido que conllevó a un aumento de la demanda laboral y de la tasa de participación. En el año 2018, si bien hubo un incremento considerable del número de ocupados, en dicho año preponderó el aumento de los trabajadores informales (72,569 o 12.0% más), registrándose el mayor incremento de la tasa de informalidad desde el 2011 (2.8 puntos porcentuales con respecto a 2017). En cambio, en 2019, de las 79,813 personas adicionales en la PEA, 52,040 fueron nuevos ocupados y 27,773 desocupados; no obstante, en términos relativos, la generación de nuevos puestos de trabajo solo creció en 2.8%, mientras que la cantidad de desocupados en 23.5%, acrecentándose el debilitamiento del mercado laboral dado un menor crecimiento de la actividad económica (3.0% al segundo trimestre de 2019).

### ***Desocupados***

Como se mencionó anteriormente, la evolución de las variables del mercado laboral se entrelaza con el comportamiento de la actividad económica. Entre los periodos analizados, el país ha presentado ciertas condiciones productivas que han determinado el desempeño de los indicadores del mercado de trabajo, en especial la tasa de desocupación.

Como antecedente al periodo 2009 – 2019, la tasa de desempleo mostró un rápido descenso entre los años 2001 y 2009, pasando de 14.0% a 6.6%, producto de un acelerado crecimiento de la actividad económica, lo cual determinó el aumento de la demanda laboral. La mejora en los indicadores de desempleo derivó del desarrollo de nuevas actividades como: la expansión del canal, la utilización de capacidad instalada en el turismo, la Zona Libre de Colón y Panamá Pacífico e inversiones en generación eléctrica, puertos de contenedores y desarrollo urbano que incidieron de forma positiva en el sector Construcción y que permeó en otras actividades.

La tasa de desempleo continuó bajando hasta el año 2012, ubicándose en 4.1%, tasa equivalente a un nivel de pleno empleo en la economía. También en el año anterior, se alcanzó tasa semejante a dicha condición, 4.5%. El número de desocupados descendió de 101,103 en 2009 a 68,268 personas en 2012, 32,835 desocupados menos. Este panorama se da a consecuencia de un crecimiento económico anual promedio de 8.9% en los últimos cuatro años, debido a un entorno favorable de la economía global, que aunado a la ampliación del Canal de Panamá se sumó un fuerte aumento en el capital físico promovido por la expansión de la inversión pública (Línea 1 del Metro, Cinta Costera II y III, Proyectos del Plan de la Red Vial y de vivienda, como la Renovación Urbana de Curundú).

Al analizar la tasa de desocupación por grupos

de edades, la mayor disminución se presentó en el grupo etario de 20 a 24 (7,892 menos), que en conjunto con los descensos de los grupos de 15 a 19 y 25 a 29 años de edad sumaron 18,167 desocupados menos. La tasa de desocupación del conjunto de los tres grupos descendió de 12.4% a 8.6%. Dado a los proyectos realizados en dicho periodo, la Construcción fue una de las actividades que absorbió una proporción importante de mano de obra menos calificada.

Si bien entre 2009 – 2012 la tasa de desocupación se redujo notablemente, no se tomaron medidas a futuro en cuanto a políticas en el mercado laboral que compensasen las fluctuaciones de las fuertes inversiones en capital físico. Es así que, en el año 2013, si bien la tasa de desocupación se mantuvo en 4.1%, el número de desocupados comenzó a aumentar (3,201 o 4.7%). En 2014 la tasa de desocupación subió a 4.8% y continuó ascendiendo cada año, con excepción del año 2016 (leve baja de 0.17 puntos porcentuales), debilitándose así el mercado laboral, hasta que finalmente en el año 2019 la tasa de desocupación se situó en 7.1%, retrocediendo a niveles vistos hace 13 años atrás. La magnitud del incremento del número de desocupados en 2019 con respecto al año anterior es la más grande registrada en la serie histórica desde el año 2001. En esto incidió la finalización de la construcción del tercer juego de esclusas y al menor crecimiento del capital físico. La economía en el periodo 2013 - 2019 se desaceleró, mostrando una tasa media de crecimiento de 5.0% y ubicándose en 3.0% al segundo trimestre de 2019.

Al comparar 2019 con 2012, la cantidad de desocupados aumentó en 77,843 personas. Las actividades económicas en donde se incrementó mayormente el número de desocupados fueron: Comercio al por mayor y al por menor (17,870), por el desaceleración de la actividad reexportadora en la

Zona Libre de Colón (crisis económica en la región y crisis política en Venezuela, más recientemente, en Nicaragua); Construcción (8,017), por el cese de los proyectos públicos y privados y Hoteles y restaurantes (5,339), debido al debilitamiento del turismo, mostrando una disminución en la tasa de ocupación mientras aumentó la capacidad instalada. Sin embargo, el incremento de desocupados se dio principalmente por la entrada de personas que anteriormente pertenecían a la población no económicamente activa (NEA) y que por ende nunca habían trabajado (22,565).

En todos los grupos etarios aumentó la cantidad de desocupados, pero en especial en la población joven de 20 a 24 años de edad (21,893 más), en los grupos etarios de 25 a 29 y 15 a 19 los incrementos fueron de 10,074 y 9,527, respectivamente; en conjunto representaron el 53.4% del total de nuevos desocupados (77,843). La tasa de desocupación de 15 a 29 años aumentó de 8.6% en 2012 a 15.0% en 2019. Además de la desaceleración económica, la transformación en el mercado laboral impacta más a los jóvenes, dado a que no cuentan con experiencia laboral o sus cualificaciones no están adaptadas para participar en actividades intensivas en el uso de tecnologías intensivas en capital, como lo son: Suministro de electricidad, gas y agua, Intermediación financiera, Explotación de minas y canteras y Transporte,

almacenamiento y comunicaciones. Aunado a esto, se suma una demanda de mano de obra con conocimiento del idioma inglés.

**Ocupados**

En cuanto a la generación de empleos, en el año 2008 se crearon 64,948 puestos de trabajos adicionales en comparación con el año anterior, principalmente por el aumento de la mano de obra en tres actividades económicas, Comercio al por mayor y al por menor (18,118), Construcción (13,634) y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,181). En ese año, la provincia en donde creció mayormente la cantidad de ocupados fue Panamá (48,894 más). Al año siguiente, el número de ocupados subió en 18,880 personas, los principales aumentos se dieron en las siguientes actividades: Transporte, almacenamiento y comunicaciones (7,349), Hoteles y restaurantes (6,494) y Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (6,110). Cabe resaltar que en el periodo 2007 – 2009 se realizó la construcción de obras como la Cinta Costera I, en el año 2008 inició la construcción del Área Económica Especial Panamá Pacífico y en 2009, se da inicio a la expansión del Canal de Panamá, las cuales incidieron en el impulso del mercado laboral.

En el año 2011 se dio el mayor incremento de mano de obra desde el año 2001, fueron 82,490 ocupados nuevos, equivalente a un aumento de 5.7% con respecto al 2010. Ciertas actividades presentaron importantes incrementos en el número de ocupados, entre estas Comercio al por mayor y al por menor (23,063 más) y Construcción (20,641). En dicho año convergía el desarrollo de varias construcciones como la Cinta Costera II e inicio de La Cinta Costera III, Renovación Urbana de Curundú, inicio de la Línea I del Metro, además de las anteriormente mencionadas (Tercer juego de esclusas y Zona Especial Panamá



Pacífico), las cuales permearon e impactaron directa e indirectamente en otras actividades por el mayor dinamismo de la economía (11.3% en 2011) y, por ende, del aumento de la demanda agregada. Seguidamente, en el año 2012 el país mantuvo una tasa de crecimiento económico alta, que solo descendió en 1.5 puntos porcentuales con respecto al año anterior, ubicándose así en 9.8%. En correspondencia, en este año también se da otro incremento considerable en la población ocupada, de 79,089 o 5.1%, igualmente mayor a los presentados entre el periodo 2001 – 2010.

Posteriormente, en el año 2013, el aumento de la cantidad de ocupados fue menor, 55,181 o 3.4% más. En este año se presentó una mayor desaceleración en la actividad económica, bajando en 2.9 puntos porcentuales, situándose en 6.9%. Una de las actividades que bajó su ritmo de crecimiento en la cantidad de ocupados fue la de Comercio al por mayor y al por menor, ya que en el año 2011 su tasa de incremento fue de 9.1% y en 2012 de 6.6%; es decir, 23,063 y 18,373 nuevos ocupados en cada año. Sin embargo, en 2013 en esta actividad solo se reportaron 265 ocupados adicionales con respecto al año anterior, un aumento equivalente de tan solo 0.09%, dado que en dicho año se presentó una desaceleración en la actividad producto de la disminución de las reexportaciones de la Zona Libre de Colón a Venezuela y Colombia. Posteriormente, en 2014 se llegó a un mínimo de 23,009 ocupados nuevos o 1.4% de incremento; si bien, entre las actividades que presentaron aumentos sumaron 62,309 ocupados adicionales, hubo una mayor cantidad de actividades que presentaron descensos (11) en relación con el año anterior (7), en reflejo de la tendencia de desaceleración de la actividad económica (5.1% de crecimiento). El conjunto de actividades que presentaron disminuciones sumó 39,300 ocupados menos, las principales se dieron en: Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades

de servicios conexas (7,361), Hoteles y restaurantes (6,191) e Información y comunicaciones (5,536).

En el año 2015 hubo un repunte en la generación de empleo, fueron 38,490 ocupados adicionales o 2.3% más con respecto al año anterior. De igual manera hubo una recuperación de la actividad económica dado que la tasa de crecimiento económica subió a 5.7%; no obstante, la actividad de la Construcción



presentó una reducción importante en el número de ocupados de 22,197 o 11.3% personas menos, incidiendo que en el año anterior habían concluido los proyectos de Línea I del Metro, Cinta Costera III y Renovación Urbana de Curundú, aunado a que era el penúltimo año de construcción de la Ampliación del Canal, la cual mostraba un avance de 96%, y que en dicho año finalizó la construcción de la primera Etapa de la Zona Especial Panamá Pacífico. Consecuentemente, en los dos años siguientes, la tasa de crecimiento del número de ocupados comenzó nuevamente a desacelerarse, siendo así que en el año 2017 el incremento fue de tan solo 15,138 o 0.85%. Como referencia, en dicho año terminó la construcción de la Tercera línea de transmisión eléctrica y la actividad de la Construcción mostró tan solo un incremento de 2,650 o 1.5% en el número de ocupados.

En 2018, en un contexto de desaceleración

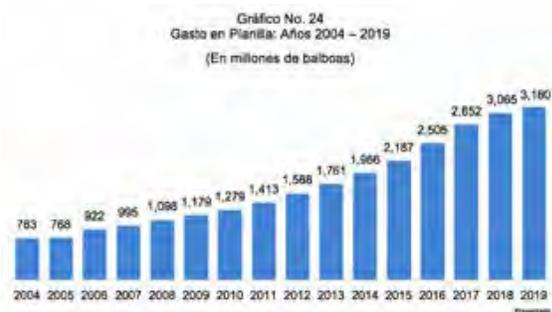
económica (tasa de crecimiento económica de 3.7%), hubo un repunte en el número de ocupados, fueron 82,753 ocupados adicionales o 4.6% más que en 2017; no obstante, en dicho año se dio el mayor incremento de la tasa de informalidad desde el 2011, creciendo en 2.8 puntos porcentuales con respecto al año anterior, lo que equivalió a que el número de trabajadores informales aumentara en 72,569 o 12.0%. La recuperación del número de ocupados a nivel total estuvo dada principalmente por el aumento dado en la actividad de Comercio al por mayor y al por menor (27,587 más), seguido de Servicios sociales y relacionados con la salud humana (15,117 más) y Otras actividades de servicios (12,141 más). En el caso de la magnitud del incremento de ocupados de la primera actividad, esta estuvo compuesta por el aumento de 29,881 ocupados con ingreso inferior a los mínimos legales (subempleo invisible), 21,626 trabajadores a tiempo parcial, 1,073 personas que laboraron una jornada menor a las 40 horas habituales y por el descenso de 24,993 puestos de trabajo de tiempo completo u ocupados plenos, desmejorando en cierta forma la calidad del empleo en esta actividad dado el menor dinamismo de la propia actividad económica como en general. En tanto, del incremento de informales en 2018 (72,569), solo dos categorías de ocupación descendieron y la de mayor incremento, en términos absolutos, fue la de los Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (24,623 más).

En el año 2019 la generación de empleos se desacelera nuevamente. Se generaron 52,040 puestos de trabajos adicionales o 2.8% más que en 2018, descendiendo fuertemente cantidad de ocupados en la Construcción (16,962 menos), la tercera con mayor número. La baja se dio a consecuencia de la finalización de obras como la Línea 2 del metro, El Tercer Puente sobre el Canal y al avance en un 98.0% de la ampliación

del Aeropuerto de Tocumen al mes de junio, aunado a que la Renovación Urbana de Colón presentaba un avance de 83% en el año anterior. En contraposición, dos actividades presentaron incrementos por encima de los diez mil nuevos ocupados, estas fueron: Actividad de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio (12,994 más), esto en acorde a la desaceleración económica y aumento de la informalidad, y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y actividades de servicios conexas (11,190 más). En el caso particular de la actividad de Comercio al por mayor y al por menor, la cual presentó una recuperación importante en el número de nuevos ocupados en el año anterior (8.8% más), sufre nuevamente un debilitamiento por los problemas comerciales de la Zona Libre de Colón y la moderación del comercio mundial, con lo que el incremento fue de 2.2%.

**Ocupados por Tipo de Empleo o Trabajo**

En agosto de 2019 se reportaron 1,167,148 empleados (60.8% del total de ocupados), 1,795 o 0.15% menos que en agosto del año anterior. Entre el año 2014 y 2019, la cantidad de empleados aumentó en 25,973 o 2.3%. Sin embargo, a pesar de un contexto de desaceleración de la actividad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

económica, hubo una expansión en el sector gobierno. La cantidad de funcionarios públicos creció en 35,350 o 13.7% entre el año 2014 y 2019, dándose los mayores incrementos en los años 2015 (15,177 o 5.9%) y 2017 (14,609 o 5.2%). Por otra parte, en este periodo de cinco años el gasto en la planilla estatal creció en B/.1,214.0 millones o 61.7%, dándose el mayor incremento, en términos absolutos, en el año 2017 (B/.347.0 millones).

Mientras tanto, en el sector privado sucedió lo contrario, hubo una disminución de empleados entre los años 2014 – 2019 de 18,121 o 2.3%, acorde a la desaceleración económica experimentada en el país. Del total de empleados en 2019, la empresa privada cuenta con la mayor proporción (65.9%); no obstante, en este año se presenta el segundo mayor descenso (10,263 menos) en el periodo 2011 – 2019, después del presentado en el año 2016 (15,066 menos).

Por otra parte, los empleados/as del servicio doméstico fueron los únicos que aumentaron entre 2018 y 2019, 12,994 o 17.2%, cuya proporción es de 7.6% del total de empleados. Entre el año 2014 y 2018, el rango de la cantidad de empleados fue entre 69,985 y 77,068 personas, un promedio de 73,760 en los 5 años; no obstante, en el año 2019, el nivel aumentó a 88,656 empleados. Al comparar el número de empleados en 2014 y 2019, este ha crecido en 11,588 o 15.0%.

El debilitamiento del mercado laboral también ha provocado que la cantidad de trabajadores independientes se haya acrecentado entre 2014 – 2019, con 199,308 o 36.0% trabajadores adicionales, ubicándose en 753,494 personas (39.2% del total de ocupados) en el último año. Del total de trabajadores independientes en 2019, la mayor proporción se encuentra en los trabajadores por cuenta propia (78.6%), que aumentaron en 162,955 o 38.0% con respecto a 2014, representando así el

Cuadro No. 8  
 Número de Ocupados por Tipo de Empleo o Trabajo:  
 Encuesta de Mercado Laboral de Agosto 2014 – 2019

Como trabaja o trabaja por última vez lo hizo	Años						Variación (2019/2014)	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (P)	Aboluta	Porcentual
Total	1,895,301	1,733,851	1,770,711	1,785,849	1,868,602	1,920,642	225,281	13.3
Total de Empleados	1,141,175	1,140,100	1,135,987	1,159,131	1,168,943	1,167,148	25,973	2.3
Empleado del Gobierno	258,048	273,225	279,016	293,025	293,648	293,268	35,220	13.7
Emp. de empresa privada	787,331	782,548	767,482	779,295	778,473	769,210	-18,121	-2.3
Empleado de una ONG	13,012	12,732	12,961	11,856	14,523	11,690	-1,322	-10.2
Emp. de cooperativa	5,716	5,872	5,368	4,570	5,237	4,194	-1,522	-26.6
Emp. de serv. doméstico	77,068	74,823	71,150	89,985	75,662	88,656	11,588	15.0
Total de Independientes	554,386	584,751	634,724	626,718	699,659	753,494	199,308	36.0
Por cuenta propia	429,108	456,113	483,475	496,443	552,152	592,563	162,955	38.0
Patrón, dueño	47,663	53,206	63,649	47,011	58,961	55,894	8,231	17.3
Trabajador familiar	77,039	75,357	86,788	83,048	87,985	104,941	27,902	36.2
Miembros de una cooperativa de producción	376	75	852	216	561	596	220	58.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

81.8% del total de incremento de los trabajadores independientes. La otra mayor proporción de trabajadores independientes se concentra en los trabajadores familiares (13.9%), que aumentaron en 16,956 o 19.3% en 2019 con respecto al año anterior y en 27,902 o 36.2% en comparación con 2014.

### Calidad del Empleo

Entre los años 2009 y 2014 también se pudo observar un avance positivo en términos de la calidad del empleo, dado al desempeño de la actividad económica. En este periodo, la generación de puestos de trabajo de tiempo completo fue la que principalmente aumentó, la cantidad de ocupados plenos pasó de 848,224 a 1,073,589 personas, un incremento de 225,365 o 26.6%; mientras que los ocupados a tiempo parcial crecieron en menor proporción (42,070 o 10.9% más). La tasa de ocupación plena subió de 58.9% a 63.3% en dicho periodo. En cuanto al subempleo, el total de personas que laboraron una jornada menor a la habitual (40 horas) por condiciones del mercado ascendió solo en 2,195 o 6.7%; sin embargo, la tasa de subempleo visible bajó de 2.3% a 2.0%. En tanto, el número de ocupados con ingreso inferior a los mínimos legales se redujo en 15,076 u 8.7%, una reducción equivalente de la tasa de subempleo invisible de 12.0% a 9.3%.

Por el contrario, al comparar el año 2019 con

2014, hubo un retroceso en la condición de los trabajadores. Los ocupados a tiempo completo solo crecieron en 38,707 o 3.6% personas, la tasa de ocupación plena se redujo de 63.3% a 57.9%, inclusive por debajo de la proporción mostrada en 2009. El menor dinamismo de la economía provocó que las ocupaciones a tiempo parcial aumentaran en 129,520 o 30.2%, representando el 57.5% del total del incremento de ocupados (225,281) en dicho periodo, la tasa de ocupados parciales subió de 25.3% a 29.1%; de igual forma, el número de ocupados en subempleo visible aumentó en 50,492 o 145.3%, subiendo la tasa de 2.0% a 4.4%. Esta situación también provocó que se crearan puestos de trabajos que no cumplen con las disposiciones legales en cuanto a salario mínimo, creciendo 6,562 o 4.1%, a pesar de que la tasa de subempleo invisible pasó de 9.3% a 8.6%.

a la población ocupada no agrícola pasó de 36.9% a 44.9% en 2019, un incremento de 8.0 puntos porcentuales, esto en consecuencia a la desaceleración de la actividad económica la cual conlleva a cierres de empresas y que aquellos que han perdido sus empleos formales, se incorporen al sector informal.



Cuadro No. 9  
Población de 15 y más años Ocupada según Característica del Empleo: Encuesta de Mercado Laboral Agosto 2009, 2014 y 2019

Ocupados	2009	2014	2019	Variación 2014/2009		Variación 2019/2014	
				Absoluta	Porcentual	Absoluta	Porcentual
Total	1,440,801	1,695,381	1,920,642	254,580	17.7	225,281	13.3
Plenos	848,224	1,073,589	1,112,296	225,365	26.6	38,707	3.6
Parciales	396,798	428,874	558,384	42,076	10.9	129,520	30.2
Subempleo visible	32,555	34,750	85,242	2,195	6.7	50,492	145.3
Subempleo invisible	173,224	158,148	164,710	-15,076	-8.7	6,562	4.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

La informalidad está presente en todas las regiones del país, pero principalmente en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Chiriquí y Coclé. De los 716,113 informales registrados en 2019, el 40.3% se encontró en la provincia de Panamá, 16.6% en Panamá Oeste, 10.5% en Chiriquí y 6.8% en Coclé, de forma que tan solo estas cuatro provincias sumaron en conjunto el 74.2% del total de informales en el país; no obstante, las tasas más altas de informalidad se encuentran en las comarcas indígenas (84.9%), seguido de las

**Informalidad**

La informalidad mantiene una relación inversa con la tasa de crecimiento de la economía, a menor crecimiento la tasa de informalidad aumenta. Entre 2011 y 2019, la cantidad de personas ocupadas en un empleo formal no agrícola creció en 11.1%, mientras que aquellos con un empleo informal aumentaron en un 54.7%, aproximadamente 4.9 veces más que el formal. El empleo informal ha presentado un aumento continuo desde el año 2011, la proporción de informales con respecto



provincias de Darién (66.1%), Los Santos (55.7%) y Bocas del Toro (55.2%).

La informalidad se concentra principalmente en las empresas del sector informal (77.4%); sin embargo, las empresas del sector formal representan un 13.0% y con una menor proporción, los hogares (9.6%). A pesar del aumento de la tasa de informalidad entre 2011 - 2019, la tasa de empleo informal en el sector formal descendió en 1.6 puntos porcentuales.

La unidad de producción en donde creció más la tasa de informalidad fue en las empresas del sector informal (9.3 puntos porcentuales), incidiendo en el incremento total de la informalidad, en los hogares el aumento fue de tan solo 0.21 puntos porcentuales. En las empresas del sector informal fue en donde el número de informales creció más rápido (73.9%), pasando de 318,704 en 2011 a 554,261 en 2019. Si bien los mayores aumentos en términos absolutos se dieron en las ocupaciones de Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines (80,042) y Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (74,164), de manera que ambas sumaron el 65.5% del total de nuevos informales en dicha unidad de producción, no se puede dejar de destacar el rápido aumento percibido en Profesionales, científicos e intelectuales (197.6%) y Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social (122.1%).

Por otra parte, dada la disponibilidad de la información, se realizó un análisis de la tasa de informalidad por nivel educativo, comparando los años 2011 y 2018. Los datos muestran que la informalidad predomina en el grupo de personas que no cuenta con ningún grado educativo, presentando la tasa más alta de informalidad (84.5% en 2018). Esta tasa disminuye a medida que aumenta el nivel educativo, reduciéndose a 21.0%

entre aquellos que poseen algún año de educación superior universitaria.

La mayor proporción de informales se encontró en aquellos con primaria completa (18.4%), secundaria incompleta (29.5%) y secundaria completa (26.3%), sumando en conjunto el 74.2% del total de informales. Cabe resaltar, que los que poseían algún año universitario representaron el 13.5%, la tasa de informalidad en este grupo aumentó de 12.9% a 21.0% entre 2011 y 2018 (8.1 puntos porcentuales más), esto puede estar relacionado a las nuevas formas de trabajo y a que los jóvenes no les interesa permanecer un largo periodo de tiempo haciendo lo mismo en las empresas y no contar con oportunidades de superación, por lo cual muchos optan por ser o convertirse en independientes.



El menor ritmo en la actividad económica se vio reflejado también y en mayor grado en el aumento de la tasa de informalidad de aquellos cuya formación les permite laborar en oficios como plomería, repostería, estilistas y actividades afines. Es así que, la tasa de informalidad de los que contaban con formación vocacional fue la de mayor incremento entre los niveles educativos, al pasar de 42.6% en 2011 a 61.8% en 2018, 19.2 puntos porcentuales adicionales.

Según el Centro Nacional de Competitividad, los resultados del Informe del Programa de Apoyo a

la Inclusión Económica del Sector Informal (PASI) en Panamá, el cual ofreció información adicional sobre las empresas informales, indicó los motivos por los cuales las empresas se mantienen en la informalidad, entre estas destacan, además de los excesos en los costos laborales:

1. Alta dificultad en hacer trámite.
2. Falta de acceso al crédito.
3. Poca utilidad o beneficio del pago de impuestos y de llenar los requisitos.
4. Para los empresarios son menos claros los beneficios directos sobre sus empresas que los generales para el país.

Por otra parte, el informal crece más rápidamente que el formal debido al exceso de regulaciones y costo en tiempo y dinero de trámites con el sector público, costos de cuotas a la CSS a pequeñas y medianas empresas e individuos e impuestos y cuotas de la CSS a la mano de obra. A la vez se dan situaciones de evasión deliberada de normas vigentes por patronos y en muchos casos por profesionales y otros que podrían participar en el mercado formal.

### ***Mercado Laboral por Género***

En el periodo 2014 – 2019 se puede observar que en el grupo de mujeres la PEA ha crecido más rápido (158,497 o 22.0%) que la del grupo de los hombres (126,990 o 12.0%). También en los últimos dos años, las mujeres han estado mejor posicionadas en cuanto a la mediana del salario mensual; en 2019 por ejemplo, la mediana del salario de las mujeres fue de B/.705.38 y la de los hombres, B/.699.52. A pesar de que hubo un incremento de la oferta laboral en el grupo de las mujeres y de la mejora en sus ingresos, aún persisten condiciones de desigualdad en el mercado laboral.

Del total de mujeres de 15 y más años, solo un poco más de la mitad se han incorporado al mercado del trabajo. La tasa de participación

Cuadro No. 10  
Características del Mercado Laboral por Género:  
Encuesta de Mercado Laboral de Agosto de 2014 y 2019

Mujeres		Mercado Laboral por Género	Hombres	
2014	2019		2014	2019
720,129	878,626	PEA	1,081,137	1,188,127
49.8	55.0	Tasa de participación	79.4	78.8
6.0	6.8	Tasa de desocupación	4.0	5.8
4.6	7.2	Tasa de desempleo abierto (15 a 29 años de edad)	2.7	4.7
12.6	19.2	Ocupados	8.8	12.3
676,584	801,681	Mediana del salario mensual (B/.)	577.80	699.52
570.30	705.38	Nivel educativo de los ocupados (Promedio de años aprobados) Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo de cada año	10.0	10.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

de las mujeres ha pasado de 49.8% en 2014 a 55.0% 2019, un incremento de tan solo 5.2 puntos porcentuales. En tanto, la tasa de participación de los hombres ha sido históricamente más alta, en 2019 se ubicó en 78.8%, mostrando una leve reducción para igual periodo (0.60 puntos porcentuales). Esta desigualdad en la estructura del mercado laboral, que afecta a la mayoría de los países de la región, es explicada en parte por la falta de reconocimiento y redistribución del tiempo de trabajo no remunerado, debido a que la responsabilidad del cuidado de los niños y niñas, personas dependientes y adultos mayores recae, principalmente, sobre las mujeres. Es así que, en 2019, de las 718,600 mujeres en la NEA, el 51.8% declaró no haber buscado trabajo porque es ama de casa o trabajadora familiar; mientras que, de los 320,412 hombres en la NEA, solo el 4.3% se dedica a este tipo de responsabilidades.

Por otra parte, la desocupación afecta más a las mujeres y en especial a las jóvenes de 15 a 29 años de edad. La tasa de desocupación total femenina en el año 2014 fue de 6.0% y la tasa de desempleo de las jóvenes, 12.6%. Aunado a esto, el desempleo aumenta más rápido para las mujeres. En 2019 la tasa de desocupación total femenina fue de 8.8% y la de las jóvenes 19.2%, con incrementos de 2.8 y 6.6 puntos porcentuales con respecto a 2014, respectivamente.

Lo anteriormente descrito se da bajo un escenario en el que las mujeres cuentan con más años de escolaridad (11.9 años las ocupadas) que los hombres (10.4 los ocupados), a la vez que sus competencias pueden ajustarse mejor a las necesidades del mercado laboral.

### Comportamiento de los Precios

Los aumentos de precios de los bienes y servicios a lo largo de los años han mostrado tasas relativamente bajas debido que la economía panameña ha estado abierta al comercio internacional. Del 2003 a la actualidad, los cambios en el índice precios al consumidor (IPC) han sido influenciados principalmente por cambios en el precio internacional del petróleo, excesos de demanda provenientes del sobrecalentamiento de la economía o de sectores específicos cuyo impacto se transmite al resto de la economía, traslado de costos a precios, especialmente costos laborales y movimientos en el tipo de cambio que impactan sobre el dólar estadounidense y por ende, sobre el balboa al hacer más caros o baratos los productos importados.



Los movimientos al alza en el IPC se dieron en el 2008 con 8.7% de aumento al crecer la economía en 9.9% a la vez que el precio internacional del petróleo se incrementaba. En los años 2011 y 2012 el aumento en el índice de precios al

consumidor alcanzó 5.9% y 5.7%, respectivamente, al sobrecalentarse la economía debido el exceso de inversión pública mientras esta se expandía rápidamente en 11.3% y 9.8%, respectivamente.

En los últimos 4 años el aumento en el IPC fue menor al 1.0% en promedio. En el 2015 fue de 0.2% y en el 2016 de 0.7%, favorecido por la apreciación del dólar estadounidense y las bajas que registró el precio del combustible. En el 2017 fue de 0.9% porque en la segunda mitad del año el precio de los alimentos y bebidas no alcohólicas se hizo más accesible a los consumidores. Sin embargo, ese mismo año el grupo de transporte aumentó principalmente por el aumento en el precio del combustible.

En el 2018 la tasa de crecimiento en el IPC nacional urbano se ubicó en 0.8% de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), tasa inferior a la registrada en 2017. Este comportamiento se vio favorecido por la disminución en los precios del grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas (0.64%) y de prendas de vestir y calzado (1.0%) y comunicaciones (0.91%). En estos tres grupos también se dieron disminuciones en el 2017 (0.54%, 0.08% y 1.9%, en orden). En referencia a los grupos con bajas:

- Prendas de vestir y calzado, las dos secciones que la integran se abarataron: prendas de vestir en 0.35% y calzado en 3.0%, asociado a ofertas en los diferentes comercios locales y a precios más competitivos debido a la apreciación del dólar.
- Comunicaciones, principalmente por el abaratamiento en equipo telefónico (7.1%), ante las promociones que ofrecen las diversas empresas en el mercado nacional.
- Alimentos y bebidas no alcohólicas, que de las 40 subclases que lo conforman el 52.5% redujo sus precios, principalmente, carne de

pollo (5.7%), de cerdo (3.8%) y frutas (3.6%), posiblemente, por la mayor oferta de estos productos. Según cifras del INEC, tanto el sacrificio de ganado porcino (8.9%) como la producción de carne de pollo (5.6%) se incrementaron en 2018.

Cuadro No. 11  
Variación Porcentual del Nivel de Precios Nacional Urbano, según grupos de artículos y servicios:  
Años 2016 – 2018 y primer semestre de 2019  
(Base 2013=100)

Grupos de artículos o servicios	2016	2017	2018	I Sem. 2019
Total	0.7	0.9	0.8	-0.3
Alimentos y Bebidas no Alcohólicas	1.5	-0.5	-0.6	0.3
Bebidas Alcohólicas y Tabaco	3.1	0.2	1.3	1.1
Prendas de Vestir y Calzado	-0.9	-0.1	-1.0	-0.8
Vivienda, Agua, Electricidad, y Gas	-1.0	1.9	0.6	-0.7
Muebles, Artículos para el Hogar y para la Conservación Ordinaria del Hogar	1.2	0.3	0.2	-0.2
Salud	2.9	2.5	1.2	1.0
Transporte	-2.0	2.9	2.7	-2.3
Comunicaciones	0.6	-1.9	-0.9	-0.8
Recreación y Cultura	-0.1	0.3	0.2	-0.4
Educación	2.6	3.4	3.7	0.9
Restaurantes y Hoteles	5.6	1.1	2.6	1.1
Bienes y Servicios Diversos	1.7	1.6	1.1	0.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

En los demás grupos de artículos y servicios, las alzas en los precios oscilaron entre 0.22% y 3.7%. Las mayores correspondieron a: educación (3.7%) por el encarecimiento de la enseñanza secundaria premedia (5.8%) y primaria (5.0%), por ajustes en tarifas de matrícula y colegiatura; y transporte (2.7%), sobresaliendo un mayor precio en el combustible para automóvil (13.3%), vinculado al alza en el precio del petróleo a nivel internacional. Al primer semestre de 2019, ante un escenario de débil crecimiento de la economía y elevados niveles de desempleo e informalidad, la variación del nivel de precios se ubicó en -0.34%. En igual periodo de 2018 fue 0.69%. El descenso registrado se debió a la reducción en el nivel de precios del 50% de los grupos de artículos y servicios del IPC, como consecuencia de una menor demanda por parte de la población. Estos fueron: transporte, comunicaciones, prendas de vestir y calzado, vivienda, agua, electricidad y gas, recreación y cultura, muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar.

Además, el precio del barril de petróleo, West Texas Intermediate (WTI), mostró menores niveles entre el 2015 y el 2018 (USDB/.43 y USDB/.65), que los observados en la primera mitad de la década, cuando se aproximaron a USDB/.90 por barril. En el primer semestre del 2019, su precio fue de USDB/.57.31. Este comportamiento obedeció a varios factores. Entre ellos decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países productores de recortar la producción de crudo y por ende la oferta, medida que aún se mantiene y proviene del 2016. También por las afectaciones climáticas que repercuten en su producción, como ocurrió a fines del 2017 en la costa este de Estados Unidos. A lo anterior se suma las sanciones que aplica Estados Unidos a países como Irán, generando incertidumbre y mayor volatilidad en los precios del petróleo, lo que sin duda afecta el precio ofrecido a los consumidores.

En cuanto a los precios internacionales de los alimentos, datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) reflejan una baja a partir del 2012 hasta el 2016 (2012: 7.3%, 2013: 1.6%, 2014: 3.8%, 2015: 18.7%, 2016:1.5%), para ascender en el 2017 en 8.1% y nuevamente reducirse 3.5% en 2018 debido a la continua apreciación del dólar. Las



fluctuaciones reportadas obedecen principalmente a las condiciones climáticas, existencias de inventarios y perspectivas del comercio mundial. En el 2018 experimentaron bajas en sus precios: azúcar (21.9%), aceites (14.7%), lácteos (4.6%) y carnes (2.3%).

Entre el nivel de precios nacional urbano y los indicadores del precio internacional de petróleo y de los alimentos se observó a una tendencia similar por ser Panamá un país mayormente importador. A lo largo del periodo, el nivel de precios se vio afectado por eventualidades o factores coyunturales que ocurrieron en el plano nacional como internacional. Entre ellos: conflictos internacionales, adversidades climáticas que repercutieron negativamente en la producción ganadera y agrícola y otros factores que alteraron los precios de las materias primas, entre ellos las fluctuaciones en el precio internacional del combustible.

En cuanto al costo de la canasta básica familiar de alimentos, en el 2015 entró a regir una nueva estructura con 59 alimentos para los distritos de Panamá y San Miguelito y se realizó por primera vez una canasta para el resto urbano del país con 50 alimentos. Las de Panamá y San Miguelito se ubicaron en B/.301.31, incrementándose 2.1% en el 2016 (B/.307.50). Entre el 2017 y 2018 su costo fue de aproximadamente B/.304, reflejando una reducción de 0.88% y 0.23%, respectivamente. Para el periodo entre enero y junio del 2019 el costo promedio fue de B/.306.54. Mientras que en el resto urbano del país el costo calórico promedio anual pasó de B/.276.40 en 2015 a B/.280.50 en 2016. En el 2017 su costo se redujo 0.30% y en el 2018, 0.25%. Para la primera mitad de 2019, el costo calórico promedio fue de B/.281.46.

El comportamiento observado en el costo calórico de las canastas se asoció, entre otros, a los siguientes factores: condiciones climáticas adversas



(ya sea por exceso de lluvias o falta de las mismas, producto de fenómenos como El Niño y La Niña); reducción de la producción (siembra y cosecha) de rubros agrícolas, así como la mayor o menor oferta de estos productos en función de su temporalidad; ajustes en los precios de los productos por la cadena de comercialización (intermediarios); y variaciones en los precios de importación, entre otros.

**Condiciones de Pobreza**

El crecimiento económico del país debe ir acompañado de mejoras en materia social, siendo la reducción de la pobreza parte de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular la de erradicar la pobreza extrema.



Los niveles de pobreza general y extrema en el país, calculados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con datos de las Encuestas de Propósitos Múltiples del INEC en marzo de cada año reflejaron bajas en la última década. La pobreza general,

luego de ubicarse en 33.4% en el 2009, pasó a 21.4% en el 2018 (es decir, 885,878 personas). El porcentaje de aquellos en situación de pobreza extrema bajó a 9.9% en el 2018 luego de ubicarse en 15.3% en el 2009. No obstante, la reducción se dio en menor magnitud ya que el promedio de las variaciones en el periodo 2009 – 2018 fue de -0.5 puntos porcentuales (pp) mientras que el de la pobreza general -1.2 pp.

Sin embargo, en el 2018 ambas tasas aumentaron. La pobreza general ascendió 0.6 pp con respecto a 2017, quedando en 21.4%, mientras que la extrema lo hizo en 0.1 pp para ubicarse en 9.9%, incremento que se produce pese al considerable gasto social realizado en los últimos años.

A nivel de provincias y comarcas, en todas se observó alzas en las tasas de pobreza general. Con los mayores aumentos estuvieron: Colón (2.0 pp), Bocas del Toro (0.8 pp), Coclé (0.6 pp) y Chiriquí (0.6 pp) y, de entre las comarcas, mayormente en la Ngäbe Buglé (0.7 pp). Por su parte, en referencia a la pobreza extrema, se observaron mejoras en: Herrera (0.1 pp menos), Los Santos (0.2 pp), Veraguas (0.5 pp) y la comarca Guna Yala (0.1%). En las demás, la tasa se incrementó, entre ellas en Colón (0.3 pp), Panamá (0.3 pp) y la comarca Emberá (0.3 pp).

Cuadro No. 12  
Porcentaje de Personas en Condición de Pobreza, según provincias y comarcas indígenas:  
Años 2009 – 2018

Nombre	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Porcentaje de personas en pobreza general</b>										
Total del país	33.4	29.8	27.6	26.5	25.8	25.6	23.0	22.1	20.7	21.4
<b>PROVINCIA</b>										
Bocas del Toro	64.2	59.6	55.0	54.6	52.0	51.4	48.0	47.1	43.8	44.6
Coclé	51.1	46.9	37.0	34.0	33.9	34.2	31.4	30.1	26.6	27.2
Colón	25.3	26.0	17.6	17.2	17.0	17.3	15.7	13.9	14.6	16.6
Chiriquí	35.7	31.5	27.5	27.5	26.5	26.4	24.5	22.4	20.0	20.6
Darién	50.9	55.1	49.5	52.9	51.1	50.8	48.0	45.9	43.1	43.5
Herrera	32.7	24.9	20.6	20.8	20.6	20.8	17.5	16.5	13.8	13.9
Los Santos	32.5	23.9	16.9	16.8	16.7	16.7	13.7	12.3	10.2	10.4
Panamá Total	21.0	17.6	16.4	15.2	14.6	...	...	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	...	15.7	13.0	12.6	12.3	12.9
Panamá Oeste	...	...	...	...	...	10.7	8.6	7.9	7.3	7.8
Veraguas	49.5	43.4	42.7	42.2	41.4	40.7	38.1	37.0	34.0	34.4
<b>COMARCA INDÍGENA</b>										
Guna Yala	...	...	83.7	81.2	81.0	80.9	78.7	76.7	73.5	73.7
Emberá	...	...	72.4	73.2	71.2	71.0	68.7	67.1	62.9	63.3
Ngäbe Buglé	...	...	91.4	90.9	88.7	89.1	86.4	86.2	81.9	82.6
<b>Porcentaje de personas en pobreza extrema</b>										
Total del país	15.3	12.2	11.5	11.1	10.6	10.8	10.2	9.9	9.8	9.9
<b>PROVINCIA</b>										
Bocas del Toro	30.6	24.2	28.3	27.3	25.1	25.0	23.4	22.3	22.0	22.1
Coclé	30.3	21.0	15.0	13.0	12.6	12.9	12.0	11.6	11.5	11.5
Colón	9.5	10.4	5.8	5.0	4.7	5.0	4.5	4.4	4.8	5.1
Chiriquí	15.2	9.3	10.4	10.4	9.5	9.6	8.9	8.2	8.0	8.0
Darién	25.6	23.6	24.0	23.8	22.2	22.1	21.1	20.0	19.6	19.9
Herrera	14.3	7.6	4.8	4.8	4.5	4.7	4.3	4.1	4.1	3.9
Los Santos	12.4	6.4	2.9	2.8	2.8	2.9	2.5	2.3	2.3	2.1
Panamá Total	5.3	5.0	3.0	3.2	3.0	...	...	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	...	3.3	3.0	2.9	3.0	3.3
Panamá Oeste	...	...	...	...	...	2.9	2.7	2.6	2.7	2.9
Veraguas	25.8	18.3	21.3	20.1	19.2	18.8	17.4	17.2	16.6	16.1
<b>COMARCA INDÍGENA</b>										
Guna Yala	...	...	63.7	62.4	61.2	61.0	59.8	58.9	56.3	56.1
Emberá	...	...	43.1	42.1	40.6	40.5	39.1	38.3	36.6	36.9
Ngäbe Buglé	...	...	70.5	70.1	68.3	69.7	68.3	67.4	66.4	66.6

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico No. 32  
Subsidios y Transferencias Otorgados Directamente a los Hogares: Años 2009 – 2018 (P)  
(En millones de Balboas)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

En general y con excepción del 2018, en los últimos años el bienestar de la población ha venido mejorando ya que las proporciones de pobreza, medida por ingreso, han mostrado reducciones. A la vez, se han destinado cada vez mayores recursos para paliar la problemática. Sin embargo, los resultados no se corresponden mutuamente. Entre 2009 y 2018, la variación anual entre las tasas de pobreza general como

extrema se redujeron en promedio 4.4% mientras los subsidios y transferencias aumentaron a un ritmo más acelerado (23.5%). Esta situación requiere de un abordaje profundo ya que la disminución registrada en la línea de pobreza total y pobreza extrema requiere de subsidios (los cuales, al no ser focalizados, no mejoran la productividad de sus beneficiarios) continuos para ser sostenible, y que, de no continuar recibiendo, los que dejaron de ser pobres o pobres extremos, volverán a serlo al no recibir adiestramiento y conocimientos que le permitan aumentar su productividad y, por ende, sus ingresos (Sokol 2019).

Por otro lado, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que Panamá adoptó en el año 2017 como medida oficial de pobreza no monetaria, complementaria al método del cálculo por ingreso, toma en cuenta las privaciones en aspectos como el acceso a la educación, salud, empleo, vivienda, saneamiento, agua potable, medio ambiente, entre otros. Este índice permite capturar de la mejor manera los efectos que puedan tener las políticas públicas en determinados aspectos del bienestar del hogar. Una medida multidimensional abarca elementos que dan un entendimiento más profundo de lo que en realidad significa ser pobre, considerando las diferentes carencias experimentadas por las personas.

Según el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), en 2017 el porcentaje de personas pobres multidimensionales fue de 19.1%. El año siguiente hubo una reducción de 0.1 puntos porcentuales al ubicarse en 19.0% (789,181 personas). Mientras que la intensidad<sup>14</sup> de la pobreza multidimensional pasó de 43.5% en 2017 a 42.4% en 2018.

En 2018 el mayor porcentaje de pobres multidimensionales correspondió a la provincia

de Bocas del Toro (41.1%), seguido por Darién (35.9%) y Coclé (19.3%), que con respecto a 2017 experimentaron una reducción. No fue así en Panamá, cuyo índice se incrementó en 1.7 puntos porcentuales. En las comarcas se mantienen los



niveles de pobreza más altos por encima del 90% en Guna Yala (que fue mayor a la de 2017) y Ngäbe Buglé, y en 70.8% en la Emberá, tal como sucede con la medida de pobreza por ingreso.

Los indicadores de medición de la pobreza en el país dieron cuenta de un alto porcentaje de pobreza entre niños, niñas y adolescentes (cerca de un 50% de esa población se encuentra en pobreza multidimensional), lo que corrobora la medición específica para el grupo poblacional con edades entre 0 y 17 años. El Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA) reportó 453,837 personas menores de 18 años en el país como pobres multidimensionales. O sea, aproximadamente uno de cada tres menores de edad se enfrenta a privaciones en 3 o más indicadores.

En las comarcas se ubican los mayores porcentajes de NNA pobres multidimensionales (incidencia de más del 80%). En la comarca Guna Yala éste

<sup>14</sup> Porcentaje promedio de carencias que sufren las personas multidimensionalmente pobres.

**Cuadro No. 13**  
**Porcentaje de Pobres Multidimensionales (incidencia),**  
**según provincias y comarcas indígenas:**  
**Años 2017 y 2018**

Provincias y comarcas indígenas	Porcentaje de pobres multidimensionales	
	2017	2018
<b>Total</b>	<b>19.1</b>	<b>19.0</b>
<b>PROVINCIAS</b>		
Bocas del Toro	44.6	41.1
Coclé	22.6	19.3
Colón	16.4	16.3
Chiriquí	12.4	11.9
Darién	40.0	35.9
Herrera	7.2	5.1
Los Santos	4.2	4.0
Panamá	8.5	10.2
Panamá Oeste	15.6	15.5
Veraguas	19.1	17.2
<b>COMARCAS INDÍGENAS</b>		
Guna Yala	91.4	93.8
Emberá	70.8	70.8
Ngäbe Buglé	93.4	91.0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

alcanzó 99.3%, en la Ngäbe Buglé 95.4% y en la Emberá 81.0%. En las provincias, el porcentaje fue mayor en Darién (58.9%) y Bocas del Toro (49.9%). Por su parte, la intensidad de la pobreza multidimensional alcanzó 45.6%. Es decir, los NNA pobres multidimensionales tienen carencias en 4.5 indicadores de cualquiera de las dimensiones (5) que conforman este índice. Se ubican por encima del valor nacional las comarcas Guna Yala (59.7%)

**Mapa No. 1**  
**Porcentaje de NNA en Pobreza Multidimensional (H), según provincias y comarcas indígenas:**  
**Año 2018**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

y Ngäbe Buglé (59.5%). En orden, le siguieron la Emberá (45.0%), y las provincias de Veraguas (44.2%), Bocas del Toro (42.9%), Darién (42.4%) y Chiriquí (40.7%); en las demás estuvo por debajo de 39%.

Este índice alcanzó 0.1494 en el 2018 reflejando que las personas de 0 a 17 años multidimensionalmente pobres adolecen de 14.9% del total de posibles carencias por las que pasaría la sociedad.

**Situación Social**

Cada día son más los retos en materia de educación ante las demandas y el desarrollo tecnológico de hoy (cuarta revolución industrial) y el fuerte descuido en la calidad del sistema educativo. Esto se observa en un escenario en donde el modelo de asignación de recursos enfatizado en los últimos diez años de sacrificar gastos en educación, formación profesional y salud, a favor de proyectos "llave en mano" y otros carentes de análisis de costo beneficio, cuyo endeudamiento habrá que pagar eventualmente, no funcionó.

Los resultados de la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la que se evalúan las áreas de matemática, física, química y español, a estudiantes desde el séptimo grado realizada en 2009 mostraron que el conocimiento de los estudiantes panameños estuvo entre los más bajos. Alcanzaron la posición 62 en lectura, 64 en matemáticas y 62 en ciencias de un total de 65 países.

En 2018, se aplicó nuevamente la prueba y los resultados no variaron mucho con los anteriores, Panamá quedó en la posición número 71 de 79 países evaluados. En habilidades de lectura quedamos en la posición 71, en matemáticas 76 y en ciencias 75. Entre los resultados más importantes

**Cuadro No. 14**  
**Matrícula Reportada en el Subsistema Educativo Regular, según nivel educativo:**  
**Años 2009 - 2019 (P)**

Nivel Educativo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (I trim) P
Total	816,160	816,882	840,805	851,438	846,888	852,285	813,359	832,568	874,752	735,375
Inicial	-	-	-	-	-	8,480	4,715	4,851	2,935	1,423
Preescolar	92,667	91,495	103,269	105,074	108,424	109,278	93,295	103,673	96,645	83,100
Primaria	439,746	439,698	437,277	435,973	426,637	417,556	408,961	417,894	441,755	385,129
Premedia-media	283,747	285,689	300,259	310,391	311,827	316,971	306,388	306,150	333,417	265,723
Premedia	182,114	182,536	188,488	183,291	192,908	194,650	181,576	190,004	195,544	159,027
Media	101,633	103,153	111,771	117,100	118,919	122,321	124,812	116,146	137,873	106,696

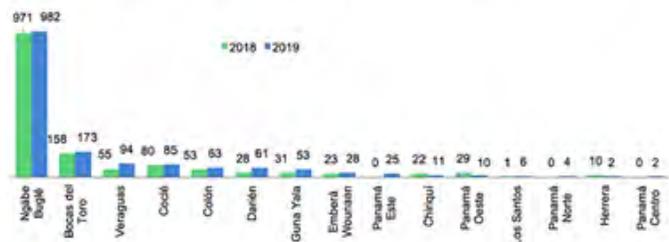
Fuente: Ministerio de Educación.

tenemos que el 65% de los estudiantes panameños no logran los niveles mínimos de competencias en lectura, el 81% no logró los niveles mínimos de matemáticas y en 71% en ciencias. Asimismo, el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaborado en 2014, aplicado a estudiantes de tercer y sexto grado de primaria en matemática y lectura, mostró resultados para Panamá por debajo del promedio regional en las dos materias. Si se analizan estos resultados entre escuelas oficiales frente a las particulares, inclusive entre escuelas oficiales de áreas urbanas, rurales e indígenas, existe una gran disparidad entre estos resultados. La población presenta alto porcentaje de alfabetización (95.4% en 2018 según la Encuesta de Hogares de marzo), sin embargo, es necesario continuar con el proceso de aprendizaje y preparación del capital humano del país.

Estadísticas del Ministerio de Educación (MEDUCA) al primer trimestre de 2019 dieron cuenta de 735,375 estudiantes matriculados en dependencias oficial y particular en los niveles inicial formal (11.5%), primaria (52.4%), premedia (21.6%) y media (14.5%). En el año lectivo 2018 estos porcentajes fueron de 11.4%, 50.5%, 22.4%, 15.8%, en orden.

La mayor parte de los inscritos en el 2019 se ubicaron en el área urbana (60.9%) y a nivel de las regiones educativas estuvieron mayormente en: Chiriquí (13.7%), Panamá Centro (12.9%) y Panamá Oeste (12.7%). Por nivel educativo, fue mayor la cantidad de matriculados en Chiriquí, Panamá Centro y Panamá Oeste, mientras que los menores porcentajes se dieron en la comarca Emberá Wounaan y en Guna Yala. Se dispuso de 43,005 docentes (al primer trimestre) en 3,387 centros educativos oficiales y particulares en el país y se contó con 28,661 aulas: 94.4% teóricas y 5.6% rancho.

**Gráfico No. 34**  
**Cantidad de Aulas Rancho en el País, por Región Educativa: Años 2018 - 2019 (P)**

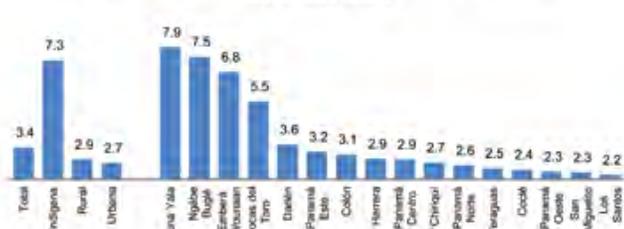


Fuente: Ministerio de Educación.

También señalan que existen en el país 1,599 aulas rancho en 2019, 138 más que en el 2018

(1,461 aulas rancho). La mayor parte de este tipo de aulas se ubica en la comarca Ngäbe Buglé (61.4%), y en las provincias Bocas del Toro (10.8%), Veraguas (5.9%), Coclé (5.3%) y Colón (3.9%). En comparación con el 2018, esta cifra aumentó en casi todas las regiones educativas con excepción de Panamá Oeste (se redujo en 19 aulas), Chiriquí (11 menos) y Herrera (8 menos). Aumentó en Veraguas (39), Darién (33) y Panamá Este (25).

Gráfico No. 35  
Tasa de Repitencia de los Estudiantes Reportados, según región educativa:  
Primer trimestre de 2019



Fuente: Ministerio de Educación.

Del total de matriculados en el periodo lectivo 2019 hasta el primer trimestre del año, el MEDUCA reportó una tasa de repitencia de 3.4% (22,260 estudiantes: 58.1% de primaria, 31.7% de premedia y 10.3% de media). Dicha tasa es mayor en el área indígena con 7.3%, seguida de la rural (2.9%) y la urbana (2.7%). Esta situación afectó más a las regiones educativas de Guna Yala (7.9%), Ngäbe Buglé (7.5%), Emberá Wounaan (6.8%), Bocas del Toro (5.5%) y Darién (3.6%).

En tanto la tasa de deserción interanual<sup>15</sup>, si bien muestra una leve reducción en el 2018 al pasar de 1.7% en el 2017 a 1.6% (14,262), por nivel educativo solo la tasa primaria descendió a 0.9%, 0.5 pp. En los demás niveles aumentó. Entre

2009 y 2018, las tasas más bajas de deserción correspondieron a los años 2009 (1.1% u 8,705 personas) y 2012 (1.7% o 14,087) mientras que las más altas se ubican en el 2010 y 2111 (2.6% cada una, es decir, poco más de 21 estudiantes). En el 2017 las tasas de premedia y media fueron de 2.7% cada una y pasan en el 2018 a 3.4% y 2.8%, respectivamente. Si se observa por tipo de dependencia y nivel educativo, el escenario es más comprometedor en las escuelas oficiales, que subió 0.1 punto porcentual, para quedar en 1.9% en el 2018, situación menos favorable en la premedia y media. Una reducción considerable se reportó al nivel particular, en donde se redujo 0.5 pp, resultando en 0.4%.

La inversión en educación como parte del enriquecimiento del capital humano del país es sin duda fundamental para el logro y superación personal y familiar, y, por ende, de un mejor nivel de bienestar. Según los últimos datos disponibles del INEC, en el 2016 el Gobierno Central invirtió B/.1,837.64 por alumno (835,798

Cuadro No. 15  
Tasa de Deserción Intra-anual, según nivel educativo: Años 2009 – 2018

Nivel educativo	Tasa de deserción interanual (TDA)									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasa anual	1.1	2.6	2.6	1.7	2.3	2.2	2.3	1.5	1.7	1.6
Primaria	0.8	1.7	1.2	1.0	1.2	1.5	1.8	1.0	1.4	0.9
Premedia-media	1.9	1.6	5.5	3.2	4.7	3.9	3.7	2.6	2.7	3.1
Premedia	2.3	5.4	3.8	1.9	5.1	3.1	3.5	2.6	2.7	3.4
Media	1.2	3.8	8.7	5.4	3.9	5.1	3.9	2.7	2.7	2.8
Oficial	1.1	2.1	2.1	1.8	2.4	2.1	2.5	1.6	1.8	1.9
Primaria	0.8	1.2	1.4	1.0	1.2	1.0	2.0	1.1	1.5	1.0
Premedia-media	2.0	4.3	4.1	3.5	4.9	4.3	4.1	2.9	2.9	3.7
Premedia	2.6	5.0	4.4	2.0	5.4	3.3	3.9	2.9	2.8	3.9
Media	1.0	3.0	3.4	6.1	4.0	5.9	4.4	3.1	2.9	3.4
Particular	0.8	5.5	5.3	1.1	1.7	2.5	0.9	0.8	0.9	0.4
Primaria	0.6	5.4	0.3	0.8	1.0	4.0	0.8	1.0	0.5	0.3
Premedia-media	1.3	7.6	13.2	2.0	3.3	1.6	1.4	0.8	1.8	0.6
Premedia	1.0	8.0	0.0	1.4	3.2	1.6	1.4	0.8	2.1	0.5
Media	1.7	7.1	31.2	2.7	3.6	1.4	1.5	0.8	1.3	0.5

Fuente: Ministerio de Educación.

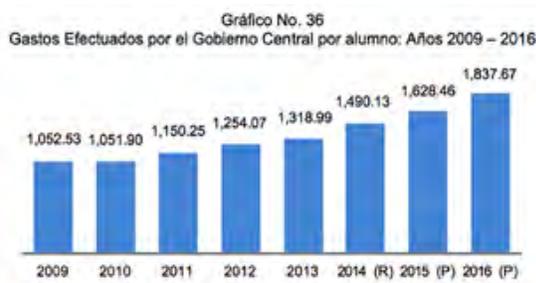
15 De acuerdo con el MEDUCA, se refiere al total de alumnos que abandonan la escuela antes de concluir algún grado de un nivel educativo determinado, expresado como porcentaje del total de matrícula del año lectivo específico en los niveles de primaria, premedia y media.

estudiantes en total y un gasto de B/.1.535.9 millones), monto superior al del año previo (B/.1,628.46).

En el nivel de educación de premedia y media el costo fue de B/.1,735.10, mayor que el de primaria (B/.1,025.14), pero menor que el del nivel universitario (B/.3,231.89). Ello muestra que por cada estudiante reprobado o que deserta, no solo se pierde económicamente, sino también constituye una oportunidad menos de desarrollo o crecimiento humano. Por ello es de suprema importancia que la niñez y los jóvenes del país

realizar cambios fundamentales en las prioridades y políticas del gasto público, enfatizar aspectos que fortalezcan aumentos de productividad, especialmente un mejoramiento significativo de la calidad y cobertura del sistema educativo, así como también la provisión de salud de calidad a todos.

Para atender la demanda de salud en el país existen 924 instalaciones de salud (845 del Ministerio de Salud-MINSA y 79 de la Caja de Seguro Social-CSS), de acuerdo con datos del MINSA. Sin embargo, algunas no están en



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

aprovechen las oportunidades y se les brinde el apoyo que se requiere para que continúen y amplíen sus estudios.

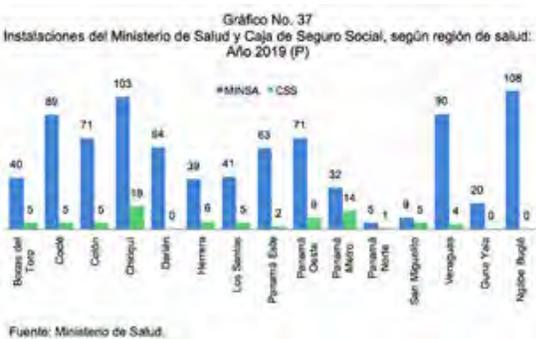
En ese sentido, los últimos resultados desfavorables de la calificación de Panamá en la prueba PISA demuestran la necesidad de actuar rápidamente para mejorar la calidad de la educación. Por lo tanto, es de suma urgencia

funcionamiento: 9 centros y subcentros y 74 puestos de salud, entre otros.

Los análisis de la Organización Panamericana de la Salud (OMS) indican que “se necesitan alrededor de 23 médicos, enfermeras y parteras por cada 10,000 habitantes para brindar servicios esenciales de salud a la población”. En Panamá se contó con 30.4 médicos y enfermeras por cada 10 mil habitantes en el 2017, ubicándose por encima de lo recomendado por la OMS. Sin embargo, a nivel de provincias esta tasa es menor en Colón (20.1), Bocas del Toro (18.5), Darién (14.2), Panamá Oeste (12.7) y las tres comarcas: Guna Yala (14.0), Ngäbe Buglé (2.5) y Emberá



Nota: Con base en la estimación de la población y la metodología de OMS.  
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo.



Fuente: Ministerio de Salud.

(1.6), situación importante de atender a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Las mayores necesidades de salud se atenúan frente a los requerimientos de la población que muestra un envejecimiento gradual. De acuerdo con datos del INEC, el envejecimiento demográfico comenzó a aumentar en mayor grado a partir del año 2010 estimándose que para el 2050 se incrementa para representar aproximadamente el 24.0% de la población, contrario a la proporción de los menores de 15 años, que se prevé descienda a menos de 20%. Además, la tasa general de fecundidad, luego de ubicarse en 90.9% en el año 2000, se prevé esté por debajo del 70% a partir de 2020. En el 2017 la tasa de natalidad fue de 18.6 por mil habitantes, reduciéndose en comparación con

El Primer Estudio Nacional de Discapacidad en Panamá (PENDIS) realizado en el 2005 - 2006 estimó una prevalencia de 11.3% en la población (370,053 personas) en algunos de los grados de ésta (leve, moderado y severo) siendo más alto en las áreas rurales e indígenas. Igualmente, en 3 de cada 10 hogares panameños existe al menos

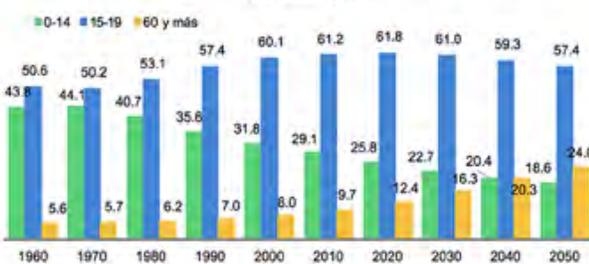
Cuadro No. 16  
Número de Defunciones y Tasa de Mortalidad General, Infantil y Materna: Años 2010 - 2017

Año	General		Infantil (menores de 1 año)		Materna	
	Total	Tasa <sup>1</sup>	Total	Tasa <sup>2</sup>	Total	Razón <sup>3</sup>
2010	18,542	4.5	910	13.4	41	60.3
2011	18,367	4.4	971	13.2	59	60.5
2012	17,350	4.6	1,081	14.3	49	64.9
2013	17,767	4.6	1,106	15.0	41	55.6
2014	18,171	4.6	1,033	13.7	44	58.5
2015	18,182	4.6	935	12.3	40	52.7
2016	18,882	4.7	1,046	14.1	37	49.8
2017	19,482	4.8	1,063	14.0	27	35.4
Urbana	12,974	4.6	589	12.3	14	29.3
Rural	6,508	5.2	474	16.7	13	45.9

<sup>1</sup> Por mil habitantes, con base en la estimación de la población al 1 de julio del año respectivo.  
<sup>2</sup> Por mil nacimientos vivos en la mortalidad fetal e infantil.  
<sup>3</sup> Por cien mil nacimientos vivos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Gráfico No. 38  
Estimaciones y Proyecciones de la Población por Grupos de Edad: Años 1960 - 2050  
(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

los años anteriores (en el 2013 fue de 19.2 por mil habitantes).

Mientras, la esperanza de vida de la población sigue aumentando con el paso de los años. En el año 2000 fue de aproximadamente 75 años. En el 2019 se sitúa en 78.5 años, siendo mayor la de las mujeres (81.6 años) que la de hombres (75.6 años). Por provincia, este indicador es mayor en Panamá (80.4 años), Los Santos (79.5) y Herrera (79.2) y menor en las comarcas, que promedian entre las tres 72.1 años.

un miembro de la familia con discapacidad. Por grupos de edad la mayor prevalencia corresponde a los adultos de 40 años y más. Por otro lado, las estadísticas de mortalidad de la población dan cuenta de las necesidades que urge atender a fin de evitarlas o reducirlas. Según datos del INEC, en el 2017 la tasa de mortalidad general fue de 4.8 por cada mil habitantes, superior a la registrada en años previos. La mortalidad infantil (menores de un año) fue de 14.0 por mil nacimientos vivos, que ha descendido luego de estar en 15.0 en el 2013, pero que en el área rural fue de 16.7 por mil nacimientos. La mortalidad materna<sup>16</sup> mostró una razón de 35.4 por cien mil nacimientos vivos experimentando una mejoría con respecto a los años anteriores. No obstante, en el área rural tiende a ser superior que el promedio nacional (45.9 por cien mil nacimientos vivos).

En el 2017 se registraron 19,482 defunciones en el país, resaltando entre las principales

16 Indica el número de mujeres fallecidas por causas vinculadas al embarazo, parto o puerperio.



causantes los tumores malignos (15.7%), observándose una tasa de muerte de 74.7 por cada cien mil habitantes Este factor es seguido por las enfermedades cerebrovasculares (8.6%) y las enfermedades isquémicas del corazón (8.3%), entre otras como enfermedades del corazón, diabetes, hipertensión, respiratorias y por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH).

En referencia al Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), datos del INEC indican que en el 2017 hubo más de 500 muertes (de las cuales 72.6% eran hombres), cifra que ha aumentado año tras año. Diez años antes fue de 460 defunciones. La mayor cantidad de fallecidos correspondió a personas con edades entre 25 y 54 años (69.5%).

De acuerdo con el Censo de Salud Preventiva realizado por el MINSA y la Caja de Seguro Social, entre el 2015 y 2019 se atendieron a 1.4 millones de personas mayores de 40 años cuyos resultados fueron: 45% de la población censada padece de obesidad, 38.5% de dislipidemia, 35.9% de hipertensión arterial y 14.0% de diabetes mellitus.

En tanto, la vulnerabilidad a la que se enfrentan los más pequeños del hogar que debe ser

abordada. Se relaciona con la alimentación, la cual constituye un pilar fundamental para su adecuado desarrollo. Un informe de la FAO ubica a Panamá con una tasa de desnutrición infantil de 19.1% en 2018. Es decir, 68 mil niños y niñas menores de 5 años, quedando de cuarto lugar, entre países como Guatemala, Ecuador y Honduras.

De acuerdo con el VII Censo de talla de Escolares de Primer Grado de las Escuelas Oficiales de Panamá de 2013, la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla nacional) fue de 15.9%, registrándose las mayores tasas en las comarcas (Guna Yala 61.0%, Ngäbe Buglé 53.0% y Emberá Wounaan, 31.0%). En referencia, un informe del MINSA<sup>17</sup> señala que en el 2016 está la desnutrición entre las principales causas de mortalidad en niños de 1 a 4 años:

- Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso (14.8 por cada 1,000 nacidos vivos).
- Causas externas (11.5 por cada 1,000 nacidos vivos)
- Desnutrición (11.1 defunciones)
- Neumonía (10.8 defunciones)
- Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas (9.8 defunciones).

Otro factor que incide en la salud de la población es el consumo de drogas y bebidas alcohólicas que de acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Hogares sobre consumo de Drogas de 2015 es "la sustancia psicoactiva de mayor consumo en el país y la región". Los datos de esta encuesta mostraron que un 35.2% (683,829 personas) de la población declaró el consumo de alcohol al menos una vez en el último mes,

17 MINSA, 2018. Análisis de situación de salud, Panamá. Macro Visión Nacional de Salud.

correspondiendo un mayor porcentaje a los hombres (50.2%), frente a las mujeres (22.7%). Por edad, esta prevalencia es superior en aquellos con edades de 25 a 34 años (46.1%) y de 35 a 44 años (45.8%). Mientras que, por provincia o región, los mayores porcentajes corresponden a Herrera (40.2%), Distrito de Panamá y San Miguelito (38.3%), Arraiján y La Chorrera (35.5%) y Coclé (32.5%). En cuanto al consumo de "cualquier sustancia ilícita" o droga, el estudio señaló una prevalencia de 6.8% (22,553 personas) de población que consumió alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, siendo superior en los hombres (12.8%). En las mujeres fue 1.8%. Por mes la prevalencia fue de 0.61%.

costos de construcción, tramitología, poco o deficiente acceso a servicios básicos, transporte y al crédito que dificulta adquirir una vivienda digna, lo que puede causar hacinamiento. Al respecto, el hacinamiento alcanzaba el 5.0% de las viviendas a nivel nacional según estadísticas recogidas en la Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo de 2019, suministradas por el INEC.

Gráfico No. 40  
Viviendas con Carencia en los Materiales de Construcción, por provincias y comarcas indígenas:  
Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo 2019  
(En número y porcentaje)



Igualmente, existían unas 386,091 personas de un total de 4,232,695 que residían en 84,916 hogares que presentaban precariedad en los materiales de construcción de sus viviendas<sup>18</sup>, 7.3% del total de 1,165,286. En las comarcas indígenas (72.3% en Guna Yala, 71.9% en Ngäbe Buglé y 15.6% en la Emberá) y en las provincias de Darién (17.7%), Bocas del Toro (17.7%) y Veraguas (12.5%), dicha situación se agudiza.

Referente al tema de vivienda, se estima que el déficit habitacional en el país rondaba las 200 mil viviendas en 2018 de acuerdo con información del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). Aunado a ello, existen altos

En el país existe un déficit habitacional acumulado y otro que se genera anualmente debido al crecimiento de la población (3% anual) y al aumento de migrantes.

18 Por precariedad en los materiales de la vivienda se entiende si cumplen por lo menos una de las siguientes condiciones:

- Si en el área urbana la casa cuenta con paredes de madera, quincha adobe, metal, palma paja o penca, caña o bambú o palos, otros materiales (cartón) o sin paredes; o si el material de los techos es de madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o si el material de los pisos es de madera, tierra u otros materiales.
- Si en el área rural el material de las paredes de la vivienda es metal, palma, paja, penca, caña o bambú, palos, otros materiales (cartón) o sin paredes; o el material de los techos es madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o el material de los pisos es tierra u otros materiales.
- Por las características propias de las viviendas en la Comarca Guna Yala se considerará un hogar privado si el material de las paredes de la vivienda es metal, otros materiales (cartón) o sin paredes; o si el material de los techos es madera u otros materiales (de menor calidad); o el material de los pisos es tierra u otros materiales.

En cuanto a seguridad, a través de los años el número de hechos delictivos han aumentado. Para el periodo comprendido entre el 2007 y el 2017 se cometieron 645,069 delitos; siendo los años 2009, 2013, 2014 y 2017 los de mayor crecimiento (8.9%, 14.8%, 6.1% y 5.9%), respectivamente. En 2017 se reportaron 65,324 delitos, 5.9 % más que el año anterior.

Según el VIII Informe de Seguridad Ciudadana<sup>19</sup>, basado en los resultados de la IV Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana en Panamá - año 2017, el 70% de la población consultada señaló que el país es inseguro. Las provincias de Los Santos (97%), Bocas del Toro (91%), Coclé (83%), Chiriquí (79%) y Herrera (76%) son las que contaron con mayores porcentajes de percepción de inseguridad. Según esta encuesta, se considera que un barrio es inseguro por la presencia de delincuentes, bandas, pandillas, falta de luminarias en las zonas y la falta de vigilancia policial.

El entorno familiar insano y la deserción escolar son elementos que pueden influir en el incremento de los delitos cometidos por menores de edad. Dadas las cifras de deserción escolar de los últimos años, se deben considerar mecanismos para mejorarlos a través de la promoción de la familia como primer núcleo de la sociedad y la atracción de los jóvenes en las aulas escolares. En el 2017 se detuvieron a 20,367<sup>20</sup> menores (50.7% más que en 2016) a nivel nacional entre las edades de 11 y 17 años, por diversas faltas o delitos (deambular a deshoras, portar armas, robo, entre otros).

Por lo tanto, es necesaria una estrategia preventiva que permita el trabajo en conjunto de las autoridades y de la familia con el objetivo de reducir la participación de los jóvenes en hechos delictivos. Es importante la creación de centros enfocados en disciplinas como el deporte, música, arte, entre otras, que permita el desarrollo integral de los jóvenes.

También hay que fortalecer la acción policial, las instituciones de administración de justicia, así como el uso de tecnología relacionada con la seguridad para lograr mayor eficacia en la atención de casos. Además, deben incluirse programas de resocialización en los centros penitenciarios con el objetivo de romper con la reincidencia y brindar nuevas oportunidades a los privados de libertad de reintegrarse en la sociedad.

Otro aspecto imprescindible para transformar la vida de los ciudadanos es el deporte ya que sirve para fomentar un estilo de vida saludable, y propicio y puede ser enfocado a todas las etapas de vida de un individuo.

El juego, la recreación, el esparcimiento y el deporte constituyen un aspecto fundamental para el desarrollo de habilidades motoras, cognitivas y sociales en las distintas etapas de la infancia<sup>21</sup>. Su impacto positivo en la salud física y mental de los NNA es indiscutible y sus efectos trascienden la infancia y resultan cruciales para la conformación de la personalidad adulta. Mediante el juego, recreación, esparcimiento y

19 VIII Informe de Seguridad Ciudadana. Disponible en línea en: [https://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos\\_2017/undp\\_pa\\_viii\\_informe\\_seg\\_ciudadan\\_camara.pdf](https://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2017/undp_pa_viii_informe_seg_ciudadan_camara.pdf)

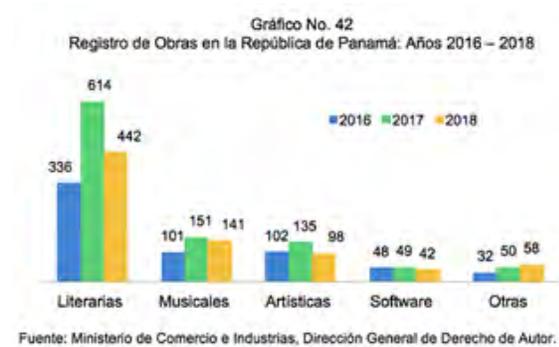
20 Estadísticas de Detenciones y Penitenciarias, Instituto Nacional de Estadística y Censo. (INEC).

21 Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes. Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Estadística y Censo. 2018, p.46. Disponible en: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/09/Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Ni%C3%B1os-Ni%C3%B1as-y-Adolescentes-2018.pdf>

deporte los NNA no solo disfrutaran al realizar esas actividades, sino que aprenden a pensar críticamente. Se promueve el sentido de amistad y solidaridad, autodisciplina, respeto por los demás, autoconfianza y capacidad de trabajar en equipo, preparándolos para asumir papeles de liderazgo y convertirse en individuos responsables y útiles a su comunidad (UNICEF, 2004).

Como referencia el IPM-NNA dio cuenta del indicador de cuidado, actividades infantiles y recreación, arrojando que un 23.8% de la población menor de 18 años multidimensionalmente pobre presenta carencias en este indicador, siendo uno de los aspectos medidos el no realizar por lo menos alguna actividad cultural o deportiva o no tiene acceso a espacios dónde recrearse en la comunidad donde reside. El desarrollo de su cerebro se ve limitado al no realizar las actividades que más lo estimulan. Con la guía adecuada, el juego les provee de un cúmulo de oportunidades a los NNA para que aprendan y perfeccionen habilidades nuevas, como hablar, pensar, moverse, comprender sus sentimientos y la convivencia con los demás.

Sin embargo, una publicación en los medios de comunicación nacionales se refirió a la escasez de infraestructuras deportivas de categoría internacional aseverando que es "Algo muy preocupante es que desde 1970, no se crean infraestructuras deportivas que tengan como propósito principal ser sede de eventos de alto calibre, a nivel internacional. Además, una de las más preocupantes dudas es que solo poseemos 6 instalaciones, las cuales, observando su desarrollo y estado actual, solo



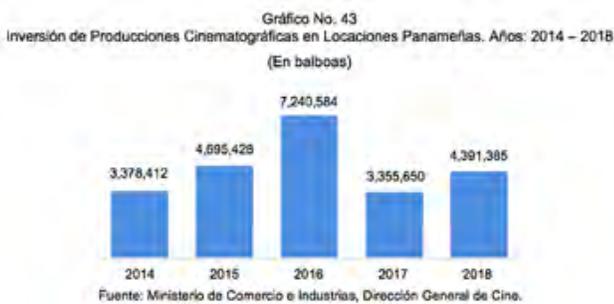
cubren 7 deportes de los 39 que se realizan en los juegos Centroamericanos y del Caribe del año 2022".<sup>22</sup> Esto en el marco del compromiso adquirido por el país en febrero de 2017 para ser sede de los XXIV Juegos Centroamericanos y del Caribe 2022.

Por su parte la cultura es una fuerza motriz del desarrollo sostenible, el cual debe ser potenciado a través de políticas públicas que promuevan, valoren y gestionen la diversidad cultural panameña. Esta se encuentra caracterizada por diversas expresiones materiales e inmateriales de nuestros pueblos originarios, la influencia hispanoamericana, los periodos colonial y republicano y las migraciones extracontinentales. El fomento de la cultura tiene además un valor no monetario significativo que contribuye al desarrollo social inclusivo, diálogo y entendimiento entre las comunidades minoritarias y los procesos de igualdad de género.

Se ha comenzado a redefinir gradualmente la importancia de la cultura frente a la economía y al desarrollo. De esta manera los subsectores culturales aportan considerablemente al

<sup>22</sup> <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/09/Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Ni%C3%B1os-y-Adolescentes-2018.pdf>  
Fuente: Periódico la Prensa, reporte escrito por Vielka Corro Ríos.

crecimiento económico del país a través de las denominadas "Industrias Culturales y Creativas (ICC)". Según cifras obtenidas por la Encuesta entre Empresas no Financieras elaborada por el INEC, el comercio exportable de bienes y servicios creativos alcanzó un monto de B/.174 millones aproximadamente en el año 2016. Por otra parte, el estudio denominado "Industrias creativas culturales en Panamá: diagnóstico del sector y relevancia económica" elaborado por la Firma INDESA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2017 pudo determinar que este tipo de industrias representaban aproximadamente el 3.1% del PIB. Igualmente, según estadísticas del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), se registraron 619, 999 y 781 obras en Panamá para el año 2016, 2017 y 2018 respectivamente, entre las cuales se destacan los trabajos literarios, musicales, artísticos y de software.



Según la Dirección General de Cine del MICI, se registraron 33 producciones cinematográficas, lo que representó al país una inversión de B/.3.4 millones en el año 2014 y para el año 2018, se incrementó a 40 los trabajos audiovisuales, con una inversión de casi B/.4.4 millones. Cabe destacar que el impacto de esta industria a la economía del país alcanza a diversas actividades económicas como las redes hoteleras, servicios gastronómicos, operadores de automóviles,

proveedores de equipos, tiendas por departamentos e igualmente se promueve el turismo interno y externo, y generan cientos de empleos directos e indirectos.



Otro ejemplo, son los beneficios económicos derivados de las regalías recaudadas por la demanda de música (personas y empresas) a través de un variado abanico de actividades recreativas como: grabaciones, actuaciones en directo, festivales, aparatos reproductores de imagen y sonido, programas de radio, bandas sonoras de películas, discotecas, publicidad, comercios nocturnos, entre otros. En este sentido, la Sociedad Panameña de Productores Fonográficos (PRODUCE) tiene como finalidad proteger los intereses de productores fonográficos nacionales como extranjeros cuyos productos se comercialicen en el país. De acuerdo con esta organización, las remuneraciones obtenidas para productores y artistas panameños se han incrementado. Para el año 2013 se distribuyó más de B/.481 mil y casi se duplica en los últimos cinco años, repartiéndose casi B/.839 mil.

Entre los principales retos para impulsar un ecosistema que fortalezca integralmente nuestra diversidad cultural, podemos resumirlas en los siguientes ámbitos:

- Desde la capacidad institucional la cultura

presenta serias debilidades. Su estructura organizativa y de funcionamiento no promueve a que los sectores culturales se desarrollen desde la dimensión funcional, simbólica, emocional y económica. Existen debilidades en las coordinaciones interinstitucionales, intersectoriales y multiescalares, que vinculen la cultura con otros sectores del país tales como: la educación formal, el turismo, las MIPYME, el comercio y las industrias, la seguridad y los grupos vulnerables (niñez, juventud, mujer, adulto mayor, discapacitados). En Panamá no existen políticas públicas culturales ni planes nacionales que establezcan los parámetros estratégicos y lineamientos prospectivos de los subsectores culturales a corto, mediano y largo plazo.

- Desde la perspectiva de desarrollo, existe un desaprovechamiento de los beneficios económicos, patrimoniales y sociales que son capaces de generar las industrias culturales y creativas, como fuentes de riqueza y empleo. Estadísticas globales elaboradas por organismos internacionales, reflejan que las mismas generan más del 3% del PIB mundial con un crecimiento anual aproximado del 9%. Cabe destacar que existe una relación directa entre los problemas de seguridad y la falta de espacios públicos e infraestructuras adecuadas que permitan el desarrollo de expresiones artísticas en los barrios. Desarrollar espacios para la cultura integraría a las comunidades, ya que es una pieza fundamental en las estrategias de prevención de la violencia y fortalecimiento de la cohesión social.
- En el marco de la creación y gestión del conocimiento, podemos señalar que las principales infraestructuras patrimoniales,

monumentales y culturales se encuentran deterioradas, cuyo valor histórico debe ser rescatado. Algunas están en procesos lentos de restauración y se encuentran cerradas al público. Tal es el caso del Teatro Nacional, algunos museos (Reina Torres de Arauz, del Niño y la Niña, Ciencias Naturales) y la Escuela Juvenil de Música, entre otros. Igualmente, el debilitamiento de la enseñanza artística en Panamá no contribuye a la formación de individuos con las competencias necesarias en términos de creatividad, emprendimiento e innovación. No existen programas especializados en la investigación de nuestras tradiciones, historias, ritos, fiestas, expresiones de las artes y manifestaciones de los pueblos originarios, de la población afro panameña y las comunidades rurales. Por otra parte, existe un debilitamiento de los sistemas y tecnologías de información que distorsionan la toma de decisiones efectivas mediante el seguimiento y evaluación de indicadores culturales.

- Con respecto a la participación ciudadana, no existe respeto de los deberes y derechos de los pueblos minoritarios ya que su marginación o discriminación los ha condenado a carencias educativas, sociales, sanitarias y laborales. No se promueve la valoración y reconocimiento de los derechos humanos, ni el diálogo intercultural de nuestros pueblos originarios. Estos tienen el derecho a su propio idioma, su cultura, religión y hasta su territorio que, tradicionalmente, habían habitado sus ancestros.

Una de las preocupaciones que ha tomado cada vez mayor relevancia para la sociedad es el deterioro del medio ambiente. Es necesario

que Panamá profundice y amplíe no solo los avances de los ODS, sino también otros tratados ambientales internacionales adquiridos por el país. Estos incluyen las metas de Aichi y el Acuerdo de París, entre otros compromisos globales a través de políticas públicas que protejan nuestros ecosistemas en armonía con el bienestar de la población panameña. Preservando nuestros recursos naturales se asegura que sectores claves de la economía como los servicios del Canal de Panamá y el turismo puedan seguir creciendo de forma sostenida y se consoliden otros como el sector agropecuario.

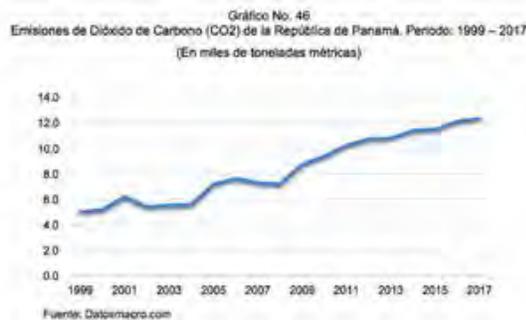


Nuestros grandes problemas ambientales se centran en el crecimiento desordenado originado por la presión de las actividades humanas sobre los diferentes sistemas biológicos que posee el país, lo que ha comprometido la salud ambiental de la población. La deforestación, contaminación y sobreexplotación de ríos y mares, pérdida de ecosistemas tales como humedales, bosques nativos y arrecifes de coral disminuyen la biodiversidad y desmejoran la calidad de vida de la población. Las comunidades campesinas y poblaciones indígenas son las más afectadas por la degradación ambiental.

Datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo de 2019 mostraron que a nivel nacional

111,829 o 9.6% de los hogares sufrieron daños por fenómenos naturales, lo que corresponde a 463,420 personas. Se reportaron más casos en los hogares ubicados en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y la Comarca Ngäbe Buglé y Veraguas.

Si bien las inundaciones y los vientos son los fenómenos naturales de mayor ocurrencia y es un comportamiento propio de las características del país, también lo es que la degradación de los ecosistemas lo hace más susceptible a los impactos del cambio climático, incrementos de temperaturas derivados de las emisiones de CO<sub>2</sub>, aumento del nivel del mar, cambios en los ciclos hidrológicos e intensificaciones o prolongaciones de fenómenos extremos (olas de calor, sequías, inundaciones).



Los escenarios previstos del cambio climático pueden intensificar los riesgos en el país y acrecentar la vulnerabilidad de sectores económicos importantes como la agricultura y las operaciones del Canal de Panamá. Como referencia, a principios del año 2019, producto de una severa sequía en el país, se tuvo que restringir la cantidad de carga de las embarcaciones más grandes para que pudieran navegar por la cuenca del Canal de Panamá, afectando los niveles de ingresos de sus operaciones.

Al preservar nuestro medio ambiente se asegura que sectores claves de la economía panameña como los servicios del Canal de Panamá y el turismo puedan seguir creciendo de forma sostenida, a la vez que se consoliden otros como el agropecuario. En este sentido, Panamá ha ratificado su compromiso para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París en la última Cumbre de Acción Climática celebrada en las Naciones Unidas. Este busca implementar acciones concretas para mejorar nuestras contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) para el año 2020 y de esta manera reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 45% en los próximos diez años y cero emisiones netas para 2050.

Para limitar el calentamiento global a 2°C e incluso a 1,5°C (según datos científicos actuales) se necesitarían mayores reducciones en las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los sectores. En el caso de Panamá, podemos denotar una tendencia creciente desde el año 1999.

Los grandes problemas ambientales del país se centran en el crecimiento desordenado de la presión de las actividades humanas sobre los diferentes sistemas biológicos que posee, lo que ha comprometido la salud ambiental de nuestra población. Entre los principales retos ambientales están:

- **Pérdida de los bosques tropicales y biodiversidad**

Según un informe publicado por el Foro Económico Mundial, Panamá perdió el 4% de sus bosques tropicales primarios entre 2017 y 2018. Incluso el año pasado, según el informe 'Planeta

Vivo' del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), Panamá se posicionaba como el noveno país que más árboles tala en la región. Esto traerá consigo la liberación de carbono, el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero y, por ende, el incremento de la temperatura, que a su vez desencadenaría incendios, plagas, sequías, entre otros.

- **Aumento de la temperatura**

La temperatura de la Ciudad de Panamá está condicionada por el factor urbano, por esto la sensación térmica es mayor en las ciudades y más fresco en las áreas montañosas. El incremento de la temperatura es una de las principales consecuencias del aumento de la acumulación de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera. El estrés térmico es una enfermedad que podría afectar a la mayoría de los panameños, la cual afecta aspectos fisiológicos tales como mal humor, fatiga, cansancio, falta de concentración, etc. lo que conlleva a una disminución en el rendimiento del trabajador y a un mayor número de accidentes laborales.

- **Variabilidad de las precipitaciones**

La sequía está relacionada con el fenómeno de El Niño, cuyas aguas superficiales son más calurosas se presentan en el Pacífico ecuatorial y tienen un efecto en los patrones climáticos en muchas partes del mundo, incluyendo la cantidad de lluvia que cae en Centroamérica. Cabe destacar que, a principios del 2019 una sequía severa en Panamá ha provocado que haya niveles de agua más bajos en el Canal de Panamá, lo cual ha obligado a que se restrinja la cantidad de carga de las embarcaciones más grandes para que puedan navegar por la cuenca del Canal. Debido a que las tarifas por uso del

23 Cárdenas Castillero, Gustavo. *Efectos del Cambio Climático. Panamá, 02 de enero de 2019. La Prensa* [https://www.prensa.com/opinion/Efectos-cambio-climatico\\_0\\_5204479574.html](https://www.prensa.com/opinion/Efectos-cambio-climatico_0_5204479574.html)

Canal se basan parcialmente en las cargas, imponer estos límites le ha costado a la ACP unos 15 millones de dólares.

Por otra parte, las bajas precipitaciones han provocado que el nivel de los embalses de Gatún y Alajuela que abastecen de agua a la mitad de la población del país se encuentre muy por debajo del promedio, con el riesgo de no alcanzar los márgenes adecuados para enfrentar la temporada seca del año 2020.

#### • Aumento del nivel del mar

En Panamá, más de 1,400 personas fueron desalojadas para ser emplazadas en tierra firme por el aumento del nivel del mar en la comarca de San Blas. En Bocas del Toro, la isla de Bastimentos ha perdido alrededor de 20 metros de playa por la subida del mar mientras que residentes de Puerto Caimito y Punta Chame, en la provincia de Panamá Oeste, viven amenazados por los fuertes oleajes que cada vez ganan más terreno.<sup>23</sup>

#### • Escasez de agua

Según el Informe Global de Riesgos 2019 publicado por el Foro Económico Mundial en colaboración con Marsh & McLennan Companies, la crisis del agua está entre los cinco riesgos más importantes a nivel mundial. La tala de árboles indiscriminada, la costumbre de quemar potreros y otras áreas verdes, además de la mala práctica del uso del agua potable, siguen poniendo los recursos hídricos en riesgo en Panamá.

Pese a que el agua es un líquido natural esencial para la vida humana, necesario para las actividades económicas, hay personas que no tienen acceso a este recurso hídrico mientras que casi la mitad del agua potable que se produce se desperdicia de manera "indiscriminada". Por el mal estado de las redes de tuberías e infraestructuras las pérdidas de agua potabilizada son muy altas en Panamá.<sup>24</sup> Según

cifras suministradas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), en el año 2018 se perdió el 40.8% de la producción de agua en el país.

#### • Riesgo de desastres

Aunque los desastres no son demasiados frecuentes en Panamá, éste es considerado un país de riesgo sísmico y a exposición de inundaciones especialmente en la ciudad capital, las provincias de Bocas del Toro, Darién y Colón. Los periodos prolongados de intensas lluvias han provocado en la historia del país deslizamientos e inundaciones con graves pérdidas económicas, muertes y heridos. La vulnerabilidad de Panamá a los deslizamientos obedece a condiciones topográficas, geológicas e hidrológicas, al uso discriminado del suelo, a las precipitaciones, la actividad sísmica y las actividades relacionadas con la construcción desordenada de viviendas y deforestación.

A pesar de que la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), se ha convertido en un socio estratégico para difundir la formación en el manejo de desastres a nivel descentralizado, en la gran mayoría de los municipios no existe un empoderamiento importante alrededor del tema ni se han desarrollado capacidades para asumir esas atribuciones en el ámbito de sus competencias.

### 4. Nivel de Competitividad Global de

#### Panamá

#### Nivel de Competitividad, según el Foro Económico Mundial (WEF)

El Índice de Competitividad Global analiza 141 economías a nivel mundial, basándose en 12 pilares principales con sus respectivos indicadores, para medir la posición de los países en cuanto a la generación de desarrollo económico y su

<sup>24</sup> Cevallos, Marco Antonio. *Especialista en agua y saneamiento del BID. Taller: Agua para el presente y futuro.* <https://www.dpanama.com.pa/index.php/2019/10/23/el-48-del-agua-potabilizada-que-se-genera-se-pierde/>

<sup>25</sup> Por sus siglas en inglés.

capacidad de atraer inversiones. El Índice de Competitividad Global se elabora desde 1979 y cuenta con más de 120 institutos que lo respaldan a nivel mundial.

A partir del año 2015 el Foro Económico Mundial (WEF<sup>25</sup>) dio inicio a un proceso de revisión de la metodología utilizada para calcular los indicadores presentados en el Reporte de Competitividad Global. Es así como en el informe del año 2015-2016 se presentó por primera vez un esquema preliminar de la nueva metodología. Luego, para la edición del año 2016-2017, se incluyeron resultados preliminares de algunos pilares selectos en la sección de los anexos (en el informe principal se mantuvo la versión anterior). En la misma edición se describieron de manera más detallada las pautas metodológicas y el marco conceptual para el cálculo del nuevo índice de los 12 pilares.

De acuerdo con el WEF, esta nueva metodología surgió de la necesidad de incluir dentro de la medición los efectos de la crisis financiera del 2009 que aún se perciben y el avance exponencial de la Cuarta Revolución Industrial (4IR), que ha acelerado el ciclo de innovación por el que atraviesan los modelos de negocios. Se considera el incremento de la productividad como elemento preexistente para la promoción del desarrollo humano y se mantuvo la importancia de las instituciones, políticas y otros factores que incitan aumentos en la productividad. Con miras a la inclusión de temas de la 4IR, se otorgó la misma relevancia a la infraestructura digital que a su contraparte la infraestructura física.

Esta nueva metodología se enfoca en un nuevo grupo de impulsores de productividad y crecimiento de largo plazo, dándole mayor énfasis a los temas asociados a capital humano, agilidad, resiliencia e innovación, con el propósito de ser una guía para los hacedores de políticas públicas y otros inversionistas

que puedan formar nuevas estrategias económicas y supervisar el progreso de las economías. Todo lo anterior con una mentalidad de largo plazo, ya que se toma en cuenta que una economía para tener éxito debe estar centrada en el factor humano y en la innovación, sin dejar de lado la fortaleza de sus instituciones, puesto que estos son puntos clave que afectan la productividad y la competitividad.

En cuanto a la parte técnica, con el nuevo método de medición se pasó de 114 a 98 indicadores, de ellos 34 se mantienen y los otros 64 son nuevos. El cálculo de estos 98 indicadores cambia de una escala de 1 – 7 a una escala de 0 a 100. Por último, la metodología del nuevo Índice de Competitividad Global 4.0 da igual peso a cada uno de los 12 pilares, sin diferenciar los tipos de economía, distribuyéndolos en 4 nuevas categorías: Entorno propicio (4), Capital Humano (2), Mercados (4) y Ecosistema de Innovación (2).

Para el 2019, son 103 y también aumentó el número de países a 141 (Barbados).

Para citar algunos ejemplos de los cambios, en el pilar de infraestructura se incorporó a carreteras el componente de conectividad de la red vial, mientras en puertos y aeropuertos se agregaron los componentes de eficiencia e integración con las redes logísticas internacionales. Además, por primera vez se toman en cuenta los servicios de agua potable. En telecomunicaciones, se sustituyó el elemento de líneas telefónicas fijas por las conexiones de internet por fibra óptica.

#### **Cambios Conceptuales y Metodológicos de los Pilares (2017 – 2018)**

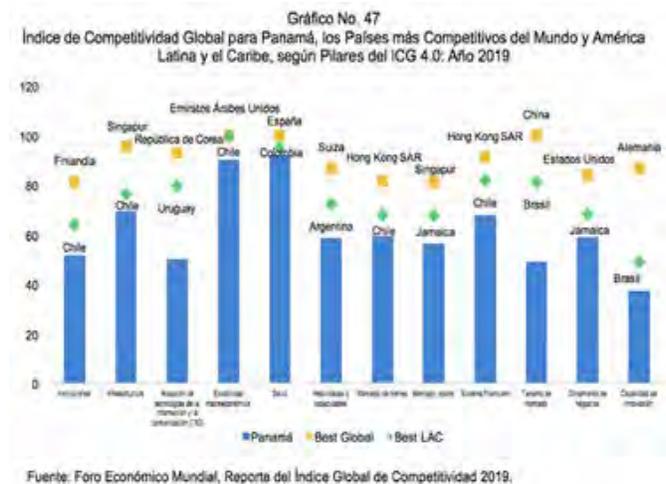
A continuación, se presentan los cambios en los pilares: la adición, eliminación, modificación y reorganización de conceptos y/o indicadores individuales.

Cada uno de los cambios a la metodología del 2017 tiene un impacto, positivo o negativo, en la forma en que un país se desempeña en un concepto, pilar o ICG general. Sin embargo, el impacto general es difícil de aislar y, por lo tanto, difícil de cuantificar debido a los muchos cambios superpuestos e interconectados.

En el Índice de Competitividad Global 2019, publicado en octubre del mismo año, se hicieron algunos cambios a la nueva metodología que no afectan la comparabilidad de los resultados 2018 y 2019, a saber:

- En el Pilar 1 de Instituciones, para el indicador de Transparencia del Gasto Público se usa como fuente el International Budget Project donde se obtiene el Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index). Además, el antes indicador 1.13 Orientación Futura del Gobierno es ahora un subpilar y se le agregan tres nuevos indicadores (Regulación de Eficiencia Energética, Regulación de Energía Renovable y Tratados Ambientales en Vigencia).

- En el Pilar 7 de Mercado de Producto, se eliminó el Índice de Restricción del Comercio de Servicios por falta de actualizaciones.
- Y finalmente, en el Pilar 8 de Mercado Laboral, la movilidad interna de mano de obra ya no aplica a las ciudades estados porque el concepto de movilidad interna tiene poca relevancia para las economías pequeñas.



Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte del Índice Global de Competitividad 2019.

Cuadro No. 17  
Principales Cambios Metodológicos del ICG 2018 – 2019

Metodología anterior	Metodología ICG 4.0
Salud y educación primaria pertenecen a un mismo pilar.	El pilar de Salud integrado solo por el indicador de expectativa de vida saludable. Educación primaria: está dentro del pilar de capacidades/habilidades.
Pilar de la infraestructura de transporte sólo contiene indicadores de disponibilidad y calidad.	Pilar de la infraestructura de transporte adiciona una dimensión de conectividad.
Índice de participación laboral entre mujeres y hombres.	Índice de participación laboral entre mujeres y hombres más restrictivo: solo incluye trabajadores asalariados.
Pilar de salud: contiene 8 indicadores diferentes.	El pilar de salud solo incluye un indicador: expectativa de vida saludable.
Indicadores mayormente extraídos de la Encuesta de Opinión Ejecutiva (EOS) del WEF.	Indicadores estadísticos del Banco Mundial, UNICEF, IMF, Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros.
Pilar de innovación: se usan indicadores que evalúan la propensión de las empresas a gastar en investigación y desarrollo (I&D).	Pilar de innovación: se usa el indicador de gastos en I&D como proporción del PIB.
Pilar de institucionalidad: sin controles y saldos y capital social.	Pilar de institucionalidad: se incluye dos nuevos conceptos: controles y saldos y capital social.
Pilar de educación y capacidades/habilidades: indicadores de mano de obra futura (ej.: logro educativo).	Pilar de educación y capacidades/habilidades: indicadores de mano de obra actual (ej.: años de escolaridad).

Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte del Índice Global de Competitividad 2019.

**Panamá: Resultados del Índice de Competitividad Global (ICG 4.0), año 2019**

El ICG 4.0 presentó como líderes mundiales de competitividad a Singapur (+1), Estados Unidos (-1), Hong Kong (+4), Países Bajos (+2) y Suiza (-1), lo que dejó fuera de las cinco primeras posiciones a Japón (-1) y a Alemania (-4). De acuerdo con el informe, Europa y América del Norte albergan 7 de las 10 economías más competitivas del mundo. La República Democrática del Congo, Yemen y Chad son los menos competitivos.

En el contexto latinoamericano, manteniendo el puesto 33 a nivel mundial, Chile es el país más competitivo de América Latina y el Caribe, liderando cinco de los doce pilares analizados en

el estudio. Detrás se ubicaron México (48, -2), Uruguay (54, -1), Colombia (57, +3), Costa Rica (62, -7), Perú (65, -2), Panamá (66, -2) y Brasil (71, +1). En el ICG 2019 se agregó un nuevo país a la región de América Latina y el Caribe, Barbados (77, debajo de Brasil). Además, República Dominicana fue el país que más posiciones subió (78, +4).

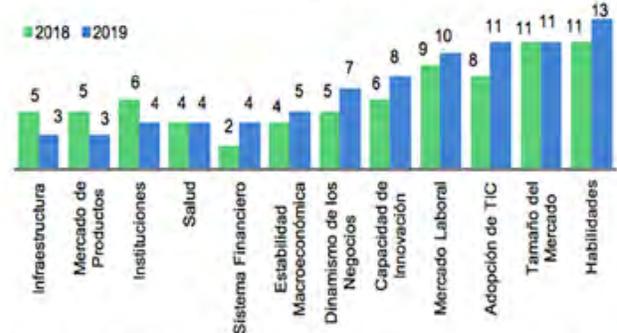
Los resultados para Panamá indican que bajó dos posiciones en comparación con el ICG 2018, pasando de la posición 64 a la 66. Los pilares en los que obtuvo mejor posición fueron: Infraestructura (59) y el Mercado de Productos (43), cuando en 2018 sobresalieron en Salud y Sistema Financiero. Por otro lado, la peor posición se tuvo en Habilidades (88).

En comparación con el resto del mundo, Panamá aumentó la competitividad en 6 pilares (destacando Mercado de Productos con una mejora de 9 posiciones), bajó en 5 (mayormente en Capacidad de Innovación disminuyendo 9 posiciones) y se mantuvo igual en Tamaño de Mercado.

En la región de ALC, Panamá mejoró su posición en 3 pilares (Infraestructura, Mercado de Productos e Instituciones), perdió competitividad en 5 (Adopción de Tecnologías de Información y Desarrollo, Habilidades, Capacidad de Innovación, Dinamismo de los Negocios y Sistema Financiero) y se mantuvo en 2 (Salud y Tamaño de Mercado).

En lo concerniente a los principales resultados en la región, Panamá ocupó la tercera posición en Infraestructura (59) y en Mercado de Productos (43), la cuarta en Salud (32) y Sistema Financiero (46). En quinta posición, pero con una mejora de 7 espacios en el ranking, Estabilidad Macroeconómica (43).

Gráfico No. 48  
Posición de Panamá en América Latina y el Caribe, según pilares del ICG 4.0:  
Años 2018 y 2019



Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte del Índice Global de Competitividad.

Sin embargo, Panamá mostró mayores falencias en Mercado Laboral (92), mayormente por los indicadores de prácticas de salario y productividad, así como contratación de mano de obra extranjera y contratación y despidos; Habilidades (88), por empleados calificados y habilidades digitales; Adopción de Tecnología (86), por los indicadores relacionados con el internet y banda ancha; Habilidades (85), por la formación vocacional y empleados calificados; e Instituciones (80), por la Independencia Judicial y los homicidios.

Panamá es el líder de infraestructura portuaria en América Latina. Además de destacar en infraestructuras aéreas y ferroviarias eficientes, tiene una alta expectativa de vida saludable, solidez bancaria y el tiempo requerido para iniciar un negocio marcó en buena posición, por mencionar algunos de los aspectos positivos.

Por indicadores, Panamá se posicionó mejor en temas de inflación, eficiencia de los servicios portuarios y de los servicios aéreos. Al respecto de la eficiencia de estos servicios, el país que mejor se desempeña en éstos es Singapur y, a nivel latinoamericano, Panamá ocupa la primera posición.

El sistema financiero de Panamá está entre los 50 más competitivos del mundo y entre los primeros 5 de ALC. Además, en el pilar del mismo nombre, ocupa la primera posición en cuanto a acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas en la región.

En tanto, Panamá se encuentra mal posicionado en indicadores relacionados con brecha crediticia,<sup>26</sup> empleo, justicia y transparencia. En estos componentes el país se encuentra en la parte más baja del ranking, siendo la brecha crediticia uno de los indicadores en los que más se necesita trabajar, ocupa la posición 127 de 141 a nivel mundial.

A pesar de la pérdida de comparabilidad entre años anteriores a la nueva metodología, la organización apunta sobre algunos indicadores que cambiaron entre el 2017 y el reporte del 2018:

- La desmejora en la posición de Infraestructura (de 66 a 68) puede deberse a las opiniones de algunos ejecutivos sobre la calidad de las calles y servicios de transporte; también a razones geográficas o de tiempo.
- En Estabilidad Macroeconómica (de 11 a 50), se aclara que la nueva metodología no es comparable con la anterior. Se integraron aspectos como las calificaciones crediticias de los países y Panamá está en la parte inferior de las calificaciones de riesgo.
- En Sistema Financiero (de 14 a 41) también se usó metodología no comparable con la previa. La nueva busca capturar la profundidad y estabilidad del sistema completo (no sólo el

Cuadro No. 18  
Principales Resultados para Panamá en el ICG, según pilares del ICG 4.0: Año 2019

Pilares	Posición en el mundo	Peor indicador	Mejor indicador	País con mejor desempeño
1. Instituciones	80 (+3)	Independencia Judicial (129)	Tratados vigentes relacionados con el medio ambiente (26)	Finlandia
2. Infraestructura	59 (+7)	Densidad de vías férreas (99)	Eficiencia de los servicios portuarios (7)	Singapur
3. Adopción de Tecnologías de Información y Comunicaciones	86 (-5)	Usuarios de internet (88)	Suscripciones a telefonía celular (42)	República de Corea
4. Estabilidad Macroeconómica	43 (+7)	Comportamiento de la deuda (43)	Inflación (1)	Múltiples
5. Salud	32 (+1)	-	Expectativa de vida saludable (31)	Múltiples
6. Capacidades/Habilidades	88 (-2)	Facilidad para encontrar personal calificado (118)	Promedio de años de educación (64)	Suiza
7. Mercado de Productos	43 (+9)	Distorsión de los impuestos y subsidios en la competencia (107)	Complejidad de las tarifas (37)	Hong Kong
8. Mercado Laboral	92 (+5)	Salario y productividad (124)	Movilidad de la fuerza laboral interna (50)	Singapur
9. Sistema Financiero	46 (-5)	Brecha crediticia (127)	Solidez de los bancos (16)	Hong Kong
10. Tamaño del Mercado	79 (0)	Importaciones (73)	Producto Interno Bruto (78)	China
11. Dinamismo de los Negocios	77 (-6)	Tasa de recuperación de insolvencia (103)	Tiempo para iniciar un negocio (32)	Estados Unidos
12. Capacidad de Innovación	75 (-9)	Gasto en Investigación y Desarrollo (121)	Aplicación de marca registrada (38)	Alemania

Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte del Índice Global de Competitividad 2019.

bancario), en aspectos como el financiamiento a la pequeña y mediana empresa, así como al emprendimiento, capitalización de mercado (acciones) y profundidad del sistema de seguros.

#### Iniciativas en Materia de Competitividad

El índice de competitividad global es una de las mediciones que alimentan la percepción internacional de la economía panameña, por cuanto captura algunos de los elementos puntuales que al interactuar juntos y de buena manera componen una economía pujante. Los indicadores medibles dentro del índice, así como sus subsecuentes mejoras, fomentan una focalización más eficiente de las políticas públicas y un aumento de los niveles de productividad, permitiendo identificar y potenciar los temas que

<sup>26</sup> La metodología del Foro Económico Mundial lo define como el nivel de endeudamiento futuro que han adquirido las empresas y si su tendencia productiva actual les permitirá crecer a la vez que cumplen sus obligaciones crediticias.

impulsan un crecimiento sostenible.

En el Plan de Acción “Uniando Fuerzas” se hace referencia a iniciativas concretas que podrían tener un efecto positivo sobre los indicadores peor calificados dentro del índice de competitividad global para obtener los beneficios que los mismos pueden generar.

El pilar con más indicadores en esta lista es Instituciones, dejando en claro la necesidad de reforzar los marcos legales y administrativos que gestionan las interacciones entre los agentes privados (empresas y personas) y el Estado. El Plan de Acción cuenta con un sinnúmero de iniciativas que pueden ser encaminadas a la consecución de este propósito.

El indicador de Gasto en Investigación y Desarrollo, bajo el pilar Capacidad de Innovación, se correlacionó con importantes medidas propuestas en el Plan de Acción, siendo una de las más relevantes el incremento de la inversión pública total en esta materia. Se apuesta por avances en temas de tecnología, ciencia e innovación, impulsados por las universidades panameñas y otros participantes del sector privado.

Por último, en el pilar Sistema Financiero, aunque no se ubicó una acción directa que afecte el indicador de la brecha crediticia, es importante resaltar que todo lo que intervenga en la productividad del país tendrá efectos sobre este indicador.

Cuadro No. 19  
Indicadores Peor Ubicados e Iniciativas Correspondientes dentro del Plan de Acción

Indicadores peor ubicados	Posición en el mundo	Posición en Latinoamérica	Pilar	Plan de Acción "Uniendo Fuerzas"
1 Independencia Judicial	129 (-11)	17	Instituciones	Ciudad Judicial Jueces y magistrados con credibilidad Magistrados de la Corte Suprema de Justicia independientes Autonomía financiera para Órgano Judicial y Ministerio Público
2 Brecha crediticia	127 (+2)	19	Sistema financiero	-
3 Salarios y productividad	124 (-3)	18	Mercado laboral	Respetar Código de Trabajo
4 Gasto en I + D	121 (-6)	17	Capacidad de innovación	Aumento de la inversión pública total en materia de ciencia, innovación y tecnología, teniendo como meta llegar, en el año 2024, al 1% del PIB Fondo INNOVATEC Unidos por la Innovación Programa "Misión Ciencia"
5 Facilidad de contratar mano de obra extranjera	119 (-18)	20	Mercado laboral	Respetar Código de Trabajo
6 Facilidad de encontrar empleados calificados	118 (+1)	17	Instituciones	Articular las políticas de empleo, políticas de formación, capacitación y educación para el trabajo Fortalecer la calidad de los programas de capacitación y educación de los trabajadores Mesa de análisis para alinear el sistema educativo y la capacitación a las demandas del mercado laboral, MEDUCA y MITRADEL
7 Prácticas de contratación y despido	118 (+2)	10	Mercado laboral	Respetar Código de Trabajo
8 Tasa de homicidios	117 (-4)	10	Instituciones	Política de Estado de Seguridad y Defensa Nacional Ley de Política Criminológica Plan Ley y Orden Política Integral de Seguridad Pública "Seguridad para Todos" <b>Prevención:</b> Centros de Arte y Cultura (CAC), (música, danza popular, pintura, folklore, artesanías). Escuelas Oficiales de Deporte para diferentes disciplinas Empresas Barriales/Comunitarias (impulso al emprendimiento) y Banco de Oportunidades Centro de Atención Integral para la Primera Infancia, (CAIPI) "Academias Internado Encontrando el Buen Camino" Centro Integral Táctico de Atención Inmediata (CITAI) <b>Represión:</b> Fortalecer y dotar de más recursos al Sistema Penal Acusatorio, (SPA). Tiene que haber certeza del castigo
9 Habilidades digitales de la población activa	117 (-20)	14	Habilidades	Educación
10 Eficiencia del marco legal para arreglar disputas	110 (+3)	6	Instituciones	Justicia de Paz

Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte del Índice Global de Competitividad 2019 y del Plan de Acción.

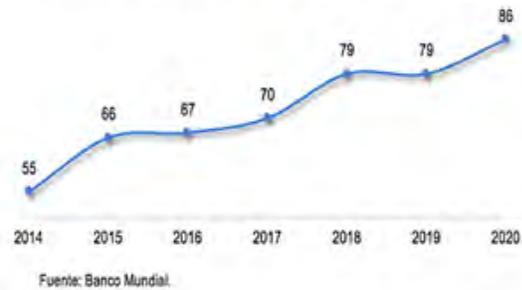
Aunque estas iniciativas dentro del Plan de Acción “Uniendo Fuerzas” no están directamente citadas como potenciadoras de competitividad, su aplicación tendrá efectos que a mediano y largo plazo impactará en las percepciones y mediciones que alimentan las encuestas utilizadas para el índice de competitividad global.

### Doing Business: Facilidad para hacer un Negocio en Panamá

Los indicadores del Índice Doing Business se enfocan principalmente en el tiempo, costo, número de procedimientos y otras medidas de restricción burocrática en cada uno de los temas relacionados a la facilidad de hacer negocios. La metodología se basa en los procedimientos de un negocio, desde su apertura hasta los procesos operativos y las barreras que una firma representativa enfrenta al intentar realizar una acción específica, mientras cumple con las reglas y regulaciones, dejando por fuera cualquier tipo de soborno.

Esta metodología surgió después de que un economista peruano, Hernando de Soto, hizo un estudio en el año 1989, en donde documenta las múltiples barreras que una empresa pequeña informal tiene que afrontar para obtener reconocimiento y protección legal. Múltiples procesos burocráticos son predominantes a la hora de obtener permisos, firmas y documentos; éstas se llevan a cabo en diferentes oficinas. Para cumplir con todos los requisitos tomaría más de un año y cargaría al emprendedor con costos masivos. Las barreras no sólo están presentes al momento de la apertura del negocio. También existen dificultades para que la empresa crezca y se desarrolle. Este estudio, así como otras investigaciones, han concordado que este tipo

Gráfico No. 49  
Posición de Panamá en el Índice Doing Business: Años 2014 – 2020



Fuente: Banco Mundial.

de restricciones no sólo se ven en Perú, pero si no que son comunes en todo el mundo, especialmente en ALC.

### Doing Business situó a Panamá en el 86° puesto para hacer Negocios

De los 190 países que conforman el ranking del Índice Doing Business de 2020<sup>27</sup> Panamá se encuentra en el puesto 86° que clasifica los países, según la facilidad que ofrecen para hacer negocios.

La forma de cálculo del Índice Doing Business cambió en el informe del 2015 y con esta nueva metodología se volvió a recalcular el Índice de 2014. Al no recalcular el índice en los informes anteriores, se produce en muchos países una variación en la posición que tienen en el ranking entre los años 2013 y 2014, que únicamente se debe al cambio metodológico. El informe del 2017 añade la evaluación de los procesos posteriores a la declaración y pago de impuestos (devolución, auditorías y recursos fiscales administrativos).

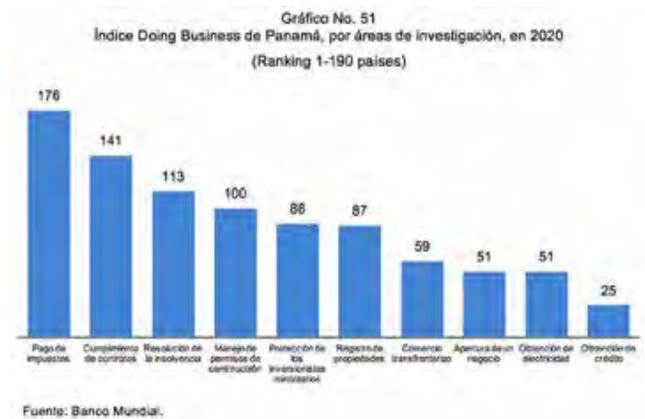
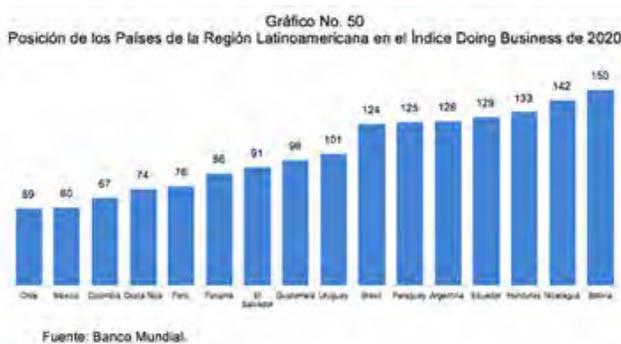
Los temas que se analizan por medio de Índice Doing Business son:

<sup>27</sup> Los datos de Doing Business 2020 están actualizados al 1 de mayo de 2019.

- Iniciar un negocio
- Manejo de permisos de construcción
- Obtención de electricidad
- Registro de propiedad
- Obtención de crédito
- Protección de los inversionistas minoritarios
- Pago de impuestos
- Comercio transfronterizo
- Cumplimiento de contratos
- Resolución de la insolvencia

Colombia (67) y Costa Rica (74) y Perú (76).

Para elaborar el índice el Banco Mundial analiza qué tan fácil es abrir y operar un negocio en los países analizados. Se consideran las regulaciones en áreas que inciden en la vida de los negocios: desde la apertura de una compañía, el pago de impuestos y demás.



**Perfil de Panamá en el Índice Doing Business**

Panamá mejoró levemente la puntuación obtenida en el índice Doing Business 2020; el país obtuvo la puntuación de 66.6 (0.5 puntos más que el año anterior). En el ranking de América Latina, Panamá se encuentra en la sexta posición (86 a nivel mundial), detrás de Chile (59), México (60),

Para Panamá, este informe incluye la última reforma que tiene que ver con la mejora en el pago por vía electrónica de impuestos de la renta, de inmuebles y sobre la transferencia de bienes muebles y servicios. A pesar de esta reforma, el pago de impuestos sigue siendo el indicador más débil para Panamá. De hecho, de las 190 economías analizadas, el país ocupa la posición 174 en 2019, una mejora de 6 posiciones si lo comparamos con la medición del año 2018.

Cuadro No. 20  
Resultados de Panamá en el Índice Doing Business del Banco Mundial, de 2018 a 2020  
(Ranking 1-190 países)

Temas	Posición 2018	Posición 2019	Posición 2020	Variación 2020/2019
Iniciar un negocio	39	48	51	-3
Manejo de permisos de construcción	88	108	100	8
Obtención de electricidad	18	30	51	-21
Registro de propiedad	83	81	87	-6
Obtención de crédito	29	22	25	-3
Protección de los inversionistas minoritarios	96	99	88	11
Pago de impuestos	180	174	176	-2
Comercio transfronterizo	54	57	59	-2
Cumplimiento de contratos	148	147	141	6
Resolución de la insolvencia	107	113	113	0

Fuente: Banco Mundial.

El mal desempeño en este campo se debe, por una parte, a la cantidad de pagos que hay que hacer en un año, 36 en total, mientras que el promedio regional es de 28.2 y las horas que se destinan a esta tarea (408, por 158.8 de los países de alto ingreso de la OCDE).

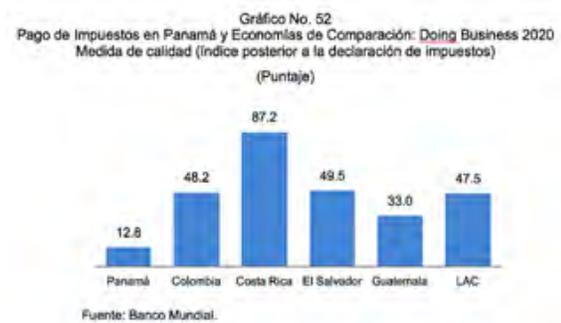
Entre los indicadores en los que Panamá no sale bien calificado se cuentan: impulsar los contratos que, según el informe, en el país toma 790 días, mientras que en los países de ALC es 774.2 días, menor tiempo, de 589.6 días, en los países de alto ingreso de la OCDE. Tampoco sale bien en el indicador de permisos de construcción: ocupa el puesto 100 de 190 economías, con 18 procedimientos, cantidad que contrasta con los 12.7 en países de alto ingreso de la OCDE. Por su parte, mejoran la competitividad de Panamá la facilidad para obtener crédito (posición global 25), el acceso a la electricidad (51) y las regulaciones para iniciar un negocio (51).

Los resultados de indicadores del Doing Business para Panamá, con puntajes inferiores a los de otros bloques de países, contenidos en los cuadros y gráficas a continuación, visibilizan en dónde hay mayores oportunidades de mejora.

**Pilar Pago de Impuestos:**

En este tema, Panamá ocupa una de las posiciones más bajas en el mundo. En el indicador de pagos por año asciende a 36, lo cual refleja que Panamá es el que tiene el mayor número de pagos de Latinoamérica (28.2). Al compararlo con los países de la OCDE, cuyo número es 10.3, la situación es aún más drástica. Además del número de pagos por año, en los otros tres indicadores del tema de pago

de impuestos el país también está rezagado, especialmente en el tiempo y el índice posterior a la declaración de impuestos que se refiere a las actividades de devoluciones del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y auditorías de impuestos corporativos. Un empresario puede estar tomando unas 408 horas al año para pagar 36 diferentes tipos de impuesto. Dicha situación puede desincentivar la formalización e incitar la evasión fiscal.



Cuadro No. 21  
Área de investigación: Pago de impuestos: Doing Business 2019 y 2020

Indicador	Panamá 2019	2020			
		Panamá 2020	LAC	Singapur	OCDE años ingresos
Pagos (número por año)	36	36	28.2	5	10.3
Tiempo (horas por año)	408	408	317.1	64	158.8
Tasa de impuestos y contribuciones total (% de ganancia)	37.2	37.2	47.0	21.0	39.9
Índice posterior a la declaración de impuestos (0-100)	12.84	12.84	47.5	91.6	86.7

Fuente: Banco Mundial.

En Panamá se estableció el sistema en línea (e-tax 2.0) en el año 2016 para la presentación y el pago de impuesto a las ganancias corporativas, el impuesto al valor agregado (ITBMS) y el impuesto a bienes raíces; no obstante, aún no mejora la puntuación y se presentan cuellos de botella y desafíos como lo muestra la evolución del indicador en los últimos años (2017-2019). Mediante la Resolución No.201-0235 del 1 de enero de 2018, se autorizó el uso de la Factura Electrónica (FE). Entre los beneficios de la FE incluye la facilitación de detección de facturación falsa, mejoramiento de los tiempos para el cálculo de los impuestos y reducción de los costos a declarar. Esta herramienta, actualmente está en plan piloto en 43 empresas y se prevé que se expanda a nivel nacional.

**Pilar Permisos de Construcción:**

En la actualidad, para completar los permisos de construcción en Panamá, se requieren en total 18 pasos y se toman 105 días. Panamá en 2020 ha subido 8 puestos comparando con la posición de este indicador en 2019, producto de

En cuanto a la medición de calidad de este indicador, Panamá resultó un poco mejor, obteniendo un puntaje de 9 de 15. Se puede apreciar que los índices de control de calidad previo y posterior a la construcción son deseables, mientras que el índice de control de calidad durante la construcción necesita mejoramiento, ya que el puntaje fue 0 de 3.

Cuadro No. 22  
Área de Investigación: Manejo de permisos de construcción: Doing Business 2019 y 2020

Indicador	Panamá 2019	2020			
		Panamá	LAC	Singapur	OCDE altos ingresos
Procedimiento (número)	18	18	15.5	9	12.7
Tiempo (días)	105	105	191.2	35.5	152.3
Costo (% de valor de almacén)	3.6	2.5	3.6	22.0	1.5
Índice de control de calidad del edificio (0-15)	9.0	9.0	9.0	13.0	11.6

Fuente: Banco Mundial.

un leve mejoramiento en el indicador de costo (% de valor de almacén), que tuvo un valor de 2.5, comparado con 3.6 de 2019. Aunque la mayoría de los trámites se realizan en los municipios, el 70% de los trámites son requisitos del gobierno central, incluyendo al MIVIOT, MOP, MiAmbiente, IDAAN, etc. Al mismo tiempo, de acuerdo con los detalles de los procesos, 5 de los 18 trámites tiene que ver con los bomberos para aprobación, firma, permiso e inspecciones. Aquí existe una oportunidad de unificar, por ejemplo, los trámites relacionados.

El sector de la construcción es un motor de crecimiento económico en el país, que de manera importante aporta al PIB y generando empleos, por lo que se hace indispensable estimular este sector por medio de la reducción de procesos burocráticos y tiempos, a la vez que desarrollar herramientas como ventanillas únicas para agilizar los trámites.

Cuadro No. 23  
Área de investigación: Cumplimiento de contratos: Doing Business 2019 y 2020

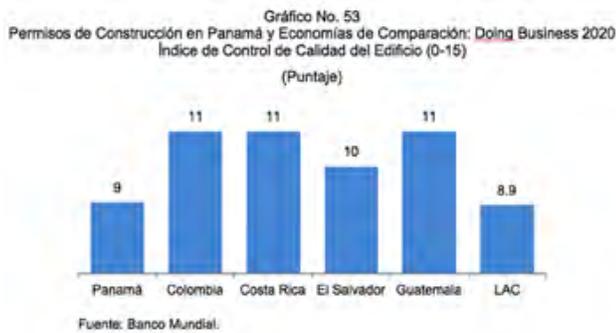
Indicador	Panamá 2019	2020			
		Panamá 2020	LAC	Singapur	OCDE altos ingresos
Tiempo (días)	790	790	774.2	164	589.6
Costo (% de cantidad demandada)	36	36	32.0	25.8	21.5
Índice de calidad de los procesos judiciales (0-18)	7	8	8.8	15.5	11.7

Fuente: Banco Mundial.

**Pilar Cumplimiento de Contratos:**

En este tema, los resultados evidencian que, en el aspecto de tiempo, Panamá está por encima de países como Guatemala y Colombia; sin embargo, sigue estando por debajo del promedio de ALC y de los países de la OCDE, como muestran el cuadro y gráfico, como muestran el cuadro y gráfico siguientes. En cuanto a costo, también se aprecia que el de Panamá es mucho mayor que el promedio de ALC y los países de la OCDE.

Panamá cuenta con la Ley 75 de 18 de diciembre de 2015, mediante la cual se regula





Fuente: Banco Mundial.

el Sistema Automatizado de Gestión Judicial y el Expediente Judicial Electrónico, como componentes operativos de la plataforma informática adoptada por el Órgano Judicial para la tramitación electrónica de los procesos. También existe el Sistema Automatizado de Gestión Judicial (SAGJ) que es un conjunto de elementos orientados al almacenamiento, procesamiento, administración de datos y consulta de información, el cual fue desarrollado esencialmente para la gestión electrónica y digital de los expedientes que cursan trámite ante los tribunales del Órgano Judicial.

**Tareas Principales y Acciones Prioritarias del Plan Estratégico de Gobierno para mejorar la puntuación del Índice de Doing Business 2020**

Pilares con riesgo en "Doing Business"	Posición "Doing Business" en el mundo	Pilares "Uniendo Fuerzas"	Tareas Principales "Uniendo Fuerzas"	Acciones Prioritarias Del Plan Estratégico de Gobierno
Pago de impuestos	176	El Buen Gobierno	Finanzas Públicas y Responsabilidad Fiscal	Simplificar el sistema de pago de impuestos, eliminando discrecionalidad y la complejidad en los procesos y trámites ante la Dirección General de Ingresos (DGI) del MEF y profesionalizar al personal de la DGI, especialmente en la atención de los contribuyentes.
			Gobierno Digital	Facilitar los trámites de pago de impuesto.
Cumplimiento de contratos	141	Estado de Derecho, de Ley y de Orden	Administración de Justicia	Impulsar leyes que permitan la modernización y digitalización de los procesos, para brindar una oportuna y eficiente solución de los conflictos judiciales.
		Economía Competitiva que Genere Empleos	Minería	Fortalecer la institucionalidad del Estado para el debido cumplimiento de las leyes, contratos y regulaciones, particularmente en materia ambiental, fiscal, laboral y la protección y desarrollo de las comunidades en donde se desarrollen proyectos de minería e industrias afines y del país en general.
Resolución de la insolvencia	113	Estado de Derecho, de Ley y de Orden	Administración de Justicia	Impulsar leyes que permitan la modernización y digitalización de los procesos, para brindar una oportuna y eficiente solución de los conflictos judiciales.
Manejo de permisos de construcción	100	El Buen Gobierno	Gobierno Digital	Reducir el exceso de trámites (tramitología) que realizan los ciudadanos y empresas con las instituciones del Estado.
				Desarrollar un plan para poner en línea los trámites gubernamentales.
		Economía Competitiva que Genere Empleos	Construcción	Terminar con la práctica de las instituciones públicas de solicitar a los ciudadanos documentos o información que proviene de otra institución gubernamental, como, por ejemplo, solicitar fotocopia de la cédula. Crear la Oficina de Excelencia en el Servicio a los Ciudadanos. En ésta se medirá y gestionará la evaluación y retroalimentación de los ciudadanos con respecto a los servicios de las entidades gubernamentales.
		Economía Competitiva que Genere Empleos	Infraestructura Pública	En coordinación con los Municipios, revisaremos los procesos relacionados con la aprobación de planos, a fin de reducir la excesiva tramitología en los proyectos estatales y privados. Modernizar el sistema de contrataciones públicas y de aprobación de proyectos públicos y privados, mediante la implementación de herramientas del Gobierno Digital.

Fuente: Elaboración propia, con datos del Reporte de Doing Business del Banco Mundial, del Plan de Acción Uniendo Fuerzas.

La puntuación que Panamá obtuvo en el índice de calidad de los procesos judiciales fue 8 de 18, lo que representa un puntaje bastante bajo y situó al país en la posición número 141 de 190 países. Este índice se enfoca en cuatro áreas: estructura y procedimientos judiciales, gestión de casos, automatización de los tribunales y solución alternativa de las disputas. Estas áreas, en conjunto, miden las buenas prácticas del sistema judicial en la economía. En las áreas que Panamá presenta debilidades son en la gestión de casos (puntaje 1 de 6) y en la automatización de los tribunales (1 de 4).

### Consideraciones sobre Doing Business

Al igual que el índice de competitividad global que cada año publica el Foro Económico Mundial, el Índice Doing Business, de cierta manera, también vela por la competitividad de un país en términos de la facilidad de hacer negocios. Al mismo tiempo ambas son guías que los inversionistas extranjeros usan para conocer el ambiente de negocios, a fin de decidir respecto a realizar inversiones en el país. Estos índices reflejan cómo nos ve el mundo en temas de competitividad, de aquí que se hace indispensable mejorar los puntajes de competitividad y de facilidad de hacer negocios para hacer que Panamá sea atractiva a las inversiones.

Existe una vinculación entre el índice de competitividad y el índice de Doing Business. El pilar 11 del índice de competitividad, dinamismo empresarial (business dynamism), está estrechamente relacionado al índice de Doing Business. Dentro del pilar de dinamismo empresarial se encuentran dos indicadores: es el costo de abrir una empresa y el tiempo requerido para la apertura de un negocio. Aunque en estos indicadores el país no tiene un puntaje tan bajo, sí hay rezago en el tema de resolución de insolvencias, incluyendo el marco regulatorio

de insolvencias y la tasa de recuperación de insolvencia, que Panamá ocupa el puesto 101 de 135 países en el índice de competitividad y el 113 en el de Doing Business 2020 de 190 países. En ambos índices resaltan la debilidad de las instituciones. Este resultado demuestra que Panamá cuenta con las herramientas necesarias para la facilidad de apertura de negocios, pero existe dificultades en el marco regulatorio y hay trabas para las operaciones corrientes de las empresas, desde el pago de impuestos hasta la obtención de permisos y cumplimiento de contratos.

Existen barreras a la inversión, falta de confianza en el sistema judicial y cuestionamientos en torno a la seguridad jurídica, marcos regulatorios poco claros, debilidad institucional y poco transparentes y burocracia excesiva (tramitología). La eliminación de trámites innecesarios, reducción de procesos burocráticos y creación de ventanillas únicas, no sólo para los permisos de construcción sino también para la exportación y otras actividades, mejorarían la imagen de Panamá para los inversionistas y atraería más IED al país.

### Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Panamá

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019: Renovando las instituciones para el Desarrollo Humano Sostenible, planteó varios retos al país. Entre éstos: transformar las instituciones, profundizar en la reforma de la justicia, retomar la planificación de los programas y políticas basados en resultados, más transparente (que rinda cuentas), así como fortalecer la carrera de funcionarios: "Panamá urge de un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible".

Panamá se encuentra en una profunda crisis de sus instituciones (políticas, sociales y/o comunitarias) de acuerdo con una encuesta realizada por el PNUD en el 2018 para medir la confianza de los panameños en las instituciones. La encuesta muestra que el 89.5% de los encuestados confía en la iglesia y 24.8% en la policía, no así en los partidos políticos ni en el gobierno. Ello indica la falta de confianza en la prestación de servicios públicos y la poca transparencia institucional.

Igualmente, en 2017, en Panamá se reportó un 13.6% de personas víctimas de corrupción (ligeramente por debajo de la media), según el Barómetro de las Américas (74% de los encuestados manifestó que los políticos están vinculados a la corrupción). Y, de acuerdo con Transparencia Internacional, Panamá ocupó el puesto 96 de 180 países en el tema de corrupción, y, a nivel regional la posición 18 (puntuación 37 sobre 100), clasificándolo como un país percibido con algo grado de corrupción.

**5. Estado Actual de las Finanzas Públicas**  
**Ingresos del Gobierno Central**

Los ingresos del Gobierno Central sumaron B/.3,479 millones al primer semestre de 2019, una disminución de B/.196 millones o 5.3% respecto a igual periodo de 2018. La mayor parte eran corrientes (B/.3,473 millones), los cuales se comportaron a la baja (5.5% menos). El contraste fue mayor al compararse con lo presupuestado (22.1% menos), de acuerdo con informe de la Dirección General de Ingresos (DGI) para el mismo periodo, tomando de referencia los ingresos sin documentos fiscales.

Los ingresos corrientes se distribuyeron: 80.5% en tributarios y el resto (19.5%), en no tributarios. Los tributarios totalizaron B/.2,796 millones, B/.89 millones o 3.1% menos, porque se redujo lo recaudado en impuestos directos e indirectos.

Incidieron, principalmente, los gravámenes sobre importaciones con una tendencia a la baja asociado a leyes especiales y compromisos por tratados de libre comercio. Siguió el impuesto sobre la renta, mayormente, por las retenciones sobre dividendos, utilidades de personas jurídicas y ganancias de capital por la venta de bienes inmuebles, influyendo de forma negativa en menor dinamismo de la economía.

Gráfico No. 55  
Ingresos del Gobierno Central<sup>1)</sup>, por tipo:  
Años 2015 – 2018 y primer semestre de 2018 y 2019  
(En millones de balboas)



La caída del primer semestre de 2019 contrasta con el incremento de los ingresos tributarios en los últimos años, a una tasa media anual de 4.7%, mayormente impulsados por la recaudación de los impuestos directos. En cuanto a los indirectos, excepto por 2016, cuando se aumentó el número de agentes de retención del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (ITBMS), mostraban un menor ritmo de crecimiento y para 2018 presentaron una disminución bastante generalizada.

Los ingresos no tributarios fueron los que más disminuyeron en el primer semestre de 2019. Totalizaron B/.677 millones, B/.113 millones o 14.3% menos, principalmente, por la reducción en aportes de instituciones estatales y dividendos de empresas de capital mixto, intereses del Fondo Soberano y otros ingresos no regulares.

Los ingresos no tributarios venían de una baja en el 2016, pero al año siguiente impactaron positivamente los mayores aportes de las actividades del Canal de Panamá, como resultado de la ampliación de la vía interoceánica. No obstante, ya en 2018, el efecto fue menor. Gastos del Gobierno Central

En el primer semestre de 2019 los gastos del Gobierno Central ascendieron B/.6,019 millones, incrementándose en B/.541 millones o 9.9% más, en contraste con la caída de los ingresos. Los gastos se distribuyeron: 65.0% en corrientes y 35.0% de capital.

Los gastos corrientes sumaron B/.3,910 millones, B/.298 millones u 8.3% más. Con respecto al mismo periodo del año anterior se dieron aumentos en lo destinado a transferencias (B/.140 millones más), bienes y servicios (B/.83 millones), intereses sobre la deuda (B/.63 millones) y servicios personales (B/.44 millones).



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo, en el periodo 2015 – 2018, el mayor incremento se dio para los servicios personales (B/.1,110 millones adicionales)<sup>28</sup> que aumentaron



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

a una tasa media anual de 11.8% por incrementos salariales y leyes especiales, sobresaliendo lo destinado a los ministerios de Educación, Salud y Seguridad Pública. Siguieron los intereses sobre la deuda (B/.310 millones más) y las transferencias (B/.147 millones más



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Por otra parte, para el primer semestre, los gastos de capital fueron de B/. 2,108 millones, B/.243 millones o 13.0% más. Esta tasa de crecimiento superó la media anual de 2015 – 2018 (2.6%) ya que en dos años se redujo la inversión (2015 y 2018); de esta forma, los gastos de capital para

28 Incluyendo la diferencia entre 2015 y 2014.

dicho periodo se incrementaron en B/.367 millones.



**Ahorro Corriente del Gobierno Central**

En el primer semestre de 2019, se dio un ahorro corriente negativo (B/.437 millones) para el Gobierno Central, toda vez que al mismo periodo del año anterior fue positivo (B/.62 millones). Esto se debió a que los gastos corrientes crecieron (en B/.29\*--8 millones), pero los ingresos corrientes cayeron (en B/.202 millones). Para años previos este ahorro venía en ascenso debido a que el crecimiento de los ingresos superaba el de los gastos corrientes; sin embargo, el ritmo ya era menor en el 2018.

**Ahorro Corriente del Sector Público No Financiero**

Para el Sector Público No Financiero (SPNF) el ahorro corriente del primer semestre de 2019 fue de -B/.10 millones, un valor menos acentuando que el del Gobierno Central, porque contrapesó

la diferencia entre ingresos y gastos corrientes de la Caja de Seguro Social (CSS). De hecho, es por dicha diferencia de la CSS que el ahorro corriente del SPNF suele superar el del Gobierno Central. Para el periodo precedente, el ahorro corriente del SPNF venía incrementándose, pero



en 2018 se redujo a raíz del menor crecimiento de los ingresos, que no fue contrarrestado por una moderación correspondiente del gasto. Las reducciones del ahorro corriente dejan menos margen para la inversión, haciendo necesario mayor financiamiento adicional a través del endeudamiento por pagar.

Dado su PIB per cápita y el nivel de endeudamiento del sector público Panamá debería generar ahorro corriente en las operaciones del Gobierno Central y del SPNF, reflejado en una tasa de ahorro primario al PIB positiva y una

**Cuadro No. 24**  
Movimiento de la Deuda Bruta del Sector Público No Financiero:  
Años 2016 – 2018 y septiembre 2019  
(En millones de balboas)

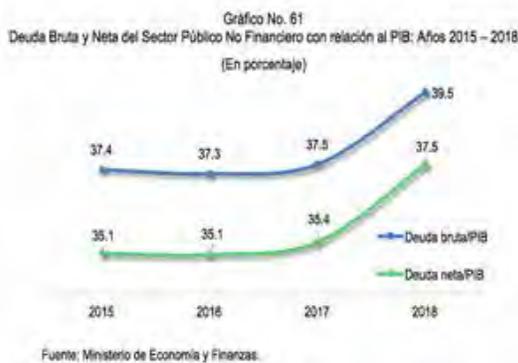
Detalle	2016	2017	2018	2019 (sep.)
<b>TOTAL</b>				
Saldo inicial	20,221.7	21,601.6	23,373.6	25,686.9
Sumas recibidas y ajustes <sup>1/</sup>	3,090.5	3,631.7	4,230.3	4,566.3
Amortizaciones	1,725.8	1,882.4	1,930.5	1,616.2
Variación cambiaria	15.3	22.6	13.5	7.3
Saldo final <sup>2/</sup>	21,601.6	23,373.6	25,686.9	28,644.4
<b>DEUDA INTERNA</b>				
Saldo inicial	4,573.4	4,699.7	4,983.5	5,112.1
Sumas recibidas y ajustes <sup>1/</sup>	1,386.9	1,258.5	1,602.0	2,149.1
Amortizaciones	1,260.6	974.7	1,473.4	1,247.7
Saldo final <sup>2/</sup>	4,699.7	4,983.5	5,112.1	6,013.4
<b>DEUDA EXTERNA</b>				
Saldo inicial	15,648.3	16,901.9	18,390.0	20,574.8
Sumas recibidas y ajustes <sup>1/</sup>	1,703.5	2,373.2	2,628.3	2,417.3
Amortizaciones	465.2	907.7	457.1	368.4
Variación cambiaria	15.3	22.6	13.5	7.3
Saldo final <sup>2/</sup>	16,901.9	18,390.0	20,574.8	22,631.0

<sup>1/</sup> Incluye desembolsos, capitalización, ajustes y descuento en precio.  
<sup>2/</sup> Saldo final = saldo inicial + sumas recibidas y ajustes - amortizaciones + variación cambiaria.  
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

proporción ahorro público/PIB más alta para financiar gastos de capital. De otra manera el potencial de crecimiento del PIB se podría ver seriamente afectado en los años venideros. Asimismo, será imprescindible asegurar que las APP que se promuevan no requieran de garantías y/o compromisos financieros del Estado, ya que esto los convertiría en pasivos contingentes que aumentarían los compromisos de deuda pública.

**Deuda Pública**

Se requirió de financiamiento adicional de forma que la deuda bruta del Sector Público No Financiero ascendió a B/. 28,644.4 millones en septiembre de 2019, B/. 8,422.7 millones más



que a diciembre del 2015. Durante el periodo se percibieron B/. 15,518.8 millones entre desembolsos y ajustes, pero se pagaron B/. 7,154.8 millones a los acreedores. Por efecto de la variación cambiaria, el monto total adeudado se incrementó en B/.58.7 millones, en lo que influyó una apreciación del yen con respecto al dólar.

Mientras la tasa de crecimiento de la deuda pública aumente más rápidamente que la del crecimiento de la economía, la relación deuda pública/PIB continuará aumentando. Ello podría afectar la solvencia financiera y calificación de crédito de Panamá a la vez que sustraería recursos

Cuadro No. 25  
Pasivos Contingentes y Deuda Emitida por Empresas Públicas Estatales:  
Años 2015 - 2018 y septiembre de 2019  
(En millones de balboas)

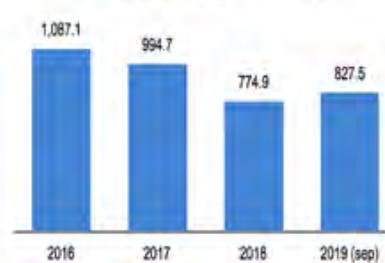
Detalle	2015	2016	2017	2018	2019 (sep.)
Total	1,774.8	2,289.8	2,183.3	2,794.4	2,855.5
Préstamos	117.0	129.8	123.0	572.0	118.8
Valores	1,657.8	2,159.9	2,060.3	2,222.4	2,736.7

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

de programas claves del gobierno para hacerle frente al pago de los compromisos de deuda. Por lo tanto, urgen acciones en dos áreas claves en asegurar que los indicadores de deuda pública sean viables: reactivar la tasa de crecimiento de la economía e instrumentar un manejo prudente de las finanzas públicas durante el periodo 2020 - 2024.

Ante el incremento de la deuda bruta del Sector Público No Financiero al finalizar el 2018, ésta representó el 39.5% del PIB nominal, 2.1 puntos porcentuales más que en 2015. Por su parte, la relación de la deuda neta (deuda bruta menos patrimonio del Fondo de Ahorro de Panamá.

Gráfico No. 62  
Pagos de Cuentas Parciales de Pagos (CPPs) o Certificados de No Objeción (CNOs) refinanciados:  
Años 2016 - 2018 y septiembre de 2019



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

FAP) con relación al PIB nominal fue de 37.5%, 2.4 puntos porcentuales más que en 2015.

Además de la deuda bruta, en julio del 2019

se registraron pasivos contingentes y deuda emitida por empresas públicas estatales por un monto de B/. 2,855.5 millones, B/. 1,080.7 millones más que en diciembre del 2015. Se incrementó, mayormente, lo correspondiente a valores (B/. 1,078.9 millones más), debido a las emisiones de bonos realizadas por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (AITSA) y la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA). Tomando de referencia el periodo del 2015 al 2018, la tasa media anual de crecimiento

del saldo en pasivos contingentes y deuda de empresas públicas estatales fue de 16.3%.

Adicionalmente, en julio del 2019 se registró un saldo de Cuentas Parciales de Pagos (CPPs) o Certificados de No Objeción (CNOs) refrendados por B/.775.0 millones, mayormente, correspondientes al contrato de la construcción de la Línea 2 del Metro de Panamá (B/.754.0 millones). El resto, concernía a proyectos de los Ministerios de Obras Públicas y Salud.

## II. ESTRATEGIA ECONÓMICA Y SOCIAL

Luego de contextualizar la situación y posición de Panamá en el ámbito internacional y nacional, y sus principales y sensibles desafíos a enfrentar en materia económica, fiscal y social, el presente capítulo pone en conocimiento a la sociedad en general de la estrategia económica y social que subyace en el PEG integrada por cinco pilares estratégicos, a saber: el Buen Gobierno, Estado de Derecho, Economía Competitiva que genere empleos, Combate a la Pobreza y la Desigualdad y Educación, Ciencia, Tecnología y Cultura.

Resaltan dos aspectos interdependientes de suma importancia para el logro del propósito de Rescatar Panamá y dejar el legado de un país con bases fortalecidas para ser más productivo, competitivo, equitativo y justo.

El primer aspecto, desarrollado en el pilar estratégico de competitividad, pero transversal a todos los demás, concierne a un plan que sienta las bases para la reactivación económica a corto plazo, actualmente en desaceleración. Este plan deviene en urgencia notoria para, de manera impostergable, hacer frente a los problemas estructurales y de coyuntura heredados de administraciones anteriores en la última década. Las secuelas son poco halagadoras en alusión a las perspectivas de crecimiento, las complicaciones fiscales y la generación de nuevos empleos.

El Plan que sienta las bases para la reactivación económica plantea aprovechar al máximo las oportunidades que surgen de la economía global utilizando una mano de obra que podría estar mejor educada, capacitada y sana, para que juntas reactiven el crecimiento y reduzcan el desempleo. Con este fin propone una lista de diez políticas públicas de prioridad inmediata: mejorar la eficiencia del sector público, combatir la pobreza y

desigualdad, estimular el empleo, mejorar y fortalecer la institucionalidad, reestablecer el buen manejo fiscal, hacer más eficientes las empresas públicas, usufructuar el comercio exterior, ejecutar con feliz término las inversiones públicas, promover las inversiones privadas y enriquecer la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud.

El plan va más allá y propone políticas prioritarias a corto plazo con impacto en el mediano plazo orientadas a dar respuesta a las demandas de la población, entre ellas: mejorar el capital humano, mejorar el capital físico con apoyo del modelo de APP, incrementar la productividad y promover la visión de largo plazo mediante la reinstalación de una instancia que vele por la planificación del desarrollo nacional.

El segundo aspecto interdependiente remite a mejorar las condiciones de vida de la población, en particular aquella en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza, procurando No dejar a Nadie atrás. Es así que desde sus inicios el gobierno preconiza la Estrategia Colmena "Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera", cuyo objetivo es articular territorialmente ofertas multisectoriales, optimizando los recursos públicos -que son escasos- haciendo más con menos y fortaleciendo la gobernanza y la participación comunitaria a nivel local.

# 1. PROPÓSITO DEL PEG

## Rescatar Panamá

Rescatar Panamá implica detener el grave deterioro de las instituciones, ponerlas a funcionar con eficiencia y al servicio de los ciudadanos, así como llevar al país por senderos de transparencia, estabilidad y progreso.

El PEG está integrado por la Visión 20/50, que contiene la oferta electoral del partido gobernante y la Visión de Estado "Panamá 20-30" para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), elaborada en el contexto del Marco Estratégico 2027 de la Concertación Nacional para el Desarrollo (ME/CND). Ambos documentos comparten objetivos y metas, y juntos, constituyen una visión de largo plazo para construir el país que queremos.

El PEG contiene las acciones para las transformaciones urgentes que requiere el país, mediante una gestión de gobierno eficiente y dinámica. Precisa las políticas de Estado, incluso algunas que trascienden el tiempo de un gobierno.

El PEG incorpora las consultas nacionales realizadas para elaborar la oferta electoral del partido en Gobierno que iniciaron el 1 de octubre de 2018 y terminaron antes de las elecciones de mayo de 2019. Allí se consideraron y debatieron más de 50 temas sectoriales en igual número de Mesas de Consulta con la participación de alrededor de 1,500 profesionales, especialistas y técnicos, organismos, gremios, líderes comunitarios y un significativo número de ciudadanos.

Ilustración No. 4  
Principales Informes, Estudios e Investigaciones, tomados en cuenta para la Elaboración del Plan Estratégico de Gobierno 2020 – 2024



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Ilustración No. 3  
Alineación del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 20-30" y los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan Estratégico de Gobierno 2020 – 2024



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Además, se incluyeron ideas, enfoques y recomendaciones que fueron propuestas en los encuentros con grupos organizados de la sociedad, instituciones públicas y privadas y de organismos internacionales, entre otros. En el caso de las instituciones públicas, tuvieron lugar una serie de consultas, reuniones y talleres, donde participaron más de 400 funcionarios públicos de 70 entidades, vinculados principalmente con el desarrollo de proyectos, programas y planes que ejecutan sus instituciones. Estos profesionales contribuyeron al desarrollo de este plan en temas como logística, salud, trabajo y bienestar social, administración y

justicia, agropecuario, educación, competitividad, agua y saneamiento, ambiente, energía y minería, turismo, entre otros.

También, se revisaron y tomaron en consideración algunas de las propuestas contenidas en más de 20 informes, estudios e investigaciones que sobre el país han realizado en los últimos años diferentes organismos, ya sea nacionales e internacionales.

Este Plan es el resultado de una valoración de la realidad socioeconómica de Panamá y procura la restauración ética y moral de la gestión gubernamental y de la sociedad.

### **Nuestro Compromiso**

Dirigir la Nación implica compromiso, carácter y conocimiento. El desafío es monumental y está en juego el futuro del país.

Nuestro compromiso es actuar uniendo fuerzas, convocando a los panameños y lograr consensos para avanzar en esta compleja etapa de la vida nacional.

Nuestro gobierno tendrá una conducta vertical contra la corrupción. Se caracterizará por la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, devolviéndole a los panameños la confianza en las instituciones.

El Buen gobierno aspira a mejorar los servicios públicos con eficiencia, calidad y que la población sea atendida adecuadamente. El gobierno tiene que ser útil a todos los panameños. Las instituciones volverán a funcionar.

La justicia tiene que actuar y no ocultar. No puede haber intocables, privilegiados ni impunes.

La ética y la moral son los valores que guiarán la gestión pública de todos los funcionarios de

nuestro gobierno.

Hay cinco Panamá: el Panamá Moderno, el de la Clase Media, el de Los Barrios, el Panamá Agrícola Rural y el Panamá de las Comarcas.

Avanzar significativamente en la reducción de la brecha de miles de panameños que se acuestan con hambre; en llevar salud hasta las comunidades, mejorando sus condiciones sanitarias y proveyendo a la población de acceso a agua potable; por los que mueren ante la falta de medicamentos o esperando una operación que nunca llega; por los padres que hacen grandes sacrificios para tener a sus hijos en una escuela que no los prepara para la vida; por los que tienen un familiar padeciendo una enfermedad catastrófica; por los que no tienen un puente de zarzo para cruzar un río; por los que caminan horas y días en campos lodosos, sin transporte, carreteras ni autopistas y por los que sacan a sus enfermos de las montañas en hamacas.

El objetivo es el país justo. Lo justo es ir sacando a nuestra gente de la miseria donde se encuentran. Rescatar al país con un gobierno a su lado. El país donde los corruptos no tienen cabida. El país con justicia y sin impunidad.

### **La Década Perdida**

Los presupuestos nacionales de las dos últimas administraciones se aproximan a los doscientos mil millones de balboas; la deuda externa se ha triplicado y la deuda interna a proveedores es multimillonaria. Esos recursos no se corresponden con el deterioro de la calidad de vida del panameño y la ausencia de respuestas para resolver sus necesidades básicas. Esa es la gran tragedia nacional.

Las inequidades sociales, la inseguridad ciudadana que genera miedo a nuestras familias, el debilitamiento de las capas medias, el surgimiento de nuevos bolsones de miseria en los barrios,

el deterioro de la infraestructura nacional, la falta de atención médica, el desabastecimiento de medicinas, la mora quirúrgica, el transporte ineficiente, la falta de agua, el pésimo servicio de recolección de la basura, sistemas de alcantarillados y de aguas servidas inoperantes y colapsados, el encarecimiento del costo de la comida, el abandono del sector agropecuario y la debilidad en la defensa de los intereses del país, son algunos aspectos de esta nefasta herencia.

El equilibrio de poderes ha sido vulnerado. En Panamá, no hay confianza en las instituciones, que han perdido credibilidad, eficiencia y vocación de servicio.

La democracia ha sido distorsionada por mecanismos antidemocráticos. La corrupción y la incapacidad han perturbado diez años valiosos del país y nos han hecho mucho daño. Hay muchos más retrocesos que avances. Esa desviación nacional tiene que terminar y corregirse el rumbo. Uniendo Fuerzas

El plan de gobierno trasciende un movimiento más allá de las bases del partido, al sumar diversas fuerzas políticas y sociales, y a panameños independientes que comparten el mismo propósito. Es un llamado a toda la nación, para concretar transformaciones y avanzar por el camino de un Panamá de ley y orden.

El PEG es un compromiso con el Estado Democrático, las libertades ciudadanas y los derechos humanos y sociales de los panameños. Es devolver la confianza a los ciudadanos en las instituciones de la República con el Buen Gobierno que -ante todo- defienda los intereses nacionales y los haga respetar.

El PEG es un compromiso con la sociedad panameña. Es un conjunto de acciones transformadoras impostergables que requiere

Panamá.

Tenemos que dejar atrás la insensibilidad social y la exclusión entre ciudadanos de un mismo país. Se trata de unir fuerzas para que nadie se quede atrás.

Tenemos que unir fuerzas para construir el país con equidad y con un gobierno capaz de ordenar la casa.

### La Sexta Frontera

La lucha de las generaciones de panameños durante el siglo XX fue una epopeya de dignidad nacional que tuvo su recompensa: la integración territorial y la recuperación de nuestro Canal. Alcanzar la independencia fue una hazaña extraordinaria. La Quinta Frontera que dividía al país fue derribada en ese proceso histórico que culminó con los Tratados Torrijos-Carter.

Ahora, nos corresponde a todos unir fuerzas para el desafío histórico que implica una nueva épica: el combate contra la pobreza y la desigualdad.

Es la Sexta Frontera. Justicia social, equidad y oportunidades.

La Sexta Frontera no sólo es nuestra visión, es ahora nuestra misión.

Es procurar coincidencias y consensos para la restitución de nuestra autoestima y la recuperación de nuestro orgullo nacional.

Es parar la corrupción y los sobrecostos que nos roban los recursos para un mejor futuro.

Tenemos el compromiso de estar a la altura de nuestro pueblo en esta cita que la historia pone en nuestro camino.

**Las Transformaciones Necesarias**

Es señalar el rumbo. Hay que tomar decisiones y no hay margen para las improvisaciones. Es no aprovecharse del poder.

Nuestro gobierno tiene un Propósito: el poder de gobernar es para transformar. El camino hacia el desarrollo implica, necesariamente, la transformación profunda de las instituciones políticas, económicas y sociales.

Tenemos un gran país, pero no vamos por buen camino. No podemos seguir haciendo más de lo mismo. El Buen Gobierno tiene que liderar este proceso de transformaciones necesarias. El Buen Gobierno hace y no roba.

El gobierno es para servir, no para apadrinar enriquecimientos ilícitos. Es útil para los panameños. Procura que los intereses del país vayan por delante, hay que defenderlos y no son negociables.

Convocamos a todos los panameños a unir fuerzas para transformar Panamá en el país próspero, de ley y orden, al que todos aspiramos.

**2. Pilares de la Estrategia**

Aun cuando Panamá, durante la última década, ha liderado tasas de crecimiento económico a nivel regional, sigue mostrando indicadores que reflejan una gran desigualdad a nivel geográfico y de los grupos de población.

El Plan de Acción que se incorpora en el PEG es claro al señalar que "Tenemos que avanzar en ir cerrando la brecha de los miles de panameños que se acuestan con hambre..."; "...lo justo es ir sacando a nuestra gente de la miseria donde se encuentran...". Además, contiene las acciones para transformar Panamá, las cuales apuntan a mejorar la calidad de vida de las familias panameñas.

Las estrategias del Gobierno Nacional estarán basadas en una gestión útil, eficiente, capaz y de servicio a todos los ciudadanos, principalmente a los más necesitados, a 777 mil panameños aún atrapados en la pobreza y que se nos han quedado atrás.

La ruta del Gobierno Nacional para el quinquenio 2020 – 2024 está diseñada a restaurar la confianza de los ciudadanos para que vivan en una sociedad democrática, participativa, con paz social, que nadie sea excluido ni esté al margen del progreso y del bienestar social.

El PEG está basado en 4 Pilares y 1 Estrella, y sentará las bases para un gobierno dinámico y capaz de ejecutar las 125 acciones prioritarias y las tareas por sectores aquí incluidas; impulsará las transformaciones y procurará consensos nacionales, y la "Estrella" que alumbrará nuestro gobierno será la educación de calidad, en valores y para la vida. Por lo anterior, se plantea como principal objetivo del PEG romper con la pobreza y la desigualdad, lo cual permitirá avanzar en las metas que conforman los ODS. Para lograr este objetivo, se proyecta producir cambios significativos en cinco pilares, a saber:



1. El Buen Gobierno,
2. Estado de derecho, ley y orden funcionando,
3. Economía competitiva generando ingresos y empleos decentes,
4. Combate a la pobreza y desigualdad,
5. Educación equitativa, integral y de calidad.

**PILAR ESTRATÉGICO No. 1:  
EL BUEN GOBIERNO**

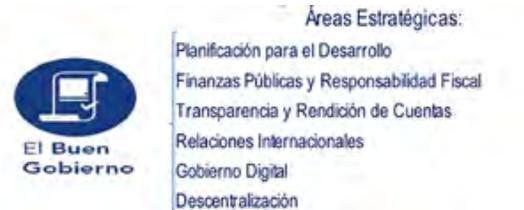
Conforma un buen equipo para servir y ser útil a los panameños. Es aquel que planifica, consulta, dice la verdad, defiende los intereses del país y los hace respetar, facilita las buenas inversiones privadas, paga sus cuentas a tiempo, reduce la tramitología excesiva, construye políticas de Estado que perduren en el tiempo y hace sin robar. Se caracteriza por la eficiencia y la transparencia en la gestión pública. Le da al país una Ley de Contrataciones Públicas que elimine la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Ello es el estricto manejo de las finanzas públicas, rendición de cuentas y digitalización de los trámites para conocimiento de todos los ciudadanos.

Procura la implementación cualitativa de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales e impulsa la participación ciudadana.

Asegura un Estado de confianza, de valores éticos y morales. Respeta el Pacto de Estado por la Justicia y los aportes de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Respeta la separación de los poderes. Y es un gobierno con la gente.

Gobernar es un asunto serio.



**Planificación para el Desarrollo**

“Un buen gobierno no improvisa, planifica para el desarrollo. Vamos a jerarquizar los proyectos de inversión, en función de su impacto a la sociedad

La planificación del Estado está regulada mediante el capítulo IV de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, la cual ordena que el Órgano Ejecutivo debe adoptar un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

Este plan debe incluir la estrategia económica y social, la programación financiera y el plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, así como el mandato de su actualización anual.

En dicha elaboración deben participar instituciones relevantes como la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) y la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), ambas del MEF. Existen otras instancias importantes en el proceso de planeación como lo son: la Dirección de Políticas Públicas del MEF y la Secretaría de Metas de la Presidencia, que evalúa periódicamente la ejecución de los proyectos emblemáticos del Gobierno Nacional.

A través de la Dirección de Planificación Regional del MEF, se deben elaborar propuestas

de políticas nacionales de desarrollo para las regiones que se pueden incorporar al PEG. Por otro lado, la Ley de Descentralización obliga a los Municipios a formular Planes de Desarrollo Municipal, (PDM).

En las últimas dos administraciones, no hubo un proceso adecuado de formulación de los Planes Estratégicos Quinquenales. En adición, hay una debilidad metodológica en la formulación de planes sectoriales y territoriales.

La función de planificar se debilitó, ya que el MEF se centró en la parte financiera. La labor de administrar el tema presupuestario y financiero, y el manejo de la deuda pública, consumieron principalmente las energías, y esfuerzos de dicho Ministerio. La planificación, como instrumento de desarrollo del país, fue descuidada.

El tema de la jerarquización de los proyectos de inversión, en función de su impacto a la sociedad no, se ha implementado.

El Presupuesto del Estado requiere de cambios importantes en su estructuración y seguimiento. La elaboración y la administración presupuestaria deben hacerse para cumplir metas cuantificables, que surjan de planes y programas sectoriales y regionales, muy bien coordinados institucionalmente. Esto facilitaría ligar el gasto público a los programas de desarrollo económico y social.

Será necesario la creación de la nueva institucionalidad de Planificación.

Esto implica la elaboración de un proyecto de ley para la creación de un Instituto de Planificación adscrito a la Presidencia de la República.

El objetivo es que para el año 2020 esté operativa esta nueva institución.

Tareas principales:

1. Crear un Programa de fortalecimiento de capacidades en planificación.
2. Desarrollar guías metodológicas para la formulación de planes estratégicos, políticas públicas, programas y proyectos.
3. Crear un Sistema de Evaluación del Desempeño de la Gestión Gubernamental, una herramienta que permita evaluar el desempeño de la inversión pública, mediante la obtención de indicadores claves de desempeño, referentes a los planes, programas y proyectos gubernamentales.
4. Promover el uso de sistemas de información y seguimiento georreferenciado de obras públicas.
5. Crear el Consejo del Futuro, cuya misión será pensar estratégicamente en el futuro del país analizando desde diversas perspectivas (sociales, económicas, políticas y académicas, entre otras), las tendencias mundiales de desarrollo que pudieran tener una incidencia en el futuro del país y proponer soluciones innovadoras a los principales retos identificados.

Acción prioritaria:

1. Crear el nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo adscrito a la Presidencia de la República.

#### **Finanzas Públicas y Responsabilidad Fiscal**

“Han triplicado la deuda pública en los últimos diez años, tenemos un presupuesto de 24 mil millones y la gran tragedia nacional es que no se han resuelto los grandes problemas que afectan a la población y amenazan nuestro

Las últimas dos administraciones han aumentado la deuda pública, de B/. 10,972 millones en el 2009, a más de B/. 26,000 millones en el 2018. Esta enorme deuda pública equivale a una deuda

de B/. 22,294 por hogar, sin contabilizar los más de B/.4 mil millones en proyectos llave en mano y la deuda de cerca de B/.2.5 mil millones de las empresas públicas (Tocumen, ENA y ETESA) que no se consolidan en la contabilidad del Estado. Podemos decir que la deuda total real del Estado supera los B/.30 mil millones.

La calidad, eficiencia y efectividad del gasto público es baja. Con un presupuesto que supera los B/.23 mil millones anuales, el país no ha podido resolver los problemas básicos de salud, educación, agua y seguridad. El presupuesto nacional se ha convertido en instrumento para la profundización de la desigualdad. Y hoy tenemos un déficit cercano a los mil millones de Balboas. Tareas principales:

1. Incrementar la calidad, eficacia y eficiencia del gasto público para mejorar la relación costo-beneficio social y, por ende, mejorar la condición de vida de los panameños.
2. Publicar las cifras de ejecución presupuestaria de manera oportuna y transparente.
3. Pagar dentro de los 60 días las cuentas de los contratos que se suscriban bajo nuestra administración.
4. Poner al día las cuentas vencidas legítimas, a personas naturales o jurídicas, para reactivar la economía.
5. Simplificar el sistema de pago de impuestos, eliminando discrecionalidad y la complejidad en los procesos y trámites ante la Dirección General de Ingresos (DGI) y profesionalizar al personal de la DGI, especialmente, en la atención de los contribuyentes.
6. Aprobar una Ley de Asociación Público-Privada para apalancar mayores inversiones públicas, con mayor eficiencia, procurando reducir el riesgo financiero del Estado.
7. Incrementar el nivel de inversión pública en las provincias y las comarcas.

Acción prioritaria:

1. Programa "Pongámonos al Día", mediante el cual se cancelarán alrededor de mil millones de balboas, que el Estado les adeuda a sus proveedores, para reactivar la economía.

"... el servicio público es sinónimo de honestidad y justicia, y antónimo de cualquier forma de corrupción."

#### Transparencia y Rendición de Cuentas

"La corrupción es un cáncer que nos afecta a todos, especialmente, a los más necesitados y está presente tanto en el sector privado como en el público.

En las dos últimas administraciones, las denuncias e investigaciones sobre corrupción han aumentado notablemente. A la fecha, Panamá ocupa la posición 96 de 180 en el Índice de Corrupción Gubernamental.

Nos encontramos con un Estado débil, en donde la inseguridad jurídica y la impunidad galopan de la mano, aunado a la institucionalización de la corrupción, desde los cimientos de la estructura gubernamental.

La administración del Estado Panameño requiere de un nuevo enfoque, sustentado en principios de ética pública, justicia social, transparencia, justicia y certeza del castigo.

Debemos reforzar los órganos de control y supervisión que se han convertido en instancias ineficaces en el cumplimiento de sus fines y objetivos.

#### Contrataciones Públicas

El gran enemigo del Panamá moderno, de ley y orden, es la corrupción.

Las contrataciones públicas han sido el foco de grandes cuestionamientos, principalmente, en los últimos diez años.

Los empresarios, gremios, sociedad civil y ciudadanía en general demandan que la contratación pública se realice de manera transparente, eficiente y buscando el mayor beneficio colectivo.

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ha sufrido 11 modificaciones, cuyos resultados han sido flexibilizar y relajar los procesos y aumentar la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Se impone un nuevo ordenamiento jurídico moderno que sea el marco de las adquisiciones y disposiciones de obras, bienes, servicios y consultorías, y del proceso de selección de contratistas, que garantice que las licitaciones y compras cumplan con la aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficiencia, efectividad y seguridad jurídica en la contratación pública y minimicen la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Por ello, reformaremos de manera integral la Ley de Contrataciones Públicas para garantizar transparencia, reglas claras e igualdad de condiciones.

Tareas principales:

1. Revisar la normativa vigente sobre declaración de bienes patrimoniales de los funcionarios públicos, que incluya una fiscalización efectiva para detectar enriquecimientos injustificados; sobre conflictos de intereses; de la normativa penal en lo relativo a delitos contra administración pública y de leyes del Tribunal de Cuentas y Autoridad de

Transparencia.

2. Capacitar a los funcionarios públicos en torno al estricto cumplimiento de la Ley de Transparencia en la gestión pública, el acceso a la información y la utilización de los recursos del Estado.
3. Aprobar un Código de Responsabilidad, Transparencia y Anti-Corrupción de los Servidores Públicos de obligatorio cumplimiento, para todo el Estado.
4. Llevar adelante una campaña de cero tolerancia a la corrupción en todas las instituciones del Estado a fin de promover una cultura de transparencia en los funcionarios públicos.

Acciones prioritarias:

1. Reformar de manera integral la Ley de Contrataciones Públicas para que exista transparencia, reglas claras e igualdad de condiciones, con el fin de eliminar la discrecionalidad de los funcionarios públicos.
2. Programa "Licitaciones y Contratista Visible" para cumplir con el objetivo de transparencia y rendición de cuentas, a fin de que la ciudadanía pueda seguir todas las etapas de los procesos de contratación pública, incluyendo la ejecución y entrega.
3. Cumplir el compromiso Reto Transparencia 2019 Panamá.

### Relaciones Internacionales

"Nuestra política exterior tendrá una misión y un mandato claro: proteger los intereses nacionales y convertirse en una herramienta de desarrollo económico y social.

En la última década, la política exterior ha tenido un rumbo errático y desconocido para la mayoría de la población. No ha existido una clara estrategia, sino una política reactiva y no proactiva. Hoy no tenemos el respeto y el liderazgo internacional

que nos caracterizó anteriormente. La política exterior de los últimos diez años careció de estrategias definidas para la adecuada atención de las relaciones bilaterales y multilaterales.

Diseñaremos una política exterior que proteja los intereses nacionales y se convierta en una herramienta de desarrollo económico y social. Un buen gobierno ejecuta una verdadera Estrategia Nacional de Inversiones que haga atractivo y competitivo a nuestro país. Para ello, requerimos de un equipo preparado y empoderado para desarrollar un plan de rescate y promoción de la imagen de Panamá a nivel mundial, que identifique potenciales inversionistas, sectores y proyectos de inversión. Urge devolverle a los inversionistas locales y extranjeros la confianza en Panamá como destino de sus capitales, dándoles garantías de un manejo transparente en todas las fases de su inversión. En ese sentido, debemos propiciar un clima de negocios adecuado, con estabilidad política y seguridad jurídica.

Existe una debilidad en la estrategia del país en materia de producción, incorporación de valor agregado en la cadena logística y exportación de bienes y servicios.

La identificación y desarrollo de mercados para los productos y servicios panameños será una prioridad. Es necesario establecer directrices para que se realice un trabajo interinstitucional coordinado, en conjunto con el sector privado, para la promoción y ejecución de la política para la exportación. Conformaremos un equipo de alto nivel que se encargue del seguimiento y coordinación de estos esfuerzos.

Se establecerá una adecuada coordinación con los actores gubernamentales competentes, a fin de desarrollar una estrategia que busque promover, proteger y defender nuestra economía

de servicios de los desafíos y amenazas que enfrenta.

Estos retos exigen un rediseño de la institucionalidad. El servicio exterior panameño será reorientado a fin de que nuestra red de embajadas y oficinas consulares tengan un claro mandato y responsabilidad en este esfuerzo nacional de atraer inversiones, promover las exportaciones y defender la economía nacional. Desarrollaremos una política exterior que defienda los intereses nacionales, represente a todos los panameños, recupere nuestro rol histórico como país de consenso, diálogo y de liderazgos constructivos en la escena regional y global, y contribuya al desarrollo económico y social del país.

Tareas principales:

1. Diseñar y ejecutar una política exterior dirigida a defender y proteger los intereses nacionales.
2. Ejecutar un Plan de Recuperación del prestigio de Panamá a nivel internacional con base en una visión y estrategia definidas. Ello implica, entre otras cosas, divulgar a nivel internacional los marcos regulatorios adoptados por el país en materia de transparencia en el sistema financiero y en políticas contra el blanqueo de capitales, entre otras.
3. Llevar adelante, en coordinación con otras entidades y actores de la vida nacional, una estrategia de promoción y defensa de la economía nacional.
4. La Agencia para la Atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones (hoy PROINVEX), será reforzada y adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores bajo el nombre PROPANAMÁ.
5. Establecer e implementar un "Programa Integrado de Promoción Comercial y

Desarrollo de Mercados Externos”, con un protocolo de actuación conjunta y cooperación público-privada con definición de las instituciones responsables.

6. Asegurar que el personal de Cancillería y del servicio exterior cuente con las competencias, herramientas y directrices para la necesaria transformación de la política exterior.
7. En coordinación con las autoridades gubernamentales competentes y con el sector privado, desarrollar una estrategia para el manejo de la relación con organismos internacionales (GAFI, OCDE, entre otros), mediante el diálogo, consenso y respeto mutuo.
8. Fortalecer la Carrera Diplomática.

Acciones prioritarias:

1. Plan “Misión Panamá” para el rescate y promoción de la imagen de Panamá a nivel mundial, mediante la conformación de un equipo integrado por panameños del sector público y privado, con base a una visión y estrategia definida.
2. PROPANAMÁ coordinará el esfuerzo nacional para impulsar la participación de Panamá en la economía internacional, en la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones, a fin de que nuestra red de embajadas y consulados se convierta en una herramienta de desarrollo económico y social.
3. Crear una “Oficina de Seguimiento de Calificaciones Internacionales” en materia de Transparencia, Clima de Negocios, Competencia, Marca País, Seguridad y Progreso Social.

### Gobierno Digital

El Gobierno Digital es un compromiso con la transparencia, la eficiencia y la confianza ciudadana. Panamá requiere un nuevo ADN: la Agenda Digital Nacional como instrumento para el futuro.

La transformación digital avanza aceleradamente y cada día hay menos claridad sobre las fronteras entre lo físico y lo digital. Se trata de un cambio radical de paradigma y de cultura, que impacta toda actividad económica y a todos en la sociedad.

Involucra profesiones, personas y naciones enteras. Se estima que 50 miles de millones de objetos estarán conectados a Internet en 2030, negociando e interactuando entre sí, a través de una gran nube computacional, y generando grandes volúmenes de datos. Un crecimiento exponencial jamás visto.

La relación entre personas y máquinas está cambiando para siempre. Como se ha dicho antes, ésta no es una época de cambios, es un cambio de época. La acelerada velocidad de los cambios tecnológicos está desmantelando las instituciones tradicionales y los modelos de gobernabilidad, tanto de organismos privados como gubernamentales.

Las nuevas herramientas tecnológicas, acompañadas de un verdadero proceso de transformación, serán la clave para contar con un gobierno ágil, y al mismo tiempo, inclusivo y confiable.

En Panamá, sólo el 1.4% de los trámites están disponibles en forma digital, mientras otros países de la región tienen niveles cercanos al 100%.

Klaus Schwab, fundador y Presidente Ejecutivo del Foro Económico Mundial, dijo: “La tarea más urgente que enfrentan los gobiernos es abrir el espacio para nuevos enfoques de gobernanza tecnológica. En particular, los gobiernos deben adoptar el concepto de ‘gobernanza ágil’ de

las tecnologías, que coincida con la agilidad, la fluidez, la flexibilidad y la capacidad de adaptación de las propias tecnologías y los actores del sector privado que las adoptan.”

Tareas principales:

1. Reducir drásticamente el exceso de trámites (tramitología) que realizan los ciudadanos y empresas con las instituciones del Estado.
2. Desarrollar un plan para poner en línea los trámites gubernamentales.
3. Terminar con la práctica de las instituciones públicas de solicitar a los ciudadanos documentos o información que proviene de otra institución gubernamental, como, por ejemplo, fotocopia de la cédula.
4. Facilitar los trámites de pago de impuesto.
5. Trabajar en un plan y hoja de ruta para el rediseño de todos los sistemas centrales del gobierno, es decir, sistemas contables, financieros y presupuestarios.
6. Construir un portal electrónico diseñado especialmente para promover las MIPYMES. En éste, se publicarán los servicios de las mismas y podrán realizarse transacciones con ellas.
7. Crear la Oficina de Excelencia en el Servicio a los Ciudadanos. En ésta, se medirá y gestionará la evaluación y retroalimentación de los ciudadanos con respecto a los servicios de las entidades gubernamentales.

Acción prioritaria:

1. Programa “Panamá Digital”, para reducir significativamente la tramitología excesiva en los procesos gubernamentales.

### Descentralización

“La descentralización es cercanía a la gente; es la respuesta directa y ágil para solucionar las necesidades de la comunidad.”

El centralismo como gestión pública administrativa, muestra un agotamiento significativo del modelo reflejado en las brechas sociales y económicas del país.

La descentralización de la Administración Pública es un camino para mejorar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, fundamentada en la participación organizada de la población. El fortalecimiento de las estructuras de los Gobiernos Locales es una apuesta por el desarrollo.

El presupuesto para la implementación de la ley sale de dos programas:

- A. El Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM), con obras que favorecen a 648 corregimientos y 77 municipios en el país, cuenta con B/.79.75 millones del presupuesto general del Estado. Son 679 corregimientos y 81 municipios. Por otro lado, 55 municipios son subsidiados (rurales y semiurbanos).
- B. El fondo IBI, que procede del cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles del año anterior, representó B/.170 millones en el año 2016, para los 77 municipios a través de una fórmula de solidaridad, regulada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que modificó la Ley 37 de 2009 e indica las áreas donde deben ser invertidos dichos fondos.

Los proyectos que se ejecutan deben ser los que la comunidad escoja, a través de los mecanismos de consulta ciudadana.

Algunas competencias de los ministerios son bajas en su ejecución. Por ejemplo, programas que podrían ser ejecutadas por los municipios para mayor eficiencia:

- El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADE), no tiene capacidad de ejecutar presupuestos de sanidad básica por más de B/.100 millones.
- El Ministerio de Educación (MEDUCA), no ejecuta eficientemente los recursos asignados para mantenimiento de escuelas con menos de 500 estudiantes, así como el programa Mi Escuela Primero.
- El Ministerio de Salud (MINSAL), con la ejecución del presupuesto para el mantenimiento y construcción de Puestos y Centros de Salud y acueductos rurales por valores menores a B/.250,000.
- El Ministerio de Obras Públicas (MOP), con el presupuesto para la construcción de vados por valor menor a B/. 50,000.
- El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), en la ejecución del presupuesto de caminos de producción.
- El Ministerio de Vivienda (MIVIOT), con el presupuesto para la construcción de zarcos de esperanza (Puente peatonal colgante).

**Tareas principales:**

1. Apoyar a los gobiernos locales en la preparación de Planes de Desarrollo Municipal y de Ordenamiento Territorial, como instrumentos para la gestión integral del desarrollo económico local.
2. Reglamentar y cumplir con todos los procesos de gobernanza, tales como planificación participativa, de presupuesto participativo, auditoría comunitaria y rendición de cuentas.
3. Promover que cada proceso de compra de los gobiernos locales esté alineado a la política nacional de transparencia.
4. Crear la Autoridad Nacional de Descentralización, cumpliendo con la Ley 66 de 2015.

**Acción prioritaria:**

1. Plan "+Descentralización = +Bienestar", que mejore la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos, para que el ciudadano tenga soluciones a los problemas en su comunidad, sin tener que esperar respuesta del Gobierno Central. Ello implica la profundización del proceso de descentralización, aumentando las competencias y, paralelamente, los recursos hacia los Gobiernos Locales.

**PILAR ESTRATÉGICO No. 2:  
ESTADO DE DERECHO, DE LEY Y ORDEN**

Es necesaria una reforma del Estado que implique la adecuación de las instituciones a su misión de servicio público; un Estado de ley y orden y un sistema de justicia confiable y eficiente. Ser el país decente, luchando frontalmente por detener a la corrupción; vivir en una sociedad con seguridad ciudadana.

Se ha desarrollado una cultura política de clientelismo, corrupción e impunidad. Existe una desconfianza ciudadana generalizada. El panameño no se siente representado por un gobierno que parece servir a la clase política y a intereses económicos particulares, y no al bien común.

En los últimos diez años el ejercicio del poder de manera excesiva, sin valores y con el control del Ejecutivo sobre los otros Órganos del Estado, evitó el avance en la implementación de acuerdos consensuados como el Pacto de Estado por la Justicia. Igualmente debilitó los ya frágiles procesos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Se hace imperativo un rediseño de las instituciones desgastadas e ineficientes que se han convertido en un obstáculo al desarrollo económico y social del país.

Pueden darse un número plural de reformas basadas en iniciativas legislativas. Pero otras, por su profundidad y alcance, implican necesariamente dotar al país de un nuevo ordenamiento constitucional.

Esta iniciativa se concentrará en los títulos constitucionales referentes a los tres órganos del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y



a las instituciones de investigación y control, así como el balance de las relaciones de poder entre las mismas.

**Nuevo Orden Constitucional**

Existe un consenso sobre la necesidad de un nuevo orden constitucional. Pero no queremos que el país entre un estado de incertidumbre y se afecte más nuestra economía.

Esta iniciativa se concentrará en los títulos constitucionales referentes a los tres órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a las instituciones de investigación y control, así como el balance de las relaciones de poder entre las mismas.

Dicha reforma se llevará a cabo mediante dos legislaturas y un referéndum, tal como lo dispone el Artículo 313, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

EL primero de junio se convocó a todos los sectores, para definir el contenido de la reforma, usando como base la propuesta de la Concertación Nacional para el Desarrollo y, posteriormente, presentaremos la propuesta de reformas a la Asamblea Nacional que se instaló el 1 de julio.

Una vez que dicha reforma sea aprobada por dos legislaturas, la llevaremos a referéndum. La Asamblea Nacional tendrá la oportunidad histórica de ser parte de la solución.

Acción prioritaria:

1. Promover una reforma constitucional que se concentrará en los títulos referentes a los tres órganos del Estado – Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y a las instituciones de investigación y control, así como el balance de las relaciones de poder entre las mismas. Dicha reforma se llevará a cabo a través de la Asamblea que se instaló el 1 de julio, mediante dos legislaturas y un referéndum, tal como lo dispone el Artículo 313, numeral 2 de la Constitución Política de la República de Panamá.

#### **Administración de Justicia**

“La Justicia tiene que ser igual para todos. Nadie...ningún grupo económico o político estará por encima de la ley”

Ocho de cada diez panameños han perdido la confianza en la justicia (Fuente: Latino barómetro 2018). En materia de independencia judicial, Panamá ocupó la posición 129 de 141 países en la clasificación de competitividad del Foro Económico Mundial 2019.

La falta de credibilidad en el sistema judicial se debe, entre otras cosas, a: la ausencia de un método adecuado de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procuradores; la falta de independencia; un presupuesto insuficiente y mal administrado; la falta de nombramiento de personal calificado y oportunidades de superación del existente; la dispersión física de los despachos judiciales en la ciudad capital y provincias, acompañados de ausencia de condiciones dignas para brindar el servicio; la mora judicial; el uso cuestionable de los acuerdos de colaboración eficaz, así como la falta de participación de la víctima en los acuerdos de pena y la falta de implementación de la Carrera Judicial.

El sistema judicial necesita adaptarse a los cambios sociales y deben impulsarse reformas que promuevan una justicia oportuna, accesible y confiable.

Tareas principales:

1. Garantizar la seguridad jurídica para que haya paz social, crecimiento y desarrollo. Ello es, que haya jueces y magistrados que gocen de credibilidad y brinden la confianza para administrar justicia, garantizar las libertades individuales, los derechos humanos, bienes, vida y honra de las personas y sus inversiones.
2. Designar magistrados de la Corte Suprema de Justicia independientes, con criterio y con total transparencia, conforme a los lineamientos del Pacto de Estado por la Justicia.
3. Contar con servidores del Sistema Judicial que gocen de estabilidad en sus cargos y con acceso a capacitación, que les garantice una superación profesional.
4. Dotar al Órgano Judicial y al Ministerio Público de autonomía financiera.
5. Impulsar leyes que permitan la modernización y digitalización de los procesos, para brindar una oportuna y eficiente solución de los conflictos judiciales. Especialmente, unificando los trámites en la jurisdicción de familia.
6. Promover la creación de la jurisdicción constitucional.

Acción prioritaria:

1. Planificar, diseñar e iniciar la construcción de la primera etapa de la “Ciudad Judicial”. Dentro del contexto de la reforma judicial, darle prioridad al Fortalecimiento del Órgano Judicial y al Ministerio Público, para mejorar la transparencia y la administración de la justicia.

#### **Seguridad**

En las últimas tres décadas, se han incrementado exponencialmente los hechos delictivos en

Panamá, con nuevos paradigmas y actores externos que los agudizan. La criminalidad y la delincuencia se deben enfrentar con políticas públicas de Estado.

La inseguridad sigue siendo uno de los principales problemas que le quita el sueño a la familia panameña.

Por otro lado, existe una falsa creencia que sólo los homicidios son los referentes únicos para medir la violencia en nuestro país. Sólo representan el 1% del total de los 9 principales delitos que se cometen en Panamá.

En 10 años (2008-2018), se cometieron 677,565 en todo el país (Fuente: Sistema Integrado de Estadística Criminal).

La violencia en Panamá no se detiene, va en franco aumento y con más saña.

En Panamá persiste un problema de salud pública vinculado a la disfuncionalidad familiar y sentido de pertenencia. En los últimos cinco años, el Ministerio de Educación (MEDUCA) registró 78 mil 237 estudiantes que abandonaron los estudios en todo el territorio nacional. En 2014, desertaron 18,341 alumnos; entre 2015 y 2017, fueron 19,273, 12,338 y 14,023, respectivamente; mientras que, en 2018, se contabilizaron 14,262. Muchos jóvenes de 15 a 29 años no han podido acceder a un empleo, un factor relacionado a la delincuencia.

Tareas principales:

1. Nos comprometemos a construir una Política de Estado de Seguridad y Defensa Nacional que perdure en el tiempo.
2. Elevar a Ley la Política Criminológica (Decreto Ejecutivo N°260 de junio de 2006).
3. Fortalecer el uso de las ciencias y la tecnología

en las acciones de seguridad (banco unificado de datos, cámaras en el transporte público, entre otros).

4. Recuperación de los Barrios de Alta complejidad mediante el "Plan Ley y Orden", que combata y venza al narcotráfico y la violencia, mediante acciones de prevención y represión.
5. Fortalecer procesos de inteligencia e investigación judicial con tecnología y construir una política migratoria que garantice que quien entra al país no sea una carga o amenaza.
6. El Consejo de Seguridad será un organismo de inteligencia para preservar la democracia y proteger a nuestro país de amenazas externas. No para espionaje político ni para atentar contra las garantías ciudadanas.
7. La Autoridad de Aduanas se basará en los siguientes ejes: control y seguridad territorial, facilitación del comercio y una mejor administración aduanera.
8. Respalda y motivar a nuestros hombres y mujeres de la fuerza pública, reconociendo su sacrificio y dedicación.

Acciones prioritarias:

La seguridad ciudadana será atendida mediante una Política Integral de Seguridad Pública "Seguridad para Todos", que contempla tres factores de acción:

#### **PREVENCIÓN**

Comunitaria

- A. Organización comunitaria integrada por familias, gobiernos locales, iglesias, escuelas, líderes comunitarios, ONG (como Jesús Luz de Oportunidades, Movimiento Nueva Generación y Aliados por la Niñez), sector privado, fuerza pública.
- B. Reforzar Escuelas para Padres.
- C. Crear Centros de Arte y Cultura (CAC), de música, danza popular, pintura, folklore y artesanías.

- D. Escuelas Oficiales de Deporte para diferentes disciplinas.
- E. Empresas Barriales/Comunitarias (impulso al emprendimiento) y Banco de Oportunidades.
- F. Recuperación de nuestros barrios, espacios públicos con iluminación, pintura, limpieza, señalización.
- G. Aumentar los Centros de Atención Integral para la Primera Infancia (CAIPI).
- H. Crear "Academias Internado Encontrando el Buen Camino" con formación integral y disciplina, en coordinación entre el Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad y MIDES, en Chiriquí, Bocas del Toro, Colón, Veraguas, Panamá Oeste, Panamá Este y San Miguelito.

#### Policial

- A. Para anticipar los delitos y apoyar emergencias de manera efectiva, se creará el Centro Integral Táctico de Atención Inmediata (CITAI) para un rápido despliegue de las fuerzas. En forma coordinada, atender, además, de la mitigación de problemas de salud, también hechos delictivos, accidentes de tránsito y cualquier otro evento que impacte la vida ciudadana.
- B. Impulsar y fortalecer la Policía Comunitaria.
- C. Aumentar el pie de fuerza policial, habrá Más Policías en tu Barrio, comunidad y comercios.
- D. Para anticipar la acción criminal se fortalecerán las capacidades de inteligencia policial y tecnología.
- E. Equipamiento y bienestar de la fuerza pública.

#### REPRESIÓN

- A. Avanzar significativamente en el combate al crimen con un Ministerio Público y Órgano Judicial que administren justicia de manera imparcial y oportuna, con fiscales y magistrados independientes, competentes, comprometidos con el país, con credibilidad, solvencia moral y carácter.
- B. Perseguir de manera contundente a los actores

del delito, en especial en los casos de tráfico de drogas, blanqueo de capitales, crimen organizado, robo y abusos sexuales.

- C. Fortalecer y dotar de más recursos al Sistema Penal Acusatorio (SPA). Tiene que haber certeza del castigo.

#### RESOCIALIZACIÓN

- A. Detener el círculo vicioso de la reincidencia de los privados de libertad en retornar a las cárceles. El 65% de los privados de libertad que cumplen su condena, regresan a la cárcel.
- B. Crear las bases para que los centros penitenciarios se conviertan en verdaderos centros de resocialización, en lugar de ser universidades del crimen.
- C. Procurar que quienes cumplan con su condena en un centro penitenciario puedan tener oportunidades para reinsertarse en la sociedad, a través de programas de preparación en valores y para el trabajo y con el apoyo de equipos interdisciplinarios (sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, criminólogos, entre otros).
- D. Construir nuevos centros penitenciarios que cumplan con los estándares internacionales.
- E. Fortalecer las alianzas que se tienen con las ONG y el sector privado, en relación con los programas de oportunidad laboral.

#### PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES

Es importante atender, administrar y reducir los factores de riesgos de desastres naturales.

Durante los últimos años, producto de factores de la naturaleza, hemos perdido vidas y sufrido importantes daños materiales que se han podido evitar con una mejor institucionalidad y apoyo a nuestros hombres y mujeres que sirven al país en materia de protección civil (SINAPROC, Bomberos y Fuerza Pública).

Tareas principales:

1. Fortalecer las instituciones encargadas de atender los desastres naturales, para que tengan la capacidad de prevenir y atender con la rapidez necesaria, a fin de evitar o disminuir la pérdida de vidas.
2. Impulsar un plan de prevención de desastres naturales, en conjunto con Gobiernos Locales y autoridades educativas.
3. Revisar la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, acorde a las políticas internacionales y la realidad nacional.
4. Impulsar y apoyar el voluntariado para la prevención y atención de desastres naturales.
5. Las instituciones encargadas de la protección civil contarán con el apoyo necesario para que puedan cumplir con las tareas de prevención y atención de emergencias.

#### **Política Migratoria**

“Panamá es nuestra casa, nuestro hogar. Nosotros decidimos quién entra y quién se queda. Solo a nosotros nos toca definir nuestra Política Migratoria.”

Existe un desorden migratorio que requiere de una atención urgente, aplicando mecanismos de control desde el momento de la entrada de los viajeros a Panamá, así como una carencia de seguimiento efectivo y fiscalización de las actividades y contribuciones que deben realizar al país.

La falta de una política migratoria de los dos últimos gobiernos ha creado focos de intolerancia social de quienes sienten sus derechos amenazados.

Debemos lograr un balance entre la migración y las necesidades económicas, fiscales y de seguridad social de nuestro país, como parte de una política migratoria basada en los intereses nacionales y

que sea de beneficio para Panamá; por ejemplo, favoreciendo las buenas inversiones extranjeras que generen empleo para los panameños.

Tareas principales:

1. Realizar una Reforma Migratoria Integral, cónsona con la realidad y los intereses nacionales, que se ajuste a las necesidades del país.
2. Reforzar con la más alta tecnología el control del ingreso de extranjeros e identificación de personas con perfil de alto riesgo en los aeropuertos, puertos, fronteras y costas.
3. Revisar los compromisos adquiridos por tratados o convenios internacionales en materia migratoria.

“Una economía competitiva que genera empleos implica la elaboración y ejecución de una Estrategia Nacional para el Desarrollo.”

### **PILAR ESTRATÉGICO No. 3: ECONOMÍA COMPETITIVA QUE GENERE EMPLEOS**

Nuestro modelo de desarrollo tiene que trascender y evolucionar acorde con los nuevos tiempos para generar una prosperidad sostenible, inclusiva y duradera, por lo cual requiere de ajustes que tomen en consideración las necesidades del presente y las prioridades del futuro para lograrlo.

Estamos enfrentando una desaceleración económica como resultado de cambios estructurales que se han estado dando en la economía. Ésta se refleja en el incremento del desempleo (7.1%), aumento en la informalidad, disminución de las ventas de distintos comercios, cierre de empresas, poca disponibilidad de dinero en las calles e incremento en la morosidad que afecta el Sistema Bancario. Además, el atraso en pagos por parte del gobierno en alrededor de mil millones de dólares a proveedores y contratistas, empeora la crítica situación actual.

Por otro lado, existen barreras a la inversión, falta de confianza en el sistema judicial y cuestionamientos en torno a la seguridad jurídica, marcos regulatorios poco claros, debilidad institucional e insuficiente transparencia, burocracia excesiva (tramitología) y corrupción. Y, además, falta de mano de obra calificada, un sistema educativo que no responde a las demandas del mercado laboral y deficiencias en carreras científicas, de informática, tecnología y del idioma inglés.

Devolveremos a los inversionistas la confianza en Panamá con transparencia en todas las fases de su inversión.

Urge un plan de defensa, rescate y promoción de

la imagen de Panamá a nivel mundial. Requerimos un equipo negociador y técnico de primer nivel, articulado con el sector privado y con una visión y estrategia definida para la atracción de inversiones, promoción de las exportaciones y defensa de la economía nacional.

Impulsaremos una economía integral, ambiental y socialmente sostenible y competitiva, con reglas del juego claras, revitalizando los motores tradicionales del crecimiento económico y promoviendo el surgimiento de nuevos sectores. Nuestra visión de la economía contempla el crecimiento sostenible con calidad de vida y generación de empleo, la recuperación del agro panameño, impulso al desarrollo turístico, a la construcción, desarrollo del clúster marítimo, logístico y portuario, aprovechamiento de las riberas del Canal, fortalecimiento de la industria nacional, reactivación del comercio y expansión de la industria cultural creativa, entre otras.

#### **Empleo**

Enfrentamos como sociedad grandes retos, y entre ellos, el del desarrollo del capital humano en un mundo en constante transformación y en las formas de trabajo.

El desempleo no era un tema de mayor preocupación para los panameños, pero durante los últimos cinco años ha aumentado consecutivamente y se sitúa en 7.1%.

La bonanza económica excluyente, que hemos experimentado en la última década, sólo ha agravado las brechas sociales ya existentes, particularmente en materia de empleo, afectando a grupos vulnerables, como los jóvenes y las mujeres.

Los jóvenes de 15 a 29 años representan un tercio de la población en edad productiva y hace

10 años, obtenían 1 de cada 4 nuevos empleos, pero hoy sólo se benefician 1 de cada 10.

Por otro lado, el empleo informal (44.9% de la PEA) ha venido en aumento, pero puede convertirse en una oportunidad, ya que hay un gran sector de la juventud que ha preferido emprender. Un estudio reciente de la OCDE indica que el crecimiento económico del país no ha permeado a la mayoría de la población creando una economía dual que se manifiesta en la alta informalidad. La recomendación de dicho estudio es que el gobierno incentive a los empresarios para que formalicen a sus trabajadores. También, sugiere reducir la informalidad laboral en algunas empresas formales y bajar los costos asociados a la formalización para pequeñas y medianas empresas, trabajadores independientes, además de mejorar y simplificar los mecanismos de recaudación<sup>29</sup>.

La educación de calidad y capacitación de mano de obra calificada es clave.

El Estado y la empresa privada deben cumplir con las leyes de igualdad de género y desarrollar políticas dirigidas a que los jóvenes y mujeres puedan insertarse en el mercado laboral y emprender, en igualdad de condiciones.

El empleo que genera, por ejemplo, la construcción, requiere de la confianza entre el sector obrero, la empresa y el gobierno, por lo cual es necesario mantener el respeto y reconocimiento de los derechos y obligaciones que cada uno tiene.

Con un Buen Gobierno y equipo, reglas claras del juego, reduciendo la tramitología y con

transparencia, devolveremos la confianza en la economía nacional para que se den inversiones, tanto locales como extranjeras, que generen empleo.

Entre el 2020 y 2024 crearemos las condiciones que nos permitan generar suficientes nuevos empleos para revertir la situación actual y reducir la tasa de desempleo. Estudios y consultas realizadas, estiman que, de darse las condiciones adecuadas, tanto en el entorno local como en el internacional, se podrían generar entre 240 a 275 mil nuevos empleos en el próximo quinquenio, de los cuales se estima que un 25% podría ser para jóvenes menores de 30 años.

Los sectores que se proyectan con mayor crecimiento son comercio, logística, industria, turismo, salud, información y comunicaciones, actividades financieras y de seguros, entre otros. Se impulsarán obras que crearán empleos en sectores como construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura pública, incluyendo sus efectos multiplicadores. Adicionalmente, los proyectos de infraestructura ejecutados, a través de la descentralización, tendrán un impacto importante en la generación de empleo en el interior del país.

Por otro lado, se impulsará con fuerza y facilitará la inversión en sectores como el industrial, agropecuario, agroindustria, ciencia y tecnología, industrias culturales y creativas y exportaciones de bienes y servicios que igualmente contribuirán a la generación de nuevos empleos.

Tareas principales:

1. Respetar el Código de Trabajo como un pilar para el crecimiento y desarrollo con paz y justicia social.

<sup>29</sup> Tercera Fase del Estudio Multidimensional de Panamá, OCDE, 2019

2. Fortalecer los programas de formación técnica rápida de inserción laboral, para permitir que más jóvenes de escasos recursos puedan obtener y mantener un empleo digno.
3. Articular políticas de empleo, políticas de formación, capacitación y educación para el trabajo.
4. Generar oportunidades a los emprendedores, facilitando incubadoras de empresas.
5. Fortalecer y hacer cumplir las normas de seguridad, higiene y bienestar laboral.
6. Junto a la Caja de Seguro Social (CSS) facilitaremos la afiliación de los trabajadores por cuenta propia para que puedan ser parte del sistema de seguridad.
7. Fortalecer la calidad de los programas de capacitación y educación de los trabajadores.
8. En conjunto con el MEDUCA y el MITRADEL se establecerá una mesa de análisis para alinear el sistema educativo y la capacitación a las demandas del mercado laboral.

Acción prioritaria:

1. Programa "Primer Empleo-Aprender Haciendo". El Estado aportará la inversión relacionada con la capacitación de jóvenes a cambio de que las empresas aseguren su contratación. Adicionalmente, se darán incentivos fiscales a las empresas que contraten a jóvenes en programas de pasantías y primer empleo.

**Industria**

Urge la implementación del Plan Nacional de Competitividad Industrial.

En los últimos años se ha priorizado el producto importado y desfavorecido al panameño. El desarrollo industrial genera empleos y transferencia de conocimiento y tecnología. Debemos desarrollar normas técnicas que equiparen la calidad y eficiencia de la producción nacional con la importada. En este proceso,

debemos estar conscientes de que la futura expansión de nuestro sector industrial radicará mayormente en desarrollar nuestra capacidad exportadora, aprovechando actividades de mayor productividad de manera de que permitan elevar los ingresos de nuestra mano de obra.

Trabajaremos en la capacitación de nuestro recurso humano, porque hay un déficit de mano de obra calificada. Tenemos que resolver ese problema.

Vamos a apoyar a nuestros sectores productivos para que sean más eficientes y mejoren su competitividad de manera de hacer crecer las inversiones, el empleo y el consumo.

Tareas principales:

1. Mejorar las condiciones y tramitación en la Ley de Fomento a la Industria.
2. Fortalecer la Dirección de Administración de Tratados para que proteja de manera efectiva tanto al consumidor como al productor nacional, combatiendo las prácticas de comercio desleal y dumping, e implementando medidas de salvaguardas frente a las amenazas de importaciones excesivas que socavan la producción agropecuaria.
3. Promover un Hub de Valor Agregado, incluyendo un centro de procesamiento de alimentos, medicamentos, bienes industriales y tecnológicos.
4. Retomar con fuerza nuestra campaña "PANAMEÑO, CON ORGULLO, CONSUME LO TUYO", para toda la producción industrial nacional.
5. Promover actividades industriales en las riberas del Canal.

**Comercio**

Devolveremos la confianza en la economía nacional para incentivar el consumo y fortalecer

el comercio, el cual representa el 18% del PIB.

Tareas principales:

1. Modernizar la normativa en materia de comercio electrónico.
2. Expandir el uso del monedero electrónico recientemente implementado por el Banco Nacional.
3. Promover la legislación para facilitar el uso de pagos electrónicos en el sector privado.
4. Fortalecer a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) con las herramientas necesarias para garantizar la atención oportuna de los reclamos de los consumidores y velar por sus derechos ante las afectaciones por publicidad engañosa y protegerlos de acciones de empresas con poder monopólico.

#### **Comercio Exterior y Exportaciones**

Hemos tenido un deficiente desempeño de las exportaciones de bienes industriales, agrícolas y agroindustriales, lo que se traduce en un déficit comercial.

Panamá no cuenta con una oficina de inteligencia comercial, con personal calificado y con tecnología adecuada, para analizar la demanda de los mercados internacionales.

Crearemos una Oficina de Investigación e Inteligencia de Mercado para orientar la producción a las demandas del mercado y lograr el posicionamiento efectivo de la oferta exportable real.

Con nuestra red de embajadas y consulados, implementaremos un "Programa Integrado de Promoción Comercial y Desarrollo de Mercados de Exportación".

Tareas principales:

1. Establecer e implementar una Estrategia Nacional de Aprovechamiento de los actuales Tratados de Libre Comercio (TLC), acompañando a nuestro sector productivo, entre otras cosas, en el cumplimiento de los requisitos para el acceso a los mercados internacionales y fortaleciendo su competitividad y de acciones en beneficio de los consumidores panameños.
2. Volver a implementar Programas para Elevar la Competitividad como "Impulso Panamá", que se requieren para tecnificar y capacitar a los exportadores y potenciales exportadores, tanto en el proceso productivo como en el mercado internacional.
3. Apoyar las inversiones público-privadas de la red de centros de competitividad regionales.

#### **Áreas Económicas Especiales**

Los regímenes económicos especiales han jugado un papel importante en la atracción de inversiones y generación de empleo, por lo que es necesario garantizar su sostenibilidad y fortalecerlos.

La ZLC es la segunda zona franca de importancia globalmente después de la de Hong Kong. Su éxito se debe primordialmente a su capacidad de otorgar crédito y a la rapidez y la eficiencia con que despacha sus reexportaciones entre puertos y el aeropuerto de Tocumen. La operación de la ZLC viene mostrando signos de fatiga debido al cierre de algunos mercados y cambios de tecnología en el ámbito en que opera el comercio internacional. Los vaivenes en sus mercados no constituyen un fenómeno nuevo; son parte de los riesgos de operar en el comercio internacional en un entorno global incierto. La experiencia de la ZLC ha sido de que cuando unos mercados cierran, otros se abren. Mientras los costos de operación de la ZLC se mantengan competitivos, el crédito bancario fluya a las

empresas que allí operan, la infraestructura de apoyo sea eficiente y los trámites sean mínimos, la ZLC continuará operando exitosamente en la región de la ALC. No obstante, su expansión se encuentra limitada por el tipo de actividades que opera. Por lo tanto, se impone una modificación al modelo de operación para capturar actividades que forman parte de las cadenas de producción manufacturera global que operan en el comercio internacional.

Equipararemos a la ZLC, otras áreas especiales que se determinarían, para fomentar actividades de exportación con los beneficios otorgados a Panamá Pacífico, apostaremos al desarrollo del comercio electrónico, la apoyaremos con la infraestructura necesaria para mejorar su eficiencia y la dotaremos de una administración de nivel mundial.

Formularemos políticas dirigidas a maximizar el flujo de conocimientos productivos, derivados de las áreas económicas especiales que permita a la economía local adquirir nuevas capacidades productivas, expandir y diversificar los productos y servicios que Panamá ofrece.

Tareas principales:

1. Establecer los parámetros y regulaciones necesarias para eliminar los obstáculos que no permiten el desarrollo de Zonas Económicas Especiales, tales como aquellos derivados de una mala planificación de infraestructura, falta de mantenimiento, falta de coordinación y planificación para su desarrollo, entre otros.
2. Modernizar la Administración de la ZLC, adecuándola a las nuevas realidades del comercio mundial, para que la convierta en una Zona Libre moderna y ser parte integral de la mejora continua de la Ciudad de Colón.

Acción prioritaria:

1. Presentar un proyecto de ley para equiparar a la ZLC y otras áreas especiales con los beneficios que hoy en día goza el Área Económica Especial Panamá Pacífico.

### **Minería**

Se espera que para los próximos años la industria minera aporte al PIB alrededor de 6%.

Nos corresponde enfrentar el desafío de garantizar el adecuado rol de la industria en el desarrollo económico, asegurando el respeto a las leyes y regulaciones ambientales y la protección de los derechos de las comunidades, basado en una efectiva y transparente gobernanza del sector minero, que cumpla con el rol de fiscalización de las actividades mineras.

Por ello, fortaleceremos la institucionalidad del Estado para el debido cumplimiento de las leyes, contratos y regulaciones, particularmente en materia ambiental, fiscal, laboral y la protección y desarrollo de las comunidades en donde se encuentran dichos proyectos y del país en general.

Tareas principales:

1. Fortalecer la institucionalidad del Estado para el debido cumplimiento de las leyes, contratos y regulaciones, particularmente en materia ambiental, fiscal, laboral y la protección y desarrollo de las comunidades en donde se desarrollen proyectos de minería e industrias afines y del país en general.
2. Impulsar un programa de capacitación de los funcionarios públicos (profesionales y técnicos), en aspectos minero- ambientales.

### **MIPYMES y Emprendimiento**

Las MIPYMES son motores de desarrollo económico y generación de empleos. Es

importante promover una nueva cultura hacia el emprendimiento desde temprana edad.

Para esto será necesario recuperar el propósito de la Autoridad de Pequeña y Mediana Empresa, para impulsar la formalidad y sostenibilidad empresarial para la generación de riquezas y empleos.

Los jóvenes y las mujeres, principalmente, están subiendo a la ola global de emprender por medio de ideas innovadoras, por lo cual es necesario que el Estado esté preparado para impulsar políticas económicas que favorezcan a los emprendedores.

Es un hecho cierto que una de las principales barreras a las MIPYMES es el financiamiento y la burocracia estatal, por lo que será necesario poner nuestros esfuerzos para ayudar a los emprendedores a superar estos obstáculos.

Es nuestro compromiso impulsar un Panamá emprendedor que desarrolle las políticas de apoyo a las iniciativas de emprendimiento, incluyendo las fases de conceptualización, planeación, incubación, aceleración y consolidación.

Tareas principales:

1. Desde la escuela, promover una cultura de emprendimiento e innovación.
2. Revisar e impulsar una transformación de la ley de la AMPYME, actualizándola a los retos del presente.
3. Mejorar la capacitación a empresas existentes y a emprendedores.
4. Disminuir la tramitología para las MIPYMES, tanto en el gobierno como en los municipios.
5. Crear las condiciones tecnológicas para que todos los procesos relacionados con las MIPYMES se puedan hacer en línea y, de esta

manera, tener un registro verdadero de estas empresas y sus actividades comerciales y que puedan ser una plataforma de disponibilidad de información para potenciales clientes.

6. Impulsar laboratorios de emprendimiento e innovación social.
7. Promover clústeres de MIPYMES.

Acciones prioritarias:

1. Retomar con fuerza nuestra campaña "PANAMEÑO, CON ORGULLO, CONSUME LO TUYO", para toda la producción de las MIPYME.
2. Crear el Banco de Oportunidades para otorgar financiamiento y acompañamiento a emprendedores, con énfasis en proyectos que realicen mujeres y jóvenes.
3. Proponer un proyecto de Ley de Industrias Creativas para el desarrollo y fomento de la economía naranja, la cual incluye la economía cultural, las industrias creativas y las áreas de soporte.

#### Sector Financiero

Nuestro sector de servicios ha sido, por muchos años, un modelo exitoso que ha creado empleos, crecimiento económico y movilidad social.

El sector de servicios financieros panameño aporta un 9% anualmente al PIB y genera unos 48 mil empleos.

Hoy se encuentra ante un entorno internacional que nos pone frente a retos que debemos atender de manera responsable, pero cuidando los intereses de nuestro país.

La inclusión en "listas" pone en riesgo la imagen del país y nos resta competitividad. Debemos articular fuerzas, en conjunto con el sector privado, para impulsar los cambios y aprovechar los retos y convertirlos en oportunidades que

puedan mantenernos como un centro financiero transparente, moderno y con la seguridad jurídica necesaria.

Tareas principales:

1. Desarrollar un plan de adecuación, revitalización, defensa y promoción de nuestro sector de servicios financieros basados en una estrategia y visión definidas.
2. Instalar una mesa técnica, con la participación de todos los protagonistas del sector servicios, para la transformación de nuestro sistema financiero, privilegiando la nueva tecnología financiera, (FINTECH). Como ejemplo, un marco regulatorio especial para empresas innovadoras que permita la creación de soluciones informáticas y la entrada de empresas con innovación financiera.
3. En conjunto con el sector bancario, aseguradoras y corredores de bolsa y otros actores, revisar, ajustar y avanzar en la modernización de la gobernanza y normas necesarias para fortalecer dichos sectores.
4. Promover el uso de plataformas digitales en el sector financiero.

### Cooperativismo

El cooperativismo constituye un sistema organizacional importante de colaboración económica y participación en el desarrollo del país.

Existen 250 mil personas vinculadas a cooperativas. Las cooperativas de educadores son las que tienen el mayor número de asociados, le siguen las cooperativas de producción y de servicios múltiples.

La Ley 24 del 21 de julio de 1980, la cual rige al cooperativismo, está obsoleta, y tiene 38 años sin ser actualizada.

Se requiere optimizar la fuerza del movimiento cooperativo, ya que las cooperativas fundamentan su inversión en los aspectos sociales de los cooperativistas, fondos de salud, seguro de vida, empleos, apoyo a los pequeños productores y apoyo en los servicios de ahorro y pequeños préstamos que no son del interés de grandes corporaciones financieras.

Esto significa ayuda mutua y solidaridad entre sus miembros y la comunidad, desde un punto de vista social. Para seguir cumpliendo con sus objetivos sociales y comunitarios, es importante superar las debilidades existentes.

Entre estas debilidades se encuentran el uso de tecnología no adecuada, capacitación, asistencia técnica, mercado internacional para los productos, facilidades para adquirir insumos, herramientas y maquinarias para el pequeño productor cooperativista. En la actualidad las cooperativas generan 6,500 empleos directos y unos 30,000 empleos indirectos.

El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) tiene poca capacidad técnica para cumplir con sus funciones. De hecho, el movimiento cooperativo panameño ha sobrepasado a la institución rectora, creando dificultades institucionales.

Igualmente, existen normas y procedimientos de fiscalización no adecuada para las cooperativas panameñas que brindan servicios de Ahorro y Crédito, así como poca organización de los pequeños productores agropecuarios, desaprovechando la sinergia que brinda el sistema cooperativo. Estas débiles organizaciones no permiten que las mismas sean un factor clave para la economía del país y el bienestar social de sus miembros.

Finalmente, casi no hay fomento y organización de cooperativas juveniles y cooperativas de mujeres.

Tareas principales:

1. Fortalecer y fomentar las cooperativas juveniles y de mujeres.
2. Fortalecer las cooperativas del sector agropecuario, con el propósito de incrementar la producción, productividad y mercadeo con apoyo estatal y convenios nacionales e internacionales.
3. Fomentar la creación de cooperativas para los agricultores de subsistencia y pequeños productores, con el propósito de incorporarlos al mercado.
4. Modernizar la Ley 24 que crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), mediante consulta al Sistema Cooperativo, con el propósito de actualizar la ley que rige el cooperativismo.
5. Lograr la aplicación de la Ley 12 del 5 de octubre de 1990, que establece la enseñanza del cooperativismo en los centros educativos del país.
6. Crear normas y procedimientos de fiscalización de las cooperativas panameñas que brindan servicios de Ahorro y Crédito.
7. Dar cumplimiento a que el director del IPACCOOP tenga probada experiencia en asuntos cooperativos y provenga de este sector, tal como lo establece la ley.

#### **Clúster Marítimo, Logístico y Portuario**

El Clúster Marítimo, Logístico y Portuario representa aproximadamente 30% del PIB y genera, directa e indirectamente, cerca de 290 mil empleos.

Los panameños hemos desarrollado una serie de activos estratégicos alrededor de nuestra privilegiada posición geográfica, pero no hemos

logrado explotar todo el potencial que tenemos como país marítimo. No seguiremos dándole la espalda al mar.

Debemos entender que este conglomerado comprende una serie de actores y actividades diversas, que debemos fortalecer y potenciar, como: El Canal Ampliado, el Registro de Naves, los Puertos, Actividad de Traslado, Movimiento de Carga, Logística, Astilleros, Abastecimiento de Combustible, Avituallamiento de Buques, Armadores y Agencias Navieras. También son importantes: Marinas y Yates, Turismo de Cruceros, Pesca Comercial, Compañías de Remolcadores, Compañías de Pilotos y Organizaciones Reconocidas.

El sector marítimo panameño se encuentra sometido a factores internos y externos que han afectado su competitividad. Sumado a deficiencias en formación técnica especializada, oferta de mano de obra limitada y poca capacidad en innovación y desarrollo tecnológico, este segmento requiere de atención especial en forma inmediata.

Estamos perdiendo competitividad como conglomerado debido a interrupciones en los servicios; demoras y costos adicionales, congestión en vías que conectan zonas logísticas, puertos y aeropuertos, carga y buques, los cuales se están mudando a otros países.

Existe una burocracia y tramitología excesiva. Hay duplicidad de procesos en diferentes instituciones para completar y culminar un solo trámite (licencias y concesiones) y legislaciones obsoletas que resultan en una carga para la empresa privada.

Estamos ante una debilidad e incapacidad institucional que requiere transformaciones que

unifiquen y eleven el nivel de las competencias marítimas y logísticas, que cuenten con las instancias de planificación, administración, ejecución y desarrollo de estrategias.

El Registro de Naves panameño está perdiendo participación de mercado. Nuestra legislación está desfasada y obsoleta. Tenemos que reconocer que nuestro registro fue imitado y mejorado por cercanos competidores (Liberia, Islas Marshall, Singapur, entre otros). Mientras ellos incrementan el registro de naves, nosotros decrecemos.

Es necesario modernizar la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y garantizar que sea liderada por un equipo idóneo, competente y con experiencia en el sector marítimo, y que tenga la visión y la capacidad de volver a posicionarnos como un jugador marítimo de primer orden mundial.

Vamos a impulsar los planes y programas que sean necesarios para reactivar el sector marítimo y convertirlo, nuevamente, en uno de los sectores de punta de lanza del desarrollo de nuestra nación.

Tareas principales:

1. Modernizar la Autoridad Marítima de Panamá no solo en términos de tecnología, sino de atención al cliente. La estructura de la institución será revisada y actualizada para que sea una entidad eficiente y efectiva en su gestión.
2. Implementar la Estrategia Logística Nacional 20-30.
3. Revisar la normativa que rige el Registro Panameño de Naves y modernizarlo para hacerlo más eficiente y competitivo frente a otros registros.
4. Crear una red internacional de Mercadeo del Registro, utilizando el Cuerpo Consular y las

Oficinas Regionales de la Autoridad Marítima de Panamá.

5. Crear una Unidad de Inteligencia de Negocios que analice tendencias de mercado y comportamiento de la flota, y cuyos resultados sean utilizados en la mejora continua de los procesos de la Autoridad Marítima.
6. Desarrollar, incentivar y regular el Cabotaje Nacional y Movimiento de Cargas.
7. Promover y facilitar una mayor participación de los jóvenes en carreras vinculadas al sector marítimo, la industria offshore y la industria marítima auxiliar.
8. Impulsar la Innovación curricular: Revisión, actualización y evaluación de los planes educativos tanto de las universidades, los institutos técnicos, los centros de formación y en los bachilleres marítimos.
9. Atraer empresas navieras, administradoras y operadoras de buques para que instauren operaciones y centros de entrenamiento en Panamá.
10. Revisar la legislación vigente y promover acuerdos interinstitucionales, para incentivar la industria de astilleros en Panamá.
11. Fortalecer el recurso humano de las instituciones del sector marítimo.
12. Trabajar, de la mano con la industria, en la formación de personal altamente calificado y en la incorporación de tecnologías que le permitan mejorar su competitividad.
13. Lanzar un Plan Piloto de Formación Técnica e Inserción Laboral, en conjunto con el sector privado y gubernamental.
14. Promover la generación de conocimiento científico mediante el impulso de la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico (I+D) en el sector marítimo.
15. Impulsar el desarrollo competitivo de la Industria Marítima Auxiliar.
16. Incentivar y apoyar el emprendimiento y la

generación de nuevas empresas en el sector marítimo.

17. Incentivar, desde la Autoridad Marítima de Panamá, un plan de desarrollo portuario a nivel nacional para el desarrollo logístico nacional.

Acciones prioritarias:

1. Realizar las gestiones para que Panamá adquiera un Buque Escuela Insignia, que sirva de herramienta en la formación de nuestra gente de mar.
2. Programa de "Becas para Capacitación a Docentes del Sector Marítimo", en las mejores universidades y centros de formación del mundo.
3. Crear un programa de "Capacitación marítima en inglés para docentes y estudiantes" de todos los niveles. Es necesario reforzar el idioma inglés de nuestros marinos.

#### **Actividad Logística y Portuaria**

Panamá es un país privilegiado por su posición geográfica, pero debemos reconocer que existen otras alternativas, tanto para el Canal, como para el uso de Panamá como centro de trasbordo y distribución, lo cual nos obliga a ser competitivos.

Tenemos retos que enfrentar. Existen actualmente bajos volúmenes de carga doméstica y problemas de conectividad entre los distintos puertos. La carga enfrenta barreras físicas y burocráticas para moverse, sistema de información deficiente y otros costos adicionales.

Debemos hacer un esfuerzo por generar carga de exportación, mejorando nuestra productividad en sectores como el agro y la industria. Si bien existe un Gabinete Logístico encargado de desarrollar un plan maestro, el mismo no ha dado los resultados esperados, ya que falta

aún lograr una verdadera coordinación entre todas las instituciones que tienen que ver con el movimiento de buques y carga en Panamá.

Panamá tiene un magnífico futuro, hay muchas oportunidades, debemos dejar de improvisar y tomar medidas para aumentar la competitividad de los sectores marítimos y logísticos.

Tareas principales:

1. Fortalecer la institucionalidad logística para que cuente con un claro mandato, estructura y presupuesto necesarios, para la ejecución de un Plan Maestro para el desarrollo logístico.
2. Lograr una efectiva coordinación entre las diferentes instituciones del Estado que tienen que ver con el movimiento de buques y carga en Panamá.
3. Actualizar la Estrategia Logística Nacional, y diseñar la propuesta de valor de Panamá.
4. Desarrollar proyectos de infraestructura nacional, que coadyuven a la inclusión e integración del resto del país, para poner la plataforma logística al servicio de los sectores productivos nacionales.
5. Priorizar proyectos de infraestructura que resuelvan problemas de congestión entre puertos y zonas logísticas.
6. Impulsar industrias marítimas auxiliares en las provincias centrales y en el occidente del país.
7. Promoción para el desarrollo de puertos multipropósito.
8. Mejorar los procesos y plataforma tecnológica para modernizar sistemas logísticos a nivel nacional.
9. Contar con un sistema integrado de logística, interconectando puertos, Zona Libre, entidades financieras, transporte y empresa privada.

### **Pesca**

Panamá, un país de océanos, cuenta con un importante potencial en materia de pesca y acuicultura, fuentes de alimentos y empleos.

Se requiere fortalecer la investigación de la pesca y la acuicultura, y mejorar y evolucionar las estaciones experimentales.

La falta de un sistema estadístico nos impide conocer con precisión la situación actual de la pesca. Existe una gran contaminación de nuestros mares.

Tareas principales:

1. Revisar la normativa vigente en materia de pesca, la maricultura y la acuicultura y establecer políticas nacionales en dichas actividades.
2. Promover un manejo sostenible de los recursos pesqueros nacionales.
3. Mejorar y Actualizar el Plan de Acción Nacional para la Pesca Responsable.
4. Establecer el Plan de Acción Nacional para Prevenir la Contaminación de los ríos y mares (enfocado en el manejo de residuos y desechos).
5. Priorizar proyectos de infraestructura que resuelvan problemas de congestión entre puertos y zonas logísticas.
6. Impulsar industrias marítimas auxiliares en las provincias centrales y en el occidente del país.
7. Promoción para el desarrollo de Puertos multipropósito.
8. Mejorar los procesos y plataforma tecnológica para modernizar sistemas logísticos a nivel nacional.

### **Agro y Seguridad Alimentaria**

En el sector rural agrícola vive el 31% de la población panameña (1.3 millones), donde la

actividad agropecuaria genera el 1.8% del PIB (cifra del INEC) y se aporta el 12.4% del empleo. El agro representa la base fundamental de la economía local en la mayoría de las provincias y comarcas indígenas del país. La ausencia de una Política de Estado, la no continuidad del primer Plan Estratégico para el sector "Manos a la Obra" que se inició en el año 2004 y la improvisación de las dos últimas administraciones han tenido como consecuencia un sector sin rumbo.

Diez años donde se incumple el compromiso de acompañar a nuestros productores para adecuarse al reto de producir más con menos y poder acceder a otros mercados (por ejemplo: caso carne de Estados Unidos de Norteamérica - USA). Una década perdida de espalda al productor panameño.

### **Nuestro "Plan Hombro a Hombro", para rescatar el agro panameño, tiene los siguientes ejes estratégicos:**

- a. CONSTRUIR ENTRE TODOS UNA POLÍTICA DE ESTADO SOSTENIBLE que perdure en el tiempo, que le dé rumbo al sector por los próximos 20 años.

Esa política de Estado, que garantice seguridad jurídica, debe incluir, entre otros, comercialización y mercadeo (acceso a mercados internos y externos), productividad, asistencia técnica, sanidad, investigación, infraestructura de producción, valor agregado, adecuación y alineamiento institucional.

- b. INTELIGENCIA Y ACCESO DE MERCADO: Tenemos que producir lo que los mercados demandan.

### **A. MERCADO NACIONAL**

1. No habrá importaciones que afecten al

- productor nacional en época de cosecha.
2. Se fortalecerán, respetarán y harán cumplir las recomendaciones de las Cadenas Agroalimentarias por rubro.
  3. Aduanas, desarrollará una labor transparente y seremos enérgicos en corregir las prácticas de contrabando, aforo indebido, subfacturación que afectan a la producción nacional y/o atentan contra el patrimonio animal, vegetal y la salud y vida de los panameños.
  4. Relanzaremos la campaña "Panameño, con Orgullo, Consume lo Tuyo".
  5. El Gobierno comprará producción nacional para escuelas, hospitales, fuerza pública y centros penitenciarios.
  6. Mercados "Del Campo a la Mesa": Construiremos Mercados Comunitarios en los principales centros de población, en acuerdo con los gobiernos locales, para proveer de alimentos de calidad y a precios accesibles a la población nacional, acercando los productores a los consumidores.
  7. El Estado promoverá el uso de plataformas digitales (App) para la compra y entrega de productos nacionales de calidad.
  8. Fomentar la asociatividad/clústeres (juntos hacer lo que solos no podemos) de productores panameños.
- B. MERCADO EXTERNO (Comercio Exterior)**
1. Fortalecer la Dirección de Administración de Tratados para que proteja, de manera efectiva, al productor nacional, combatiendo las prácticas de comercio desleal y dumping, e implementando medidas de salvaguardas frente a las amenazas de importaciones excesivas en rubros sensibles a la vez de proteger los derechos del consumidor.
  2. Con nuestra red de embajadas y consulados, implementaremos un "Programa Integrado de Promoción Comercial y Desarrollo de Mercados de Exportación", para que los productos panameños accedan a los mercados internacionales.
  3. A fin de asegurar el acceso de los productos panameños a nuevos mercados, nos comprometemos a tomar las medidas necesarias para que se logre el reconocimiento y equivalencia de los servicios sanitarios y la certificación de plantas.
  4. El Estado apoyará el logro de las certificaciones de calidad y buenas prácticas, que garanticen el acceso de productos panameños a mercados internacionales.
  5. Modernizar la función de aduanas de manera de acelerar los trámites de nacionalización de las importaciones, así como de las exportaciones y reexportaciones reduciendo la interacción de los funcionarios de aduanas con el sector privado de manera de mejorar la eficiencia y reducir la corrupción.
- a. IMPULSO A LA AGROTECNOLOGÍA Y COMPETITIVIDAD.**
- Producir Más con Menos.
- Priorizaremos la incorporación de Agrotecnologías, masificando los programas de introducción de innovaciones tecnológicas en la agricultura, ganadería, pesca y maricultura. Por ejemplo, la agricultura y ganadería de precisión, la agricultura en ambiente controlado, biotecnología, energía limpia y renovable, genética, nutrición, sanidad, equipos, gestión y asistencia técnica, infraestructura, uso de riego y valor agregado a través de las agroindustrias.
- A. Aprovechamiento y optimización del agua, vocación del suelo y condiciones climáticas.
  - B. Fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica (la tecnología requiere acompañamiento), para que haya un manejo

integral de cultivos y ganadería de carne y leche.

C. Alinear la educación agropecuaria a las demandas del mercado nacional e internacional.

D. Agricultura.

1. Agricultura de Tierras Altas (Ladera).
  - a. Terracerías.
  - b. Riego por goteo y fertirriego.
  - c. Establecimiento de Barreras Vivas.
  - d. Invernadero.

Agricultura de Áreas Extensivas (Ej.: Arroz, caña, maíz, palma aceitera, frutales y hortalizas).

- a. Actualizar e implementar el Plan Nacional de Riego.
- b. Cultivos en ambientes controlados.
- c. Agricultura de precisión, que es el uso de tecnología digital a través de sensores, mediante análisis del suelo con mapas de variabilidad y recomendación (maquinaria computarizada, GPS y drones), para el uso eficiente del suelo e insumos, (fertilizantes, semillas y cosecha).
- d. Semilla de calidad, libres de plagas y enfermedades.
- e. Apoyo a las asociaciones de productores, para la cadena de frío completa del Campo al Mercado.
- f. Para promover las cadenas productivas de valor se establecerán AGROPARQUES en la Región Occidental, Región Central, Panamá Oeste y Este, potenciando las alianzas público-privadas.

E. Ganadería de Carne y Leche

1. Genética, sanidad, alimentación, gestión administrativa.
2. Clasificación de la carne y leche.
3. Promoveremos el establecimiento de plantas

de sacrificio y procesamiento de carne y leche, a nivel municipal y en conjunto con los ganaderos.

4. Impulsaremos programas para "Un Mejor Semental", Inseminación Artificial y Trasplante de Embriones.
5. Promoveremos la asistencia técnica con profesionales especializados, mediante el programa "Núcleos Ganaderos".

#### **b. FINANCIAMIENTO ÁGIL Y OPORTUNO**

Los fondos del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECl) serán utilizados para el desarrollo del sector agropecuario, recuperando el propósito original para el cual fue creado.

Se creará una Ventanilla Única para agilizar los trámites y desembolsos de los programas de incentivo al productor.

#### **c. SISTEMAS Y NORMAS SANITARIAS**

Presentaremos un proyecto de ley para eliminar la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) y regresar sus funciones y responsabilidades al MIDA y al MINSA.

Rescataremos las Direcciones de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Cuarentena Agropecuaria con tecnología, equipo y recursos humanos, para proteger la salud y vida de los humanos y el patrimonio animal y vegetal.

En el tema de importación de alimentos, se cumplirán las normas técnicas y científicas en materia sanitaria y fitosanitaria, y los acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se actuará con transparencia.

#### **d. AGRICULTURA FAMILIAR**

- A. Huertas Agroecológicas Familias Unidas
 

Incorporaremos la Agricultura Familiar a la producción de Alimentos, a través del

programa "Huertas Agroecológicas (Familias Unidas)", y la venta del excedente de su producción para el programa "Estudiar Sin Hambre".

**B. Extensión:**

Aprender Haciendo, que incluye acompañamiento, asociatividad y desarrollo empresarial, programa de nutrición y comercialización.

**C. Cosecha, agua y riego**

Ampliaremos el programa de cosecha de agua, a través de diferentes tecnologías, para garantizar la producción sostenible durante todo el año.

**D. Rubros de pequeña superficie**

Fomentaremos el desarrollo de rubros de pequeña superficie, a través del desarrollo de Cadenas Productivas de Valor, con agrotecnologías, financiamiento no reembolsable e incorporación de valor agregado. Por ejemplo:

- Café, cacao y marañón (Comarca).
- Acuicultura.
- Desarrollo caprino.
- Desarrollo avícola.
- Impulso nacional a la apicultura.
- Raíces y tubérculos.
- Pesca artesanal.

Como parte de las estrategias de generación de ingresos no agrícolas, apoyaremos las iniciativas de turismo rural, para que los agricultores y sus familiares aprovechen las potencialidades de sus territorios, sus actividades, sus tradiciones y cultura para que logren mejorar sus ingresos y empleo.

**E. Asociatividad, (Cooperativismo)**

Fomentaremos y fortaleceremos los diferentes tipos de Asociatividad entre los agricultores, para que logren mayores beneficios en el mercadeo y colocación de productos,

extensión, capacitación, financiamiento, negociación y los servicios públicos agropecuarios.

**e. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL**

Modernizar el Sector Público Agropecuario para que atienda de manera eficiente a los productores de la siguiente manera:

El IMA será un aliado de los productores panameños.

Convertiremos al Instituto Nacional de Agricultura (INA) en un "Instituto Técnico Superior Agropecuario". Instalaremos la Dirección de Extensión Agropecuaria y una Escuela de Productores en el INA.

Los IPT Agropecuarios serán modernizados y convertidos en centro de enseñanzas de agrotecnologías.

Apoyaremos las Facultades de Ciencias Agropecuarias y Veterinaria para construir nuevas instalaciones, incluyendo dormitorios, laboratorios y adquisición de terrenos para sus prácticas.

Modernizaremos el IDIAP, dotándolo de mayores recursos profesionales, financieros y de equipos. Hay que alinearlos con las necesidades del productor y las demandas de mercado.

Se establecerán alianzas con países e instituciones de investigación locales e internacionales, entre otras como EMBRAPA, Israel, Vietnam y universidades.

El Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) orientará los préstamos hacia los pequeños agricultores y agricultura familiar, la asistencia técnica y la extensión rural, que tome en cuenta

la realidad de los diferentes tipos de productores y sus necesidades.

Ofreceremos nuevos servicios a los productores, tales como información climática, laboratorios para la producción, estadísticas agropecuarias, inteligencia de mercados y laboratorios de referencia para la calidad de los productos agropecuarios y sus correspondientes certificaciones.

Acciones prioritarias:

1. Construir una Política de Estado sostenible que perdure en el tiempo, que le dé rumbo al sector por los próximos 20 años (Agro 20-40).
2. Establecer por decreto el Gabinete Agropecuario Permanente para la efectiva coordinación de todas las instituciones que incidan en el sector agropecuario y el logro de los objetivos de la política agropecuaria. A las reuniones del gabinete serán invitados gremios y asociaciones del sector privado.
3. Crear el Viceministerio de Producción y Agrotecnología en el MIDA.
4. Presentar, en los primeros 120 días, un proyecto de ley para eliminar AUPSA y regresar sus funciones y responsabilidades al MIDA y al MINSA.
5. Rescatar las Direcciones de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Cuarentena Agropecuaria, con tecnología, equipo y recursos humanos, para proteger la salud y vida de los humanos y el patrimonio animal y vegetal.
6. En el tema de importación de alimentos, se cumplirán las normas técnicas y científicas en materia sanitaria y fitosanitaria, y los acuerdos con la OMC y se actuará con transparencia.
7. Comprar productos nacionales de calidad para la alimentación en escuelas, hospitales, fuerza pública y cárceles, incluyendo el Programa "Estudiar sin Hambre".
8. Crear "Mercados del Campo a la Mesa", para

fomentar mercados comunitarios y periféricos, en los principales centros de población, en acuerdo con los gobiernos locales, para proveer productos de calidad y a precios accesibles a la población nacional, acercando los productores a los consumidores.

9. Competitividad de los centros postcosecha:
  - Priorizar el equipamiento y funcionamiento de todos los centros postcosecha.
  - Culminar la construcción del Mercado de Chitré y de La Chorrera y de la "nave de Procesamiento" en MERCA Panamá.
  - Dotar los servicios de transporte refrigerado desde los centros de postcosecha hasta los mercados terminales, para mantener la cadena de frío que preserve la calidad del producto.
10. Programa "Producir Más con Menos" para impulsar la competitividad, mediante el uso de agrotecnología, tanto para la agricultura como para la ganadería.
11. Para promover las cadenas productivas de valor se establecerán AGROPARQUES en la Región Occidental, Región Central, Panamá Oeste y Este, potenciando las alianzas público-privadas.
12. Adecuar y modernizar la Red de Laboratorios para fortalecer nuestro sistema sanitario.
13. Impulsar las "Huertas Agroecológicas Familias Unidas", para la producción de alimentos de autoconsumo y sus excedentes para venta.

#### **Infraestructura Pública**

La falta de planificación y los sobrecostos han desviado millones de millones de dólares que han podido servir para darle mantenimiento a la infraestructura pública existente, construir nuevas obras de infraestructura enfocadas en mejorar la productividad, incentivar el desarrollo turístico y mejorar la movilidad humana.

Debemos priorizar la construcción de infraestructuras básicas en nuevas redes de agua potable, alcantarillado sanitario, pluvial y electrificación rural.

Vamos a respetar las obras contratadas por el Estado, asegurando el estricto cumplimiento de los términos y condiciones pactados y la ley.

Tareas principales:

1. Planificación estratégica en las inversiones públicas, de acuerdo con los pilares de desarrollo económico y social del país.
2. Modernizar el sistema de contrataciones públicas y de aprobación de proyectos públicos y privados, mediante la implementación de herramientas del Gobierno Digital.
3. Establecer un marco regulatorio para las APP, para garantizar mayor eficiencia en las inversiones públicas, procurando reducir el riesgo financiero del Estado.
4. Atender aproximadamente 3,000 kilómetros de la red vial nacional, tanto en proyectos nuevos como en mantenimiento y rehabilitación de proyectos existentes, incluyendo puentes.
5. Iniciar la ejecución del Proyecto de Drenajes Urbanos.
6. Diseñar e implementar secciones de calles completas en las más importantes arterias de las Áreas Metropolitanas de Panamá (Este y Oeste), para mejorar el transporte público masivo (carriles exclusivos), incentivar su uso y para mejorar la calidad de los usuarios.
7. Mejorar la interconexión entre los sectores productivos del país y la cadena logística.
8. Mejorar la conectividad de los polos de desarrollo turístico a nivel nacional.
9. Implementar un Sistema de Gestión de Infraestructura que permita la optimización de los recursos y la provisión oportuna de

la infraestructura. Esto incluye un inventario completo de la infraestructura nacional.

10. Evaluar opciones de Movilidad Marítima. Realizar estudios para mejorar la movilidad de residentes, turistas y carga, mediante el uso de ferris y otros tipos de transporte marítimo.
11. Incluir en todos los contratos de infraestructura pública la cláusula "Contratista visible", para que, desde el inicio de la obra hasta su entrega, el contratista mantenga debidamente informada a las comunidades beneficiadas.

Acciones prioritarias:

1. Lanzar el Plan "Manos a la Obra" de rehabilitación y mantenimiento de las infraestructuras públicas a nivel provincial y comarcal, privilegiando a empresas panameñas.
2. Crear el "Fondo de Mantenimiento Vial (FOMAVI)", que financiará los proyectos de rehabilitación y mantenimiento permanente de la red vial nacional, por provincia y comarcas, incentivando la participación de empresas nacionales. El programa de mantenimiento de infraestructura debe implementarse en el primer año de gobierno.
3. PRISMA: Plan de Reordenamiento Integral del distrito de San Miguelito y Alrededores. Inversión en Infraestructura Pública y Movilidad, incluyendo el Metrocable, construcción de Centros de Arte, Cultura y Deporte.
4. Proyecto de Drenajes Urbanos, enfocado a mejorar los drenajes pluviales metropolitanos y manejar las aguas de lluvia en zonas urbanas, especialmente en los puntos críticos inundables de la Ciudad de Panamá.
5. Red Vial de Panamá Oeste. Incluye una vía costanera hasta Puerto Caimito/La Chorrera y conexiones, la Autopista y la Carretera

- Panamericana.
6. Puentes para el Progreso. Construcción de 100 puentes modulares para conectar comunidades de difícil acceso.
  7. Construir el Puente de Coquirá en Chepo.
  8. Ejecutar el Plan "Camino Comarcales" para la construcción de carreteras, caminos, puentes y zarzos para el desarrollo de las Comarcas, como parte de los planes de desarrollo comarcal, propuestos por los propios pueblos originarios y validados por planificación.
  9. Calles Completas. Secciones nuevas de calles urbanas, con carriles exclusivos de Metrobús.
  10. Construir el Anillo Periférico (circunvalación) de David. (Ruta Norte)
  11. Construir las carreteras Arenas/Veraguas – Tonosí/Los Santos.
  12. Proyectos viales para resolver las intersecciones críticas, tales como: Vía Brasil – Vía España, La Cabima/Transístmica, Pocrí/Aguadulce, Hospital José Domingo De Obaldía, Sabanita, Hospital Nicolás A. Solano, entre otros.
  13. Construir las carreteras Quebrada López – Santa Rita – María Chiquita. La carretera para el desarrollo de la Costa Arriba de Colón.
  14. Programa "Asfaltando Tu Distrito". 55 proyectos a nivel nacional de rehabilitación de calles.
  15. Ampliar a cuatro carriles la Vía Transístmica entre Villa Grecia y el Puente de Don Bosco (Chilibre).
  16. Construir el acceso vehicular desde la Cinta Costera 3 hacia el Centro de Convenciones de Amador.

### Construcción

En 2018, los proyectos de construcción disminuyeron 49%, en comparación con 2017. Existe un desbalance entre la oferta y la demanda en inmuebles.

En los rangos de precio de B/.50,000.00 a B/.120,000.00, donde hay más demanda que oferta, se les dificulta a los compradores la obtención de financiamiento para la compra y algunos bancos han decidido no prestar en el segmento de intereses preferenciales.

De B/. 120,000.00 en adelante, en este momento la oferta supera la demanda, y además, las restricciones crediticias de los compradores son aún mayores.

Se requiere incentivar la inversión privada, el crédito y la compra de inmuebles.

En coordinación con los Municipios, revisaremos los procesos relacionados con la aprobación de planos, a fin de reducir la excesiva tramitología en los proyectos estatales y privados.

Privilegiaremos, en los pliegos de cargos, la participación de empresas de construcción panameñas.

### Energía

Las tarifas para las empresas de distribución, incluyendo su ingreso máximo permitido, están aprobadas hasta junio de 2022 y para ETESA, hasta julio de 2021.

En las condiciones actuales no hay margen para convocar un proceso de licitación. La demanda actual se suple en su totalidad, con posibilidades que haya sobre oferta.

90% de electrificación total, (94% urbana, 78% rural, 4% Comarca Ngäbe Bugle, 19% Comarca Kuna Yala, 35% Comarca Emberá).

No existe una coordinación entre las diferentes instituciones ligadas al sector energético.

La ASEP presenta fallas de fiscalización, sobre todo en calidad del servicio. ETESA no tiene una gestión eficiente (burocracia y política) y el Centro Nacional de Despacho (CND) es una dependencia de ETESA

Hay sólo un 1% de la demanda cubierta con generación distribuida renovable.

El costo promedio de la tarifa eléctrica es de B/0.18/kWh, determinado en gran parte por combustibles fósiles.

Tareas principales:

1. Expandir la cobertura rural y comarcal de electrificación.
2. Fortalecer la Secretaría de Energía, como ente rector de las políticas públicas, en materia de energía.
3. Contar con una coordinación y planificación efectiva, desde la Secretaría de Energía y una fiscalización eficaz, desde la ASEP.
4. Garantizar una gestión eficiente de ETESA en su rol de transporte en alta tensión.
5. Actualizar normas, mecanismos de financiación y capacitación técnica, para masificar paneles solares en techos de casas, residencias y oficinas públicas.
6. Realizar una campaña efectiva del uso racional y eficiente de la energía desde las escuelas, (energía, agua y ambiente).
7. Exigir el cumplimiento de las normas de calidad del servicio público de electricidad por parte de los operadores.
8. Fortalecer técnica, administrativa y presupuestariamente el CND.
9. Promover investigación en desarrollo e innovación (i+D+i) en energías renovables.
10. Fomentar la comercialización independiente como alternativa para la competencia efectiva que reduzca precios.

### **Medio Ambiente**

Panamá se encuentra en una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo y cuenta con una abundancia en recursos naturales como el agua, suelos, bosques y mares.

Sin embargo, nuestra biodiversidad se enfrenta a impactos negativos como consecuencia del desarrollo urbano, industrial y energético, cuando se realiza de manera no sostenible.

La deforestación, la contaminación y sobreexplotación de ríos y mares, la pérdida de ecosistemas tales como humedales, bosques tropicales, y arrecifes de coral disminuyen nuestra biodiversidad y desmejora la calidad de vida de la población.

Las comunidades campesinas y las poblaciones indígenas son las más afectados por la degradación ambiental. Por último, la degradación de ecosistemas hace a nuestro país más susceptible a los impactos del cambio climático. La tala de bosques y manglares libera carbono a la atmósfera y las ciudades pierden ecosistemas, que funcionan como barreras contra tormentas e inundaciones.

El aumento de la Huella Ecológica y la caída constante de la Biocapacidad no se han detenido, aún con los instrumentos para la gestión ambiental aprobados, como la creación de nuevas instituciones ambientales, normas jurídicas (Leyes, Decretos, Resoluciones, otras) de protección ambiental a nivel nacional, políticas y estrategias ambientales, entre otros. Se presentan algunas: en el año 1972, se adiciona un título de Régimen Ecológico en la Constitución Nacional; en 1986, se crea el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE); en 1992, se aprueba una ley que establece la obligación de la asignatura

de Educación Ambiental en todo el sistema educativo; en 1998, se promulga la Ley General del Ambiente y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad Marítima de Panamá (AMP); en el año 1999, se aprueba la primera estrategia nacional del ambiente; en el año 2005, se promulga la ley de delitos contra el ambiente y ordenamiento territorial; en 2006, se crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) y se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda; en 2008, se aprueba una segunda estrategia nacional del ambiente; y en 2009, se establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda. También hay que considerar el surgimiento en las últimas décadas, de varias ONG ambientales.

Según el informe de Planeta Vivo (WWF. 2014), a la fecha, ningún país ha logrado un alto nivel de desarrollo humano con una Huella ecológica globalmente sostenible; y el desarrollo humano elevado en los países de ingresos altos, se ha logrado a expensas de una huella ecológica grande. Panamá, tiene uno de los crecimientos económicos más altos de América Latina, y también tiene una huella ecológica (2.8) alta con relación a otros países latinoamericanos, e iguala la huella Latinoamérica (2.8) y la huella ecológica mundial (2.8), en el año 2012. En Panamá, se está haciendo lo que en su momento hicieron los países desarrollados, que llegaron a ese nivel, incrementando la huella ecológica y sacrificando su biocapacidad y la de otros países, desgastando la gran mayoría de los recursos naturales y contaminando el ambiente.

En 2018, un análisis de la Universidad de Yale colocó a Panamá en el puesto 56 de 180 países en gestión ambiental, superado por seis países latinoamericanos, incluyendo a Costa Rica. La posición que ocupa Panamá en este ranking

internacional demuestra la ineffectividad de la gestión ambiental estatal.

Las causas primarias de los problemas ambientales de Panamá son principalmente 6, generando efectos en cadena, a saber:

1. Baja educación ambiental y cultura para el desarrollo sostenible:  
Implica una limitada investigación y de propuestas didácticas, estrategias y recursos que sirvan para reorientar la práctica formal e informal de la educación ambiental hacia una educación para el desarrollo sostenible, lo cual implica la escasez de datos que permitan la intervención oportuna para propiciar un cambio de pensamiento y conducta de las personas, desde una educación ambiental.
2. Deficiente aplicación de la gestión ambiental: Debido a la falta de integración de los principios y lineamientos de la Política Ambiental Nacional con el desarrollo de instrumentos para una gestión ambiental enfocada en el desarrollo sostenible, generando deficientes estrategias y métodos que generan los efectos contrarios: desarrollo insostenible y baja calidad de vida.
3. Ausencia de una Planificación Estratégica Nacional hacia el Desarrollo Sostenible: Dada la ausencia de una institución que integre las planificaciones sectoriales y municipales hacia el desarrollo sostenible y la limitada contextualización de los instrumentos, se genera debilidad organizacional para una planificación eficaz, incluyente y sostenible y la formulación de programas poco congruentes.
4. Normas ambientales obsoletas, dispersas y poca cobertura de la justicia ambiental: La poca certeza del castigo ante las faltas ambientales cometidas genera aumento en el número de infractores ambientales, y debilita y desconoce la implementación de la

normativa ambiental.

5. Ausencia, incumplimiento y desactualización de planes de ordenamiento territorial:

Aproximadamente un 37% de los suelos del país están degradados<sup>30</sup> y la falta de planes de ordenamiento territorial y el incumplimiento de los existentes, empeoran la situación, ya que se desarrollan proyectos sobre suelos que su vocación o potencial de uso no es compatible. Otras de las causas del mal uso del suelo y de la deforestación son el crecimiento poblacional y distribución de la población; también las migraciones de pobladores de áreas sin cobertura boscosa hacia otras en búsqueda de nuevas tierras para establecer sistemas de producción. Así, una gobernanza territorial dispersa genera conflictos por el uso de los suelos y actividades económicas, y un manejo insostenible de los mismos.

6. Incumplimiento, desactualización e insuficientes Políticas Públicas ambientales: Las políticas ambientales aprobadas mediante Decretos Ejecutivos se listan de la siguiente manera:

- Por el cual se aprueba la política nacional forestal, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 37 de 2009.
- Por el cual se aprueba la política nacional de biodiversidad, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 122 de 2008.
- Por el cual se aprueba la política nacional de cambio climático, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 35 de 2007.
- Por el cual se aprueba la política nacional de descentralización de la gestión ambiental, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 82

de 2007.

- Por el cual se aprueba la política nacional de información ambiental, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 83 de 2007.
- Por el cual se aprueba la política nacional de recursos hídricos, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 480 de 2013.
- Por el cual se aprueba la política nacional de Gestión Integral de Residuos No Peligrosos y Peligrosos, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 34 de 2007.
- Por el cual se aprueba la política nacional de producción más limpia, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 36 de 2007.
- Por el cual se aprueba la política nacional de Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental, sus principios, objetivos y líneas de acción. Decreto Ejecutivo 33 de 2007.

Además, existen estas estrategias ambientales:

- Estrategia Nacional Forestal 2018-2050, Alianza por el millón de hectáreas. Está enfocada en contribuir a la mitigación a través de la reducción de la deforestación, reducción de la degradación forestal, la conservación de ecosistemas forestales, el manejo forestal sustentable y el aumento de las reservas de carbono forestal.
- Estrategia nacional de biodiversidad y plan de acción 2018-2050.

Sin embargo, el deficiente conocimiento de las políticas ambientales y la desarticulación existente entre ellas, limitan la aplicación congruente de los instrumentos de gestión

<sup>30</sup> Informe de Línea Base Neutralidad en la Degradación de las Tierras Versión 1, 2018, MiAMBIENTE, Programa de Establecimiento de Metas de Neutralidad de la Degradación de las Tierras.

ambiental y ejecución de los planes, programas y proyectos respectivos.

El Gobierno Nacional se enfocará en los principales problemas ambientales para encaminar al país hacia un desarrollo sostenible, que preserve nuestra riqueza natural para las presentes y futuras generaciones. Los problemas ambientales actuales ameritan una serie de tareas en distintos componentes del sector ambiental.

Tareas principales:

1. Poner orden y hacer cumplir las leyes existentes en el tema ambiental.
2. Proteger la biodiversidad y la herencia natural de Panamá, como prioridad en la agenda ambiental del país.
3. Incorporar la educación ambiental en los programas escolares.
4. Fomentar acciones para combatir el Cambio Climático, incluyendo el impulso entusiasta de energías limpias y la protección de los bosques naturales del país.
5. Consolidar una política internacional en torno a la conservación del ambiente y la biodiversidad, así como el combate al cambio climático a nivel global.
6. Iniciar la implementación de un sistema de reciclaje de desechos municipales e industrial a nivel nacional, con atención prioritaria a las ciudades de Panamá, Colón, San Miguelito, Santiago y David.
7. Impedir la tala ilegal que se da en provincias como en Darién y cuencas productoras de agua, trabajando estrechamente con las comunidades y las autoridades locales.
8. Impulsar un plan piloto de electrificación del transporte público (buses eléctricos, Línea 3 del metro).
9. Impulsar un programa educación ambiental para crear una cultura de reducción progresiva del uso de poliestireno (foam) y plásticos (botellas plásticas, carrizos, envases).
10. Dotar del presupuesto adecuado al Ministerio de Ambiente y la Autoridad de Recursos Acuáticos.
11. Fortalecer la capacidad técnica del recurso humano del MiAMBIENTE.
12. Promover la diversificación de la matriz energética, impulsando la energía renovable.
13. Elaboración y actualización de los planes de manejo de las áreas protegidas críticas del país (Humedal Bahía de Panamá, Parque Nacional Chagres, Coiba, entre otras).
14. Implementar un programa de restauración y protección nacional a los diez ecosistemas terrestres y marinos más amenazados del país, por medio de alianzas con comunidades, ONG's, sector privado y organismos internacionales.
15. Cumplir con el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2050.

#### **Turismo**

El turismo es un eje transversal de desarrollo y una herramienta efectiva para combatir la pobreza, mediante la creación de empleos de calidad. Por ello, este sector está llamado a ser un motor de desarrollo en todas las regiones del país y todos los sectores de la economía nacional, debido a su efecto multiplicador. El desarrollo del turismo tiene el potencial de beneficiar a los "5 Panamá" (el moderno, el de los barrios, clase media, rural agrícola y comarcal).

La industria turística aporta directamente el 5% del PIB y casi 15%, si tomamos en cuenta los impactos en todos los otros sectores de la economía, como hoteles, comercios y restaurantes. Además, el turismo y la aviación emplean más de 250,000 personas directa e indirectamente, según la IATA. Por ende, es vital definir políticas de corto y largo plazo que alineen a todos los sectores, aumenten la competitividad de los servicios turísticos

que ofrecemos y aseguren una adecuada coordinación de la inversión pública y privada, especialmente en infraestructura y productos turísticos.

La parálisis de la promoción turística internacional en los últimos 7 años y el atraso en inversiones claves como el Centro de Convenciones de Amador, han causado la pérdida de 25,000 empleos a nivel nacional, entre el 2016 y 2018. Panamá ocupa el puesto 47 de 140 en el Ranking 2019 de Competitividad Turística del Foro Económico Mundial (WEF), gracias a su riqueza natural, conectividad aérea y apertura internacional, pero estamos muy rezagados en aspectos básicos para la competitividad turística, tales como la capacitación de nuestro recurso humano y mercado laboral (109), salud e higiene (82) y seguridad (84).



Es necesario modernizar la ATP y que sea liderada por un equipo idóneo para aumentar su competitividad.

Las acciones serán dirigidas, entre otras cosas, a incrementar los turistas totales en 5% por año entre el 2019-2024; incrementar el número de días promedio de estadía y fortalecer la Ley del Fondo Mixto de Promoción Turística. Estas

acciones se enmarcan en los pilares del Plan de Turismo:

- Fortalecer la capacidad institucional de la Autoridad de Turismo de Panamá
- Invertir en la promoción turística del país
- Mejorar nuestros productos turísticos
- Infraestructura, mantenimiento y servicios básicos

Tareas principales:

1. Potencializar el desarrollo de los atractivos y productos turísticos a nivel nacional, mejorando el acceso, infraestructura y servicios básicos de los diferentes circuitos turísticos del país, en coordinación con los municipios.
2. Promover una Ley General de Turismo para reemplazar las 5 leyes existentes – algunas que datan de hace 40 años –, agregando conceptos como turismo médico y de salud, turismo residencial, turismo rural, actividades deportivas y culturales, gastronomía, cine, convenciones, pesca, golf, turismo ecológico, y turismo de aventura.
3. Actualizar el Plan Maestro de Turismo (elaborado en 2007 y cuya revisión aún está pendiente).
4. Reforzar la promoción turística a través de PROPANAMÁ y nuestra red de embajadas y consulados, destacando el turismo como uno de los principales productos de exportación de Panamá.
5. Lanzar “Descubre Panamá”, un programa de promoción permanente en Tocumen para aprovechar los 15 millones de pasajeros anuales que utilizan el aeropuerto.
6. Atraer más aerolíneas al país a través de una verdadera política de cielos abiertos, incluyendo chárteres y aerolíneas de bajo costo a aeropuertos secundarios.
7. Ejecutar en el primer trimestre de gobierno el Plan de Emergencia Turística, un plan de revitalización de la industria que ejecute

- acciones para generar demanda al país, y que dote con recursos adicionales en el 2019 a la promoción internacional turística.
8. Relanzar el seguro turístico y el stop-over para que los pasajeros en tránsito se queden unos días en Panamá.
  9. Poner en ejecución el Sistema de Calidad Turística.
  10. Fortalecer nuestros productos y atractivos turísticos, incluyendo el desarrollo de más circuitos turísticos, Monumentos Históricos, Amador y el Casco Antiguo, Fuerte San Lorenzo y Portobelo en Colón, El Porvenir y Puerto Obaldía en Guna Yala, y también la promoción de eventos y sitios nacionales como el Desfile de las Mil Polleras, El Tigro en el Parque Nacional Omar Torrijos y Cabello de Ángel en Breñón, Chiriquí, Volcán Barú, en conjunto con los municipios.
  11. Reforzar el producto ecoturístico y de aventura en áreas de amortiguamiento de parques nacionales y áreas protegidas.
  12. Redefinir ATLAPA para la atracción de congresos, convenciones y eventos, así como espacio de oferta cultural, turística y gastronomía y promover el desarrollo hotelero en los terrenos de propiedad del Estado en esa área y en Fuerte Amador.
  13. Expandir programas de inversiones turísticas, por ejemplo, Azuero, Tierras Altas Chiricanas, Boquete, Bocas del Toro y otros polos turísticos.
  14. Promover inversión privada de hoteles en polos turísticos del interior.
  15. Invertiremos en aeropuertos del interior, en paralelo con inversiones hoteleras, para generar nuevos puestos de empleo que se desarrollen en las áreas respectivas.
  16. En conjunto con los sectores del turismo definir la marca turística, como lo fueron en su momento "Panamá se queda en tí" y "My Name is Panamá". Además, es importante

alinear la marca país y la marca turística para asegurar una mayor efectividad de nuestra inversión en publicidad internacional.

#### Acciones prioritarias:

1. Establecer un Gabinete Turístico para alinear a todas las instituciones gubernamentales que impacten el desarrollo del turismo. Dicho gabinete coordinará entre otras, las estrategias, programas y proyectos de infraestructura turística.
2. Puesta en marcha del Fondo de Promoción Turística y ejecución de una estrategia y campaña de mercadeo a nivel internacional de carácter permanente (CNN International, United Nations World Tourism Organization, Paquetes con Aerolíneas, entre otros).
3. Programa "Emprendedor Turístico" para préstamos a emprendedores y PYMES, con énfasis en el desarrollo de productos turísticos a través del Banco de Oportunidades

#### Transporte

Uno de los grandes desafíos del crecimiento y de planificación del país es encontrar las soluciones para que el sistema de transporte sea más humano y de calidad.

Urge reducir significativamente el estrés causado por el tiempo que perdemos en el tráfico, reconociendo que tenemos que ir hacia una nueva cultura de movilidad. Debemos planificar en torno al crecimiento del metro, al ordenamiento de las líneas de autobuses y alimentadores.

Hoy en día, la institucionalidad de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) se encuentra muy debilitada y politizada para afrontar los retos que se están dando en los sectores del transporte público de pasajeros colectivo, selectivo, turismo, como de carga, con un recurso humano en su mayoría poco capacitado y sus responsabilidades,

tanto administrativas como operacionales, se requiere de una transformación integral de ésta.

Sobre el transporte en el área metropolitana, ante la carencia del liderazgo del ente regulador, otras instituciones han quedado planificando y desarrollando actividades propias, como el caso del MiBUS, el cual está desarrollando una planificación e integración con el METRO DE PANAMA. La ATTT debe brindar el soporte institucional necesario para la integración de las rutas alimentadoras y poder desarrollar un modelo de transporte exitoso en el área metropolitana, que incluye los sectores del este, centro de la ciudad y Panamá Oeste.

Es necesario diseñar y ejecutar políticas claras para el buen servicio del transporte en el interior de la República, teniendo presente que cada región tiene sus particularidades.

El transporte del sector turismo funciona bajo dos esquemas: a través del sistema de cupos regulados por la ATTT y servido por prestatarias, así como a través de empresas operadoras inscritas en la Autoridad del Turismo.

En materia de transporte de carga, hay que revisar integralmente los acuerdos firmados con Centroamérica para fortalecer tanto nuestras posiciones, como el mejoramiento de nuestras operaciones en el área, ya que nuestro país es un gran generador de carga hacia esta región.

Las cifras de muertes por hechos de tránsito que maneja la OMS evidencian que, en Panamá, hay una tasa de 10 muertes por cada 100 mil habitantes.

Los números reflejan que la población más vulnerable a los accidentes de tránsito es la económicamente activa, entre los 25 y 49 años.

Tareas principales:

1. Reestructuración institucional de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT).
2. Continuar con la construcción de la Línea 3, Albrook-Ciudad del Futuro.
3. Diseñar e implementar secciones de calles completas en las más importantes arterias de las Áreas Metropolitanas de Panamá (Este y Oeste), para mejorar el transporte público masivo (carriles exclusivos), incentivar su uso y para mejorar la calidad de los usuarios.
4. Promover nuevas terminales de transporte, ya sea por medio del Estado, municipios o la empresa privada, juntamente con los transportistas en algunos puntos principales de cabeceras de distritos, que no cuentan con estas facilidades.
5. Impulsar un plan de señalización a nivel nacional, para mejorar el tráfico vehicular y reducir los accidentes de tránsito.
6. Ordenar el sistema de transporte de carga, de modo que se minimice el impacto negativo del movimiento de carga en las áreas urbanas.
7. Incorporar las nuevas tecnologías al servicio de taxis, donde el empresario del transporte, el propietario del vehículo y usuario, puedan concretar un marco normativo positivo para todos.
8. Atender la necesidad de estacionamientos públicos en las principales ciudades del país.
9. Lanzar un Plan Nacional de Prevención de los Accidentes de Tránsito, que incluya la identificación de los puntos de las carreteras nacionales donde haya más accidentes para la señalización correspondiente.
10. Promover, por medio de la Fuerza de Tarea Conjunta, un plan de atenciones de emergencia y respuesta oportuna de accidentes de tránsito, para atender a las víctimas y disminuir las esperas en las carreteras.

Acción prioritaria:

1. Adelantar gestiones para la consecución de fondos para la construcción en el área metropolitana de la Línea 2A, que va desde el cruce de San Miguelito (Garita 180) al Parque Urracá/Paitilla, con recorrido por la Ricardo J. Alfaro y la avenida Manuel Espinosa Batista y Federico Boyd.

### **Plan que sienta las bases para la Reactivación Económica de Corto Plazo (PRECP)**

#### I. Resumen Ejecutivo

El PRECP surge como una respuesta a los problemas estructurales y de coyuntura heredados de administraciones anteriores en los últimos diez años, acentuados a partir del 2014. Existe urgencia en reactivar la economía debido a que las perspectivas de crecimiento y generación de nuevos empleos no son halagadoras. En el mejor de los casos se podría lograr un crecimiento alrededor del 3.0% en el 2019 en comparación con un promedio de alrededor de 6% por treinta años a partir de 1989, pero con aumentos en el número de desempleados e informales en años recientes.

Para el 2020 las perspectivas tampoco parecieran favorables a menos que se le dé la más alta prioridad a la implementación del PRECP en los próximos tres a seis meses. A la vez, las desigualdades del ingreso han disminuido poco en los últimos diez años en buena parte debido a la disparidad de ingresos laborales, la cual surge por diferencias en el nivel y calidad de la educación a la que se tuvo acceso. Por otro lado, existen fuertes expectativas que el Gobierno Nacional actuará en lograr lo que debió hacerse y no se hizo al iniciarse la desaceleración, aumentar el desempleo y acentuarse la informalidad.

El espejismo de una economía de abundancia promovido a través de megaproyectos y gastos excesivos, muchos de ellos no redituables, financiados a través de un modelo de endeudamientos crecientes, no sólo no funcionó, sino que llegó a su límite especificado en la LRSF. Dada dicha situación, al Estado no le queda otra opción que utilizar un modelo basado en el apoyo privado para dinamizar la economía. Ello incluye introducir fórmulas de APP, concesiones, venta de activos, otorgamiento de incentivos y control rígido del gasto público. No existen otras opciones para financiar crecimiento y reducir el desempleo, la pobreza y desigualdades de ingreso debido a la estrechez fiscal a la cual se encuentra sujeto el Gobierno Nacional.

El PEG propone crecimiento con generación de empleo. Sus resultados requerirán ímpetu en la toma de decisiones. Los aspectos que se enfatizan son esenciales para lograr un crecimiento más inclusivo con generación de empleo. Ello implica introducir rápidamente legislación que suscite inversión privada en la construcción, incentivos para movilizar inversión directa extranjera (IDE) y nacional, reducir masivamente los pasos y tiempos que toman los diez trámites identificados en el estudio "Ease of Doing Business" del Banco Mundial para atraer IDE y aumentar la productividad de la economía. Asimismo, ejecutar proyectos públicos rentables, algunos que no forman parte del actual presupuesto, como el viaducto a Amador, con efectos colaterales positivos.

Como parte de dicho programa será urgente instalar la ventanilla única en la exportación, reexportación y permisos de construcción y ocupación, simplificar trámites en estudios ambientales para promover inversiones redituables, finalizar negociaciones con Minera Panamá S.A. para fortalecer exportaciones,

extender los beneficios otorgados a Panamá Pacífico a la ZLC, Tocumen S.A. y otras áreas que el Ejecutivo determine para promover inversión privada más productiva y, por ende, empleos mejor remunerados.

También se requiere intensificar programas de adiestramiento, agilizar proyectos en ejecución incluidos en los presupuestos del 2019 y 2020, especialmente aquellos financiados por organismos multilaterales de crédito, aprobar legislación que impulse aumentos en productividad, reducir el tiempo de refrendos por la Contraloría General de la República (CGR) para asegurar que no se produzcan retrasos en la reactivación, fomentar APP aprovechando el asesoramiento de organismos internacionales con experiencia en ellas y acelerar cambios de prioridad beneficiando sectores que fomenten la inclusión y reduzcan desigualdades, tales como educación y salud, utilizando mecanismos de seguimiento de resultados. Igualmente urge que el Gobierno Nacional promueva confianza en la reactivación. A menos que dichas acciones se tomen rápidamente, la actividad económica continuará debilitándose a la vez que el desempleo se acrecentará afectando las expectativas positivas generadas por la llegada al poder de la Administración Cortizo.

A raíz de ello, el PRECP se encuentra enfocado principalmente en tres áreas que contribuirían en lograr un crecimiento sostenible e inclusivo: (i) fortalecimiento de las finanzas públicas incrementando el ahorro público, acelerando inversiones públicas productivas, mejorando la selección de proyectos y optimizando la eficiencia de empresas públicas y entidades descentralizadas; (ii) aumento de la inversión total (IDE, privada y pública) que logre aumentos de productividad, conscientes de restricciones fiscales que limitan el endeudamiento público.

Por lo tanto, será indispensable promover inversión privada nacional e IDE, además de acelerar las políticas públicas con impactos secundarios importantes; y (iii) mejoramiento de incentivos y promoción de exportaciones. Adicionalmente, se recomiendan políticas para reactivar la construcción en áreas en donde no existe sobreoferta y en el turismo con fuerte participación del sector privado, las cuales contribuirían a aumentar la productividad y el empleo. Sus resultados sentarán las bases para alcanzar un crecimiento inclusivo con reducción de desempleo y desigualdad de ingresos a mediano plazo beneficiando a grupos marginados de la sociedad, jóvenes que buscan trabajo pero que no cuentan con las competencias que demanda el mercado y otros afectados por la desaceleración.

En dichos procesos será crítico reducir drásticamente la tramitología que asfixia no sólo a inversionistas sino al consumidor en sus relaciones con el Estado. Ello incluye los trámites en el estudio "Doing Business Survey" para que Panamá mejore su jerarquización en 190 países para atraer inversión privada que aumente productividad y genere nuevos empleos, y los 3,700 trámites adicionales identificados por la Autoridad de la Innovación Gubernamental (AIG). Relacionadas con estos últimos, existen innumerables solicitudes de concesiones, licencias y permisos de futuras inversiones tramitadas por distintas dependencias estatales. En cada una se deberían crear grupos de trabajo que las aceleren para inducir inversión privada nueva. Ello debería aplicarse en especial a la aprobación de estudios de impacto ambiental vinculados a futuras inversiones. En ese sentido, la AIG está trabajando en la eliminación y simplificación de más de 400 trámites gubernamentales.

Si se procediera rápidamente e implementaran las políticas propuestas, la economía estaría mejor situada para retornar a un patrón de crecimiento más alto, de 5.5% anual promedio durante el período que finaliza en el 2024, con el inicio de una expansión vigorosa a principios del 2021. Ello contribuiría en adecuar las competencias de la mano de obra para satisfacer las necesidades del mercado laboral. Por lo tanto, el crecimiento resultante sería diferente al pasado. La diferencia consistiría en que sería inclusivo, sostenible y generador de empleo.

Para lograrlo se requerirán cambios fundamentales en las prioridades y políticas del gasto público. Se requerirá enfatizar aumentos de productividad, especialmente un mejoramiento significativo de la calidad y cobertura del sistema educativo y la provisión de salud de calidad a todos, además de enfatizar el adiestramiento de mano de obra y formación profesional. Para ello será necesario que los proyectos de inversión pública incrementen la productividad total de la economía en vez de solamente aumentar la relación inversión/PIB. Además, se requerirá introducir la evaluación de proyectos públicos para jerarquizarlos y desconcentrar la inversión pública en la provincia de Panamá, misma que cuenta con los más altos ingresos en el país; aparte de mejorar la coordinación intrainstitucional de proyectos en ejecución y por iniciar.

Le tocará al MEF traducir las propuestas incluidas en el PRECP en tareas específicas con metas, plazos y entidades responsables de su instrumentación. En dicho proceso de reestructuración económica deberán jerarquizarse apropiadamente dos factores para maximizar su contribución potencial e importancia relativa. El primero tiene que ver con las oportunidades que brinda un adecuado aprovechamiento de la economía de servicios, especialmente el desarrollo de las riberas del

Canal, y el planeamiento, estudios e iniciativas que permitan cristalizar dicho objetivo. El segundo tiene que ver con el cambio climático y el peligro que éste constituye para el bienestar de todos los panameños, especialmente la desprotección e inadecuada aplicación de regulaciones ecológicas en la cuenca del Canal y la Región del Darién, así como los gases tóxicos CO<sub>2</sub> generados por plantas generadoras de electricidad a base de carbón y combustibles derivados del petróleo.

En apoyo de este programa de ajuste estructural para hacerle frente a los problemas de crecimiento, desempleo, informalidad y desigualdad de ingresos, la Administración Cortizo solicitara el apoyo financiero del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

## II. Políticas Públicas de Prioridad Inmediata

Las políticas públicas de prioridad inmediata con impacto en el corto plazo se detallan a continuación. Su objetivo es aprovechar al máximo las oportunidades que surgen de la economía global utilizando una mano de obra que podría estar mejor educada, capacitada y sana, para que juntas reactiven el crecimiento y reduzcan el desempleo.

### A. Mejorar la Eficiencia del Sector Público

Hacerles frente a los desafíos en mejorar las ventajas comparativas de Panamá y fomentar inversión doméstica e IDE requerirá un esfuerzo intensivo en aumentar la productividad. Ello requerirá ingentes esfuerzos para simplificar y disminuir los tiempos de los 3,700 trámites en las relaciones del Estado (incluyendo a los municipios) con la actividad privada e individuos. Pero también requerirá mejorar la calidad de la mano de obra a través de educación y formación profesional, así como la productividad del capital

físico en proyectos que se ejecutarían como el de la Línea 3 del Metro, el cual generaría grandes ahorros en tiempo de viaje que permitiría aumentar la productividad de la mano de obra. Los temas de educación, formación profesional y el Metro se discutirán más abajo en el documento.

La labor de reducir la tramitología se convierte en crítica debido a que los trámites excesivos aumentan el costo de efectuar transacciones, desincentivan la inversión, asfixian el crecimiento de las empresas, castigan más a los menos pudientes y promueven la corrupción en los sectores público y privado. Todos los requisitos relacionados a trámites con el Estado deberían ser accesibles por correo o internet. Sería prioritario revisarlos ya que muchas veces éstos se han convertido en obsoletos o innecesarios. Ligado a ello se requiere capacitar a los funcionarios públicos que atienden o son responsables de su implementación.

A la vez, existen problemas en la toma de decisiones que involucran varias instituciones que no se ponen de acuerdo retrasando procesos (por ejemplo, hacer efectivo un préstamo al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, INADEH, para fortalecer el adiestramiento de la mano de obra tomó alrededor de seis meses después de firmado), lo cual requiere decisiones rápidas. Para contribuir a resolver estos problemas, aparte de reducir drásticamente los pasos y tiempos requeridos, se debería implementar un programa para que funcionarios públicos que trabajan con trámites sugieran como mejorar su gestión. Además, debería crearse la ventanilla única en instituciones en donde no existen con el apoyo técnico de la Agencia Panamá Pacífico para acelerar procesos. Asimismo, para reducir la tramitología

debería formalizarse una asistencia técnica con el Banco Mundial (quien prepara anualmente la publicación "Doing Business Survey", en donde se identifican trámites y tiempos en diez áreas claves en efectuar negocios), al igual que con el gobierno de Singapur.

Los trámites más urgentes que requieren de simplificación inmediata en Panamá lo constituyen aquellos que tienen que ver con empezar una empresa, pagar impuestos, obtener permisos de construcción, hacer cumplir contratos, resolver insolvencias, recibir electricidad, registrar una propiedad, obtener crédito, proteger a inversionistas minoritarios y comerciar entre fronteras (asociados a los trámites incluidos en el estudio Ease of Doing Business).

Sería urgente reducir la calificación de Panamá de la posición 86 de 190 países en el 2020 (en el 2019 Panamá ocupaba la posición 79) a la posición 2, la cual ocupa Singapur, país que de una base muy baja, pobre y analfabeta ha alcanzado niveles de ingreso y educación de un país altamente desarrollado. La reducción en trámites contribuyó enormemente a sus aumentos de productividad. A los permisos a simplificarse en Panamá mencionados anteriormente habría que añadirles aquellos para exportar y reexportar, ocupar bienes inmobiliarios y los requeridos en estudios ambientales, al igual que en otros indicadores globales en los cuales Panamá se encuentra incluida.

## B. Disminuir Pobreza

Un tema prioritario en las políticas de reactivación requiere incorporar grupos por debajo de las líneas de pobreza – los sectores más débiles de la sociedad – a actividades productivas que les permitan salir de esa condición, desarrollando un modelo de gestión pública más cerca de las

comunidades rurales. Su propósito sería el de identificar problemas relevantes, procesarlos y resolverlos, medidos por resultados que los saquen de la pobreza en forma permanente. Su intención es la de reducir la brecha entre lo que se tiene (punto de partida) y lo que se ambiciona lograr (metas 2024) a través de un sistema de gestión enfocado en resultados y una eficiente administración presupuestaria. Ésta debería estar encaminada hacia resultados medibles periódicamente a través del trabajo conjunto y ejecución de proyectos en el mejor interés de todos los panameños y de sus comunidades. Dichos elementos coinciden con los enunciados de la Estrategia Colmena que promueve el Gabinete Social de la actual administración gubernamental. A la vez conviene revisar la experiencia de subsidios focalizados durante el período 2004 – 2009.

### C. Estimular el Empleo

Expandir la inversión privada demandará mano de obra mejor calificada, infraestructura y recursos financieros. Ésa es la prioridad más importante que tiene el Gobierno Nacional por delante en el corto plazo. Ello requerirá transferirle al sector privado responsabilidades actualmente en el ámbito gubernamental a través de APP y concesiones. Esto liberaría recursos para hacerle frente a las necesidades del gasto social ya que una deuda pública demasiado alta limita el manejo fiscal como herramienta contracíclica. En la educación pública se debería alcanzar niveles de calidad de la privada aumentando horas y días de clases y mejorando la calidad de los docentes, al igual que la infraestructura que se les brinda a los estudiantes.

Expandir la inversión privada demandará mano de obra mejor calificada, infraestructura y recursos financieros. Ésa es la prioridad más importante que tiene el Gobierno Nacional por delante

en el corto plazo. Ello requerirá transferirle al sector privado responsabilidades actualmente en el ámbito gubernamental a través de APP y concesiones. Esto liberaría recursos para hacerle frente a las necesidades del gasto social ya que una deuda pública demasiado alta limita el manejo fiscal como herramienta contracíclica. En la educación pública se debería alcanzar niveles de calidad de la privada aumentando horas y días de clases y mejorando la calidad de los docentes, al igual que la infraestructura que se les brinda a los estudiantes.

Para aumentar la empleomanía será necesario contar con un sistema de indicadores para conocer la oferta académica en todo el país, incluyendo información relevante sobre cuantos ingenieros, contadores y otros profesionales existen y su estado de empleo.

En el sector laboral, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) desarrolla diferentes programas aprobados por el Consejo de Gabinete que requieren jerarquizarse y enfatizar por su importancia en hacerle frente al desempleo. El Programa "Aprender Haciendo" debe ser enfatizado y promovido. Consiste en pasantías laborales en un entorno empresarial, supervisados y guiados por especialistas en empleabilidad, preparándolos para la inserción en el mercado laboral. Brinda mano de obra con capacidades socioemocionales que contribuye a la productividad de la empresa.

Otros programas de apoyo a la inserción laboral son el PAIL que consiste en becas para la adaptación ocupacional, brindándole oportunidades a la población desempleada de adquirir habilidades y destrezas laborales; el mejoramiento de la empleabilidad de las personas con discapacidad y el Programa de Orientación Vocacional y Empleo (POVE). Éste

busca orientar a los jóvenes para que logren identificar intereses, recursos personales, expectativas respecto al futuro profesional y facilitar la transición de la educación al mercado laboral.

Por ley, el INADEH es la entidad del Estado rectora de la formación técnica y profesional del recurso humano. Es allí en donde se certifican los técnicos en Panamá principalmente. Los servicios de capacitación son totalmente gratuitos. Aquellos que acuden a capacitarse son en su gran mayoría personas de bajos recursos. Actualmente existen 23 centros de capacitación en todo el país al tratar de tener una cobertura amplia para que la mayoría de las jóvenes y adultos tengan acceso a los recursos ofrecidos. Su presupuesto proviene del seguro educativo que comparte con el Instituto de Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) y MITRADEL.

Dada la limitación de recursos se han estado efectuando alianzas con el sector empresarial. Este muchas veces brinda las instalaciones (caso de Minera Panamá S.A.). Las empresas hacen un menú de lo que requieren para el personal que se capacita. Entre otras empresas a quienes se le adiestra personal se encuentran Copa, Cemex, ENSA. Con un préstamo de CAF se construirán dos edificios para reemplazar a dos que se encuentran en peligro de un colapso físico con equipamiento de la mejor tecnología. También se mejorarán los centros del interior del país como Colón, Chiriquí y Chorrera en primera instancia. Muchos de los capacitados obtienen empleos en empresas en donde se suscribieron convenios. Éste es un programa que debería enfatizarse y promoverse prioritariamente en la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, el problema del creciente

desempleo es serio. Existe una brecha entre la capacidad de graduados de secundaria y lo que requiere el mercado, que no logra absorber este recurso humano por su baja calificación. Ésta podría elevarse mediante un programa que ya es utilizado en la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) para elevar las competencias en matemáticas, utilizando tutores en línea con aplicación de inteligencia artificial cuyo funcionamiento es excelente en áreas específicas de estudio.

Muchos de los salarios deprimidos existentes se deben a que las empresas no están dispuestas a pagar más por empleados poco calificados. Sin embargo, contratan mano de obra extranjera más calificada. La política que se requiere consistiría en desarrollar programas de capacitación en el INADEH y el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) como herramientas para incluir a las personas en el mercado laboral y aumentar su productividad. Si bien no se incentiva la demanda por personal especializado, al mejorar la capacidad de la fuerza laboral técnica, ésta sería prioridad al momento de ser contratada por las empresas, incluso por encima de un ingeniero con menor calificación.

Las universidades deberían ser convertidas en universidades de categoría mundial. Ello se logró en Singapur en donde el país cuenta con dos de cien de las más prestigiosas universidades a nivel mundial. Hay que ofrecerles recursos a las universidades contra resultados. Ello podría tomar de 10 a 20 años. El sistema educativo requiere una inyección de tecnología. Existen precedentes en el que la política de promoción de tecnología empezaría a tener impacto a los cinco años.

Otro programa de impacto inmediato consistiría

en el perfeccionamiento docente en Panamá. Los instructores actuales requieren mayor capacitación para fortalecer su metodología de enseñanza. Ello les permitiría incentivar el raciocinio y capacidad de análisis de los alumnos. El programa "Hagamos Ciencia" el cual enseña "cómo hacer para que los alumnos piensen" fue aplicado cubriendo varios colegios nacionales y luego evaluado por especialistas de la Universidad de Stanford. Se tomaron como referencia, estudiantes en igualdad de condiciones, unos dentro del programa y otros fuera de él, encontrándose diferencias significativas entre ambos grupos de análisis.

El MEDUCA ejecuta un préstamo del BID por B/.100.0 millones, de cuyo monto se podrían invertir B/.40 millones en fortalecer varios de los programas propuestos. Ello requiere de decisiones rápidas. A dichas políticas se les debería dar la más alta prioridad.

#### **D. Mejorar la Institucionalidad**

Aparte de dichos temas institucionales, es imprescindible mejorar la institucionalidad en producir información estadística. Hoy en día Panamá es probablemente el único país en la América Latina en donde la institución responsable de las estadísticas, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), no es totalmente independiente.

#### **E. Reestablecer el Manejo Fiscal**

Panamá es el país latinoamericano en donde se paga menos impuestos proporcionalmente pero donde hay más impuestos, lo cual complica su tramitación. Ello hace prioritario fortalecer su administración y reducir el gasto corriente. Esto se obtendría estableciendo una amnistía tributaria debido a la falta de pago de impuestos, mejorando la administración tributaria, simplificando trámites para pagar, utilizando

tecnología para minimizar la discrecionalidad. También se requiere, capacitar al personal, aparte de automatizar comunicaciones de la Dirección General de Ingresos (DGI) con los contribuyentes, mejorar la integración de información, al igual que actualizar la legislación en el Código Fiscal. Asimismo, la estimación de ingresos a recaudarse debería estar basada en supuestos realistas del crecimiento de la economía.

A la vez se requerirá imponer el tratamiento tributario (pago de los impuestos sobre la renta, importación, inmuebles y municipales) y de distribución de utilidades que opera en la empresa privada a empresas y entidades públicas no sólo para fortalecer recaudaciones sino para imponer criterios de cumplimiento de objetivos. La LRSF debería enmendarse para: (i) enfatizar el ahorro público logrando un balance primario positivo por lo menos igual al pago de intereses antes de terminar el período de la administración en curso; (ii) reducir el piso de proyectos sujetos a análisis de rentabilidad a B/.10.0 millones, incluyendo municipios, y derogar los decretos que eliminaron dichos requerimientos; (iii) establecer en el MEF un departamento que evalúe en forma independiente y le dé seguimiento a estudios de costo beneficio preparados por agencias ejecutoras, al igual que de concesiones y APP; (iv) establecer en la CGR un departamento que lleve a cabo audits económicos ex-post. Éstos deberían incluir evaluaciones de la rentabilidad de proyectos de inversión ejecutados, estudios de impacto ambiental aprobados y los beneficiarios de los proyectos y de las áreas beneficiadas; (v) asegurar una política de distribución regional de la inversión pública cónsona con mejorar las condiciones de pobreza y el desarrollo del resto del país; (vi) asegurar que las asignaciones presupuestarias a los pobres estén vinculadas a necesidades identificadas en las encuestas de pobreza y condicionadas a

objetivos cuantificables; (vii) definir una política de subsidios que focalice los beneficios en mejorar la capacidad productiva de los pobres e incrementar su nivel educacional; (viii) reenfocar las prioridades del gasto público para vigorizar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo a todos sus niveles a la vez de fortalecer la formación profesional; y (ix) evaluar los programas de subsidios para determinar si alcanzaron sus objetivos. Por ejemplo, al iniciarse el Programa de la Red de Oportunidades a las beneficiarias, mujeres que eran madres solamente, se les otorgaba un comprobante que utilizaban para comprar alimentos. Éstas tenían que demostrar que tuvieron una revisión médica y llevar el récord de asistencia del hijo a la escuela y vacunación. Dichos criterios deberían reestablecerse.

#### **F. Hacer más Eficientes las Empresas Públicas**

En Panamá es fácil sugerir “que es lo que se requiere para que algo funcione”. Lo difícil es “cómo hacerlo”. Como ejemplo se debería tomar el funcionamiento de una empresa como la ACP, ya que ésta funciona eficientemente, presta un buen servicio y establece tarifas según lo determina el mercado, en donde el Gobierno Nacional representa la figura de los accionistas en la empresa. No sólo funciona la ACP legalmente, pues hay un título constitucional que le ofrece cierta autonomía, sino que además Panamá recibió el Canal como una empresa en funcionamiento, la cual ha sabido mantener con el tiempo. Ese es el punto más importante en este tema debido a que las leyes suelen cambiar eventualmente. Sin embargo, Panamá no lo ha hecho en el caso de la ACP debido a que la sociedad panameña reconoce como un todo el buen funcionamiento del Canal.

Para mejorar la eficiencia en empresas públicas se requiere una ley que establezca que las

Juntas Directivas nombren a los administradores de las instituciones por un período de tiempo que no sea fijo. El administrador de la empresa debería presentar sus metas a cumplir y planes que contempla para alcanzarlas. Cada año se evaluarían los avances y resultados identificando factores que hayan incidido en la no consecución de tiempos y metas.

Los miembros de la Junta Directiva de una empresa pública deberían velar por el buen funcionamiento de ella y no por los intereses de los gremios a los cuales pertenecen (por lo cual no deberían ser postulados por gremios). De haber reformas por implementar, éstas deberían ser un tema crucial para la empresa, es decir su Junta Directiva, pero además debería existir un ente regulador fuerte que vele por la calidad del servicio. En relación con ello, muchas veces se da el caso de que ante un aumento de tarifas el regulador ha tenido que solicitar la inclusión de objetivos políticos por encima de los empresariales.

Las empresas públicas, bancos estatales y ZLC deberían pagar todos los impuestos que pagan las empresas y bancos privados, los cuales alcanzan más que los que pagan los del sector público, y declararles dividendos al Estado sujetas a las reservas que se deben hacer como en el caso de la ACP. Por otro lado, la principal herramienta del gobierno es el presupuesto general del Estado, el cual impide que las empresas públicas funcionen como empresas en ocasiones al intervenir el Estado en muchas de sus decisiones. Factores como cambios de gobierno u orientación política igualmente sobrepasan los objetivos de la empresa.

La CGR no debería ser un coadministrador en la materia de empresas públicas, bancos estatales y ZLC, ya que la administración privada no tiene

que solicitar permiso al "auditor" para comprar un bien, sino que la decisión es evaluada luego de la compra en si se cumplió con el objetivo de la empresa que motivó dicha compra. Siendo así, en la administración pública el rol del auditor anteriormente definido en la empresa privada le correspondería a la CGR.

En relación con la fijación de tarifas reguladas por el ente regulador, la Asamblea Nacional elaboró una ley que establece que las plantas generadoras pequeñas (menos de 10 mv) no paguen por la transmisión de la electricidad. Ello implica que este costo sea asumido por los clientes finales. Sin embargo, el beneficio sólo ha sido recibido por la empresa pequeña. De este modo se está incentivando la creación de tres empresas pequeñas en vez de una grande (de 30 mv) que sería más eficiente en generar electricidad a menor costo.

Con relación al IDAAN, se debería considerar si los clientes se encuentran satisfechos con el servicio que la institución brinda. El primer supuesto es que no existen altos niveles de satisfacción por el servicio en la población a excepción de áreas como el Casco Antiguo. Ello se debe a que se encuentran conectadas a la planta de Miraflores, la cual mantiene reservas de aguas potabilizadas y diferentes tipos de filtros para manejar la turbiedad del agua. El IDAAN no cuenta con esta iniciativa porque no tiene los recursos para ello. Esto a su vez obedece a que no logra cobrar la producción de agua que brinda, aunado a las presiones de no cortar el servicio en caso de no pago de las poblaciones más pobres. De este modo no se puede funcionar como empresa.

### G. Usufructuar el Comercio Exterior

Panamá tiene obligatoriamente que ser un país exportador de servicios. Panamá es un país pequeño que cuenta con alrededor de 4 millones

de habitantes. Como mercado propio esa cifra es ínfima. Sus exportaciones suman alrededor de \$13.6 miles de millones, constituidas principalmente por servicios (90% del total de exportaciones). Ellos incluyen turismo, Canal de Panamá, ZLC, puertos de contenedores, centro bancario, y registros de sociedades anónimas, entre otras exportaciones. Panamá se destaca con cuatro tipos de conectividad: marítima, aérea, de telecomunicaciones y de banca y finanzas, todas constituyen la base de la economía moderna. En la marítima se reúnen el Canal, los puertos y la ZLC, venta de combustible y mercancías a barcos en tránsito, todos los cuales representan el 25% del PIB. A eso se le agrega lo que generan los aeropuertos (5% del PIB), la banca (7% del PIB), más el turismo (de 5 a 6% del PIB). Juntos representan alrededor del 45% del PIB.

La única materia prima que Panamá exporta es cobre, del cual se han exportado 260,000 toneladas en 7 barcos inicialmente. No obstante, existen problemas en estimar su participación en el PIB por lo cual se requiere asistencia técnica externa para elaborar las cuentas nacionales. Por otro lado, la inversión se cortó en el 2019, la cual eventualmente será reemplazada por valor agregado de la exportación. Sin embargo, lo que se utiliza para estimar el PIB son estados financieros de la empresa que incluyen el valor exportado y no el valor agregado. No obstante, éste se podría calcular si existiera información detallada de sus componentes. Dada la importancia de esa actividad en promover a Panamá como destino para IDE, sería prioritario llegar a un acuerdo con la empresa minera (incluyendo la información de valor agregado).

Agregadas a esas prioridades, será importante reorientar los servicios, mejorar la imagen del país y jerarquizar un uso más eficiente de los recursos. Ello requerirá fomentar las reexportaciones

provenientes de la ZLC, Panamá Pacífico, Tocumen S. A. y AES, así como exportaciones de Minera Panamá S.A., producción agropecuaria y transformación manufacturera, por lo cual sería absolutamente necesario utilizar, con la debida capacitación, a los miembros del cuerpo diplomático en el exterior para promoverlas. A ellos les tocaría promocionar los aspectos positivos con que cuenta el país y reglamentaciones que lo confirman como por ejemplo tributación, establecimiento de sociedades anónimas, incentivos y cuentas bancarias.

Asimismo, se ha creado una oficina dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores para dar seguimiento a los rankings internacionales como el Ease of Doing Business, el Índice Global de Competitividad y otros indicadores globales con el objeto de generar políticas públicas que contribuyan a la mejora de los índices. Por otro lado, con la creación de la Agencia para la Atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones (PROPANAMA) se fomentará un crecimiento inclusivo. Los programas que se desarrollan en la Agencia están dirigidos a las cooperativas, asociaciones y pequeños productores para que puedan exportar sus productos y con ello fortalecer la economía rural. Igualmente, en el Ministerio de Comercio e Industrias, la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), la cual funciona como mecanismo efectivo de apoyo para la importación, propone transformarla en mecanismo efectivo de apoyo para la exportación. Otra actividad que podría promoverse con el sector privado sería la industria de filmaciones extranjeras, la cual podría ser competitiva en relación con países como Colombia y la República Dominicana, por lo cual es necesario mejorar la ley existente para promover esa actividad.

### **Modernizar la Administración de Aduanas**

La Autoridad de Aduanas requiere de una reestructuración, ya que cumplir con los procesos toma tiempos excesivos, aparte del riesgo y peligro de que se transporten cargas ilegales, no declaradas o prohibidas. Ello requerirá automatizar procesos y reducir la discrecionalidad y contacto entre funcionarios públicos y privados para disminuir tiempos de procesamiento y erradicar la corrupción, utilizando mecanismos de rayos X y otros equipos electrónicos que detectan ese tipo de cargas. En relación con ello, convendría solicitar una asistencia técnica al gobierno de Singapur para reducir el tiempo de nacionalizar un contenedor a alrededor de veinte minutos, tiempo que dura en ese país en relación con dos a tres días en Panamá.

### **H. Ejecutar las Inversiones Públicas**

El programa de inversiones públicas debería ejecutar rápidamente lo que quedó dentro del presupuesto nacional, lo que quedó fuera (viaducto a Fuerte Amador) y lo que se considera prioritario. Se deben incluir inversiones en marcha que no han sido pospuestas como una serie de carreteras (Arraiján, Chorrera-San Carlos y varias en el interior), la terminación del terminal paralelo en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, del Centro de Convenciones de Amador y del Programa de Saneamiento de la Bahía. Incluso, si existieran los recursos, reiniciar lo correspondiente al Centro Hospitalario con más de \$400 millones ya invertido, pero que se encuentra paralizado. Antes de hacerlo se debería efectuar una programación de los gastos de operación de dichas facilidades e identificar de donde provendrían los fondos para operarlas. La Línea 3 del Metro debería iniciarse por cuatro razones: (i) será 100% financiada por Japón, (ii) generará aproximadamente 10,000 empleos directos e indirectos necesarios, (iii) generará aumentos de productividad en la mano de obra

que lo utilizaría al reducir significativamente el tiempo dedicado a viajar y si se inicia lo más pronto posible, y (iv) se terminaría durante el período del Presidente Cortizo. Luego debería incluirse el proyecto de Ro – Ro, una propuesta e inversión directa de la ACP que no entraría en una concesión. Sería un contrato básico con las tres navieras Ro – Ro. Igualmente debería culminarse la construcción de los mercados de Chitré y de La Chorrera y de la “nave de procesamiento” en MERCA Panamá. El PRECP incluye un programa de inversiones públicas con un monto de B/. 3,716.1 millones para el año 2020,

En el tema de infraestructura cobra mayor importancia preservar y mantener el capital físico sobre el cual se han invertido recursos y evitar una nueva infraestructura para rehabilitar y reconstruir la existente. Desde el punto de vista de rentabilidad financiera, dichas inversiones tendrían una rentabilidad más alta que nuevas inversiones requeridas para solucionar problemas en las existentes. Dicho mantenimiento contribuiría a generar mayor empleo que reconstruir y construir nueva infraestructura, la cual requiere mayor intensidad en el uso de maquinaria y equipo

#### **Optimizar la Contribución de la Autoridad del Canal de Panamá**

A esas iniciativas habría que agregarle intensificar el uso de la plataforma logística con proyectos identificados por la ACP en el sector Pacífico para ser desarrollados como parte de su modelo de negocios, además de estudiar nuevamente la factibilidad del puerto de contenedores en aguas profundas identificado en el estudio de Robert Nathan Associates del 2012. La intención de ello sería evaluar si pudiera ser viable atraer de vuelta las navieras que trasladaron sus negocios a los puertos de Buenaventura y Limón debido a que la Asamblea Nacional anterior no aprobó la

concesión de la ACP en Corozal. Este es un tema que convendría que la actual Asamblea Nacional considere para mejorar la capacidad competitiva del país en relación con puertos en otros países que son competidores de Panamá en el negocio portuario.

Las inversiones de la ACP, si se hubieran efectuado cuando se trataron de promover, hubieran promovido el desarrollo de una zona logística en 1,200 hectáreas en un puerto de aguas profundas que podía haber incluido un puerto de contenedores, un puerto de gas líquido natural (LNG) y otro de carga rodante (centro de redistribución de vehículos, maquinaria y equipo) y un Hub (centro de operaciones) Logístico Global. Añadido a aquellos que compiten con Panamá existe otro puerto más cercano en construcción en el Golfo de Urabá. Mientras tanto la ACP ha reducido el número de proyectos que se encuentra considerando ejecutar.

La capacidad de la ACP para incrementar sus ingresos tiene límites por razón del mercado que atiende y de la competencia actual y futura. La demanda por el uso del Canal depende del desempeño del comercio mundial, sobre el cual no se tiene ninguna capacidad en influir. Además, el Canal de Suez es un competidor importante por la flexibilidad que tiene para acomodar sus peajes y el posible desvío de carga de Asia a Europa en barcos mayores que los neopanamax. La ruta transcontinental en Estados Unidos es una alternativa viable para importaciones de alto valor y entrega urgente y para la exportación de granos, entre otros. Entre los riesgos se encuentran una eventual apertura de la Ruta del Ártico una vez el deshielo lo permita, aumentos en el tamaño de los barcos, nuevos métodos de transporte y desaceleración de la economía China.

El objetivo del Canal debería ser que cada vez sea más rentable para incrementar su aporte al Estado. Por ello habría que asegurar que haya suficiente agua para el consumo humano y el funcionamiento del Canal. En lo económico se debería asegurar que el Canal y sus riberas se conviertan en un foco de atracción de actividades conexas que generen más tránsitos, empleos e ingresos.

Estas actividades deberían incluir un mayor nivel de trasbordos, procesamiento industrial para la reexportación, redistribución internacional de bienes en gran volumen, puertos especializados de gas, otros combustibles, granos, vehículos y equipo pesado, o sea, un gran centro logístico que se requiere establecer prontamente. Desarrollar estos proyectos requerirá inversión de parte de la ACP, lo cual podría oponerse a la maximización de dividendos al Gobierno Nacional. Por lo tanto se requiere definir una estrategia eficaz que pueda reconciliar el desarrollo del potencial existente para el beneficio del país con las necesidades fiscales inmediatas.

Es apremiante asegurar la disponibilidad de agua para el paso de buques por el Canal y el consumo de la población en la Región Metropolitana y en la de Azuero: (i) acelerando el planeamiento de proyectos de interconexión con ríos en el Atlántico (Río Indio principalmente, en donde un embalse le daría suficiente agua al Canal y el consumo de la Región Metropolitana), (ii) un desarrollo de almacenamiento de agua después de la represa del Bayano, en donde habría que bombear para abastecer de agua potable a la Región Este de la Ciudad de Panamá; (iii) un gran embalse en el Río La Villa para atender la Región de Azuero; y (iv) estudiar la opción de una o más plantas de desalinización para analizar si son competitivas con las otras opciones.

### **I. Promover las Inversiones Privadas**

Para promover IDE y generar nuevos empleos se requiere extender los incentivos de Panamá Pacífico a ZLC y Tocumen S.A., así como a otras zonas de procesamiento que pudiesen surgir, especialmente en las áreas de las riberas del Canal, para aprovechar mercados en Estados Unidos y Latinoamérica. Ello podría generar nuevas actividades de alto valor agregado aprovechando la conectividad existente para crear empleos más productivos y mejor remunerados. Sería prioritario comisionar un estudio que identifique el potencial existente para desarrollar dicha zona, por lo que convendría analizar cómo funciona el centro logístico de Rotterdam y Amberes y las lecciones de dichas experiencias que surgen para Panamá.

Entre las inversiones privadas más relevantes a corto plazo se encuentra la construcción de una planta de la Nestlé que produciría leche. Sería más moderna y eficiente que la que tiene la empresa en el interior del país. Por otro lado, la planta de gas en la provincia de Colón inició operaciones. También se encuentran en expansión los puertos. El de Singapur en frente del de Balboa tiene un programa de expansión de B/.500.0 millones. A la vez existe una empresa china en Colón que se encuentra invirtiendo B/.1,100.0 millones en un puerto de contenedores en Margarita.

El puerto de Corozal no se está considerando por la ACP por el momento. No obstante, un análisis de su viabilidad futura sería conveniente ya que otros puertos como Buenaventura, Limón y Cartagena están capturando parte adicional de la demanda de contenedores en el Atlántico y Pacífico. En ese sentido, errores cometidos por la Asamblea Nacional pasada han sido costosos ya que Colombia expandió el puerto de

Buenaventura, por lo cual parte de la demanda de servicios portuarios se desplazó hacia ese puerto mientras que Limón en Costa Rica se está expandiendo por la misma razón.

Por otro lado, la terminación del nuevo Centro de Convenciones en Amador requiere construir un viaducto de 1 km para acceder a él. Ello permitirá desarrollar parte del área de Amador en actividades hoteleras complementarias al Centro de Convenciones. Aparte de esas inversiones se está construyendo una cervecería en el área de Panamá Pacífico.

#### **Recuperar el Sector de la Construcción**

El problema que existe en varios segmentos del sector de la construcción es uno de sobreoferta en vivienda de altos ingresos, hoteles y centros comerciales. Por otro lado, existen varias iniciativas en el sector que requieren acelerarse. La primera requiere asegurar la instrumentación de la ley de interés preferencial para viviendas de hasta B/.180,000.00 para que contribuya a reactivar la construcción de éstas, sobre todo entre grupos jóvenes y profesionales. La segunda sería enmendar la ley que regula el alquiler de viviendas aprobada en 1973, la cual prácticamente eliminó la construcción de viviendas de alquiler. La tercera establecería el Leasing Inmobiliario, en el cual personas jóvenes que pagan alquileres tengan la oportunidad de que su pago se convierta en parte del abono inicial para comprar el bien inmobiliario, o sea, alquiler con opción de venta. La cuarta permitiría que los locales comerciales y de oficinas construidos se puedan modificar para convertirse en residencial/de viviendas. La quinta consistiría en introducir la ventanilla única para permisos de construcción y ocupación para agilizar trámites. En dicha ventanilla habría que vincular las dos ventanillas existentes pero que funcionan separadamente, la del Miviot y la del

Municipio.

#### **Potencializar el Turismo Adecuadamente**

El turismo se encuentra en condiciones ventajosas para promover una rápida recuperación de la economía dada la significativa capacidad hotelera no utilizada. Panamá tiene múltiples clases de turismo que podría desarrollar: de crucero, convenciones, del Canal, de playas y pesca, golfo de Panamá, áreas o tierras altas, étnico, ambiental y médico. Entre los lugares turísticos de interés se encuentran Bocas del Toro, San Blas, Las Perlas, las playas en la costa pacífica, el mismo Canal y los pueblos coloniales. El turismo tiene un enorme potencial de motor de arranque de corto plazo. El gasto turístico podría estimularse rápidamente. Un gravísimo error de la administración anterior fue el no efectuar promoción turística por tres años cuando en la República Dominicana y Costa Rica se invierten anualmente B/.50.0 millones y B/.20.0 millones respectivamente en promoción turística. En Panamá la promoción sólo comenzó en el 2018 a través de la utilización del Fondo de Promoción del Turismo. En este sector se requiere una estrategia clara para expandirlo con metas de aumentos a alcanzar en mercados promovidos, al igual que contar con paquetes que permitan incrementar los días permanecidos y actividades a disposición de turistas mediante ofertas y operadores organizados para dichos propósitos.

Una expansión en la tasa de ocupación hotelera demanda una estrecha coordinación con políticas ligadas al transporte aéreo y marítimo y promoción turística para promover mercados, estimular la competencia y reducir costos de transporte. A su vez, un aumento en la demanda generará mayor competencia en el transporte aéreo que estimularía bajas en los precios. Se necesitará asegurar que la política de cielos

abiertos sea lo suficientemente flexible para atraer líneas aéreas y que la venta de combustible y tarifas de aterrizaje cobradas por Tocumen S.A. se mantengan competitivas regionalmente.

El turismo de crucero cobra importancia debido a que por el Canal ampliado pueden cruzar barcos cruceros de mayor tamaño. Con la terminación del puerto de cruceros de Amador (inversión de B/.150.0 millones) y el Centro de Convenciones de Amador se requiere construir un viaducto que conecte directamente con el Casco Viejo para que los turistas puedan visitarlo.

Según estimaciones de algunos observadores, cada turista gasta alrededor de B/.200.00 durante su estadía. Si por ejemplo pararan 60 cruceros en el puerto de cruceros de Amador desde la actualidad hasta abril del 2020 y cada crucero alojara 1,500 pasajeros de los cuales se bajarían la mitad para ir a restaurantes, ingiriendo alimentos producidos en el interior, el país se beneficiaría de ese tipo de turismo rápidamente. Por otro lado, la temporada del turismo de playa se inicia a principios de octubre y continúa hasta principios de febrero con turistas que provienen principalmente de Canadá, Estados Unidos y Alemania, utilizando vuelos chárter que aterrizan en Río Hato. Éstos se hospedan en los hoteles de las playas. De éstos podrían llegar fácilmente a ese aeropuerto 12,000 turistas por mes.

Entre los elementos claves que podrían contribuir a la rápida recuperación del sector se incluyen: (i) aumentar el Fondo de Promoción de B/.20.0 B/.50.0 millones anualmente durante el 2020-2024; (ii) promover el turismo de convenciones con el nuevo Centro de Convenciones, concesionándolo como APP con participación accionaria de líneas aéreas y hoteles en Panamá; (iii) construir un viaducto de 1 km desde la Avenida de Los Poetas a Fuerte Amador para

descongestionar el tránsito al nuevo Centro de Convenciones (con capacidad hasta 10,000 personas), área en donde sólo existe un hotel; (iv) desarrollar nuevos productos para extender la estadía de turistas; (v) promover vuelos a Howard, Colón, David y Río Hato aumentando las frecuencias como parte de una política de cielos abiertos de una vía y reducir tasas de aterrizaje para estimular la llegada de nuevas líneas aéreas de bajo costo; (vi) atraer pasajeros en tránsito en vuelos internacionales exonerándoles los impuestos de salida; (viii) promover programas de costos compartidos de publicidad, promoviendo viajes con periodistas reconocidos que lleguen a Panamá y luego promocionen la oferta turística del país; (ix) introducir legislación que atraiga aviones privados pequeños con turistas de altos ingresos, como existe en la República Dominicana; y (x) desarrollar facilidades de desembarco en Portobelo y El Porvenir para cruceros que parten desde Panamá y Colón y otros que atraviesan el Canal.

#### **Políticas de Competencia**

Otra área de atención prioritaria sería la de aplicar políticas de competencia para reducir el poder monopólico en una serie de áreas y posiblemente oligopólico en alimentos y medicinas en vez de aplicar controles de precios. Éstos son inefectivos al no reducirle costos a los consumidores a la vez que los aumentos en costos a productos controlados se traspasan a aquellos no controlados. Por otro lado, las estructuras monopólicas inciden en aumentar el costo de vida, reducen el ingreso real y acentúan la desigualdad de ingresos

#### **J. Enriquecer la Calidad de la Salud**

Para hacerle frente a los problemas del sector salud se deberían enfocar las políticas en cambios estructurales y no en quejas coyunturales. Ello requerirá integrar los servicios de los centros

de salud para racionalizar recursos y no duplicar esfuerzos. El contar con expedientes clínicos electrónicos ayudaría a reducir costos haciendo más eficiente la atención médica. Como un primer paso en esa dirección, se debería modernizar la atención a los pacientes e implementar la receta electrónica, expedientes electrónicos y un sistema de inventario electrónico para los medicamentos. Entre otras acciones inmediatas se encuentran introducir la cita única, implementar ciclos de operaciones para que las salas de operaciones se mantengan utilizadas de tiempo completo, enfocar el sistema en la prevención y promoción de hábitos de cuidados de salud, implementar métodos de evaluación para mantener a la población sana, establecer unidades médicas cercanas a las comunidades y fortalecer las estadísticas para la toma de decisiones

### III. Políticas Prioritarias a Corto Plazo con Impacto en el Mediano Plazo

Las políticas públicas orientan acciones para darle respuestas a las demandas de la población. Su objetivo es mejorar su calidad de vida e ingresos de todos los panameños. Ello implica utilizar los recursos de la economía estratégicamente. Si la intención tuviese como objetivo restaurar un crecimiento más rápido y transformarlo en inclusivo, las políticas deberían enfocarse en mejorar la calidad y cantidad del capital humano y físico y su productividad total. Dicho proceso requerirá ligar las políticas con el fortalecimiento de las fuentes de crecimiento la economía. Su éxito dependerá en instrumentar oportunamente las políticas requeridas.

Ello requeriría identificar como se han movido los ingresos de la población en las encuestas de hogares para analizar que ha sucedido. Uno de los resultados que salta a la vista es el efecto de tracción que tiene el crecimiento del PIB real con respecto al empleo. Dicho efecto es bastante

bajo, especialmente en cuanto al empleo de informales. Allí existe un problema estructural que afecta la distribución del ingreso. El otro es la distribución regional de la inversión pública. Esta se concentra principalmente en la Región Metropolitana, la región más rica del país. Por otro lado, mientras más pobre la región, menos se invierte en ella. Ese patrón de gasto no se podrá cambiar de un día a otro, pero es necesario asegurarse que las inversiones futuras tiendan a cambiarlo.

#### A. Desempleo e Informalidad

La escasez de buenas oportunidades de empleo se ha convertido en un obstáculo que limita que el mercado laboral sea más inclusivo, lo cual se refleja en diferencias significativas en los niveles de educación, ingreso y localización regional. Los servicios transables – principalmente intermediación financiera, comercio al por mayor y menor, logística y actividades de comunicaciones que forman parte de las actividades del Conglomerado del Canal y de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) – ofrecen empleos formales y salarios más altos a mano de obra calificada en las ciudades de Panamá y Colón. En contraste, una proporción significativa de mano de obra en edad de trabajar en ellas y en el interior encuentra fuertes dificultades en ingresar al mercado laboral al no contar con las competencias que éste requiere. Una buena parte de dicha proporción incluye informales. Estos trabajan para sí mismos o en ocupaciones de menor productividad en servicios no transables o actividades agropecuarias con ingresos significativamente más bajos. Ello les reduce su capacidad de adquisición de bienes y servicios por debajo del costo de la canasta básica de alimentos. Dicha dualidad ha inducido una dualidad en el mercado laboral y en la informalidad, generando fuertes desigualdades de ingreso.

A pesar de que las actividades del Conglomerado del Canal y Zona Económica Especial, han jugado un papel significativo en estimular el proceso de crecimiento, ambas presentan oportunidades no aprovechadas para hacerle frente a los desafíos que surgen. Ligado a ello, la capacidad exportadora y niveles de productividad son bajos en los sectores manufactureros y agropecuarios, incidiendo también en las disparidades regionales. Por otro lado, existen actividades que podrían contribuir a mejorar dicha situación. Estas incluyen infraestructura, logística, innovación, educación y adiestramiento de mano de obra, así como disminuir actividades regulatorias y trámites.

Los sectores de mayor productividad generan poco empleo. El grueso de la mano de obra ocupada se encuentra concentrada en sectores de baja productividad e informalidad debido a insuficiencias de educación formal y falta de adiestramiento. A pesar de que el auge en la construcción en las últimas dos décadas generó nuevos empleos formales, dos de cada tres obreros se encuentran empleados en sectores con una productividad promedio muy baja. Ello se observa en actividades agropecuarias y de pesca, comercio al por menor y segmentos poco productivos en hoteles y restaurantes, lo cual genera desigualdades de ingreso. Por lo tanto, se produce una relación inversa entre productividad e informalidad que no conduce a aumentar el trabajo formal.

Generar empleos más productivos, y por ende mejor remunerados, constituirá un desafío crucial durante los próximos cinco años. Su urgencia se intensificará al publicarse las dos encuestas anuales de empleo. Por lo tanto, mejorar la calidad y cobertura de la educación y adiestramiento para aumentar la productividad

del capital humano nacional tendrá que convertirse en un área prioritaria de la política pública encaminada a aumentar los niveles de ingreso y reducir desigualdades en éstos. Debido a ello, amerita un cambio significativo en las prioridades del gasto público favoreciendo el fortalecimiento del capital humano.

### **B. Mejorar el Capital Humano**

En la educación las claves son la calidad, pertinencia, cobertura y equidad. Las políticas públicas deberán enfocarse en: (i) vigorizar la formación de docentes a través del fortalecimiento de las facultades de educación. Ello requerirá mejor coordinación con las universidades oficiales y asegurar asistencia técnica proveniente de países con éxito en lograrlo; (ii) fortalecer el perfeccionamiento de docentes y directores en funciones; (iii) consolidar un sistema de evaluación educativa; (iv) proveerle autonomía al MEDUCA; (v) fortalecer el sistema de planificación y sistemas de información (estadísticas, indicadores y procesos automatizados); (vi) expandir la cobertura en educación inicial y preescolar para incluir nutrición y estímulo en la escuela media; (vii) aumentar la escolaridad y calidad de la enseñanza a todos los estudiantes; (viii) mejorar la calidad de las facilidades educativas y ampliar su cobertura, especialmente en educación infantil (0-3 años), preescolar (4 y 5 años) y media (grados 10 a 12); (ix) intensificar la enseñanza del inglés a todos los niveles y en programas de formación técnica y profesional; (x) involucrar a especialistas y sectores privado y gubernamental en la planificación de currículos y metodologías pertinentes; (xi) solicitar asistencia técnica no reembolsable a países amigos con los cuales se tiene relaciones (Corea e Israel) para desarrollar oportunidades de estudios a estudiantes con discapacidades; y (xii) gestionar asistencias técnicas con universidades internacionales para

fortalecer las capacidades de los docentes.

En cuanto a la posibilidad de introducir la obligatoriedad a 14 años de escolaridad en el sistema educativo, sería no sólo necesario modificar la Constitución sino asegurar que los fondos existan para preparar maestros y profesores, así como personal administrativo. En lo que atañe a la reparación y construcción de centros educativos, dichas responsabilidades deberían pasar de vuelta al Ministerio de Obras Públicas a la brevedad posible tal como existía en el pasado, institución que se encuentra mejor estructurada institucionalmente para ejecutar dichas responsabilidades en coordinación con el MEDUCA.

Adicionalmente, sería imprescindible considerar la participación de municipios en financiar la reparación y construcción de escuelas ya que esas actividades generarían una rentabilidad bien alta en la utilización de recursos de la descentralización. En una gran cantidad de países de mayores ingresos los municipios son responsables de la operación del sistema educativo por lo que responsabilizarse de la reparación de escuelas constituiría un primer paso en ampliar sus responsabilidades en Panamá. Además de ello, sería indispensable fortalecer la educación técnica en las universidades.

Con impacto a más largo plazo urge la creación de una universidad pedagógica. Se requiere establecer un Centro de Formación Inicial Docente, con instalaciones de nivel internacional y con una metodología correcta que esté alejada del nivel político, preferiblemente orientado a la formación de estudiantes para que posteriormente sean profesores altamente calificados. El objetivo sería capacitar al personal docente que ejerce como formadores actualmente. La fuga de talentos, innovación y clústeres productivos

también requieren jerarquizarse.

### **C. Mejorar el Capital Físico**

Se requieren “Leyes Marco” para incentivar inversiones en actividades de transformación y promover el uso de la tecnología para convertir a la ZLC, Panamá Pacífico y Tocumen y otras áreas geográficas en el interior en polos de crecimiento que generen empleos en actividades más especializadas y productivas como parte de cadenas de valor a nivel global. Con la reingeniería educativa se deberían promover parques de inversión con esos incentivos y reglas municipales especiales en un proceso en el cual parte de la pre-inversión sería el adiestramiento de mano de obra y transferencia tecnológica para desarrollar valor agregado en la cadena de suministros globales. Un beneficio importante proveniente de la IDE nueva consistiría en salarios más altos que el promedio tal como ha sucedido en Panamá Pacífico. Las “Leyes Marco” eliminarían la discrecionalidad, automatizarían decisiones y reducirían oportunidades de corrupción.

### **Apoyar el Modelo de Asociaciones Públicas Privadas**

Una estrategia para mejorar la productividad, apoyada por una expansión de la actividad privada, requerirá transferirle a ésta la responsabilidad del desarrollo de algunas actividades del sector público a través de APP y concesiones. El beneficio de utilizar ambos mecanismos consistiría en que no se requerirían aportes financieros del sector público, lo cual liberaría recursos para reenfocar prioridades del gasto público hacia actividades que mejoren la inclusión, dadas sus limitaciones de endeudamiento. Dichos ajustes le proveerían mayores recursos al sector público para mejorar la productividad, proveer servicios esenciales y reducir pobreza.

Las APP tienen la ventaja de que el sector privado

efectuaría las inversiones, por lo que no se convertirían en deuda pública. Serían inversiones en infraestructuras necesarias en la Región Metropolitana principalmente, pero podría haber algunas en el interior del país. Por lo tanto, el gobierno nacional debería asegurar de que las APP no incluyan costos financieros asumidos por el Estado. Las condiciones de adjudicación de APP deberían tomar en cuenta las experiencias positivas y negativas en países en donde se ha introducido dicho sistema. Para asegurar de que no se cometan los errores que se dieron en otros países, convendría solicitar al Banco Mundial un asesoramiento en la implementación de dicha modalidad.

Para que el sistema de APP sea exitoso y contribuya a promover el desarrollo de la economía, se deberían evitar aportes financieros del Estado a proyectos, así como avales del Estado, a la vez de establecer un mecanismo independiente de evaluación de los proyectos con mucha precisión en cuanto al tipo de análisis que debería efectuarse. Dichos aspectos han sido identificados en los análisis de organismos multilaterales de crédito con experiencia en dichas actividades como algunos de los pecados capitales en la introducción de las APP.

Las APP deberían considerarse en instituciones y sectores cuyos servicios no son satisfactorios y se requiere mejorar la eficiencia y aprovechar mejor las oportunidades que le surgen al país o cuyos requerimientos financieros exceden la capacidad de endeudamiento del Estado. Las experiencias exitosas de España y Colombia en agua deberían ser evaluadas, al igual que aquellas en el sector eléctrico y actividades de infraestructura en Panamá para mejorarlas, tal cual han sido expresadas por la Secretaría Nacional de Energía. Por lo tanto, sería imprescindible para asegurar que las APP se

manejen en forma óptima que no se generen condiciones monopólicas u oligopólicas en sus operaciones y prevalezca la competencia para beneficiar a los consumidores.

#### **D. Incrementar la Productividad**

Se requiere tener especial cuidado en el aprovechamiento logístico del recurso más importante del país, el Canal. En especial se deberían evitar que surjan condiciones monopólicas por empresas de otros países aprovechando la posición geográfica panameña. Ello sucederá al otorgárseles concesiones que le generen excesivo poder para influenciar decisiones que no necesariamente beneficiarían a la población y/o la economía panameña. Por lo tanto, se requerirá fomentar la competencia entre empresas de diferentes países en puertos y otras actividades vinculadas a áreas aledañas al Canal. Ello aseguraría que ninguno de los beneficiarios de las concesiones existentes logre suficiente poder de mercado para influenciar decisiones que le corresponden al Estado.

Para aumentar la productividad, los incentivos en el área impositiva, tratamiento a empresas, trámites y régimen laboral que beneficia a Panamá Pacífico deberían extenderse automáticamente a la ZLC, Tocumen S.A. y otras áreas potenciales de desarrollo a través de una "Ley Marco." Ésta debería incluir el establecimiento de una "ventanilla única" para todas las actividades de exportación y reexportación de manera de simplificar los trámites y acelerar el proceso de exportación. Las "Leyes Marco" también deberían incluir parámetros automáticos para desarrollar puertos de contenedores, fuentes de generación energética y proyectos concebidos por la ACP para ser desarrollados dentro de su esquema de negocios para que le brinden mayores ingresos al Tesoro, así como considerar extenderlas a actividades de exportación que no

estén en zonas especiales

### **Modernizar el Sector Agropecuario**

Panamá se podría convertir en un “hub” de alimentos. Ello no sólo podría ser el resultado de asegurar el desarrollo de una tecnología avanzada en la pequeña agricultura panameña, sino el resultado de tomar ventaja óptima de la posición geográfica en desarrollar puertos especializados de depósitos fríos. Ello sucede en Holanda, el segundo país exportador de productos agrícolas y el mayor exportador de cacao del mundo, producto que no produce por ser un país de clima frío. Panamá ha sido exitosa en convertirse en un importante centro de trasbordo. El próximo paso en esa dirección sería asegurarse de que se pueda aumentar el valor agregado que dicha carga deje en el país. En los bancos del Canal se podría establecer una zona libre de alimentos. Ella consistiría en un terminal de gránulos, depósitos fríos y facilidades de procesamiento. En dicha zona las cosechas agrícolas de la región latinoamericana podrían ser consolidadas y procesadas para exportar a Asia, Estados Unidos, el Caribe y Europa. Los productos agrícolas podrían entrar a la zona y ser procesados y reexportados sin procedimientos fronterizos.

En materia de políticas públicas el productor agropecuario se clasifica en pequeño, mediano y grande según el hectareaje que cultiva, más no en la relación con los medios de producción. Se plantea trabajar con la clasificación agricultor familiar, comercial y productor verticalizado o agronegocios para que las políticas públicas sean focalizadas según esta clasificación para que los agricultores se beneficien con crédito, tecnología y soluciones de mercado. Las soluciones que requieren los agricultores familiares son distintas a los agronegocios ya que estos buscan apertura de mercados.

Para que una política pública sea efectiva se requiere que sea diversificada por tipo de productor de manera de que éstos reciban el apoyo requerido. Esta no ha sido la experiencia obtenida en el tema del crédito agrícola. El BDA ha sido ineficaz en el pasado inmediato. Ello se debe a que no desembolsaba a tiempo para que los agricultores pagaran por los insumos por lo cual quedaban dependientes de créditos de proveedores. Una opción en hacerle frente a ese problema sería la de pasarle la cartera al Banco Nacional de Panamá y dotarle el subsidio para la supervisión técnica.

Panamá podría competir con otros países en algunos productos agropecuarios (como por ejemplo arroz), siempre y cuando se implemente la tecnología adecuada. Una reestructuración del sector debería generar condiciones para hacer la actividad agropecuaria más eficiente de manera de mejorar su productividad. Éstas deberían comenzar con innovación tecnológica, formación y capacitación, infraestructura (especialmente riego), producción y financiamiento, y comercialización, culminando con la política comercial exterior.

Áreas claves por resaltar en la producción de productos básicos (como en el arroz, en donde existen problemas de pago de los subsidios a los arroceros) están constituidas por la extensión de nuevas semillas, uso de fertilizantes, pesticidas, silos y sistemas de riego. Es en esos procesos donde la política pública debería concentrar esfuerzos para promover la iniciativa privada. Sería importante organizar asociaciones de productores estableciendo cooperativas donde todos puedan beneficiarse por la reducción de costos. Asimismo, se deberían establecer laboratorios para analizar la inocuidad de los alimentos para la exportación. En Honduras

éstos son privados.

Los productos básicos incluyen arroz, maíz, carne, leche y otros. Panamá se encuentra vinculada al mercado internacional. Se produce materia prima pero no se procesa, lo cual genera una desventaja a nivel internacional. Se sigue produciendo cereales, arroz, maíz, carne y leche, aunque el mercado internacional demanda frutas procesadas, deshidratadas, rubros en los que apenas se está incursionando. Se deben buscar cadenas de valor para maximizar el potencial de producción y procesamiento de carnes. Por otro lado, hace falta una política de riego en el interior y junto con ella una política de recuperación de costos. Afectados por la sequía, los encargados de abrevaderos construyeron 40 represas que por falta de mantenimiento se han ido dañando, con un costo alto para repararlas.

En el sector se puede pensar en dos canales principales. Uno lo constituyen nichos especializado en donde el país pueda competir y donde se está dando prueba que se puede competir, por ejemplo, en la producción de café especializado. El desarrollo de esa actividad beneficiaría a los indígenas en las áreas de producción, quienes generalmente se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Otro ejemplo tiene que ver con la producción de piñas en donde no existe razón lógica para que Panamá no se convierta en el mayor productor mundial reemplazando a Costa Rica. Otro nicho podría ser la producción de pimentones, mangos, cacao para la exportación y cafés especializados.

Otro canal lo constituye enfocarse en elementos básicos de la dieta panameña en donde los mercados se encuentran totalmente deteriorados: arroz y carne y otros productos. Para lograrlo sería necesario contar con un

instituto de investigaciones agropecuarias. Existe el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP), el cual debería estar constituido con profesionales altamente capacitados que desarrollen semillas y tengan capacidad de extensión. Brasil opera un modelo exitoso en ese tema.

#### E. Apoyar el Manejo Fiscal

Al analizar la efectividad de la función estatal se concluye que el empleo en el sector público ha crecido excesivamente a tal punto de que este último no presta servicios eficientemente a pesar de los montos y personal asignados. Como ejemplo, en el 2004-2009 el 71% de los empleos nuevos provino del sector privado, mientras que en el 2009-2014 dicha relación cayó al 50% al absorber el sector público más mano de obra, la cual no era necesaria al caer la tasa de desempleo a niveles muy bajos. Tal como se infiere anteriormente, el abultamiento del sector público se dio en gran medida debido al crecimiento de la nómina, tanto por el incremento en el número de empleados como por los salarios devengados.

Debido a ello, los ajustes requeridos para un manejo fiscal prudente deberían provenir de recortes en gastos, reduciendo y eliminando subsidios no necesarios, no adecuadamente enfocados o que no contribuyen a mejorar la capacidad productiva de sus beneficiarios, así como gastos de planilla excesivos que requieren de un programa de amortización del empleo público. Ello hace necesaria una política de subsidios enfocada en mejorar la capacidad productiva de sus beneficiarios para que eventualmente no requieran de la atención del Estado. No se recomiendan nuevos impuestos para evitar restringir más la expansión de la economía, excepto gravar a las empresas públicas y entidades financieras públicas con

todos los impuestos que pagan las privadas, declarar dividendos, recuperar costos y mejorar significativamente la administración tributaria.

Las prioridades presupuestarias deberían enfocarse en mejorar la calidad de la infraestructura y la inversión, descentralización regional y la productividad de los servidores públicos en los sectores claves. A la vez debería dársele un rol mayor a los incentivos que genera la competencia en muchas actividades como son: educación, salud, infraestructura, gasto social. También sería conveniente considerar una adecuada programación y financiamiento de los programas y proyectos de manera de que éstos puedan ser medibles en su ejecución y resultados a la vez que cumplan con los objetivos que se les ha señalado.

Las prioridades deberían enfatizar: (i) el mejoramiento en la calidad de la educación y programas de formación profesional; (ii) dotar a todo el país de agua potable; modernizar el alcantarillado pluvial y sanitario y de protección ambiental de los principales centros urbanos; (iii) fortalecer programas de atención médica primaria; (iv) completar el saneamiento de la bahía; (v) aumentar significativamente la disponibilidad de energía eléctrica y comunicación de banda ancha (para que contribuyan a aumentar la productividad); (vi) mantener y mejorar las vías de comunicación terrestre; (vii) completar las Línea 2 del Metro y ejecutar la Línea 3 para lograr ahorros en tiempo de transporte y mejorar la productividad de sus usuarios; y (viii) asesorar y adecuar a los municipios en como mejor invertir sus recursos en proyectos de mayor productividad.

**PILAR ESTRATÉGICO No. 4:**  
**COMBATE A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD**  
 Implica dotar al país de un sistema educativo:

eficaz, eficiente, de calidad, en valores y para la vida, que dignifique al docente, que genere profesionales, mano de obra calificada y prepare para el trabajo. El salto hacia el país posible se hará con el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación. La educación tendrá la más alta prioridad y estará alineada con el Compromiso Nacional por la Educación.

Garantizaremos el derecho universal a la salud con un sistema público de salud moderno, equitativo, eficiente, seguro y humano que avance por etapas coordinadas hacia un sistema integrado con servicios de calidad (tratar a la gente como gente), con una gestión transparente, sin privatizarlo.

Pasaremos del “no hay” al “sí hay” en medicamentos, unificando las compras e implementando programas de inventario y logística.

Transformaremos el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales sin privatizarlo, para que brinde a los panameños el servicio que se merecen de una manera eficiente y sostenible. Invertiremos en mejorar el servicio, la reparación de las fugas y la atención oportuna de los reportes ciudadanos. Mantendremos un inventario de los principales repuestos críticos y estableceremos programas periódicos de mantenimiento para prevenir los daños.

Pondremos en marcha políticas relativas a la mujer, la niñez, la juventud, adultos mayores, clase media, personas con discapacidad, afro panameños, pueblos originarios, cultura, deporte, medio ambiente, vivienda y urbanismo.

#### Salud

“En Panamá la salud NO es igual para todos.

Pondremos orden en el sistema de salud, priorizando la salud preventiva y sin privatizarlo. En el país de los miles de millones, hay Puestos de Salud sin medicamentos, sin personal y llenos de murciélagos. ¡es inaceptable!”

En Panamá la salud no es igual para todos, por eso reconocemos que la salud es un tema de Estado y de derechos humanos.

Garantizaremos el derecho universal a la salud con un sistema público de salud moderno, equitativo, eficiente, seguro y humano que avance por etapas coordinadas hacia un sistema integrado con servicios de calidad (tratar a la gente como gente), con una gestión transparente, sin privatizarlo.

Hay una creciente insatisfacción en la población por los servicios de salud recibidos, como consecuencia de las deficiencias en la calidad del servicio, desabastecimiento de medicamentos e insumos, exámenes de laboratorios, citas médicas con especialistas, saturación de los cuartos de urgencia y mora quirúrgica.

Existe una debilidad en la rectoría del Ministerio de Salud MINSA, por la fragmentación del sistema de salud (AUPSA, DEPA, ACUEDUCTOS RURALES, CONAGUA) y duplicidad de servicios. No existe una adecuada coordinación interinstitucional y multisectorial para resolver los problemas de salud.

El sistema de salud público es ineficiente y está centrado en la salud curativa/enfermedades y no en la preventiva.

Avanzaremos hacia un modelo de atención preventiva y de promoción de la salud e intersectorial, que incluya la prestación de los servicios básicos y ambientales (abastecimiento

de agua, recolección de los residuos sólidos, manejo y tratamiento de aguas residuales).

Los problemas de salud pública no son solamente por falta de presupuesto, sino por una mala gestión administrativa. La falta de coordinación entre MINSA y Caja del Seguro Social CSS, el desorden, la falta de planificación y la corrupción.

Valoramos el trabajo y resultado de la Comisión de Alto Nivel y de la Concertación Nacional para el Desarrollo, en materia de salud.

El sistema de ambulancia no es eficiente y pone en riesgo vidas humanas, por la falta de una respuesta oportuna. No se cumple con la Ley de 911.

La población muestra un envejecimiento gradual. La esperanza de vida al nacer, en la República de Panamá en el año 2019, es de 78.5 años, con diferencias importantes según el sexo. Para los hombres es de 75.6 años y 81.6 para las mujeres. Esto contrasta con las áreas comarcales, donde marca alrededor de 7 años menos, con relación al promedio nacional.

En materia de acceso a la salud, la población indígena y la afro panameña, constituyen los grupos de mayor vulnerabilidad del país, que representan el 12,3% y el 9,2% de la población, respectivamente.

El consumo excesivo de alcohol y drogas ilícitas se ha incrementado en la juventud, dando como resultado un aumento de la violencia y de los accidentes de tránsito. En el caso del alcohol, la prevalencia a nivel nacional es de 35%, siendo la provincia de Herrera la de mayor consumo <sup>31</sup>.

Según estadísticas, mueren 35.4 mujeres por

100 mil nacidos vivos en el 2017, por causas prevenibles, tales como hemorragia postparto, retención de placentas, infecciones y a nivel de las comarcas Emberá (392.2) y Ngäbe Buglé (83.6) y en las provincias de Bocas del Toro (67.5) y Darién (95.4), se observan diferencias significativas por encima del promedio nacional.

Aunque la mortalidad infantil ha disminuido, todavía mueren 1,063 niños antes de cumplir el año, mientras que en la Comarca Ngäbe Buglé, Bocas del Toro, Chiriquí y Darién, se encuentran por arriba de la tasa nacional, (14.0 por cada 1,000 nacidos vivos). (Fuente: MINSA 2017)

Las principales causas de mortalidad de la población panameña son: cáncer (tumores malignos), enfermedad cerebro vascular, accidentes, suicidios y otras violencias, enfermedades isquémicas del corazón, diabetes mellitus, enfermedades hipertensivas, enfermedad por VIH, enfermedad crónica de las vías respiratorias inferiores.

Según cifras de la FAO, Panamá presenta para el 2017 un 19% de desnutrición infantil (1 de cada 5 niños), no tiene las condiciones para un óptimo desarrollo neurológico y aportar significativamente al desarrollo del país. Siendo Panamá el cuarto país con mayor desnutrición en América Latina, mientras que el sobrepeso reportó 35% y la obesidad 28%, que causan enfermedades cardiovasculares y diabetes.

Tareas principales:

2. Lograr una coordinación funcional y efectiva entre el MINSA-CSS en todos los niveles de atención, hacia un sistema público de salud

integrado por etapas.

3. Priorizar la red primaria de salud, (primer nivel de salud, el que está más cerca de la gente). Reforzando el recurso humano, tales como médicos, enfermeras, técnicos de enfermería, asistentes clínicos, asistentes de salud para áreas rurales y comarcales, y programa de parteras.
4. Implementar programas para resolver la mora quirúrgica y citas médicas.
5. Fortalecer el funcionamiento de los Comités de Salud y las Juntas de Administradoras de Acueductos Rurales.
6. Implementar un sistema moderno de información (epidemiológica, administrativa, entre otras) para la toma de decisiones, estrategias y asignación presupuestaria.
7. Crear programas de detección y seguimiento de enfermedades crónicas, tales como diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares.
8. Fortalecer las intervenciones sanitarias para los padecimientos de salud mental, como depresión y ansiedad.
9. Establecer programas para la atención de personas con problemas de abuso de drogas y alcohol.
10. Fortalecer la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas bajo la rectoría del MINSA, para mejorar los procesos y controles de calidad y seguridad de los medicamentos, y agilizar los procesos de registros sanitarios.
11. Implementar a nivel nacional el expediente y receta electrónica.
12. Fortalecer los Programas de Sanidad Ambiental.
13. Crear y fortalecer las unidades de cuidados intensivos neonatales en Chitré, Colón, La

31 Segunda Encuesta Nacional de Hogares sobre el consumo de drogas. Panamá 2016. CICAD/OEA/OPADRO/CONAPRED.

Chorrera, Penonomé, Aguadulce y Bocas del Toro.

14. Revisar y reglamentar la Ley del 911 para brindar un servicio oportuno, con una mejor coordinación interinstitucional para casos de emergencia.
15. Realizar un diagnóstico de todas las infraestructuras de salud que nos permita saber las condiciones físicas, de equipamiento y de recurso humano.

Acciones prioritarias:

1. Crear la "Secretaría para la Atención Integral a la Primera Infancia", adscrita a la Presidencia de la República, para una alineación interinstitucional y gobiernos locales, que comprende nutrición, intervenciones de cuidados prenatales, lactancia, apoyo al recién nacido, cuidados de salud, educativas, estimulación temprana y desarrollo de capacidades de los padres para la crianza de los niños, priorizando las áreas con pobreza multidimensional. Aumentaremos los Centros de Atención Integral para la Primer Infancia (CAIPI) a nivel nacional, para niños de 0 a 4 años para facilitar que las madres puedan trabajar, capacitarse para el trabajo y estudiar.
2. Programa "Panameño Sano, Panameño Feliz" que trata de la estrategia de atención primaria de salud en las comunidades, instaurando un programa de estilo de vida saludable (atención preventiva, nutrición, deporte y recreación), con la participación de los municipios.
3. Programa para adolescentes "Juventud, Somos la fuerza" para prevenir el uso y abuso de alcohol y drogas, embarazo en adolescentes y enfermedades de transmisión sexual, así como la depresión, ansiedad y el suicidio, a través programas de educación, arte y cultura, deportes y recreación, fortaleciendo los equipos de salud mental en el primer nivel de atención.
4. Programa "Mi Salud, Mi Decisión, Mi Futuro", portal web ciudadano y uso de dispositivos móviles (celulares, tabletas), con información y recomendaciones de salud y para la prevención de enfermedades.
5. Implementar, en los primeros 3 años, el programa "Salud Digital", sistemas electrónicos homologados MINSÁ-CSS, que permitan reducir al mínimo la espera en la atención de servicios de salud. Esto incluye universalización de los sistemas de citas, expediente electrónico único del sistema público de salud, recetas de medicamentos electrónicas y otros.
6. Crear el "Sistema Nacional de Atención al Paciente Oncológico", que cumpla con los estándares del Instituto Oncológico Nacional, iniciado con la construcción del "Centro Occidente" en David el de Azuero, y apoyo a los centros de la ANCEC a nivel nacional.
7. Incrementar las estrategias de prevención y promoción de salud, para reducir los casos de VIH/SIDA y una mayor cobertura de atención, en colaboración con PROBIDSIDA.
8. Programa "RESCATE" para ejecutar los proyectos sin concluir de infraestructura hospitalaria, remodelar los hospitales Nicolás Solano de La Chorrera y el Joaquín Pablo Franco Sayas de Las Tablas, entre otros. También incluye recuperar nuestros puestos de salud abandonados, dotándolos de equipos, medicamentos básicos, insumos, personal adecuado y la energía eléctrica con paneles solares y cadena de frío.
9. Construir el Hospital de Panamá Norte de segundo nivel.
10. Crear el Instituto de Autismo en San Miguelito.
11. Construir el Hospital de La Palma en Darién.

12. Crear el Centro de Geriátría moderno en las instalaciones del actual complejo hospitalario, una vez terminada la construcción de la Ciudad de la Salud.
13. Construir las nuevas Facultades de Medicina y Enfermería, en coordinación con la Universidad de Panamá.

### Seguridad Social

“La Caja de Seguro Social es de todos los asegurados, no será privatizada, la rescataremos y garantizaremos que cumpla con su misión y compromiso institucional de protección de la salud y seguridad económica de los panameños”

La Caja de Seguro Social (CSS) tiene la responsabilidad de la cobertura del 75% de la población, en 81 instalaciones de salud.

En la actualidad el país no conoce la realidad financiera de la Caja de Seguro Social porque desde el año 2012, no hay un estado financiero auditado por la Contraloría.

Entre el MINSA y CSS, se invirtieron en salud aproximadamente B/. 25 mil millones en los últimos cinco años, pero siguen los mismos problemas de falta de mantenimiento en sus estructuras, lo que ha ocasionado que el 46% de las mismas hayan cumplido su ciclo de vida (Fuente: Organización Panamericana de la Salud). La falta de insumos y medicamentos a niveles críticos, forman parte de la realidad que sufren los usuarios y pacientes de la CSS, así como la distribución desigual, que causa carencia de especialistas y profesionales de salud en el país. Durante diez años, la promesa de una estructura hospitalaria que solucionaría el hacinamiento del Complejo Hospitalario, principal hospital de la seguridad social, a través del proyecto de

la Ciudad de la Salud (anteriormente conocida como Ciudad Hospitalaria), no se ha dado. Este proyecto se ha caracterizado por una falta de planificación, improvisaciones, deficiente ejecución, mientras los asegurados siguen esperando respuestas.

El modelo de atención está enfocado en la enfermedad y en menor grado a la prevención; poca coordinación entre MINSA y CSS; mayor énfasis en la ampliación de la red hospitalaria y poco interés en la red primaria y secundaria ULAPS y Policlínicas, y en el equipamiento y disponibilidad de medicamentos. Los tiempos de espera en atención siguen siendo prolongados, los asegurados deben esperar más de 90 días para recibir atención en especialidades básicas y subespecialidades como Cardiología, Neurología, Neurocirugía, Gastroenterología, Nefrología, Cardiovascular y Medicina Interna.

La institución ha gastado millones de Balboas en programas como SIPE, requisito indispensable para vincularse a la CSS y efectuar las transacciones inherentes a la relación empleado-empleador. Por falta de implementación y control del programa, se perdieron millones de dólares de los ingresos de las cuotas obrero-patronal.

En relación con el programa de Riesgos Profesionales, hay una escasa coordinación entre Empresa Privada, Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud, en la ejecución de políticas de prevención de accidentes de trabajo y reinserción laboral.

Hay que promover una cultura institucional de calidad y rendición de cuentas sobre el seguro social que genere la confianza de la población en la Institución.

Tareas principales:

1. Convocar el Diálogo Nacional por la Caja de Seguro Social, con la participación de todos los sectores: empresarios, trabajadores, gremios y sociedad civil, por el rescate de la Institución y lograr mayor sostenibilidad financiera.
2. Transformar los servicios de salud con un enfoque de gestión en los usuarios, equidad, calidad, seguridad y calidez; utilizando tecnología innovadora.
3. Ejecutar el Plan Estratégico del Servicio de Salud (2019-2024) con visión de Estado, enfoque integral, de equidad y calidad, con las adecuaciones necesarias; con énfasis en la Atención Primaria de Salud y enfoque Sanitario.
4. Impulsar la desconcentración operativa de la institución, separando la Dirección Ejecutiva Nacional de Finanzas y de Administración (DENFA) en dos Direcciones Ejecutivas: la de Finanzas y la de Administración, así como todos los cambios en la estructura organizacional que se requiera para el buen funcionamiento de la C.S.S., (reingeniería).
5. Programa de Transformación Financiera y Contabilidad: Rediseñar a corto plazo el Sistema de Finanzas y Contabilidad, con la participación de la OIT, empresas y expertos nacionales e internacionales.
6. Depurar la base de datos de las cotizaciones de los asegurados dentro del Seguro Social en los dos Subsistemas de Pensiones.
7. Coordinar con las universidades la formación del recurso humano que requiere el Sistema Nacional de Salud.
8. Establecer el Observatorio "Atención Pronta" de Lista de espera de cirugías, de citas y procedimientos, consultas priorizadas para agilizar la atención y promoción de salud en línea.
9. Iniciar un plan piloto de "Centros de Vejez Saludable", un hospital de segundo nivel

de complejidad en Arraiján y Panamá Norte. Además, desarrollar un programa intensivo de mantenimiento y recuperación de todas las infraestructuras.

### Medicamentos

"Para que tengas los medicamentos que necesitas, realizaremos compras unificadas y pondremos a funcionar de una vez por todas los sistemas de inventario. Promoveremos Farmacias Populares con medicamentos genéricos de calidad. ¡Pasaremos del NO hay al Sí hay!"

La situación de crisis en el abastecimiento de medicamentos, que presentan las Instituciones Públicas (CSS y MINSA) de salud en los últimos diez años, evidencia en primera instancia una falta de voluntad política para ejecutar y aplicar las normas y regulaciones vigentes, además de una deficiente gestión administrativa y falta de transparencia en los procesos.

La población se queja de los altos precios de los medicamentos en Panamá, que inciden en el estado de bienestar de la población, haciendo que los pobres se hagan más pobres. Se estima que la población gasta cerca del 30% de sus ingresos en salud, siendo principalmente en el rubro de medicamentos.

Los procesos de adquisición de medicamentos son sumamente complejos. El uso inadecuado de las tecnologías de información y comunicación no integradas, la falta de planificación de las necesidades de medicamentos de la población y la discrecionalidad en la toma de decisiones genera impugnaciones, retrasos; y finalmente, desabastecimientos.

La ausencia de un marco legal nacional único

para las adquisiciones de los medicamentos no permite la transparencia y eficiencia en el proceso de abastecimiento.

Tareas principales:

1. Crear las condiciones de disponibilidad de medicamentos y mejores precios.
2. Crear el Centro Nacional de Compra de Medicamentos e Insumos.
3. Promover el uso de medicamentos genéricos bioequivalentes de calidad.
4. Fortalecer la Dirección Nacional de Farmacia y Drogas bajo la rectoría del MINSa, para fortalecer los procesos y controles de calidad y seguridad de los medicamentos, y agilizar los procesos de registros sanitarios.
5. Optimizar el uso de medicamentos, aplicando las guías y protocolos institucionales.
6. Integrar los sistemas de información clínicos, farmacéuticos y logísticos del sistema de salud pública.
7. Establecer una sola normativa de adquisiciones de medicamentos para todo el Estado.
8. Revisar la Ley 1 de 2001 de medicamentos, asegurando la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos y otros productos para la salud humana y su reglamentación.
9. Revisar periódicamente de la lista homologada de medicamentos para todo el Estado y la canasta básica de medicamentos.
10. Modificar la Ley 22 de Contrataciones Públicas, para que incluya un capítulo especializado para las compras de medicamentos e insumos para la salud humana, que incluya todo el sector salud (CSS y MINSa). falta registro sanitario.

Acciones prioritarias:

Plan "PASAR DEL NO HAY AL SÍ HAY EN

MEDICAMENTOS"

1. Para que los panameños tengan sus medicamentos y evitar compras directas a sobreprecios al Estado, realizaremos compras únicas de medicamentos e insumos para el sistema público de salud con precios de referencia, a través de un "Centro Nacional de Compra de Medicamentos e Insumos", incluyendo la opción de comprar a través de organismos internacionales como la OPS y UNOPS.
2. Para un abastecimiento efectivo de los medicamentos, pondremos en ejecución los programas logísticos y tecnológicos (por ejemplo: LOGHOS), para una mejor planificación y un efectivo control del inventario desde las órdenes de compra, recibo en depósito y la entrega de medicamentos al paciente.
3. "Farmacias Populares" en los barrios y comunidades, para ofrecer medicamentos de calidad y seguridad, a precios accesibles, privilegiando el uso de medicamentos genéricos bioequivalentes.
4. Para promover la competencia y reducir los precios, se les dará trámite expedito a los medicamentos aprobados por FDA de Estados Unidos y EMA de la Unión Europea.
5. Promover la inversión de la industria farmacéutica nacional e internacional para fomentar la fabricación de medicamentos en Panamá, (Hub Farmacéutico).
6. Promover el uso de medicamentos genéricos bioequivalentes de calidad.
7. Crear el Observatorio Panameño de Medicamentos en coordinación con ACODECO, ampliando la Canasta Básica de Medicamentos, (CABAMED).
8. Crear la aplicación "MedicAppPanamá", para la búsqueda y comparador online de precios y disponibilidad de medicamentos, a fin de que

las personas sepan en cuál farmacia pueden encontrar los medicamentos más baratos del mercado, incluyendo las alternativas de genéricos y/o bioequivalentes disponibles.

## Agua

“El agua es una de las necesidades más sentidas de los panameños.

Nunca un gobierno ha tenido tantos recursos para invertir en agua y tan poca capacidad de ejecución. Anunciaron que iban a invertir más 5 mil millones en agua y saneamiento, no lograron ejecutar ni el 35%.

El Plan de Gobierno 2014-2019 pretendía invertir B/.6,606.0 millones en Agua Saneamiento y Sanidad Básica.

IDAAN tiene 78 Proyectos de Inversión que suman más de B/.1,252.0 millones. Para la vigencia 2019 y subsiguientes, quedaría pendiente B/.920.0 millones por ejecutar. De ellos, B/.800.0 millones no tienen fuentes externas de financiamiento, por lo que dependen del Ahorro Corriente del Presupuesto del Gobierno Central.

Por otra parte, CONADES está manejando B/.325.0 millones de Balboas en 5 proyectos (de agua potable/IDAAN), de los cuales podrían quedar más de B/.230.0 millones por ejecutar del 2019 en adelante.

En cuanto a sanidad básica, en CONADES se tienen 153 contratos para 71 mil unidades sanitarias por B/.280.0 millones, de los que podrían quedar por ejecutar más de B/.140.0 millones.

Más de un 30% de los Contratos de Unidades Sanitarias de Sanidad Básica podrían presentar

problemas de inviabilidad de ejecución con los actuales contratistas, poniendo en riesgo más de B/.40.0 millones de ejecución.

Entre CONADES e IDAAN hay B/. 1,340.0 millones en Proyectos contratados de Agua y Saneamiento con menos del 35% de avance en total.

Se requiere B/. 3,270.0 millones en Proyectos Nuevos, que incluyen los Nuevos Embalses multipropósito y los proyectos de Seguridad Hídrica, para terminar con una inversión de B/.4,500.0 millones (menos de los B/.5,200.0 millones del plan del actual Gobierno), para completar una transformación del Sector y adecuar los sistemas a nivel nacional, durante el siguiente quinquenio.

Por tanto, no cumplieron con lo prometido en materia del monto de inversión, tampoco tuvieron capacidad administrativa de ejecución (sólo el 35%) y, además, hay más de B/.800.0 millones en proyectos que no tienen fuente de financiamiento, lo que pone en riesgo su ejecución.

El reto será culminar los proyectos en ejecución, asegurándonos que cumplan con los términos y condiciones pactados y explorar las fuentes de financiamiento que hagan posible su ejecución. Realizaremos las inversiones, y, sobre todo, la transformación del Sector de Agua Potable y Saneamiento para lograr el verdadero acceso al agua potable, con calidad, continuidad y un servicio eficiente con sostenibilidad.

Tenemos 52 cuencas hidrográficas que pueden ser utilizadas de manera eficiente para garantizar la demanda de todo el uso que requerimos.

Actualmente, el Canal de Panamá suministra el

agua cruda (de los lagos Gatún y Alajuela) para el consumo de 2.5 millones de personas, que representan el 55% de la población total del país, genera energía hidroeléctrica y sirve para la navegación de los barcos. La vía interoceánica depende del agua para el funcionamiento óptimo y eficiente de sus operaciones (Fuente: Canal de Panamá, marzo 2019). Sin embargo, los niveles de los lagos Gatún y Alajuela, en los tres primeros meses del 2019, han sido de los más bajos durante los últimos 100 años, (Fuente: La Prensa). De acuerdo con la Autoridad del Canal de Panamá ACP, diciembre de 2018 fue el segundo diciembre más seco en el registro de 69 años de la cuenca del Canal de Panamá.

Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y saneamiento para de aquí a 2030 todos no sólo es una es una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible, debe ser una prioridad para todos.

#### **AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

Tareas principales:

1. Transformar el IDAAN en una institución que opere eficientemente y recupere costos para que brinde a los panameños el servicio que se merecen de una manera eficiente y sostenible.
2. Invertir en los sistemas existentes para mejorar el servicio, la reparación de las fugas (40% de pérdidas de agua) y la atención oportuna de los reportes ciudadanos. Arreglar goteras de tuberías o grifos ahorra de 35 a 95 litros por día, (Fuente: Autoridad del Canal de Panamá, marzo 2019).
3. Mantener un inventario de los principales repuestos críticos y establecer programas periódicos de mantenimiento para prevenir los daños.
4. Invertir en la capacitación y actualización del recurso humano e incorporar a profesionales y técnicos panameños idóneos para garantizar la debida operación de los sistemas.

5. Realizar inversiones en plantas potabilizadoras, sistemas de aguas subterráneas (pozos), tanques de almacenamiento, estaciones de bombeo y redes de agua potable para reforzar la producción, almacenamiento y conducción de agua.
6. Invertir en sistemas de saneamiento urbano en Panamá Oeste, cabeceras de provincias y ciudades medianas.
7. Fortalecer las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR), como modelo de desarrollo sostenible para la gestión de agua y saneamiento.
8. Fortalecer las Unidades de Desarrollo de Proyectos, Información y Planeación para el crecimiento sostenible de la infraestructura de agua y saneamiento.

#### **MANEJO DE RESIDUOS SOLIDOS**

Tareas Principales:

1. Trabajar con los gobiernos locales para fortalecer las competencias y capacidades en cuanto a la recolección, manejo y disposición de los residuos sólidos urbanos y domiciliarios, (basura).
2. Dar facultad a un ente regulador para que realice una supervisión real de la recolección integral de residuos sólidos, urbanos y domiciliarios para garantizar que los usuarios reciban el servicio adecuado.
3. Elaborar un Plan Nacional de Inversión para el desarrollo de sistemas de tratamiento, disposición y rellenos sanitarios de primer nivel, que cumplan con las normas nacionales y eleven la competitividad de nuestras ciudades y poblados.
4. Desarrollar un programa integral, con presupuesto de Inversión, para crear un sistema en conjunto con la Sociedad Civil, para el desarrollo de políticas públicas

que viabilicen las mejores prácticas en materia de residuos sólidos o mitigación en la producción de los mismos, así como prácticas en materia de residuos sólidos o mitigación en la producción de los mismos, así como un sistema de gobernanza, con rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia, para la vigilancia de la gestión; tanto de los gobiernos locales como del sistema nacional de manejo de la disposición final de residuos.

### SEGURIDAD HÍDRICA

Tareas principales:

1. Desarrollar planes y análisis de riesgos para hacer Inversiones de manejo integral de cuencas y el mejoramiento de las zonas vulnerables.
2. Estudiar las alternativas de nuevas fuentes hídricas o mejoramiento de las actuales, a ser desarrollados con las mejores prácticas en cuanto al manejo social y ambiental, con plena participación de la sociedad.
3. Estudiar y desarrollar sistemas para el manejo sostenible de fuentes subterráneas, mediante pozos profundos de alto rendimiento para usos urbanos, rurales y agrícolas.

Acciones prioritarias:

1. Invertir en la producción y distribución del agua en David, Santiago, Parita, Chitré, Los Santos, Las Tablas, Aguadulce, Penonomé, Arraiján y las zonas turísticas tales como las playas del Pacífico, Costa Arriba y Costa Abajo de Colón e Isla Colón, entre otras.
2. Construir una red de distribución de agua potable en el área de Panamá Norte que permita un suministro adecuado y permanente. Es inaudito que en el área de Chilibre, donde se encuentra la principal potabilizadora de la ciudad, todavía existan comunidades donde no les llega el agua con

la debida frecuencia y es necesario el uso de carros cisterna.

3. Consolidar y concluir el proyecto de Saneamiento de la Bahía de Panamá.
4. Crear una plataforma digital georreferenciada (con ubicación exacta) para el seguimiento y aseguramiento de las reparaciones de fugas y quejas de los servicios de agua y saneamiento, en conjunto con nuevas cuadrillas para dar respuestas a los usuarios de manera oportuna.
5. Lanzar un Programa Nacional de Reforestación de cuencas productoras de agua.

### Desarrollo Social

“Fortalecer a la familia panameña es un compromiso con Panamá y su futuro”

#### FAMILIA

La Familia, como célula principal de la sociedad, debe ser el espacio seguro donde cada uno de sus miembros encuentre seguridad y estabilidad emocional y económica. La Familia es el pilar sobre la cual se fundamenta el desarrollo psicológico, social y físico del ser humano.

Si el entorno familiar adolece de las condiciones necesarias para el desarrollo de los individuos que la integran, ello se refleja en sus conductas y relaciones.

Nuestro compromiso es la promoción y cumplimiento de políticas sociales encaminadas a fortalecer la institución de la familia.

Tareas principales:

1. Reforzar programas enfocados a la Atención de las Familias con la asignación de profesionales especialistas en promoción de valores, relaciones familiares y reducción de

- la violencia.
2. Fortalecer las redes de Cuidado a la Niñez, Adolescencia, Familia y Adultos Mayores.
  3. Fortalecer la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a fin de que se coordine e implante las acciones y programas a nivel nacional y local de atenciones y fortalecimiento de la familia.
  4. Promover la creación de Centros en las Comunidades para la Atención y Fortalecimiento Integral de la Familia, garantizando el fortalecimiento de valores, promoción de la salud, economía familiar y habilidades para la vida.
  5. Impulsar las mejores prácticas globales de protección y cuidado para los animales domésticos.

Acción prioritaria:

1. Mantendremos y fortaleceremos nuestro programa Red de Oportunidades.

### NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La niñez panameña muestra indicadores sociales que ameritan la mayor voluntad y compromiso de nuestro gobierno en gestión. El 32.8% de los NNA (Participación de Niños, Niñas y Adolescentes) menores de 18 años se encuentran en situación de pobreza multidimensional, lo que representa una total de 453,837 NNA.

Carencias en vivienda, agua y saneamiento, salud y alimentación, educación, protección y recreación son sinónimos que no estamos garantizando, como sociedad, los derechos fundamentales de nuestra niñez panameña.

Tareas principales:

1. Aumentar la cobertura de los servicios a la Primera Infancia, incluida la nutrición adecuada y estimulación temprana.
2. Invertir en el desarrollo de habilidades

blandas y capacidades de adolescentes de 15 años en adelante con programas flexibles de educación, que los habilite para tener acceso a mejores oportunidades para la generación de ingresos.

3. Estructurar un sistema de protección enfocado en la prevención contra todo tipo de la violencia a los NNA.

### JÓVENES

Según cifras de la Contraloría General de la República, el 23% de los habitantes del país tiene entre 15 y 29 años actualmente, (casi 1 de cada 4 panameños).

La juventud es un momento decisivo de la vida de los seres humanos, donde se toman las decisiones más trascendentales como los estudios, el primer empleo o la decisión de emprender y por supuesto la familia. Estas decisiones impactan de inmediato en las vidas de los "pelaos" y repercute en el presente y futuro de nuestra sociedad.

Como Estado, debemos planificar para invertir en los jóvenes; esto garantizará la disminución de la desigualdad y creación de oportunidades.

Los desafíos que tienen los jóvenes, y que merecen de políticas públicas son la formación defectuosa, con un sistema educativo que no les brinda el impulso a sus talentos y no los prepara para afrontar un mundo competitivo, una estrategia para evitar los embarazos precoces o las enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA, factores que afectan directamente a los jóvenes.

Las políticas públicas de juventud de nuestro gobierno seguirán los ejes estratégicos de acceso a la educación, tecnología y formación laboral con calidad; acceso con calidad a la salud y a un ambiente saludable; prevención de la violencia,

seguridad ciudadana y acceso a la justicia.

De igual manera el desarrollo de aspectos de la identidad, inclusión y participación ciudadana, empleo y vivienda decente; igualdad de oportunidades y acceso al crédito; promoción de acceso a las artes, el deporte y a la cultura

Tareas principales:

1. Fomentar los espacios de participación de la juventud para que sean protagonistas de las decisiones más trascendentales
2. Impulsar un Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia Juvenil.
3. Apoyar las redes juveniles y ONG que mantengan estrategias y acciones en favor de los jóvenes.
4. Promover la utilización de la tecnología móvil para mantener informados a nuestros jóvenes sobre temas de su interés y crear la opción de incentivos para el acceso a educación, cultura, actividades recreativas, entre otras.
5. Impulsar e incentivar el voluntariado joven para la sensibilización social, trabajo en equipo y liderazgo.
6. Promover acciones de apoyo al emprendimiento e innovación de los jóvenes, principalmente en proyectos científicos, sociales, culturales y tecnológicos, que traigan beneficios a la sociedad, a través del Banco de Oportunidades, entre otros.
7. Fortalecer el plan Mi Primer Empleo, con una verdadera capacitación que garantice que los jóvenes puedan integrarse a la fuerza laboral.
8. Agrupar a jóvenes en actividades de interés comunitario, productivo, formativo y recreativo, con énfasis en capacitación para el trabajo y apoyo para generar autoempleo y pequeñas empresas juveniles, con acceso a crédito para invertir.

### **ADULTOS MAYORES**

La población de más de 60 años es el grupo de mayor crecimiento, pero los años ganados, no van acompañados de una buena calidad de vida y desaprovechamos su experiencia. Al contrario, nuestros adultos mayores sufren el abandono, la exclusión y la insensibilidad.

El crecimiento de esta población comenzará su ampliación, a partir del año 2020, alcanzando el 12% del total de la República de Panamá y se prevé que podrá alcanzar 1.3 millones en el 2050.

Adoptaremos las medidas necesarias para garantizar al adulto mayor el goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población.

Promoveremos la participación y productiva dentro de la sociedad para su integración.

Tareas principales:

1. Procurar que el adulto mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.
2. Velar por la integridad física del adulto mayor, su derecho a una vida sin violencia, recibir un trato digno y a ser respetado y valorado.
3. Promover la cultura de respeto, paciencia, comprensión en la atención a los adultos mayores en todas las oficinas públicas, así como en la empresa privada y que se apliquen las normas de orden, seguridad y atención prioritaria hacia los adultos mayores.
4. Incentivar que los adultos mayores

- aprovechen sus talentos en el arte, cultura, música, lectura, artesanía y colaboren en áreas como turismo, museos, eventos especiales, entre otros, de manera que les permita mejorar sus ingresos y elevar su autoestima.
5. Hacer cumplir la Ley 36 de 2016, que establece la normativa para la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores.
  6. Promover en instituciones educativas la preparación de personal especializado en atención a los adultos mayores.
  7. Crear la Dirección Nacional de Políticas para la protección de los derechos de los adultos mayores, dentro del MIDES.
  8. Implementar, con los municipios, un plan nacional de actividades deportivas y recreativas para Adultos Mayores.

**Acciones prioritarias:**

1. Mantendremos y fortaleceremos el programa 120/65, incluyendo programas oportunos de salud y bienestar para el adulto mayor.
2. Crear el Programa "Estamos Contigo" estableciendo un fondo para un plan piloto para atender adultos mayores con enfermedades que los mantengan postrados o que no puedan valerse por sí solos para recibir atención domiciliaria, medicamentos, movilización y cuidados paliativos, previa evaluación socioeconómica.

**Personas con Discapacidad**

La situación actual de la población con discapacidad en nuestro país es el resultado de los múltiples factores: históricos, la concepción de atención de caridad, la situación de la pobre atención dentro del sector salud y educación, el pobre acceso a los servicios que han producido una marginación de esta población que los mantiene en situación de discriminación, impidiéndoles gozar y disfrutar de los derechos

al igual que sus otros conciudadanos panameños. Según el Primer Estudio sobre la Prevalencia de la Discapacidad (PENDIS, 2006) tenemos 370,053 personas con discapacidad en Panamá, indicando un índice de prevalencia del 11.3%, contemplando así que estas cifras son exponenciadas al contemplar el impacto en la vida de familiares, amigos y colaboradores de estas personas.

Desde la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS 2005-2006), se dio a conocer la prevalencia real de la discapacidad en la República de Panamá, indicando que el 11.3% de la población total presenta algún grado de discapacidad, equivalente a 370,053 personas. De este total, el 10.1% vive en el área urbana, el 13.6% en la rural, y el 13.5 % en el área indígena. Estudios e investigaciones realizados por la OMS, a nivel mundial, muestran porcentajes similares a los nuestros.

En promedio, en la mayoría de los hogares en donde vive una persona con discapacidad, conviven con él, como mínimo, dos adultos, en otras palabras cerca de 1,000,000 panameños en edad de votar, conforman este núcleo poblacional, atentos a conocer los programas y la ejecución de los mismos, tendientes a eliminar la discriminación y la falta de apoyo para mejorar sustancialmente la difícil situación socioeconómica por la cual atraviesan, No es caridad lo que se requiere, es la debida atención de sus derechos, mediante la certificación de su discapacidad a través de los entes rectores de la implementación de dicha política pública, que garantice la debida inclusión.

Tomando en cuenta las barreras que existen y la pobre implementación de herramientas que en equiparación de oportunidades respondan a las necesidades de las personas con discapacidad.

Se propone dentro de este documento una priorización de acciones, con metas precisas que implicarán el compromiso y avance que la próxima administración de gobierno pretende aportar, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad en nuestro país.

Tareas principales:

1. Abordar la discapacidad desde un enfoque de Derechos Humanos.
2. Avanzar en el aseguramiento, acceso, goce y disfrute de derechos de las personas con discapacidad a través de la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la inclusión social.
3. Lograr definir una política pública con enfoque de derechos para las personas con discapacidad y su familia en Panamá.
4. Mejorar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios públicos.
5. Promover la inclusión social de las personas con discapacidad, para que sean parte activa del diálogo y el debate social.
6. Implementar campañas permanentes como estrategia de prevención y rehabilitación para el fiel cumplimiento en el uso de las herramientas, dentro de las políticas públicas sobre discapacidad.
7. Fortalecer el marco jurídico nacional y encaminarlo hacia el enfoque de derechos humanos para que cumplan su función de protección de derechos.
8. Iniciar el proceso hacia una Gestión de Estado más inclusiva, comenzado desde la propia Administración Pública.
9. Incentivar la cooperación e intercambio de experiencias exitosas e innovadoras en materia de discapacidad.
10. Promover la no discriminación en materia de discapacidad, desde un enfoque de derechos humanos, para el abordaje del tema en todos los ámbitos de la sociedad panameña.
11. Cumplir con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su familia, a través del seguimiento mediante la creación del observatorio para la política pública de personas con discapacidad.
12. Desarrollar y fortalecer el acceso y disfrute de la cultura a la población con discapacidad y sus familias.
13. Fortalecer y garantizar las estrategias de acceso a la educación inclusiva a las personas con discapacidad.
14. Desarrollar programas y acciones que ofrezcan soluciones de vivienda accesible.
15. Diseñar estrategias de acceso al trabajo digno y en equiparación de oportunidades.
16. Mejorar la accesibilidad universal en instalaciones abiertas al público y de uso público, a los servicios de transporte, comunicaciones y señalizaciones.
17. Fomentar oficinas de Equiparación de Oportunidades y la dotación de recursos para sensibilizar a los funcionarios públicos sobre discapacidad, derechos humanos e inclusión.
18. Sensibilizar de manera masiva a los funcionarios públicos, a fin de que sean conscientes de su rol en el desarrollo de políticas públicas a favor de las personas con discapacidad y sus familias.
19. Impulsar una revisión integral de la legislación panameña vigente, en materia de discapacidad, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas para el Derecho de las Personas con Discapacidad y otros instrumentos internacionales con el mismo enfoque.
20. Implementar un plan nacional de actividades deportivas y recreativas para Personas con Discapacidad.

Acciones prioritarias:

1. Mantener y fortalecer el programa "Ángel Guardián".
2. Realizar la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad, para que la Política de Inclusión Social pase de ser una Política de Gobierno a ser una Política de Estado.
3. Ejecutar el Primer Estudio Nacional de Accesibilidad Laboral, Física, a la Cultura y a la Información, con el propósito de ayudar a los actores involucrados en la integración laboral a entender las diferentes problemáticas asociadas y las mejores fórmulas para eliminar las barreras físicas y culturales, que impiden a las personas con discapacidad acceder al Mercado laboral.

### Mujer

Las mujeres y los hombres deben ser valorados y reconocidos por igual, reconociendo sus diferencias naturales. Pero, lamentablemente, persisten aún formas de discriminación contra la mujer y vulneración de sus derechos y dignidad. La violencia doméstica y de género se constituye en una grave situación social que afecta la integridad de las mujeres y las familias. Cada 30 minutos se reporta un caso de violencia doméstica.

Una de las principales brechas es la económica. En el mercado laboral, existen aún obstáculos que limitan la participación y desarrollo pleno de la mujer. Por otro lado, una de las principales limitaciones al crecimiento de empresas lideradas por mujeres es que tienen menos acceso al crédito.

La revalorización de la identidad de las mujeres, como sujetos de derechos, también supone un fortalecimiento de su autoestima y capacitación como agentes de cambio en las comunidades y en las mismas familias, lo cual nos podrá a nivel

de otras sociedades.

La verdadera transformación social requiere de su presencia y participación en todos los ámbitos de toma de decisiones, en igualdad y solidaridad, para hacer un mundo más pacífico, próspero y con bienestar para todos.

El Banco de Desarrollo de América Latina determinó que, de cada 10 trabajadores, sólo 4 son mujeres. Los impedimentos de esta brecha son la situación familiar y menor educación formal.

Por eso, aumentaremos los Centros de Atención Integral para la Primer Infancia (CAIPI) a nivel nacional para facilitar que las madres puedan trabajar, capacitarse para el trabajo y estudiar. Cada 50 minutos, nace un niño de una madre adolescente. Ya es hora de que nos pongamos de acuerdo con la educación sexual.

El Papa Francisco dijo "Yo creo que en las escuelas hay que dar educación sexual. El sexo es un don de Dios. . . Pero hay que dar educación sexual. . . y debe ser objetiva".

La equidad de género, el respeto de las niñas y mujeres es un derecho, no una concesión.

Lamentablemente, las cifras y estadísticas demuestran que la brecha entre niñas, mujeres y su potencial existe, pero debemos verla desde otra perspectiva.

Estudios del BID, de McKinsey, del Banco de Desarrollo de América Latina, entre otros, concluyen que, desde una perspectiva de desarrollo, la igualdad entre hombres y mujeres contribuye a reducir la pobreza.

Invertir en mujeres y empresas lideradas por

mujeres contribuye al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza.

Cuando las mujeres desarrollan su potencial en el mercado laboral, los resultados indican que hay beneficios económicos y sociales considerables para las familias y el país. Por ejemplo, entre 2000 y 2010, el crecimiento en los ingresos de mujeres de América Latina y el Caribe contribuyó a reducir en un 30% la pobreza extrema.

Hay una realidad, las mujeres invierten más en alimentos, atención de la salud y educación para sus hijos que sus pares masculinos.

El estudio concluye que la equidad de género, en término de salarios y oportunidades laborales, aportaría B/.28 miles de miles de millones, equivalente a un crecimiento del 26% del PIB mundial para el año 2025.

Un estudio realizado por McKinsey determinó que empresas con una o más mujeres en sus comités ejecutivos, presentaban una rentabilidad del capital de 44% superior a aquellas que no incluían a mujeres en esas posiciones.

Entendamos que la equidad de género no es una concesión. La presencia de las mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones, mejoran las empresas y, por ende, la economía del país.

Tareas principales:

1. Lanzar un Programa Nacional para crear una cultura de no violencia y respeto a la mujer desde las escuelas.
2. Fomentar el respeto y el trato igualitario en los derechos, deberes y participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida social.
3. Ampliar el programa de sello de equidad de género a nuevas empresas del sector privado

y entidades del sector gubernamental.

4. Impulsar la adhesión a los principios de empoderamiento de la mujer en el sector empresarial.
5. Impulsar la hoja de ruta de la Iniciativa de Paridad de Género del BID y el Foro Económico Mundial, la cual se constituye en la alianza público-privada para reducir la brecha económica de género en el sector empresarial.
6. Fortalecer los hoy denominados CINAMU.
7. Promover campañas de prevención en las escuelas y universidades sobre el tema de la violencia de género y violencia doméstica.
8. Impulsar una legislación que castigue con mayor peso la violencia doméstica y de género y que fortalezca las medidas de protección a las víctimas.
9. Impulsar y promover Reformas de la Ley de Procedimiento Penal, Código de la Familia y demás temas vinculados a mejorar el tema de la familia, la mujer, el niño, e igualmente revisar lo relacionado a los temas de violencia de género.
10. Desarrollar políticas públicas para disminuir los casos de violencia doméstica y de género.
11. Crear en la Policía Nacional una unidad de especializada en prevenir y darle seguimiento a las denuncias de violencia doméstica y contra la mujer.
12. Abordar con determinación y con los actores sociales necesarios, la problemática del embarazo adolescente.
13. Promover un plan de reintegración social y laboral de las mujeres privadas de libertad que cumplan sus condenas.

Acciones prioritarias:

1. Crear el Ministerio de la Mujer.
2. Programa "+Científicas" dirigido a promover el incremento de la mujer en las diferentes áreas científicas y en la investigación.

3. Programa "Cambia tu Vida" para el impulso empresarial de emprendimiento de la mujer, por medio del Banco de Oportunidades.
4. Plan "Casas Seguras", para brindar a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar un lugar seguro para ella y sus hijos. Además, propondremos la normativa que permita implementar de manera efectiva el uso de brazaletes electrónicos para los agresores en materia de violencia de género.
5. Presentar un proyecto de ley para elevar las penas de aquellos que violen a niñas, niños y adolescentes.
- afropanameños.
2. Cumplir con los convenios y acuerdos internacionales en materia de discriminación e inclusión de los afrodescendientes.
3. Rescatar los esfuerzos para implementar el Plan Maestro Nacional de Desarrollo para los Afropanameños, que fue oficialmente establecido en el 2007.
4. En la transformación del sistema educativo, se incorporarán los aportes históricos y culturales de los afropanameños.
5. Honrar a los intelectuales, profesionales, académicos, artistas, deportistas, músicos y expertos Afropanameños para visibilizar su participación y aporte en la vida nacional.
6. Incorporar políticas del sector público de manera transversal para los Afropanameños como población que debe ser atendida.

### Afropanameños

"Nuestra sangre es la suma de muchas sangres. Panamá es un Estado multiétnico y multicultural, y en él no hay cabida para el racismo ni la exclusión. Lo que corresponde es honrar nuestras raíces."

Las mujeres y hombres afro panameños han contribuido, contribuyen y seguirán contribuyendo al desarrollo de nuestra nación y a la construcción de nuestra identidad.

Los Afro panameños constituyen el 19% de la Población, pero están entre los más pobres, excluidos y marginados en todo el país y con acceso limitado a salud de calidad, Educación, Vivienda y Seguridad Social.

A pesar de que los Afropanameños cuentan con un plan de inclusión, el mismo no se ha implementado por falta de voluntad política.

Tareas principales:

1. Revisar la Ley 64 de 2016 para darle fuerza y vigor a la SENADAP, degradada hoy institucionalmente en el MIDES, dotándola de recursos suficientes y lograr mayor reconocimiento y visibilidad de los

Acción prioritaria:

1. Realizar el Censo Afrodescendiente 2020 de manera seria, científica y exacta, para tener las estadísticas confiables y útiles para las políticas inclusivas justas.

Pueblos Originarios

"Los primeros pobladores de nuestro istmo, aún son los más vulnerables y en donde se concentra la pobreza multidimensional. Tenemos un deber y un compromiso con su futuro"

La población demográfica de los siete pueblos originarios de Panamá se aproxima a los 500,000 habitantes, lo cual representa el 13% de la población.

Las proyecciones detallan que, para el año 2020, la población indígena en Panamá podría superar las 540 mil personas, de las cuales unas 87 mil estarían en Bocas del Toro, mientras que en Panamá habitarían unas 55 mil.

Todos los años nacen entre 10 mil y 11 mil nuevos miembros de las etnias Ngäbe, Buglé, Guna, Emberá y Wounaan.

Cifras de la Contraloría indican que una importante parte de la población de los pueblos originarios decide migrar a otras provincias. Por ejemplo, del total de los indígenas que hay en Panamá, 53% vive fuera de las zonas comarcales y 47% permanece en sus tierras, (5 de cada 10 dejan sus tierras, principalmente en búsqueda de mejores oportunidades).

Los pueblos originarios son, sin duda, la población más vulnerable y donde se concentra la pobreza multidimensional.

Los principales retos que debemos atender es el tema de la educación y la salud, ya que los pueblos originarios mantienen altas tasas de analfabetismo y mortalidad infantil, sumado con una desnutrición que le compromete su futuro.

Tareas principales:

1. Fortalecer el Viceministerio de Asuntos Indígenas.
2. Mejorar las condiciones de salud y la calidad de vida de los pueblos originarios, mediante acciones que garanticen el respeto de sus derechos, identidad como pueblo y cultura diferenciada y a sus formas particulares de organización y participación. Esto se hará promoviendo la creación, consulta y consenso de planes regionales y comarcales.
3. Fomentar su participación en todos los ámbitos de la vida nacional, con plena igualdad de deberes y derechos, junto a todos los sectores de la sociedad panameña.
4. Conocer y respetar su cosmovisión y cultura.
5. Promover la agricultura sostenible, rescatando las técnicas milenarias y

tradicionales agrícolas de nuestros pueblos originarios.

6. Potenciar el turismo agrícola, la agroecología, la protección de las semillas criollas, los ríos, el territorio, para fortalecer la agricultura sostenible de acuerdo con la visión indígena de la soberanía alimentaria y que garantice la producción local indígena.

Acciones prioritarias:

1. Plan "Caminos Comarcales", para la construcción de carreteras, caminos puentes y zarzos para el desarrollo de las comarcas, siempre y cuando estén priorizadas dentro de los planes de desarrollo comarcales consensuadas con las autoridades locales y tradicionales.
2. Programa "Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua", el cual apoya a las familias en las comarcas para brindar soluciones de vivienda mediante la capacitación, supervisión y materiales necesarios.
3. Programa "Huertas Familias Unidas", mediante la capacitación de productor a productor, microcrédito, herramientas, semillas, abono, captura de agua para riego por goteo y conservación de alimentos.

#### Clase Media

"Por mucho tiempo los gobiernos les han dado la espalda a las familias de clase media. ¡Vamos a rescatarla y fortalecerla!"

La clase media contribuye al desarrollo del país y paga impuestos, pero no recibe a cambio los servicios básicos adecuados y de calidad, en materia de salud, medicamentos, atención médica oportuna y confiable para ellos y sus seres queridos; educación de calidad, en valores y para la vida de sus hijos; seguridad personal y familiar; vejez digna y actividades recreativas.

**Tareas principales:**

- a. Crear un fondo para un plan piloto de apoyo a las familias para enfrentar la tragedia ante Enfermedades Catastróficas, (atención domiciliaria, medicamentos, movilización, cuidados paliativos).
2. Fortalecer los programas de becas por excelencia para apoyar a los hijos de familia de la clase media, para que puedan acceder a las mejores universidades de Panamá y el mundo.
3. Monitoreo del mercado de salud privado, en cuanto a seguros médicos y la atención oportuna y adecuada de los reclamos por servicios de urgencia, hospitalización y medicamentos.
4. Coordinar con los Gobiernos Locales el apoyo para la construcción y mantenimiento de Mercados del Campo a la Mesa, para garantizar la disponibilidad de productos nacionales, frescos y a buenos precios.
5. Fomentar que los programas en materia de educación, seguridad, salud e impulso al emprendimiento lleguen a las familias de la clase media.
6. Gestionar un sistema eficiente y seguro de transporte público desde las comunidades a centros urbanos, que optimice la frecuencia de tiempo y responda a la demanda de la población.

**Deporte**

“El Deporte en Panamá volverá a ser de calidad, competitivo y con acceso para todos. Será un orgullo nacional”

El Deporte es una herramienta para transformar la vida de los ciudadanos, un derecho fundamental que fomenta un estilo de vida saludable y propicio para todas las etapas de vida de un individuo, y

motive de orgullo nacional.

Este derecho fundamental debe contar con un sistema nacional de protección y garantía que logre articular una Política Pública que impulse un desarrollo Nacional e integral en esta materia. Panamá ha dado pasos paulatinos para poner como parte de la agenda Nacional un esfuerzo institucional para promover un Plan Nacional de Deporte que, hasta la fecha, no cuenta con las herramientas y recursos necesarios para cumplir el rol actual regente y rector del tema del Deporte y Recreación.

Con el pasar del tiempo aumentan los desafíos, evidenciando que el tema no cuenta con la prioridad pertinente, dejando a un lado la construcción de programas sostenibles que tengan un abordaje multisectorial, integrador y con visión de largo Plazo.

Los desafíos que en conjunto se han identificado prevén una mirada inicial para establecer el marco legal, conceptual para la construcción a través de un dialogo Nacional por el Deporte, que tenga un enfoque multidisciplinario, interinstitucional, con participación de actores claves públicos y privados, logrando tener un consenso que permita desarrollar Programas y Proyectos sostenibles con implementación de largo plazo y con una Visión de País para los próximos 30 años. Sigue en evidencia la constante demanda de las organizaciones deportivas nacionales y locales, atletas, organismos académicos y científicos de carácter deportivo y población en general, en cuanto a mayor atención al tema por la falta de una estrategia Nacional del Deporte, la falta de apoyo gubernamental y privado para el desarrollo de un alto desempeño y rendimiento en muchas disciplinas deportivas, que permitan contar con una estrategia de posicionamiento como país en las diferentes competencias nacionales e

internacionales.

Es notable ver las condiciones de las instalaciones deportivas por falta de mantenimiento, las pocas instalaciones para uso recreativo de la población en general, así como una falta de inversión pública y el incentivo de inversión privada que permitan desarrollar instalaciones para el uso recreativo, así como la práctica de alto rendimiento para el Deporte en diversas disciplinas.

Identificando la importancia de contar con un programa permanente de desarrollo de infraestructura de uso recreativo y deportivo, garantizando su mantenimiento, logrando optimizar la efectividad de la inversión en estos temas.

En febrero de 2017, Panamá asumió el compromiso de ser país sede de los XXIV Juegos Centroamericanos y del Caribe 2022.

Hoy día nuestros deportistas y la sociedad están indignados ante una serie de cuestionamientos sobre el manejo de fondos por parte de PANDEPORTES.

Debemos elevar la prioridad estatal del tema "Deporte y la Recreación", no sólo para que cuente con recursos adecuados, sino para garantizar que los mismos sean utilizados, efectiva y transparentemente, en el desarrollo y apoyo del deporte comunitario organizado, el deporte colegial-universitario, el de alto rendimiento, recreativo y personas con discapacidad. Apoyaremos las iniciativas del sector privado que inviertan en el deporte organizado.

Tareas principales:

1. Desarrollar el Plan Nacional del Deporte y Recreación, (2019-2024).
2. Fortalecer el Deporte Comunitario con la

participación de las comunidades, logrando masificar el deporte y la recreación de la mano con organizaciones comunitarias, ONG, empresa privada y gobiernos locales.

3. Fomentar y fortalecer el Deporte Escolar y Universitario, en alianza con el Ministerio de Educación, las universidades y empresas privadas.
4. Fortalecer las competencias intercolegiales en diversas disciplinas deportivas.
5. Construir en conjunto con las organizaciones deportivas y federaciones, programas para fortalecer el Deporte de Alto Rendimiento, que incluya nutrición y preparación física, técnica y mental.
6. Fortalecer la Escuela de Educación Física de la Universidad de Panamá, para la formación y perfeccionamiento de profesores y técnicos para diferentes disciplinas.
7. Construir alianzas estratégicas de carácter internacional para el fortalecimiento de los programas deportivos de carácter competitivo.
8. Impulsar la creación de un fondo público-privado (FONDEPORTE) para implementar un Plan de Mantenimiento de Infraestructuras Deportivas y Recreativas, (remodelar y recuperar las abandonadas).
9. Lanzar un Plan para Rehabilitación de las instalaciones deportivas en las escuelas y universidades oficiales.
10. En coordinación con los Municipios, lanzar el programa "Verano Deportivo y Cultural para Todos", con jornadas de verano deportivas y culturales en los barrios y comunidades del país.

Acciones prioritarias:

1. Establecer Escuelas Oficiales de Deporte para diferentes disciplinas, en alianza con los gobiernos locales.
2. Hacer todo lo posible por cumplir con el

- compromiso de la República de Panamá de realizar los XXIV Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe 2022.
3. Renovar la ciudad deportiva Irving Saladino.
  4. Construir el Centro de Alto Rendimiento Nacional.
  5. Crear el Salón de la Fama del Deporte Panameño, para honrar a nuestras glorias deportivas.
  6. Recuperar los proyectos "Ciudad Deportiva" en David y Colón.
  7. Remodelar el Estadio Alejandro "Zurdo" Chávez en El Porvenir, Bugaba.
  8. Remodelar el Gimnasio Orlando Winter en San Miguelito y otros gimnasios, como el Ismael Laguna en Colón, el Estadio Arco Iris en Colón, el Gimnasio Rockero Alcázar en Curundú, Jesús "Master" Gómez en Barraza, José De la Ossa en Pueblo Nuevo y el Gimnasio del Club de Leones del Maraón, el Gimnasio en Salud y Palmas Bellas en Costa Abajo, entre otros.
  9. Construir el nuevo Complejo Deportivo en Don Bosco.
  10. Construir el edificio para deportes de combate "Eduardo Campbell", en Santiago.
  11. Construir un Campo Deportivo Multiuso en Portobelo.
  12. Construir en San Miguelito un Estadio de Fútbol con especificaciones FIFA.
  13. Construir un Nuevo Complejo Deportivo en Arraiján, que incluya espacios para baloncesto, vóleybol, fútbol y deportes de combate.
  14. Reconstruir el Estadio Justino "Gato Brujo" Salinas de La Chorrera.
  15. Remodelar el Estadio de Béisbol de Pesé.
  16. Remodelar el Estadio de Béisbol Tomás Altamirano Duque en Margarita, Chepo.
  17. Construir un Complejo Deportivo para fútbol y béisbol con dimensiones FIFA y MLB en Panamá Este.
  18. Programa de Becas de Excelencia Deportiva para el desarrollo de Alto Rendimiento en distintas disciplinas deportivas.
  19. Rehabilitar el Estadio de Metetí, en Darién.

### Vivienda

"Todos los panameños merecen una vivienda digna y segura; que cuente con espacios para la recreación, con acceso a transporte y sin el temor de perderla.... un verdadero hogar"

En los últimos 10 años se ha incrementado la demanda de viviendas a pesar de su alto costo para grupos de bajos y medianos ingresos, baja calidad, difícil acceso al financiamiento y proyectos pocos sostenibles. Es notable la desvinculación entre desarrollos residenciales y el espacio urbano. Se promueve la informalidad, la vulnerabilidad y la marginalidad urbana y no existe una estadística confiable del déficit real de viviendas.

Generalmente, no se contemplan en la solución de viviendas la incorporación de ejes transversales tales como agua, vialidad, transporte, educación, servicios públicos y el acceso al crédito.

Esta situación aumenta los niveles de hacinamiento urbano, los costos de construcción y disminuye la oferta de infraestructura urbana. Se continúa con la tendencia de seguir con el crecimiento alargado de la ciudad, promoviendo su encarecimiento.

El principal problema que enfrentamos es la ausencia total de planes urbanísticos que ordenen y gestionen el crecimiento urbano, provocando un crecimiento informal, altos costos del suelo urbano, mal uso del espacio público, desequilibrio del ordenamiento territorial, proyectos urbanos fragmentados y vialidades

mal diseñadas.

Según el MIVIOT se han ejecutado 17,747 techos de esperanzas entregados, 14,515 bonos solidarios y 11,860 unidades de viviendas entregadas a diciembre de 2018. Sin embargo, el déficit actual estimado de viviendas se aproxima a las 200 mil unidades, además de la reposición de viviendas y la recuperación y renovación de viviendas de interés social y del acompañamiento urbanístico.

Debemos impulsar y apoyar la realización de proyectos factibles e innovadores con políticas integrales de vivienda y urbanismo, a largo plazo, para los jóvenes profesionales, parejas de recién casados, adultos mayores, personas con discapacidad.

Con una institucionalidad moderna, eficiente y participativa, integraremos al sector privado y cooperativo en los planes y programas de solución de viviendas con objetivos definidos.

Tareas principales:

1. Revisar y ejecutar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, como un instrumento de planificación y desarrollo urbano integral en conjunto con las autoridades locales.
2. Reducir en coordinación con los municipios, la tramitología en todos los procesos de revisión de planos y proyectos.
3. Promover la legislación necesaria para impulsar un programa novedoso de alquiler con opción a compra, para facilitar a la población un acceso a la vivienda de manera más eficiente sin tener que depender de una hipoteca.
4. Revisar, continuar y concluir los programas

de viviendas públicos, tales como techos de esperanza, bono solidario, pero perfeccionado su objetivo y su ejecución para asegurar que cumplan su función social.

5. Estudiar junto con los diferentes gremios, la propuesta del reglamento nacional de construcción, que recopile y establezca normas modernas y mecanismos de control para garantizar soluciones de viviendas de calidad, seguras, dignas y con sostenibilidad ambiental.
6. Revisar el Plan de Instalación y Reemplazo de Luminarias para mejorar la iluminación en ciudades y barrios, incorporando más luminarias eficientes y sostenibles.
7. Revisar de manera integral la ley de Propiedad horizontal, para adecuarla a las modalidades de propiedad.
8. Crear un programa de recuperación y renovación urbana para las soluciones de viviendas de interés social.
9. Por medio de una verdadera planificación, darle prioridad a la promoción de proyectos de viviendas en las áreas cercanas y accesibles a las líneas del Metro y servidas por las rutas del MiBus y otros transportes colectivos.

#### **Estrategia Colmena**

El Pilar Estratégico de Combate a la Pobreza y Desigualdad define, como misión, promover la justicia social, equidad y oportunidades, procurando no dejar a nadie atrás. Por ello, para reducir las asimetrías, este pilar impulsará en lo social, una política pública integral que tomará en cuenta, entre otros, los derechos humanos (marco normativo para las políticas); los factores territoriales (atención a brechas, privaciones, necesidades permanentes y emergentes en asentamientos) factores demográficos

(particularidades del ciclo de vida, inequidades por condición migratorias, de discapacidad, de género, étnicas, entre otras); factores culturales (participación y pertinencia) y factores socioeconómicos (vulnerabilidad social).

La eliminación de la sexta frontera tiene presente que en la dinámica de la pobreza y la desigualdad inciden de manera combinada el crecimiento económico, la transición demográfica, la tasa de ocupación, los niveles de educación de la población, salud, la calidad de los puestos de trabajo, la productividad del trabajo y la distribución de los ingresos.

**Contexto general de la pobreza**

Panamá logró reducir de manera sostenida los niveles de pobreza de su población, específicamente entre los años 2004 y 2017, en gran medida gracias al crecimiento económico nacional, la reducción del desempleo y los programas de protección social dirigidos al combate de la pobreza, como las transferencias monetarias.

Pese a estos avances, en las comarcas indígenas y en las áreas rurales de difícil acceso del país residen quienes aún permanecen dentro del umbral de pobreza y se dedican en su mayoría a la agricultura de subsistencia. En el 2017 el 52.8% de los ocupados en pobreza extrema se dedicaban a esta actividad, mientras que el 53.4% son trabajadores por cuenta propia y un 32.4% son trabajadores familiares sin paga. Además, aquellos que habían logrado superar ambos umbrales de pobreza pero que quedaron al margen de estas presentan una mayor probabilidad de retornar a su condición anterior ante los movimientos o shocks que pudiese sufrir

la economía del país.

Es así como con la desaceleración económica que se presentó en los últimos años, desde el 2018<sup>32</sup> la pobreza monetaria aumentó. La pobreza extrema pasó de 9.8% en el 2017 a 9.9% en el 2018, mientras que la pobreza general de 20.7% a 21.4%, respectivamente.

En el año 2015, durante el Septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Panamá suscribió la Agenda

Gráfico No. 64  
Incidencia Porcentual de los Niveles de Pobreza General y Extrema, por ingreso: Años 2004 - 2018



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

2030, contenitiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como pauta para el desarrollo al año 2030, y manifestó el compromiso de adoptar el enfoque multidimensional para medir pobreza. Panamá decidió basar su medición en la metodología Alkire y Foster, desarrollada por OPHI y propuesta por las Naciones Unidas como instrumento para medir pobreza multidimensional a nivel nacional, que permite visualizar el dinamismo de la pobreza multidimensional y así priorizar el uso más eficiente de los recursos y focalizar el gasto social en los temas de mayor urgencia en cada división administrativa.

32 Con excepción de la pobreza extrema en los años 2013 y 2014, cuando aumentó de 10.6% a 10.8%.

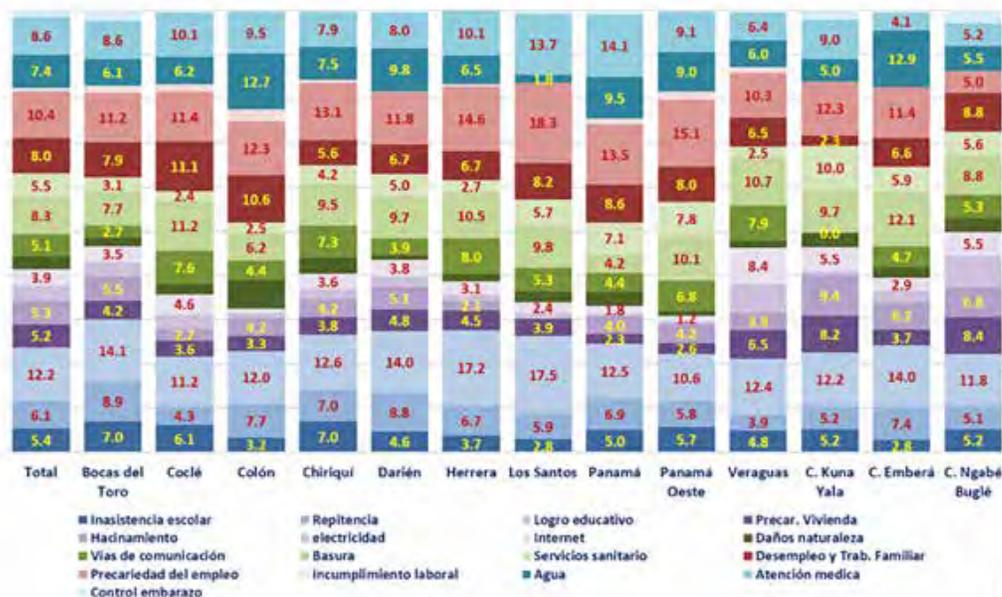
En este sentido, la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones implica generar políticas públicas basadas en evidencias; es decir, se requiere una medición y una política multidimensionales que responda a enfrentar las carencias de la población que viven esas condiciones.

En el año 2017, los resultados del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Nacional arrojaron que el 19.1% de los panameños son pobres multidimensionales, lo que equivale al 12.2% de los hogares, mientras que para el año 2018, presentó una muy leve reducción, al bajar a 19.0%.

Un punto relevante es que con la medición del IPM, además, se puede analizar cuáles son las dimensiones o los indicadores que más contribuyen al propio índice y cuanto ha sido el efecto de cada uno en el cambio total de la medición. Esto ayuda a visualizar la dinámica de la pobreza multidimensional en cada una de las regiones, para priorizar el uso más eficiente de los recursos y focalizar el gasto social en los temas de mayor urgencia en cada división administrativa.

Otro instrumento de importancia para la medición de la pobreza lo constituye el Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes

Gráfico No. 65  
Contribución Porcentual de Cada Indicador al índice de Pobreza Multidimensional, por provincias y comarcas indígenas: Año 2018<sup>33</sup>

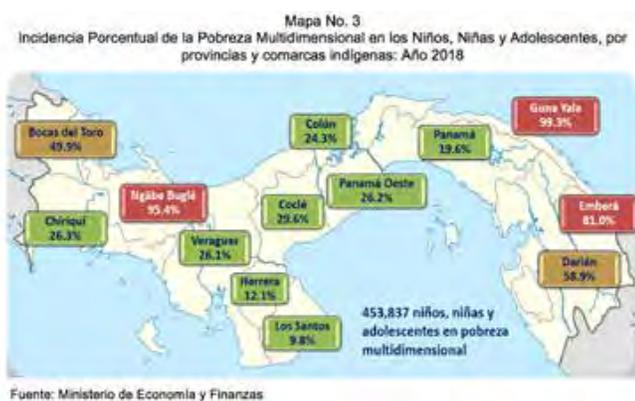


33 MIDES, MEF, INEC, 2018. Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá – Año 2018

(IPM-NNA), adoptado en el 2018, que permite medir las privaciones específicas que afectan a la población de 0 a 17 años, debido a que no todas las personas experimentan igual la situación de pobreza: tiene causas y determinantes diferentes por grupos de edad y las consecuencias de la pobreza en la niñez y adolescencia se convierten en un círculo vicioso, ya que tienden a tener efectos permanentes. Los NNA son reconocidos como grupos prioritarios para la acción de política pública de esta administración.

de la existente y conocida disparidad.

Es por esto que la adopción del Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Pobreza Multidimensional de Niñas, Niños y Adolescentes como medida oficial de pobreza multidimensional en Panamá, en complemento con las medidas de pobreza ya existentes en el país, resultan útiles y necesarias a fin de seleccionar los corregimientos que formarán parte de la estrategia de reducción de pobreza y la desigualdad, así como para medir y reportar los avances de país en la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible principalmente en lo relacionado a “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, que entre unas de sus metas busca garantizar que las personas, en particular los pobres y los vulnerables, tengan acceso a los servicios básicos. Además de las condiciones de pobreza, no hay que perder de vista que Panamá se mantiene entre los diez países con mayor desigualdad a escala regional y global. Esto evidencia que persisten retos importantes que van de la mano con la construcción de un modelo de desarrollo encaminado hacia el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.



Para el año 2018, la población de la República de Panamá se estimó en 4,155,348 personas, de las cuales el 33.3% (es decir 1,384,199) eran niños, niñas y adolescentes. De esta población, el 32.8% de los menores de 18 años del país se encontraba en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente uno de cada tres NNA carecían de 3 o más de los 10 indicadores que conforman este Índice.

Las comarcas indígenas fueron las que presentaron las mayores proporciones de NNA pobres multidimensionales: Comarca de Guna Yala, 99.3%, Comarca Ngäbe Buglé, 95.4% y Comarca Emberá, 81.0%. El promedio de la incidencia de pobreza multidimensional de las comarcas supera 3.3 veces el promedio de las provincias, muestra

### Estrategia Colmena

Frente a esta realidad, el gobierno pone en marcha la Estrategia Colmena “Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera” que nace de una iniciativa del Estado cuyo objetivo es organizar territorialmente la implementación integral de la política pública a través de la oferta multisectorial articulada que garantice a la población el derecho al desarrollo.

**“Colmena es una alianza entre instituciones, comunidades y gobiernos locales con el fin de beneficiar a las poblaciones más necesitadas. El objetivo es tener contacto directo con las**

**comunidades”.**

**Laurentino Cortizo Cohen  
Presidente de la República de Panamá**

En el mediano plazo el Gobierno Nacional se ha propuesto reducir las brechas y privaciones según edad, sexo, etnia y territorios a través de una estrategia para la regionalización de las políticas públicas y la intervención coordinada y articulada que promueve un modelo de desarrollo sostenible orientado hacia “los más rezagados”.

A través de Colmena, el Gobierno Nacional, para no dejar a nadie atrás, implementará seis ejes estratégicos: (i) desarrollo social, (ii) desarrollo económico, (iii), infraestructura, (iv) ambiente, (v) fortalecimiento institucional y (vi) gestión del conocimiento. Estos buscan coordinar intersectorialmente las acciones de los actores involucrados directamente en la prestación de servicios, programados de manera participativa con la comunidad para resolver las carencias en cada corregimiento.

protección; menos exclusión a través de articulación y coordinación de las políticas, programas e intervenciones; menos asimetrías a través de la medición multidimensional de los desempeños de los programas e intervenciones.

Dentro de este marco estratégico, desde una lógica de ciclo de vida, el énfasis de Colmena está puesto en un grupo clave: en la primera infancia, la atención integral a la primera infancia, prioritaria para el desarrollo humano y la ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza, por encima de todo, es una obligación del Estado y sus instituciones en tanto garantes de derechos frente a las niñas y niños que son sujetos y titulares de derechos. Desde el punto de vista económico, la inversión que los países realizan en la primera infancia es la más rentable que una sociedad puede hacer para encaminarse al Desarrollo Humano Sostenible. Por ello la integralidad de la acción multisectorial de Colmena tiene como eje central la primera infancia. El punto focal hacia donde hay que dirigir la mirada son los 453,837 niños y niñas que viven con condiciones de pobreza.

Cuadro No. 26  
Ejes y líneas de Acción de la Estrategia Colmena

Ejes estratégicos de Colmena	Líneas de acción (rela) Colmena
Desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primera Infancia</li> <li>• Salud (Puestos de salud, botiquín, promotor, medicamentos)</li> <li>• Nutrición</li> <li>• Letramiento</li> <li>• Educación (becas, internet, escuelas para padres)</li> <li>• Vivienda</li> </ul>
Desarrollo económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad ciudadana</li> <li>• Empleo y emprendimiento</li> </ul>
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vías, caminos, vados, aceras, puentes</li> </ul>
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua, electrificación rural y luminarias</li> </ul>
<b>EJES TRANSVERSALES PARA LA ESTRATEGIA</b>	
Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo institucional local</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Fortalecimiento de las Gobernaciones, Juntas Técnicas y gobierno local</li> </ul>
Gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación</li> <li>• Innovación Social</li> <li>• Laboratorios de Ideas e Innovación</li> </ul>

Fuente: Secretaría Técnica del Gabinete Social.

Desde esa perspectiva, el Gobierno Nacional espera lograr más equidad, a través del perfeccionamiento de los mecanismos de

La estrategia “Colmena” surge de una decisión del Gobierno Nacional para lograr un abordaje integral de la problemática territorial, en beneficio de los sectores más vulnerables, que se encuentran excluidas del desarrollo social. Además, el proceso de selección contó con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que ha colaborado con especialistas en materia de pobreza multidimensional para la construcción del IPM ajustado por corregimiento, creado y utilizado por esta administración para la identificación y selección de los corregimientos priorizados por Colmena; mientras que la estrategia de desarrollo económico e inclusión productiva contará con la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura.

La metodología se aplica a los distritos y corregimientos más pobres del país mediante un procedimiento múltiple que incluye el enfoque multidimensional de la pobreza, la pobreza

conocimiento de los territorios. El objetivo de esta heterogeneidad metodológica es disponer de varias miradas, valorando objetividades y subjetividades, sobre aquellos en peor condición de pobreza.

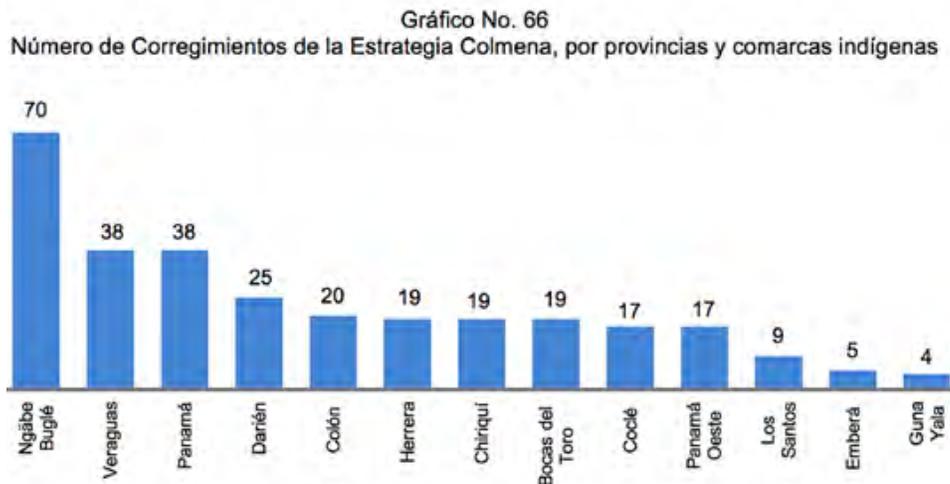
Colmena utiliza los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, para caracterizar la pobreza en 5 dimensiones y 10 indicadores que representan las carencias básicas de la población, estas son:

1. Vivienda: precariedad, hacinamiento y electricidad
2. Educación: inasistencia y el logro educativo
3. Trabajo: el desempleo y la precariedad del trabajo
4. Ambiente: saneamiento y basura
5. Salud: agua



medida por ingreso, criterios cualitativos y sugerencias de técnicos de campo con base a su

La estrategia Colmena es un nuevo estilo de gobernanza, que busca fortalecer los Gobiernos Locales, Gobernaciones y Juntas Técnicas,





Fuente: Secretaría Técnica del Gabinete Social.

con y desde las comunidades, para combatir la pobreza y la desigualdad; todos alineados, actuando conjuntamente y con efectividad, bajo el liderazgo del Presidente de la República. La estrategia Colmena es una fuente de propuestas para generar políticas nacionales con impacto en el desarrollo local. En resumen, todos somos una COLMENA que trabaja en equipo, que focaliza y ejecuta, con transparencia y eficiencia. El diseño Colmena se encuentra vinculado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la medida que promueve la inclusión social, a través del estímulo y la promoción de alianzas,

Ilustración No. 7  
Estrategia de Transformación desde la Organización Comunitaria



Fuente: Secretaría Técnica del Gabinete Social.

entre instituciones públicas, sociedad civil, la academia, la empresa privada y la comunidad, Es así como se focaliza en dos vertientes importantes y que se interrelacionan con los 17 objetivos, sus metas e indicadores:

- Mejorar los servicios que el Estado ofrece (ej. salud, agua limpia, saneamiento, electrificación, infraestructura vial, educación, vivienda, deporte, entre otros), así como, desarrollar prestaciones y servicios con modelos de atención que protejan los derechos y brinden satisfacción a los ciudadanos.
- Incentivar actividades generadoras de ingreso que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la inclusión productiva y financiera de las poblaciones con mayores carencias.

Colmena, prevé que los ciudadanos puedan acceder a las prestaciones definitivas en los servicios que hacen parte de la oferta pública, así como, desarrollar prestaciones y servicios con modelos de atención que protejan los derechos y satisfacción de los ciudadanos.

Por tanto, Colmena es la estrategia principal del gobierno para reducir la pobreza y la desigualdad donde es más severa, con los mecanismos de gobernanza local y articulación multisectorial, coordinado a través del Gabinete Social, dado su rol de ente articulador y de enlace entre las instituciones gubernamentales y otros organismos, para contribuir con el desarrollo social e integral de la sociedad panameña.

Elementos de la estrategia:

- i. Alineamiento institucional de nivel central con local
- ii. Relacionado con el nivel de coherencia estratégica, programática y operativa que

debe existir entre la institucionalidad del nivel central, la regional y la local a lo largo del ciclo de las políticas públicas.

- iii. Fortalecimiento de estructura de gobernanza con provincia
- iv. Se vincula a la capacidad de gestión que ejercen sobre el territorio las gobernaciones con sus juntas técnicas, los municipios y juntas comunales. El diseño colmena está basado en lograr el fortalecimiento de la institucionalidad territorial, expresada en los niveles de desconcentración y de descentralización de la gestión pública.
- v. Participación ciudadana
- vi. En este sentido, Colmena, desde el enfoque de derechos, aspira a incidir en la construcción de las políticas públicas diseñadas desde la comunidad con la intención de prestar servicios universales sensibles a las diferencias y basadas en lógica de ciclo de vida.

#### **Fases de la estrategia Colmena**

Se plantean las siguientes fases:

- Fase 1. Alineamiento y articulación intersectorial: Gobierno Central a Gobierno Local, para dinamizar el territorio como resultado de la política pública.
- Fase 2. Territorialización: integración del equipo técnico con autoridades, líderes de la comunidad a través de entrevistas, grupos focales, diálogo, oferta de servicios del territorio (como escuelas, carreteras).
- Fase 3. Acción COLMENA: en esta fase se tiene la integración de la línea base de la Colmena con la oferta de programas del gobierno, actúan sociedad civil, universidades, sector privado, coordinada por los Gobernadores de cada provincia y comarca, que se apoyarán en las respectivas Juntas Técnicas y la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS).
- Fase 4. Monitoreo y seguimiento: se llevará a cabo a través de un sistema de información

permanente, desde una torre de control liderada por la Secretaría Técnica del Gabinete Social.

La estrategia Colmena trabajará con el equipo del Gabinete Social integrado por los Ministerios de: Desarrollo Social (MIDES), Salud (MINSA), Educación (MEDUCA), Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Economía y Finanzas (MEF),

Ambiente (MiAmbiente), Obras Públicas (MOP), Desarrollo Agropecuario (MIDA), Gobierno (MINGOB), Cultura (antes, INAC), así como: Asuntos Sociales de la Presidencia, Autoridad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), entre otros, organismos, instituciones, entidades, del sector público, privado, ONG.

### **PILAR ESTRATÉGICO No. 5: EDUCACIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CULTURA**

“La estrella es la educación, con oportunidades de aprendizaje para todos”

LA EDUCACION ES LA ESTRELLA, porque la misma, es la esencia que mueve el impulso del espíritu de superación del panameño, que quiere transformar su realidad cotidiana y existencial, su condición socioeconómica y su calidad de vida, a través del intelecto, al tiempo que aspira avanzar con determinación y paso firme, en el proceso de cambio de las perspectivas económicas, sociales, políticas y de desarrollo sostenible, de la sociedad donde vive, anticipando por percepción y conocimiento, las acciones y acuerdos consensuados, que se deben implementar en el país, por parte de los actores gubernamentales y de la sociedad civil, para que le permita al ciudadano y a la nación encontrarse, sin traumas y sobresaltos políticos, económicos, sociales y culturales, con el futuro, dentro del concierto de las naciones del mundo.

Desde esta perspectiva, el estar educado de manera pertinente, es definirse como persona y panameños con la vocación para ser competitivos, condición necesaria, para enfrentar el reto que marca la evolución del resto de los países y de la propia de la humanidad, en todos los órdenes de la existencia y en particular, en el avance y transformación creciente en el uso de los factores que impulsan la economía mundial, basada según las tendencias globales y la opinión de los expertos, en el desarrollo del conocimiento, la tecnología, la innovación y la valoración del habitat ambiental, en el que se vive, para conservar y aprovecharlo de manera sostenible. La pertinencia, como uno de los parámetros para considerar la calidad educativa, a partir del pacto social por la educación será apreciada, primero,

observando, midiendo y valorando la eficiencia del sistema, mediante los concebidos indicadores de deserción, repitencia, permanencia y promoción. El Estado, mantendrá una actitud proactiva en el desarrollo de programas que intentan resolver los problemas que puedan generarse en el proceso de adecuación de concepto de pertinencia, al que se agrega además el principio de eficiencia como indicador adicional de que la educación está respondiendo a las necesidades y perspectivas de los actores sociales que hacen realidad el hecho educativo.

Es así como la educación pertinente para este siglo debe apuntar hacia la forja integral de ciudadanos y ciudadanas con una muy clara conciencia de sus deberes y derechos, en una sociedad pluricultural. El aprendizaje y vivencia de valores cívicos y de solidaridad, por tanto, constituyen un eje fundamental de trabajo conjunto en una tríada indisoluble: escuela-familia-comunidad. Además de los elementos que atienden al desarrollo humano integral, el currículo de una educación pertinente debe responder a las necesidades y características de la construcción significativa de conocimientos de sus actores.

De este modo, y como respuesta a la necesidad de enfrentar los problemas de la realidad circundante y nacional, la facilitación del proceso estudiantil de “conocer” y de “resolver”, por parte del docente, debe ofrecer una visión transdisciplinaria, de equipo, de las diversas ciencias que caracterizan al trabajo educativo.

No es, entonces, un currículo compartimentalizado el que responde a las necesidades de los estudiantes. Es, ante todo, uno en el cual cada disciplina, de manera colegiada, contribuye a la resolución de problemas desde su naturaleza compleja, por ello, los centros educativos, serán con el devenir del tiempo comunidades

de aprendizaje. Comunidades que estimulan la pasión por el desarrollo personal, espiritual y profesional de quienes las conforman: estudiantes, profesionales de la educación, personal de apoyo, padres, madres o encargados legales y la comunidad cercana.

La escuela y la educación que se impartirá en ella será como un imán para todos(as), sin importar la edad. Como un gran centro de inspiración para la construcción de una cultura de aprendizaje, exploración y desarrollo a lo largo de la vida. Finalmente, la pertinencia de la educación tiene una relación directa con quien la administra en el aula, los (las) docentes. De ahí que se requieran educadores innovadores, reflexivos, críticos de su propio quehacer, interesados permanentemente en su desarrollo personal y profesional, conocedores de la teoría que sustenta su práctica y dispuestos a transformarla y a transformarse a partir de la investigación, el acceso a los instrumentos tecnológicos y a las oportunidades de innovación para desarrollar el "SER" creativo y emprendedor que debemos ser los panameños(as) en el futuro.

Esto significa desde el punto de vista de la utilidad de la educación, que lo que produzcan los panameños, en su vocación histórica de economía de servicios y en sus esfuerzos de mejorar y transformar los procesos tradicionales de la producción agropecuaria y manufacturera, de conservación y aprovechamiento sostenible, del potencial de sus recursos naturales, deben tener un alto contenido de valor agregado, tanto en los productos en sí mismos y en los servicios que se generen para el consumo local, como para los de exportación, los cuales tendrán añadidos, componentes con altos estándares de calidad, que los harán apetecibles en el mercado global, compitiendo con los que ya se producen en muchas otras naciones, que nos

llevan caminos adelantados.

Para que el país alcance este propósito, es necesario agregar en el ámbito de la educación, el desarrollo de las habilidades blandas, la asimilación y disposición al emprendimiento y la necesaria vocación de confianza en los valores que ofrecen las oportunidades del poder de la asociatividad, para crear e innovar en la articulación de cadenas de valor, que crearan automáticamente unos eslabones y encadenamientos virtuosos en el que el país apuesta por la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la función creativa de la innovación.

Cumplir con tales exigencias es lo que origina el nacimiento y la fortaleza del concepto de la EDUCACION COMO LA ESTRELLA y tema central del Plan Estratégico del Gobierno 2020-2024, pues nadie puede ignorar que transitamos una época en la que se abre paso la sociedad del conocimiento, donde está la base del crecimiento y desarrollo económico.

Desde esta configuración, el PEG 2020-2024, señala dónde está el horizonte hacia donde se deben encaminar sus esfuerzos los panameños, de todos los sectores de la vida nacional, tanto en la definición de las políticas públicas, y en esfuerzos de concertación sociopolítica que permitan una adecuada y justa definición y asignación de los recursos disponibles para las inversiones estatales como privadas, pues la nación reconoce, que la educación y la formación del recurso humano de las presentes y futuras generaciones en temas de la ciencia, la tecnología y la innovación, es la máxima prioridad, lo que permitirá que Panamá camine hacia ese gran objetivo que representa que la economía crezca más rápidamente y sea redistributiva, porque no hay mejor nivelador

en el entramado de las clases sociales, que la educación.

Para alcanzar lo anterior es necesario hacer partícipes a las universidades, las que no solo deben ser centro de transferencia de conocimiento, tecnología e innovación captadas de otras latitudes, sino ser en sí mismas, centros de investigación y esta fase del desarrollo del proceso requiere de una alta inversión, porque "la investigación hoy en día es más importante que en cualquier otra época de la historia, ya que es la que permite obtener el conocimiento, que hace posible el desarrollo de tecnologías, que son los renglones más importantes de la economía mundial.

Transformar la Vocación, por dónde empezar Panamá por su posición geográfica y vocación histórica, ha desarrollado una economía basada en los servicios, concentrada en la denominada Región Interoceánica, postergando el desarrollo del interior del país, que está orientado en la producción agrícola y ganadera tradicional y recién ahora, desarrolla una potencial oferta minera, y toma interés en explorar nuevas fuentes de crecimiento como el turismo, en virtud de que la dinámica de sus principales motores de crecimiento, denotan desaceleración por factores externos y agotamiento natural, por lo que se requiere potenciar las oportunidades del interior del país para "homogenizar" su mayor foco de exportación, la región interoceánica, con lo que ocurre en el resto del territorio nacional.

En estos momentos se reconoce, sin embargo, que una economía basada en materias primas ya no es garantía suficiente para un país en una época en la que el planeta está abocado a una escasez de recursos naturales, lo que obliga a utilizar de forma más eficiente esos recursos, aplicando innovaciones tecnológicas que se

sugieren en la denominada economía circular.

La pregunta que surge es ¿y por dónde empezar? Dada las características de Panamá, la respuesta es obvia, por el uso sustentable de los recursos naturales los físicos y los relacionados con el tema de la biodiversidad, riqueza que existe en el país en espectaculares ecosistemas, que manejados de manera apropiada, racional y sosteniblemente, se pueden transformar en bio-productos, en paraísos verdes y en muchas cosas más que generen posibilidades de desarrollo económico alrededor de la biotecnología, el turismo ecológico, y muchas otras innovaciones más.

Lo anterior es posible, si adecuadamente educados, formados y provistos de habilidades y destrezas especialmente técnicas y blandas, mejoramos nuestra capacidad de asimilar y adecuar tecnologías para luego hacer transferencia, es decir, aumentar las posibilidades de aplicar eficientemente en nuestro país, el conocimiento universal que está disponible en el mundo podríamos exportar biotecnología; por ejemplo: vacunas, procesos de ingeniería hidráulica, modelamientos, patentes, software a partir de la Ciudad del Saber y la Universidades públicas y privadas empoderadas en desarrollar esa vocación en los panameños.

#### I. Objetivos y Alcance

##### Objetivos

1. Orientar las actividades del inicio de la gestión, e incorporar las actividades claves que permitirán enlazar con el Plan de Educación de la Gestión 2019 - 2024.
2. Establecer las condiciones para que los equipos administrativos, técnicos y directivos de Ministerio de Educación (MEDUCA) conozcan las prioridades del Plan Estratégico de Gobierno.
3. Alinear las prioridades del Plan

Estratégico de Gobierno, con las políticas del Acuerdo Nacional por la Educación, el alcance del objetivo cuatro de los ODS y el enfoque de ciclo de vida.

**Alcance**

Para la elaboración del pilar de Educación contenido en el PEG, se tomaron en cuenta los elementos claves para la transformación del sistema educativo, con calidad y equidad para todos. Este Plan sienta las bases para las orientaciones que tendrá el Plan de Educación de la Gestión 2019 - 2024 y delinea algunas actividades que se deben empezar a realizar desde los primeros meses, sin que este sea un plazo definitivo, sino un punto de partida de las grandes apuestas en educación del Gobierno Nacional. Este plan toma en cuenta referentes

estratégicos que son determinantes.

1. Las políticas educativas del Acuerdo Nacional por la Educación y su órgano de monitoreo y seguimiento, el Consejo Permanente Multisectorial (COPEME)

Para el sector educativo panameño, los procesos sociales iniciados en el año 2016 fueron determinantes para realizar un proceso del diálogo entre los diferentes actores y sectores de la sociedad. Este diálogo fue instalado por el Gobierno de la República de Panamá, utilizando un modelo de mesas de consulta que tuvieron como base un diagnóstico claro de la situación global del país, priorizando los principales problemas del sistema educativo para, posteriormente, traducir esos problemas en datos que permitieron definir las prioridades de largo plazo para la mejora del sector educación. El 1 de noviembre de 2018 la Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 59, la cual contiene el Compromiso Nacional por la Educación, integrado por 37 políticas públicas. Estas políticas como parte del acuerdo serán monitoreadas por el Consejo Permanente Multisectorial. El Gobierno Nacional se compromete a impulsar el acuerdo y fortalecer el papel de este Consejo. Las autoridades de MEDUCA, en los primeros meses, articularán sus prioridades de gestión en conjunto con el COPEME en las siguientes áreas: (i) Calidad educativa, (ii) Equidad educativa, (iii) Formación de los educadores, (iv) Gestión educativa, e (v) Inversión en educación. Que, además, incluye 241 líneas de acción.

Ilustración No. 8  
Referentes Estratégicos



Fuente: Ministerio de Educación.

## 2. Las tareas principales y las prioridades

Tareas principales:

1. Dignificar la profesión del docente.
2. Mejorar la formación del docente.
3. Perfeccionamiento de docentes en funciones.
4. Renovar el currículum y las prácticas pedagógicas, para adecuarlo a las necesidades y retos de las nuevas y cambiantes realidades del país y el mundo.
5. Implementar un proceso de evaluación integral continuo, como brújula del sistema educativo: de alumnos, de docentes, de centros y de administradores.
6. Descentralizar la gestión administrativa para empoderar a las regiones educativas y finalmente a las escuelas.
7. Fortalecer, de manera integral y presupuestaria, el programa Primera infancia, privilegiando el programa de nutrición.
8. Mejorar la práctica de atender las necesidades especiales en las aulas.
9. Promover la oferta y calidad de la educación técnica, agropecuaria y el cooperativismo.
10. Priorizar la educación bilingüe de calidad.
11. Intensificar el programa de alfabetización.
12. Acompañar a las universidades con recursos para el perfeccionamiento de los profesores, facilidades y programas de investigación y desarrollo.
13. Elevar la inversión en educación, haciendo énfasis en mejorar y expandir la calidad docente, cobertura escolar, infraestructura y mantenimiento, tecnología, investigación científica y en la eficiencia de la gestión administrativa.
14. Apoyar al Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME).

### Prioridades:

1. Crear el Programa Estudiar sin hambre, que

consiste en la compra de productos nacionales de calidad, para darle comida saludable a los estudiantes vulnerables.

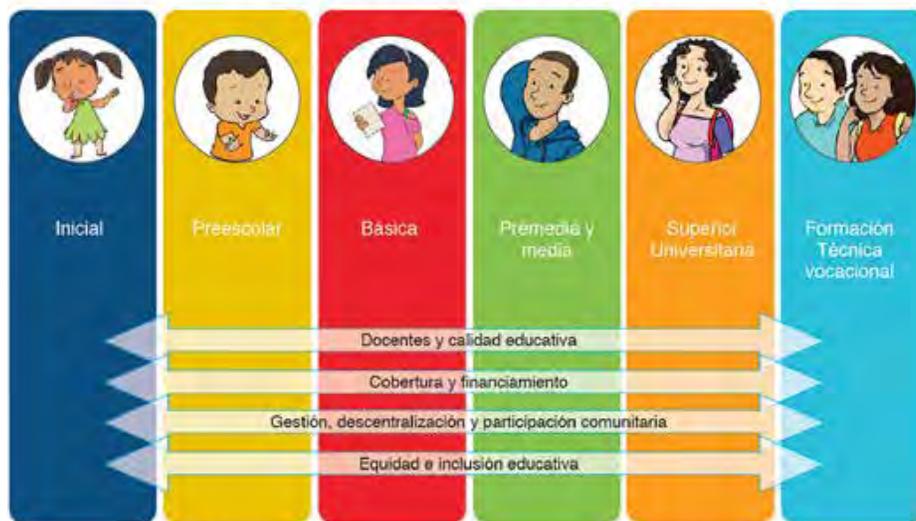
2. Crear la "Academia Panamá para el futuro". Es un centro educativo de excelencia que becará a los estudiantes más sobresalientes de décimo a doceavo grado.
3. Programa "Becas para el futuro". Se establecerá un fondo de B/.200.0 millones para becas a estudiantes sobresalientes.
4. Crear "Academias internado encontrando el buen camino", con formación integral y disciplina, en Chiriquí, Bocas del Toro, Colón, Veraguas, Herrera, Coclé, Panamá Oeste y Panamá Este.
5. Establecimiento de un "Centro de formación y capacitación continua de inglés, STEAM" y estrategias pedagógicas para educadores.
6. Fundar el Instituto de altos estudios para el perfeccionamiento del docente.
7. Construir, en coordinación con la Universidad de Panamá, una nueva Facultad de Educación.

### 3. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

1. Velar porque todas las niñas y niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y producir resultados escolares pertinentes y eficaces.
2. Velar porque todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para su ingreso a primaria.
3. Asegurar el acceso para todos los hombres y las mujeres, en condiciones de igualdad, a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
4. Aumentar sustancialmente el número de

- jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
5. Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad, en todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
  6. Garantizar que todos los jóvenes, y al menos una proporción sustancial de los adultos, hombres y mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética.
  7. Garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas, mediante la educación y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial, la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible entre otros medios.
  8. Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas, que tengan en cuenta las cuestiones de género y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
  9. Aumentar sustancialmente, el número de becas disponibles para que estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones.
  10. Aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, para la formación de docentes en los países en desarrollo.

Ilustración No. 10  
Modelo de Atención Basado en el Ciclo de Vida



Fuente: Ministerio de Educación.

#### 4. El enfoque de ciclo de vida para entender las vulnerabilidades

El ciclo de vida es un enfoque que permite entender las vulnerabilidades y oportunidades de invertir durante etapas tempranas del desarrollo humano. Reconoce que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida, que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes, y que el mayor beneficio de un grupo de edad puede derivarse de intervenciones previas en un grupo de edad anterior. Además, permite mejorar el uso de recursos escasos, facilitando la identificación de riesgos y brechas y la priorización de intervenciones claves.

#### III. Principales actividades

1. Establecer el acuerdo de alineación entre las prioridades de gestión de MEDUCA y las políticas prioritarias del acuerdo nacional con COPEME, para el período 2019 – 2024.
2. Iniciar el diseño del Plan Educación es la Estrella: en base a las políticas priorizadas entre el MEDUCA y COPEME.
3. Diseñar el Programa Nacional de Desarrollo Infantil en coordinación con el MIDES.
4. Diseñar el Programa Estudiar Sin Hambre y realizar los estudios de focalización necesarios para garantizar contar en 2020 con una estrategia operativa para su implementación.
5. Diseñar la estrategia de reorganización administrativa del MEDUCA.
6. Iniciar el Plan de Transformación de la Formación Docente: facilitar un acuerdo con las universidades públicas y transformación del Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena, de Santiago.
7. Analizar la reforma para la distribución y usos de recursos del FECE para focalizar en grupos vulnerables: áreas rurales, comarcales y urbanas marginales.
8. Diseñar y dar inicio al Censo Educativo

Nacional (matrícula, docentes e infraestructura).

9. Elaborar y lanzar del Plan Nacional de Lectura e iniciar la compra de las bibliotecas.
10. Elaborar la estrategia de mejora de la calidad y gestión de los Institutos Agropecuarios.
11. Gestionar recursos para los pagos retrasados de los docentes.

#### Políticas educativas

##### Eje 1. Calidad de la educación

1. Establecimiento de un sistema de evaluación público, integral, autónomo, científico-técnico e independiente, que permita medir el desempeño del sistema educativo y promueva la mejora continua de la calidad de todos los actores del sistema educativo.
2. Establecimiento y desarrollo de un sistema de información institucional sobre la evaluación integral, accesible a todos los sectores de la población, para brindar información oportuna, útil, confiable y actualizada.
3. Creación de un instituto de evaluación integral, que mida la calidad de los aprendizajes de acuerdo con los estándares a nivel nacional e internacional, tomando en cuenta los factores asociados.
4. Creación de un ente técnico investigativo con un conjunto de herramientas científicas, indicador de progreso e hito de logros, que periódicamente rinda informes de acuerdo con los resultados esperados del sistema.
5. Creación de estándares de calidad para evaluar los resultados de los aprendizajes escolares, desempeño docente, directivos y supervisores.
6. Redefinir la naturaleza, funciones y desempeño de la supervisión en términos de una evaluación integral.
7. Institucionalización de prácticas pedagógicas

- innovadoras, pertinentes al contexto y a la realidad, con el fin de armonizar el modelo pedagógico con el currículo para que sea aplicado de forma coherente, conforme a los indicadores de calidad de los aprendizajes.
8. Creación de estándares de calidad alineados con el currículo, para medir y evaluar los resultados de los aprendizajes, según el grado y nivel escolar.
  9. Establecimiento de un currículo por competencias, basado en la diversidad y en los principios y valores éticos y morales (ciudadanía, estilo de vida saludable, conservación de medio ambiente).
  10. Establecer un Plan Nacional de Educación Pública y Social, que ofrezca estrategias y orientaciones a las instituciones oficiales y particulares, para garantizar el derecho a una educación inclusiva, equitativa, de calidad y obligatoria para todos los niños, niñas, jóvenes y adultos de la República de Panamá.
  11. Implementar un sistema permanente de desarrollo de las ciencias, la innovación y la tecnología en los centros escolares oficiales y particulares, a nivel nacional.
  12. Establecimiento de un programa de salud pública, higiene, salud y seguridad ocupacional especializada para el sector educativo, que tome en cuenta el contexto, y que de manera continua se encargue del estudio, prevención, diagnóstico y atención integral de la salud física, mental y social de estudiantes, docentes y administrativos. (Consensuado por plenaria).
  13. Ampliación del tiempo de oportunidades de aprendizaje de los estudiantes dentro del ámbito escolar como parte de una formación integral para la vida.
  14. Garantía de la educación, desde preescolar hasta la media (el equivalente a 14 años de escolaridad), gratuita y obligatoria en todas las regiones y culturas del país.
  15. Crear un sistema de integración interinstitucional que garantice los procesos de desarrollo de la educación inicial (0 a 3 años), a través de programas de atención que permitan la inclusión equitativa de los niños y niñas al sistema educativo, respetando/diseñando modelos de acuerdo con el contexto.
  16. Educación inclusiva, equitativa, pertinente y de calidad, que garantice el acceso a la educación de los estudiantes con necesidades educativas especiales, con y sin discapacidad, que promueva las oportunidades en un entorno accesible y en igualdad, y que asegure su participación y no discriminación.
  17. Educación asequible, disponible, adaptable y aceptable en infraestructura, recursos (humanos y tecnológicos), procesos y resultados.
  18. Establecimiento de estrategias flexibles de identificación, reinserción de niños y jóvenes fuera del sistema educativo.
  19. Incorporación de una educación equitativa y de "clase mundial". Entendemos por ello que la educación logre las competencias en ciudadanía, ética, lenguaje, matemáticas y ciencias, requeridas para que el estudiante pueda incorporarse de forma activa a la vida productiva y social.
  20. Garantizar el acceso a educación de calidad y la cobertura, atendiendo especialmente todas las formas de exclusión y marginación.
  21. Aumento de la oferta de educación intercultural bilingüe de calidad, contextualizada e inclusiva para niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios.
  22. Garantizar el derecho efectivo a una

## **Eje 2. Equidad educativa**

educación de calidad como bien público y social a todos los habitantes de la República de Panamá, desarrollando medidas de prevención, contención e intervención para reducir el rezago y la deserción escolar.

### Eje 3. Formación de educadores

23. Establecimiento de requisitos de ingreso y egreso de formación docente, de acuerdo con las competencias que demanda la sociedad actual.
24. Optimizar la práctica profesional para lograr el desarrollo del estudiante y su preparación para el ingreso a su vida profesional.
25. Diversificar las carreras de educación, para despertar el interés en los estudiantes. El Estado establecerá un sistema de financiamiento, becas y/o créditos educativos a los estudiantes interesados en la carrera en educación.
26. Establecimiento de un sistema de requisitos para la formación de directivos, de acuerdo con las competencias globales.
27. Establecer como requisito, para Director y Supervisor, el grado de Maestría en la especialidad.
28. Un sistema nacional de capacitación pública centrado en la cualificación docente, y la actualización permanente, favoreciendo las características en las regiones escolares y promoviendo la mejora continua de la calidad en la educación.
29. Establecimiento de una Ley de la Carrera Docente para su desarrollo y fortalecimiento, de manera que asegure la atracción, retención y movilidad en el servicio.

### Eje 4. Gestión de la educación

30. Instauración de un modelo de gestión pública y social, eficaz y descentralizado.

31. Participación ciudadana e intersectorial para la toma de decisiones en los diferentes niveles, local y regional, para mejorar la gestión.

### Eje 5. Inversión de la educación

32. Establecimiento de las líneas estratégicas necesarias para garantizar una planificación adecuada de las inversiones, basándose en los requerimientos y resultados esperados para lograr educación de calidad con equidad.
33. Inversión en la educación pública como derecho social y con calidad integral, garantizada por el Estado.
34. Gestión expedita de recursos para una educación gratuita y oportuna, como estrategia que garantice la equidad y la movilidad social.
35. Mejorar, adecuar y fortalecer las instalaciones escolares, a fin de convertirlas en espacios propicios de aprendizaje con todas las facilidades y recursos necesarios para tal propósito.
36. Establecer e implementar, en todos los centros educativos oficiales país, planes de mantenimiento permanente con la debida supervisión.
37. Garantía de los recursos financieros necesarios que permitan la sostenibilidad de los programas y proyectos educativos, para optimizar la calidad y equidad de la educación.

### Ciencia, Tecnología e Innovación

Hay una desconexión entre todas las instituciones de ciencia, tecnología e innovación, con exceso de burocracia, sin estrategia y liderazgo, sin saber dónde debe ir el país en un mundo globalizado y competitivo.

Panamá se encuentra en la posición 66 de 141

países en competitividad; entre otras causas, debido a que el presupuesto de innovación está muy por debajo de la media de nuestra región. En el último quinquenio, hemos bajado seis posiciones a nivel latinoamericano.

### **1. Visión de País y de la Ciencia, Tecnología e Innovación en el contexto nacional y global**

La ciencia, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (CIDTI) son hoy los principales conductores del desarrollo económico y la competitividad, del desarrollo social y de la educación y cultura. Es un hecho comprobado que la innovación influye en la capacidad de producir y vivir mejor.

El Programa "Misión Ciencia", empodera a la comunidad científica, dotándolo de presupuesto, cuyo beneficio e incluso retorno económico es mucho mayor que mucha de las infraestructuras existentes. La misión consiste en transformar la base productiva del país y su capacidad de resolver problemas. Para lograr este propósito, debemos considerar las características del modelo económico actual. Desde la década de los 1990 Panamá comenzó un proceso de poner en valor las ventajas que suponía su posición geográfica y la existencia del Canal Interoceánico, en proceso de revertir a la Nación. Este desarrollo se realizó principalmente por medio de la atracción de inversión extranjera relacionada al sistema de puertos y demás infraestructura del sistema logístico marítimo además de la modernización del sistema eléctrico y de telecomunicaciones. A principio del actual siglo se sumó la incorporación de forma plena del Canal al sistema económico y el aumento de ganancias que representó la administración panameña. Conjuntamente, se estaba consolidando la formación del Hub aéreo en Tocumen que hizo a Panamá atractiva para la localización de

empresas de carácter regional. El crecimiento tomó un giro positivo aún más impresionante a raíz de la aprobación del referéndum de la expansión del Canal en 2006. La determinación del pueblo panameño de invertir en su futuro, los avances hechos con anterioridad, todo esto en el marco de un panorama económico mundial de mucho crecimiento atrajo gran cantidad de inversión extranjera que no solo se volcó al sistema logístico y el canal si no a la compra de industrias tradicionales y la construcción. Panamá se convierte así en uno de los países de mayor crecimiento en el mundo llegando a ser en la actualidad el país con el PIB per cápita más alto de América latina. Sin embargo, atrás de este indudable éxito se esconden grandes fallos estructurales que representan un importante riesgo para el futuro del país: el crecimiento presenta importantes diferencias geográficas, no ha reducido la pobreza y la desigualdad a niveles aceptables y puede estar agotándose al no crear una economía de conocimiento e innovación que multiplique la riqueza obtenida por la explotación del recurso natural.

La desagregación de los factores del progreso socioeconómico de las últimas décadas refleja que no todos los sectores, regiones y habitantes de país se han beneficiado de manera similar. Si bien la pobreza y la desigualdad se redujeron, todavía "la pobreza y la desigualdad siguen a niveles elevados y sólo disminuyen lentamente (OCDE, 2017)". Esto ha creado una "economía dual", en la que coexisten un sector formal con salarios elevados en actividades específicas relacionadas con el comercio internacional, con el resto de la economía caracterizada por una baja productividad y capacidad exportadora, particularmente en los sectores agrícola e industrial (OECD, 2019a). Estos sectores, junto al sector comercio, son los que otorgan empleo informal a la mayoría de los trabajadores. En

este país el empleo informal alcanzó 43.6% en 2018 (CEPAL, 2019). Esta economía dual ha sido identificada como una de las principales razones que explican el importante nivel de desigualdad que presenta el país, uno de los mayores del mundo. El año 2017 el coeficiente Gini alcanzó 49.9%. El progreso desigual también se refleja en los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH) preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A pesar de que en el año 2015 el IDH ubicó a Panamá como un país de alto desarrollo humano, al mismo tiempo clasificó a dos de sus doce provincias y comarcas indígenas como de bajo desarrollo humano<sup>34</sup>.

El modelo de crecimiento, además de no haber creado derrames suficientes al resto del país, puede estar agotándose. La inversión en construcción llegó a niveles que a todas luces era insostenible y ahora se está reduciendo a niveles más acordes a los esperados. Hay síntomas preocupantes además porque emporios tradicionales como la Zona Libre han sido afectados no solo por problemas del entorno sino también por los cambios tecnológicos que están alterando los patrones de comercio mundial. Finalmente, no se esperan grandes inversiones en infraestructuras tampoco en el sistema multimodal del área interoceánica. Panamá no tiene posibilidad alguna de continuar exitosamente un camino de crecimiento con igualdad si no se plantea una estrategia de transformación productiva estructural de largo plazo, que pasa por construir capacidades para generar nuevos conocimientos y convertirlo en innovaciones transformadoras que nos permitan

pasar de una sociedad basada en la generación de capital a una sociedad basada en la generación de conocimiento.

El país enfrenta cuatro grandes desafíos interdependientes: 1) alcanzar un mayor grado de desarrollo sostenible; 2) avanzar en el desarrollo inclusivo para erradicar la pobreza; 3) consolidar altos niveles de competitividad sostenible basada en la innovación; y para lograr esto debe desarrollar una mayor capacidad de generación, adaptación, difusión y utilización de conocimiento.

Lo anterior es el resultado tanto del examen de la política CTI de Panamá realizado por la Conferencia de NN.UU para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>35</sup> así como de un análisis de "foresight" sobre la base de escenarios prospectivos de la CTI para la competitividad, el desarrollo sostenible e inclusivo de Panamá proyectados al año 2040, y construidos con base al análisis de cinco sectores: Ambiental, Económico (agropecuaria, industria, logística, servicios), Social (salud, educación, pobreza), político-Institucional y tecnológico, complementados con un análisis de tendencias globales, realizado por SENACYT.<sup>36</sup>

Para enfrentar estos desafíos SENACYT formula en el PENCYT, una Política que provee el marco de acción del Estado panameño que debe guiar el desarrollo de la ciencia, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en los próximos 25 años y que se describe más adelante.

<sup>34</sup> Panamá ocupa la posición 4 en desarrollo humano [En línea]. *La Estrella de Panamá*. 7 de abril de 2017 (Citado el 30 de abril de 2019). Disponible en: <<http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2017/04/05/panam-ocupa-la-posicion-4-en-desarrollo-humano.html>>

<sup>35</sup> UNCTAD: STIP Review Panamá, julio 2019.

<sup>36</sup> SENACYT: Foresight Panamá al 2040: el papel de la CTI.

## 2. Estado de situación actual del Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación en Panamá (SCTI)

El sistema de CTI ha avanzado su desarrollo. Se destaca además que el país ha sido capaz de asegurar continuidad de las políticas de CTI y, al mismo tiempo, innovar en los mecanismos de apoyo. Por ejemplo, durante este PENCYT se crearon los programas de investigación orientada por misiones, los cuales buscan contribuir al desarrollo de áreas estratégicas para el país. También se innovó en el tipo de instrumentos de la cartera del sistema. En esta área es importante destacar los nuevos programas con objetivos de inclusión social, así como la introducción de diálogos de política, los cuales identifican y ayudan a desarrollar iniciativas de políticas vinculadas con los distintos programas del PENCYT. Además, se han consolidado algunos centros de investigación, especialmente el INDICASAT, los cuales se han afianzado como ejes de la capacidad nacional de investigación en el país en un sistema donde las capacidades de investigación en las universidades son muy débiles. A pesar del progreso en este tiempo, el sistema de CTI es incipiente y aún se encuentra en etapa de maduración y consolidación.

El desempeño del país en CTI se mantiene relativamente bajo en comparación con otras economías de la región y con economías más desarrolladas. Particularmente, el país aún tiene niveles insuficientes de inversión en I+D y los esfuerzos están liderados por el Estado con una muy baja participación de las empresas. El sistema de CTI carece de una masa crítica de investigadores y los que investigan lo hacen en un contexto de recursos limitados. Se

observan pocos vínculos entre la academia y los sectores productivos, o con los agentes sociales que podrían beneficiarse del conocimiento generado. Además, el sistema de CTI aún carece de mecanismos efectivos de coordinación, se constata una importante concentración del sistema en el sector público, y poca valoración del conocimiento y la innovación (UNCTAD, STIP Panamá, 2019). Por su parte, el modelo de innovación del país—basado en la adquisición de tecnologías del exterior— facilita los cambios en el corto plazo, pero reduce la posibilidad de articulación interinstitucional para el refuerzo de sistemas de innovación.<sup>37</sup>

El análisis del sistema de CTI también identifica una serie de problemas específicos que requieren atención en la política nacional de CTI entre los cuales destacan los siguientes:

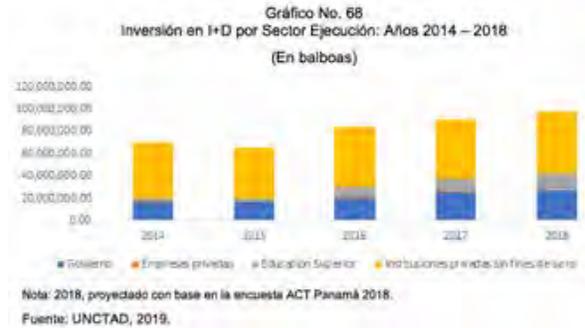
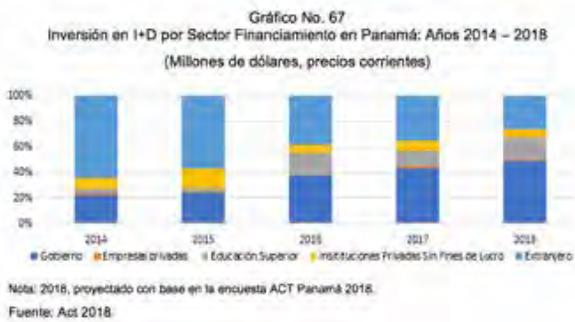
2.1. Insuficiencia crítica de los niveles de financiamiento para la CTI, particularmente la inversión del sector empresarial. Además, se observa que la inversión del Estado no ha logrado apalancar recursos privados. Esto muestra la poca valoración que dan los actores económicos y sociales a la CTI como parte de la estrategia de desarrollo del país. La insuficiencia de recursos es el más grave cuello de botella que afecta al conjunto del sistema de CTI. Por ejemplo, limita la cobertura de los programas, lo cual produce pérdidas de eficiencia en la administración de los proyectos; restringe la capacidad del Estado para avanzar en la formación de capital humano para la CTI; y está relacionada con las carencias de infraestructura para la CTI que sufre el país, particularmente en las regiones ubicadas fuera de la capital.

<sup>37</sup> UNCTAD, *Examen de la política CTI, Panamá, julio 2019*.

Cuadro No. 27  
Inversión en I+D: años 2014 – 2018  
(En miles de Balboas)

Detalle	2014	2015	2016	2017	2018
Total	B/.70,207.9	B/.65,091.9	B/.84,325.8	B/.91,003.1	B/.98,062.1

Nota: 2018, proyectado con base en la encuesta ACT Panamá 2018  
Fuente: Encuesta Act 2018, 2018 proyectado.



**2.2. Capacidades nacionales en I+D+i**

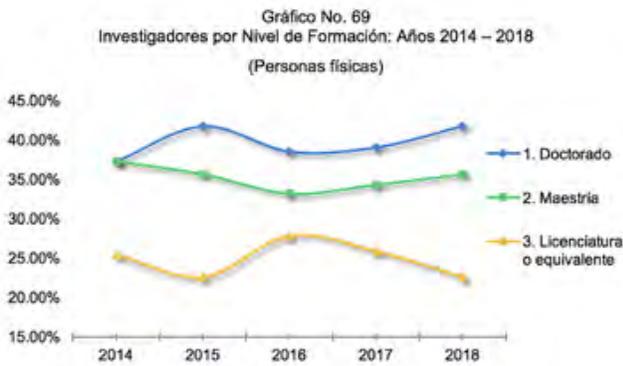
A pesar de los esfuerzos del país en fortalecer estas áreas, aún carece de una masa crítica de recursos que permita catalizar avances y transformaciones sistémicas. Las capacidades de las universidades para hacer investigación y para formar profesionales con las habilidades necesarias para investigar e innovar son insuficiente y frágil. El gasto público en educación terciaria en Panamá alcanzó el 22.2% del gasto total en educación

el año 2011 (último año reportado por Panamá). Este es levemente mayor al gasto realizado a nivel de Latinoamérica y el Caribe (21% en 2015). La reducción del gasto público en educación terciaria (en relación al total del gasto público en educación) observada para Panamá revela que el crecimiento del gasto público en educación terciaria fue menor que el crecimiento del PIB y que el crecimiento del gasto público en educación durante ese periodo

Cuadro No. 28  
Sistema de Indicadores de Innovación. Comparación de Países Seleccionados

País	Población (En Millones)	Gasto en CyT (% del PIB)	Graduados Universitarios	Graduados Doctorales	Personal que labora en CyT	Artículos en el Web of Science	Solicitudes de Patentes	Patentes Otorgadas
EUA	323	2,8	1,601,368	67,716	1,351,903	572301	571,612	277,835
China	1,378	2,1	5,436,486	54,891	1,619,027	332332	825,136	207,688
Japón	126	3,5	559,540	16,039	895,285	95589	328,436	260,046
Alemania	82	2,9	ND	29,218	803,911	137460	66,893	14,795
<b>Panamá</b>	<b>4,1</b>	<b>0,06</b>	<b>*29,365</b>	<b>7</b>	<b>800</b>	<b>528</b>	<b>407</b>	<b>392</b>
El Salvador	6,4	0,14	14,996	6	941	93	221	61
Costa Rica	4,9	0,46	46,195	140	3,885	776	589	96
Uruguay	3,5	0,41	7,926	58	2,641	1,246	551	13

Fuente: RICYT/OCDE, 2018. \*2016. SENACYT, encuesta de ACT Nota técnica: El año base de referencia es el 2016 o, en su defecto, al último año reportado.



Es necesario que las entidades, públicas y privadas, mejoren su papel en la investigación y la transferencia de conocimiento. Esto requiere el reconocimiento y valoración de esta actividad como parte de la misión de las universidades, cambios al sistema de planificación y evaluación de la educación superior, mayor dinamismo en la acreditación de instituciones y programas y, en general, la creación de un ambiente que incentive las actividades de CTI. En paralelo y con igual importancia, es necesario fortalecer las capacidades de innovación en las empresas e introducir incentivos que las impulsen a dar mayor peso a la innovación en sus estrategias competitivas.<sup>38</sup> Para mantener los niveles

de crecimiento es necesario aumentar la productividad y que estos incrementos sean producto de mejoras en la calidad de la educación, la atracción de talento, el aumento en el valor agregado de las actividades económicas y la mejora continua en el clima para la inversión (IMF, 2019; OECD, 2019b). En definitiva, Panamá debe pasar a un modelo de desarrollo en el que el conocimiento, la tecnología y la innovación sean motores efectivos de la transformación económica, social y ambiental del país más allá de las aspiraciones declaradas en los documentos de planificación nacional.

La evolución del número de investigadores por millón de habitantes en Panamá (en personas físicas) entre los años 2013 y 2018. Este indicador informa sobre la capacidad de los países en términos de recursos humanos para realizar actividades de I+D+i. En el período 2014-2018 se observa que el número de investigadores bajó desde 162 a 152 por millón de habitantes. Esta disminución se explica por dos efectos: el número de investigadores se ha mantenido igual en los dos años considerados y el aumento de la población del país durante el período. Sin embargo, el número de solicitudes de patentes aumentó entre 2015-2017 en Panamá, como resultado de un programa de cooperación con la CAF.

Cuadro No. 29  
Número total de solicitudes de patentes Panamá, 2011 – 2017

Origen de aplicaciones	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Residentes	21	0	9	13	14	68	33
No residentes	420	234	78	274	389	349	376
Total	441	234	87	287	403	417	409

Nota: Las cifras incluyen las solicitudes de presentación directa, así como las entradas en la fase nacional del Tratado de Cooperación en materia de Patentes-PCT.

Fuente: Elaboración propia en base a Base de datos estadísticos de la OMPI, visitada 20 abril 2019.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

2.3. Los nuevos cambios tecnológicos observados en los últimos años, particularmente aquellos impulsados por el rápido desarrollo de las TICs, ofrecen la posibilidad de transformar las economías y mejorar el nivel de vida de las personas. Estos cambios también son conocidos como la “IV Revolución Industrial. Estos avances tecnológicos no sólo están creando importantes oportunidades de desarrollo, sino que también están creando importantes desafíos de adaptación a las sociedades y a los encargados del diseño de política debido al impacto económico y social de las tecnologías en áreas como el empleo y la desigualdad. Es importante que la política de ciencia, tecnología e innovación (CTI) genere las capacidades para que el país pueda beneficiarse de las oportunidades que los avances tecnológicos otorgan al desarrollo de los sectores estratégicos como logística y los servicios financieros, entre otros. La transformación digital en la industria logística con la incorporación de tecnologías como blockchain y el concepto de puertos inteligentes (smart ports), tiene el potencial de transformar la logística de puertos.

**3. Fin, Visión, Misión y Objetivos del PENCYT 2019-2024**

El PENCYT 2019-2024 tiene como finalidad implementar en el quinquenio la Política Nacional de CTI al 2040. El Plan está alineado y contribuye directamente a varios de los pilares, ejes y objetivos del Plan Nacional de desarrollo del gobierno de Panamá impactando principalmente sobre los siguientes ejes estratégicos del mismo: a) economía competitiva que genere empleo, b) combate a la pobreza y la desigualdad, c) educación científica y tecnológica. En este marco, se requiere que el Órgano Ejecutivo actual, sea contundente, como en efecto, lo ha sido, con la adopción de una cultura basada en el conocimiento, con la ciencia y la tecnología, para reducir la brecha de la desigualdad en Panamá. La Visión y Misión del Plan 2019-2024 la definimos de la siguiente manera:

- Visión: “En 2024 la economía se ha desarrollado en gran medida por la influencia de un fortalecido sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en la región. El sistema ha logrado sustituir una parte del conocimiento que antes se importaba, por conocimiento transferido a través de la innovación”
- Misión: Consolidar un ecosistema de investigación e innovación transformadora (universidades, empresas y gobierno) que nos permita dar el salto de cantidad y calidad pendiente, para que el desarrollo científico-tecnológico contribuya tanto en lo económico como lo social, a transformar la base productiva del país y crear bases para pasar en el futuro “de un país consumidor a exportador de tecnología”.

Cuadro No. 30  
Indicadores de ICT Seleccionados, Países y Grupos Seleccionados:  
Año 2017 (o último año disponible)

Países y grupos	% de la población usando internet	N° de suscripciones fijas de banda ancha (por cada 100 personas)	N° de suscripciones móviles (por cada 100 personas)
Países de ingreso medio alto	58	21	111
Países OECD	79	31	117
Países de ingreso medio	42	11	104
Latinoamérica y el Caribe	57	12	107
Países de ingreso alto	82	32	124
<b>Panamá</b>	<b>58</b>	<b>11</b>	<b>127</b>
Chile	62	17	127
Colombia	62	13	127
México	64	13	89
Uruguay	68	26	147
El Salvador	31	7	157
Costa Rica	72	15	180

Nota: Datos sobre personas usando internet 2016 para países OECD; países de ingreso medio: Latinoamérica y el Caribe; países de ingreso alto.

Fuente: Base de Datos, Indicadores de Desarrollo Mundial y Base de Datos de la International Telecommunication Union (ITU). Sitios visitados el 1 de abril de 2019.

**4. Objetivos y estrategias para el desarrollo científico y tecnológico en el quinquenio 2019-2024.**

4.1. Objetivos:

- a) Implementar a partir de 2021, una inversión pública total en materia de ciencia, innovación y tecnología teniendo como meta llegar, en el año 2024, al 1% del PIB.
- b) Iniciar el proceso para convertir a Panamá en un hub de Innovación tecnológica del conocimiento y la innovación, integrando a todas las entidades públicas y académicas relacionadas a la innovación, tecnología y ciencias para aumentar la competitividad del país.

4.2. Estrategias:

- a) Apoyo a nuestros científicos e investigadores, invirtiendo en universidades, centros, laboratorios y proyectos, dotándolos de presupuesto, cuyo retorno económico es mayor que las infraestructuras
- b) Transferencia de tecnología y conocimiento, mediante acuerdos de vinculación entre universidades, empresas y gobierno, a fin de desarrollar los principales pilares sociales y económicos del país (Salud, educación, Agro, industria, recursos naturales, energía, tecnologías de la Información y comunicación, Gobierno inteligente y transparente, y logística).
- c) Fomentar un incremento de la inversión privada en innovación mediante acceso al financiamiento a través de fondos de

Cuadro No. 31  
Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Agropecuario

Proyectos	
Ecosistemas y Conglomerados mediante cadenas productivas de valor (Ciudad agropecuaria/Agroparques MIDA	Impulso al asocio público privado para la innovación y acciones colaborativas entre los centros de enseñanza e investigación.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del Sistema agrosanitario Nacional (excl labs regionales) MIDA</li> <li>• Centro inteligente de información, estadística y planificación estratégica. MIDA</li> </ul>	Medición de la huella ecológica en productos agropecuarios estratégicos de exportación o con potencial, para facilitar o mantener el acceso a los mercados internacionales.
Desarrollo e implementación de un sistema de validación molecular mediante secuenciación de AND. MIDA	Fondos concursables para la innovación bajo responsabilidad compartida pública y privada
Extracción de materia prima de las corrientes de los desechos agrícolas para la generación de energía alternativa y disminuir el uso de combustibles fósiles. CENTRO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO Y MANUFACTURA DE VACUNAS – BIOPANAMÁ-INDICASAT	Identificación y apoyo a la conexión de nichos de mercados y oferta de bienes y servicios de alto valor agregado
Centro de investigación y producción en agricultura de ambiente controlado (CIPAC) MIDA-SENACYT	Centro de Microbiómica y Biotecnología Agrícola: INDICASAT
Proyectos de investigación e Innovación Agropecuaria (PIIA) IDIAP	Constitución de una plataforma iterativa de redes de información
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de las estaciones Experimentales acuícolas</li> <li>• Fortalecimiento de las capacidades de laboratorio para la determinación der los contaminantes emergentes en las áreas camaroneras</li> </ul>	Sistema Catalítico de un extensionismo innovador y efectivo
Observatorio para la Innovación agricultura	Elaboración de una Estrategia Nacional para la gestión sostenible de los residuos del sector agropecuario en base a los principios de la economía circular para elevar la competitividad del sector.
Implementación del modelo de economía circular en actividades agropecuarias prioritarias para el rediseño de los procesos productivos y la optimización de los recursos naturales.	Fortalecimiento de las infraestructuras y equipos. MIDA
	Implementación de los esquemas de carbono-neutralidad en sectores estratégicos para elevar la competitividad y el acceso a los mercados de exportación.

Fuente: SENACYT.

inversión, para empresas que estén dispuestas a desarrollar soluciones en conjunto con los centros de investigación.

- d) Inversión gubernamental para el impulso de emprendimientos dinámicos (Startups) que cooperen con los centros de investigación en el desarrollo de tecnologías enfocadas en los pilares definidos, consolidando una cultura de emprendimiento.
- e) Territorializar los beneficios de la CTI según las potencialidades y necesidades de las regiones del país para apoyar la transformación productiva basada en la innovación, el conocimiento y la tecnología.

5. Programas sectoriales y transversales de Ciencia, Tecnología e innovación  
Para desarrollar la misión y la visión, así como los objetivos y estrategias, el Plan Nacional 2019-2024 desarrolla 6 programas sectoriales y 4 programas transversales interconectados entre sí, que son resultado de mesas de trabajo con los integrantes de cada sector

que forma parte del sistema de CTI.

6. Programas Sectoriales

6.1.1. I+D+ I Sector Agropecuario Para La Transformación Productiva Sostenible E Inclusiva

Este programa está alineado con los ODS 2 y 12 y después de un análisis de la vulnerabilidad del sector, establece los siguientes objetivos:

- a) Elevar, actualizar y reforzar las capacidades en ciencia, tecnología e innovación del recurso humano para el desarrollo técnico y científico de las instituciones públicas y privadas para fortalecer la transformación productiva del sector agropecuario y elevar la competitividad a través de la investigación aplicada
- b) Desarrollar y fortalecer las infraestructuras y equipamiento tecnológicos y científicos y generar los medios de sinergia pública-privada-académica, estableciendo programas de investigación definidos, para

Cuadro No. 32  
Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Ambiente, Agua y Energía

Proyectos	
Instituto Panameño de Investigación Ambiental MIAMBIENTE-SENACYT. Fortalecimiento del sistema de gobernanza del agua a nivel institucional y los Comités de cuencas hidrográficas.	Creación de una ciber infraestructura que facilita el acceso a los datos científicos ambientales. Fortalecimiento del Recurso Humano e Infraestructura Tecnológica para el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) Para la Prevención de Desastres que incluya apoyo con colaboración internacional.
Programas de la resiliencia climática en ciudades. Implementación de la estrategia nacional de adaptación al cambio climático en Municipios y Comarcas. Investigación Social para contribuir al desarrollo de una cultura del agua, como valor económico, social y ambiental.	Investigaciones para formular e implementar instrumentos de planificación para la gestión de las cuencas hidrográficas. Programas de financiamiento de proyectos que involucren de forma directa el sector comercial e industrial en la aplicación de soluciones energéticas eficientes, de reducción de huella de carbono, aprovechamiento de residuos, optimización de recursos, administración de la energía, entre otros. (60 empresas en 5 años).
Desarrollo de infraestructura de CTI requerida en los Centros de Investigación y Laboratorios de Certificación de Calidad.	Programas que integren a la academia con los sectores productivos en la implementación de soluciones innovadoras en materia de energía.

Fuente: SENACYT.

- lograr la efectiva
- c) transferencia del conocimiento que contribuya a la innovación, la sostenibilidad y la inclusión
- d) Facilitar recursos de investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) orientados al fortalecimiento de rubros estratégicos de la producción nacional y a ofrecer soluciones a la demanda del mercado local e internacional, con énfasis en el desarrollo de productos con valor agregado.

6.1.2. I+D+I Sector Ambiente, Agua Energía  
Según el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030", que alinea los ODS con el desarrollo nacional, en materia de sostenibilidad ambiental, se espera que 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". Los objetivos establecidos en CTI para estos sectores son:

- a. Utilizar la ciencia, la tecnología y la innovación como agente que permita

alcanzar un sistema energético nacional, eficiente y sostenible, para el bienestar de la sociedad panameña y la transformación productiva del país.

- b. Garantizar la sostenibilidad hídrica y fortalecer el derecho al agua mediante la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo humano y la transformación productiva del País.
- c. Aprovechar la ciencia, la tecnología y la innovación como agente que permita alcanzar un manejo ambiental, eficiente y sostenible, para el bienestar de la sociedad panameña y la transformación productiva del país.

6.1.3. I+D+I Sector Salud Para La Equidad Y Sostenibilidad

La salud de la población va de la mano con la calidad de vida de los individuos, por lo que es considerada un bien público para alcanzar el desarrollo sostenible y un derecho humano fundamental a favor de la equidad.

Después de un cuidadoso análisis de debilidades y amenazas del sector, el objetivo del programa de Salud en el PENCYT se definió como: Mejorar el perfil sanitario de la población y fortalecer el

Cuadro No. 33  
Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Salud

Proyectos	
<p><b>ICGES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 Etapa II del Campus GORGAS</li> <li>2 Centro de Investigación de Enfermedades Desatendidas e Infecciosas (Metelí-Darién)</li> <li>3 Ampliación del Laboratorio de Referencia de alimentos y aguas en ICGES / DIVISA</li> <li>4 Museo de Medicina Tropical de Panamá</li> <li>5 Fortalecimiento de la Unidad de Investigación Clínica del (ICGES)</li> </ul> <p><b>MINSA-CSS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6 Centros de Conocimiento e Innovación para la Salud</li> <li>7 Fortalecimiento de las Unidades de Investigación para Salud</li> <li>8 Plataforma de datos integrados y públicos para la investigación para la salud</li> <li>9 Centro Regional de Adiestramiento y Simulación en Salud</li> </ul>	<p><b>Investigación a fortalecer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biomédica</li> <li>• Salud Pública</li> <li>• Desarrollo tecnológico</li> <li>• Actividades de CTI</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clínica</li> <li>• Salud Pública</li> <li>• Sistema de salud</li> <li>• Operativa</li> <li>• Otros</li> </ul>

Fuente: SENACYT.

sector salud mediante la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo humano y la transformación productiva del País”.

6.1.4. I+D+I en el sector educativo básico, medio y superior para La Transformación Productiva con equidad

En las últimas décadas, una serie de cambios estructurales frecuentemente descritos en términos como la globalización, la era de la información y el surgimiento de la base del conocimiento, están transformando significativamente la forma en que se adquiere, difunde y transforma el conocimiento. Esto exige nuevas y urgentes demandas académicas que permitan a instituciones adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad y la economía. Surge así una presión creciente sobre todos los niveles de la educación y sus

instituciones, que deben encontrar y afirmar su nuevo papel en el sistema de educación. El PENCYT define los siguientes objetivos para la CTI este sector:

- 1: Formar recurso humano capaz de contribuir a resolver los problemas de la sociedad local o global utilizando la ciencia, la tecnología y la innovación.
- 2: Desarrollar y fortalecer la infraestructura y equipamiento tecnológico y científico; así como la capacidad institucional para generar conocimiento y tecnologías con base a la demanda en temas prioritarios y estratégicos.
- 3: Contribuir al desarrollo e implementación de mecanismos de información confiable y accesible de la educación que permita la toma de decisiones efectivas y oportunas basadas en evidencias.
- 4: Aportar recursos orientados al fortalecimiento de la excelencia en el sistema de educación superior para contribuir a la generación de instituciones

**Cuadro No. 34**  
Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Educación Básica, Media y Superior

Proyectos	
Instituto Panameño de Investigación Educativa (IPIE), AIP	Plan de Formación para Docentes e Investigadores 2019
Instituto de Biociencias	Programa de Infraestructura y Equipamiento de Laboratorios para el impulso de la investigación e innovación 2020-2024
Instituto de Colecciones, Conservación y Aplicaciones	Pilares académicos de la Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en la Universidad Autónoma de Chiriquí y la Región Occidental
Instituto de Química y Ciencias Aplicadas	Instituto de Historia y Antropología
Instituto de Ciencias Sociales, Económicas y Administrativas	Difusión y publicación de Investigación, Transferencia de conocimiento, Apertura de nuevas ofertas académicas para la Capacitación social y educativa orientada a la comunidad en colaboración interinstitucional.
Fortalecimiento de la investigación en la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Centros Regionales	Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento científico en el área clínica.
Instituto especializado de análisis e Instituto de Geociencias	Creación y desarrollo de un laboratorio de Biología Molecular y Citogenética
Remodelación y Equipamiento de Laboratorios de Investigación Existentes en la Universidad de Panamá.	Fortalecimiento de la infraestructura científica para el Instituto de Salud Física y Deportiva (INSAFIDE)
Equipamiento y adecuación de los laboratorios de docencia y adquisición de recursos tecnológicos.	Residencia en Ciudad de Panamá para profesores y estudiantes visitantes.
Programa de Maestría en Agronegocios	Instituto de Investigación y Desarrollo Náutico, Marítimo y Portuario (IDENAMAPOR)
Equipamiento de insumos científicos y desarrollo de capacidades en el Centro de Atención a la Diversidad (CAD1)	Diseño y desarrollo del Laboratorio de Ingeniería Humana y Sistema Energéticos (Centro de Pensamiento)
Diseño del Instituto de Robótica Aplicada y Fabricación Digital	Fortalecimiento para el Centro Especializado en Seguridad y Salud Ocupacional
Programa de Mejoramiento, equipamiento y construcción de Infraestructuras para el fomento de la Investigación e Innovación en Salud y Educación	Fortalecimiento del Centro de Referencia para el Desarrollo de la Primera Infancia.

Fuente: SENACYT.

de clase mundial y fomentar sinergias internas y externas con grupos de investigación, empresas y otros actores.

6.1.5. CTI En Sector Industria, logística y Tecnología 4.0

El Plan Nacional de Competitividad está incluido en la Ley 25 del 23 de mayo de 2017 contempla ocho componentes dirigidos a impulsar la productividad, la competitividad industrial y agroindustrial y en general a potenciar la inversión

y promover los cambios que necesita el sector, los compromisos con los derechos humanos, y los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que trascienden el periodo de los gobiernos y priorizan los temas nacionales sociales. Económicos, ambientales y políticos, centrados en las personas, la igualdad con equidad de género, el cuidado del planeta, la justicia, paz y democracia. Después de un exhaustivo análisis de fortalezas, debilidades y amenazas de estos tres sectores conectados entre sí a la naturaleza de la estructura económica panameña actual, se

Cuadro No. 35  
Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Industria, Logística y Tecnología 4.0

Proyectos	
Observatorio de Políticas Públicas para identificar, analizar, evaluar y conectar las políticas públicas de Panamá, mediante la realización de investigaciones.	Desarrollo de un estudio de participación ciudadana para su empoderamiento en la Planificación.
Desarrollo de una plataforma para el análisis y visualización de datos usados y producidos por centros de investigación.	Programa de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva, que permita anticipar cambios tecnológicos y la preparación de la sociedad y la economía.
Programas de doctorado vinculado con centros de investigación en ciencias sociales y otros campos para atender las necesidades de formación de investigadores en áreas prioritarias	Desarrollo de una red de centros de pensamiento que actúen como facilitadores del diálogo de política en Panamá.
"Círculo de Análisis Económico y Social": red para el análisis de las políticas públicas y de la realidad socioeconómica de Panamá.	Establecimiento de Oficinas de Ciencia, Tecnología e Innovación(OCTI)

Fuente: SENACYT.

**Objetivo:** Fomentar mecanismos que favorezcan la Innovación como elemento transformador en los sectores de industria, logística y tecnología 4.0.

Cuadro No. 36  
Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Ciencia, Economía y Políticas públicas

Proyectos	
Hub de conocimiento para la industria 4.0 en Panamá	Centro de Innovación e Investigaciones Logísticas Georgia Tech Panamá (GTP)
Establecimiento de un observatorio de la Industria Alimentaria para Panamá.	

Fuente: SENACYT.

llegó a establecer el siguiente objetivo en CTI para este sector.

#### 6.1.6. I+D+I en Ciencia, Sociedad, Economía y Políticas Públicas

Para desarrollar la ciencia, la tecnología y la innovación en Panamá, es necesario fomentar la transformación de la economía para transitar de un modelo de crecimiento a un modelo que genere bienestar a través del desarrollo de actividades científico-tecnológicas. Para esta tarea se identifican áreas prioritarias de investigación, vacíos de conocimiento en 4 ejes y 20 áreas temáticas. También se identifican líneas de acción que permitirán formular e implementar políticas públicas en Panamá, y generar capacidades en los actores del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para participar en dichos procesos. Después de explorar las limitantes y oportunidades se llegó a formular los siguientes objetivos de este programa:

Objetivo: Desarrollar acciones que fomenten políticas públicas que procuren el bienestar de la población, a través del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Panamá, fortaleciendo las capacidades de los actores del sistema de CTI para participar en los procesos de planificación y diálogo de Políticas, así como de formular e implementar dichas políticas públicas.

### 7. Programas transversales

7.1. Investigación e innovación transformadora para la sostenibilidad, el desarrollo inclusivo y la competitividad, compuesto por 4 subprogramas que resumimos a continuación:

SP 1.1: Unidos por la Innovación: Dinamización del ecosistema de emprendimiento innovador: Innovación empresarial, Innovación transformadora, Innovación social y de género (+ Científicas).

Proyecto INNOVATEC: Red de transferencia de tecnología y conocimiento entre centros de investigación, empresa privada, universidades y gobierno

\* Acuerdos de colaboración para desarrollar innovación en áreas socioeconómicas del país (salud, agro, TIC, gobierno inteligente, educación, energía, reciclaje y transporte entre otras.

\*Programas de capital semilla y de riesgos, nuevos emprendedores, fomento a la innovación empresarial, apoyo a patentes innovadoras, para proyectos en Ciencia, Tecnología e Innovación en universidades oficiales, privadas, nuevos emprendedores e iniciativas patentables.

SP.1.2 Misión Ciencia: Investigación científica y desarrollo tecnológico para la transformación productiva del país: Incentivar la productividad científica y asegurar la efectiva transferencia de conocimiento a los actores sociales, Realizar Investigaciones orientadas por las grandes misiones de país: combate a la pobreza, hambre cero, Infraestructura científica y equipamiento científico.

SP.1.3. Fortalecimiento de las capacidades de investigación e innovación de las regiones, fomentando el uso de la innovación y la tecnología para aumentar su productividad, con una visión sostenible e inclusiva.

Innovación en regiones y territorios: Orientar iniciativas de I+D+i para afrontar problemáticas productivas y sociales de Panamá, especialmente en sus regiones.

SP.1.4 Innovación en el aprendizaje científico y tecnológico: Mejorar y fomentar el uso Innovador de la Tecnología en la Educación: reconocimiento a la innovación y creatividad en la labor docente;

fortalecimiento de las vocaciones científicas; participación de la comunidad educativa en actividades que fomenten el Pensamiento Computacional y por ende las vocaciones por las Ciencias de la Computación; Uso educativo de tecnologías emergentes (Tecnología 4.0 / Economía Naranja) de maneras creativas e innovadoras atendiendo a los interés de cada género. Creación de un Centro de investigación educativa.

P2. Generación De Capacidades Científicas Para La Sostenibilidad Y El Desarrollo Inclusivo, compuesto por 3 subprogramas que resumimos a continuación:

SP.2.1 Promoción y desarrollo de Talento humano: Programas en CTI en edades tempranas, recursos humanos con formación académica de alto nivel o especializado en Ciencia, Tecnología e Innovación o en áreas prioritarias para la transformación productiva del país. Programas que fomenten la I+D+i en la educación terciaria; programas para fomentar estancias de investigación, académicas y de competitividad en universidades, centros de investigación y empresas de reconocido prestigio nacional e internacional; Excelencia de la Investigación científica mediante el reconocimiento de los investigadores más productivos;

Inserción de talentos, Apoyo a Nuevos Investigadores, Jóvenes científicos, Asesoramiento científico.

SP.2.2 Fortalecimiento de la excelencia en la investigación en la educación superior panameña para la transformación universitaria; Programas Académicos con la Industria (Orientado en la inserción de capital humano en el sector productivo); Misiones universitarias; Programa de aseguramiento de la calidad para

la educación terciaria; Programa Nacional de Posgrados de Calidad.

SP.2.3. Programa de transferencia y difusión de conocimientos: Programa de Generación de Capacidades Científicas y Tecnológicas.

P3. Apropiación social de la ciencia. Acercar la ciencia y la tecnología a la población y a los tomadores de decisión para que se apropien del conocimiento científico por medio de acciones de comunicación, popularización, difusión, capacitación, entre otras. Compuesto por 4 subprogramas que resumimos a continuación:

SP3.1.1. Diálogo entre políticos y científicos: Programa "Simbiosis" uniendo a políticos con científicos; Talleres de política para científicos con expertos locales e internacionales.

SP.3.2 Popularización y comunicación social de la ciencia: Ampliación de la Plataforma IMAGINA de divulgación de la ciencia, tecnología e innovación. Formar departamentos y personal de divulgación de la ciencia en los institutos de investigación; Estimular la popularización de la ciencia en los museos.

SP.3 Ciencia ciudadana: Plataforma internacional Citizen Scientist que une a proyectos de científicos panameños con estudiantes extranjeros y estimula el involucramiento de maestros y la población general;

Red de Voluntariado de comunicación y popularización de la ciencia; Concurso Nacional de Fotografía Científica; Alfabetización Científica (Science Literacy) Programas de comunicación para discernir entre noticias falsas e información basada en evidencia científica dirigido a la población general.

SP4. Ciencia abierta: Hacer accesible las investigaciones científicas a la sociedad para su utilización, visibilizándola, para su medición y preservación; Implementación de normativas para la articulación de las políticas públicas de Ciencia Abierta: Incrementar la visibilidad, medición, impacto, preservación e internacionalización de la producción científica panameña. Incentivar la implementación de infraestructura abierta de tecnología y de innovación. Fomentar la publicación científica en acceso abierto; estrategias para la divulgación y capacitación a investigadores, tomadores de decisiones y a la sociedad en general sobre Ciencia Abierta.

P4. Gobernanza del Sistema CTI: integrado por 8 subprogramas que resumimos a continuación:

SP.4.1. Marco legal del sistema CTI: Revisar y adecuar el marco legal que regula el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación con una visión de articulación sistémica de las diferentes entidades del sector y el establecimiento un régimen especial para el financiamiento de los programas y actividades la CTI.

SP. 4.2. Articulación de actores y órganos de gobierno del sistema CTI: Fomentar la articulación y coordinación permanente entre los actores y componentes del Sistema Nacional de CTI, en función de estrategias y agendas conjuntas que incidan en el desarrollo nacional.

SP.4.3. Políticas públicas e inteligencia estratégica (vigilancia tecnológica): Implementar la metodología para transitar de la evidencia generada por las investigaciones a la formulación conjunta de propuestas de política pública. Fortalecimiento del sistema de indicadores y estadísticas, generación de nuevos indicadores, Informes para responsables de la política, los académicos, líderes empresariales y público en general. Generación de evidencia a través

estudios tales como: Sector pesquero, Industria 4.0, Bioeconomía, Tecnología y empleo; "El futuro de la innovación social en Panamá" entre otros.

SP.4.4 Nuevos Instrumentos de financiamiento CTI: Constituir una institucionalidad robusta para el financiamiento de la investigación y de la innovación y desarrollo tecnológico creando un régimen financiero especial para las actividades CTI con una autonomía regulada que simplifique y agilice los procesos de adjudicación y desembolsos en forma multianual. Aumentar el financiamiento privado de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

SP.4.5. Gobernanza de las Asociaciones de Interés Público (AIPs): Establecer una unidad institucional de seguimiento, supervisión y rendición de cuentas de las AIPs que financia SENACYT y el conjunto del sistema CTI según su naturaleza y misión. Crear juntas asesoras científicas internacionales para apoyar en la planificación estratégica y funcionamiento de las AIPs. Fomentar la planificación estratégica (multianual) para dar claridad a los objetivos y planificar presupuestos. Definir los presupuestos anuales junto a la JD de Senacyt y el CONACYT

SP.4.6. Internacionalización de la ciencia y Diplomacia científica: Facilitar el acceso a grupos y centros de investigación a recursos de conocimiento y de financiamiento internacionales. Promover medidas encaminadas a que la ciencia y la tecnología estén presentes en la toma de decisiones sobre asuntos nacionales e internacionales. Impulsar y fortalecer los esfuerzos de la comunidad científica panameña para visibilizar su trabajo y lograr el reconocimiento que le permita el acceso a recursos y a centros de investigación de excelencia para realizar investigaciones conjuntas que se traduzcan en mayores conocimientos.

SP.4.7 Gobernanza de inversión en I+D: Establecer un sistema de supervisión y seguimiento a la inversión escalonada del 1% en I+D+i con las diversas entidades que participan en la ejecución del gasto público en I+D+i; Presupuesto por resultado integrado de la inversión global del Estado en I+D+i recomendado por el Gabinete de Ciencia; Herramienta colaborativa para la gestión presupuestaria de las instituciones que integran el sistema CTI; Adecuación de la estructura programática y presupuestaria tanto de SENACYT como de las instituciones del sistema CTI para registrar los rubros de gasto por resultado de los programas propios de I+D+i que corresponden a la ejecución del 1% del PIB.

SP.4.8 Adecuación de la estructura organizacional y administrativa del ente rector del sistema: Organización de una estructura institucional acorde con la naturaleza científica de la institución y compatible con las tendencias modernas de administración pública. Fortalecimiento de la capacidad operativa de SENACYT para reducir los tiempos de aprobación y desembolso de fondos. Políticas institucionales requeridas: política de reclutamiento y selección de personal. Automatización de los procesos estratégicos o claves de la SENACYT. Coordinación con la entidad fiscalizadora, para la acreditación de los procesos estratégicos o claves de la SENACYT. Auditoría de procesos por un asesor organizacional para mejorar la interrelación entre la administración y las unidades técnicas y agilizar los trámites internos y externos.

### Cultura

“Todo lo que fuimos, lo que somos y lo que seremos, lo expresamos a través de la cultura; ello es, identidad, memoria, afectos...y patria. La cultura une, produce sentido de pertenencia, estima y consolida los valores éticos y sociales.

Las Industrias Culturales Creativas son, además, fuentes económicas importantes y generadoras de empleos.”

El Instituto Nacional de Cultura (INAC), creado hace 45 años es, hoy, una institución obsoleta. Su estructura organizativa y de funcionamiento no está en capacidad de fomentar e impulsar las nuevas dimensiones de la cultura y la creatividad. Sus vínculos con la educación formal, el turismo, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio y las industrias, la seguridad, la niñez y la juventud, la mujer y familia son frágiles o nulos, y no hay coordinaciones interinstitucionales.

Existe un desaprovechamiento de los beneficios económicos, patrimoniales y sociales que son capaces de generar las industrias culturales y creativas. Estadísticas globales reflejan que las mismas generan más del 3% del PIB mundial, con un crecimiento anual aproximado del 9%, mientras en Panamá no existen políticas públicas que incentiven y apoyen el desarrollo de estas industrias, como fuentes de riqueza y empleo, (Economía Naranja).

Las principales infraestructuras patrimoniales, monumentales y culturales se encuentran deterioradas y deben ser rescatadas y puestas en valor. Algunas están en procesos lentos de restauración y cerradas al público -Teatro Nacional, Museo Antropológico Reina Torres de Arauz, Museo del Niño y la Niña, Museo de Ciencias Naturales, Escuela Juvenil de Música, Instituto Nacional de Música, Fuerte San Lorenzo. Hay una relación directa entre los problemas de seguridad y la falta de espacios públicos e infraestructuras adecuadas, que permitan el desarrollo de expresiones artísticas en los barrios y comunidades. Desarrollar espacios para la cultura sería un paso, porque la cultura es una pieza fundamental en las estrategias de

prevención de la violencia y fortalecimiento de la cohesión social.

El debilitamiento de la enseñanza artística en Panamá no contribuye a la formación de individuos con las competencias necesarias que exige la sociedad del conocimiento, en términos de creatividad, emprendimiento e innovación.

No existen programas ni instituciones especializadas en la investigación sobre los múltiples aspectos de la cultura, tradiciones, historias, ritos, fiestas, expresiones de las artes y manifestaciones de los pueblos originarios, la población afro panameña y las comunidades rurales y campesinas.

No existe un Plan Nacional de Cultura que establezca el marco orientador de las políticas públicas en esta materia. Por ello, es necesario darle a la cultura una nueva institucionalidad.

Tareas principales:

1. Concluir el proyecto "Ciudad de las Artes", ubicado en Altos de Curundú, para ser la sede de las agrupaciones emblemáticas de las artes, sede administrativa nacional y centro cultural dinámico para creadores y artistas.
2. Desarrollar la enseñanza artística en todas las etapas formativas, para lograr la formación de individuos con las competencias necesarias en la sociedad del conocimiento. Ello incluye, la elaboración de un nuevo perfil de docentes y profesionales para desarrollar las artes en el sistema escolar, con un enfoque en la creatividad y detección de talentos para las artes.
3. Diseñar y ejecutar un Plan Nacional de Protección del Patrimonio Material e Inmaterial, bienes culturales y monumentos históricos que comprenda la identificación, registro, fomento y salvaguarda, especialmente de

aquellos que se encuentran en peligro. Así como la inclusión de las expresiones propias de todas las etnias que conforman la nación panameña, fundamentalmente multicultural y pluriétnica.

4. Modernizar el Instituto Nacional de Música y el Instituto Juvenil de Música, para que tengan sedes apropiadas e instrumentos adecuados para atender la demanda de ciudadanos que opta por dedicarse a diferentes ramas de las artes musicales.
5. Fortalecer la Red Nacional de Museos para que se desarrollen las colecciones existentes, incrementando las mismas. Acometer un programa de nuevas museografías y tecnologías, fuerte divulgación entre la población y los estudiantes para ser visitados y se articulen colaboraciones efectivas con las comunidades donde operan.
6. Reubicar, reestructurar y ampliar significativamente, con modernas tecnologías el Museo de Historia.
7. Modernizar la Editorial Mariano Arosemena (Editora de la Nación) con políticas y programas definidos, vinculados a la promoción del libro y la lectura, y publicación de los autores panameños, y utilizando la tecnología y plataformas digitales.
8. Reabrir el Centro Nacional de Restauración de Monumentos y Obras Artísticas.

Acciones prioritarias:

1. Crear el Ministerio de Cultura. La nueva institucionalidad cultural contará con la estructura, los recursos financieros adecuados y los instrumentos legales necesarios para diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Cultura.
2. Crear la Red de Centros de Arte y Cultura en provincias y comarcas, que permitan el ejercicio de los derechos culturales a la población y cuya misión es promover el desarrollo de la creatividad, las artes

- (música, pintura, danza, folklor) y contribuir al fortalecimiento del tejido social, de la identidad nacional y la ciudadanía.
3. Fomentar el desarrollo de Industrias Culturales y Creativas (ICC), propiciar alianzas estratégicas con el sector privado para su desarrollo, incluyendo la creación de incubadoras de proyectos
  4. Crear incubadoras de proyectos culturales y establecer indicadores y medición del impacto socioeconómico positivo de las industrias creativas en el país.
  5. Restaurar el antiguo Colegio Abel Bravo para que se convierta en el Centro de Bellas Artes de Colón.
  6. Construir el Centro del Folklore Nacional con todas las condiciones adecuadas y equipos, (edificio, mobiliario, sonido, aire acondicionado) en la ciudad de Las Tablas.

### III. PROGRAMACIÓN FINANCIERA

#### 1. Introducción

En el presente año, se observa un escenario en el que los ingresos se han comportado a la baja y muy por debajo de lo presupuestado, a la vez que los gastos se incrementan con poco margen de modificación. Como resultado, el ahorro corriente se ha visto disminuido y con él, la capacidad de inversión del Gobierno. Esto, aunado a compromisos económicos adquiridos previamente, conlleva un gran reto para el desenvolvimiento de la administración actual, siendo necesario hacer más con menos.

Para la buena salud de las finanzas públicas cada vez se requiere de mayor planificación y transparencia del proceso de gestión, para lo cual es necesario que los objetivos, metas y herramientas se trabajen en forma integrada que permitan una previsibilidad del desempeño futuro del país.

Se hace necesario para los gobiernos contar con herramientas que les permitan tomar decisiones estratégicas respecto a la orientación de la política fiscal, con una perspectiva de mediano plazo. El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un instrumento que ofrece una mejor visualización de la planificación financiera de acuerdo a evaluación y proyección de las diferentes variables macroeconómicas y fiscales.

En Panamá, la Ley 34 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), establece que cada administración debe presentar un Plan Estratégico de Gobierno (PEG) que incluya una estrategia económica y social complementada por una programación financiera. Es esta programación la que permite calcular el gasto de inversión posible para el Sector Público No Financiero (SPNF) y es, por ende, la base para preparar un Plan Quinquenal de Inversiones (PQI) indicativo, requisito de la LRSF, para los programas y proyectos a ser desarrollados por el Estado.

El PQI busca que el PEG sea sustentable y quede enmarcado dentro de los límites de déficit y deuda que establece la LRSF, con el objetivo de mantener la disciplina fiscal en la gestión financiera del SPNF y, de esta forma, lograr la estabilidad macroeconómica del país y un crecimiento económico

sostenible.

Guiado por los principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, la LRSF designa al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como entidad encargada de elaborar y publicar, durante el primer semestre de cada año, las proyecciones macroeconómicas incluyendo los supuestos en que se basan.

El programa macroeconómico de mediano plazo se elabora bajo supuestos tales como la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de inflación y la tasa de interés sobre la deuda pública. Bajo estos supuestos y comportamiento histórico se realizan proyecciones de ingresos y gastos del SPNF incorporando medidas ya tomadas y/o a tomarse, incluyendo el monto de las inversiones públicas y cambios esperados en el nivel de endeudamiento público, topes del déficit del SPNF, entre otros.

La elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020 – 2024 es el resultado de un compendio realizado por el MEF, que incluye información provista por diferentes entidades gubernamentales y las direcciones del MEF, y toma en cuenta como insumos, las proyecciones de aportes de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), las correspondientes a recaudaciones de la Dirección General de Ingresos (DGI), así como el Presupuesto General del Estado (PGE) 2020.

El MFMP es elaborado para el Gobierno Central (GC) y el SPNF, contempla un horizonte de cinco años, 2020 – 2024, y presenta proyecciones de ingresos y gastos corrientes, del espacio fiscal para gastos de capital dentro de los límites establecidos por la LRSF, así como el impacto del balance del GC sobre la deuda del SPNF en valores absolutos y en relación al PIB y de la deuda neta del SPNF en relación al PIB.

#### 2. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2024

A continuación, se presenta los supuestos utilizados para la elaboración de las proyecciones del MFMP 2020 – 2024; las proyecciones fiscales contemplan el GC, SPNF y RSPNF, al igual que la Deuda del SPNF.

### Supuestos Macroeconómicos

La tasa de crecimiento del PIB real para el período 2020 – 2024 promedia 4.3% mientras que el PIB nominal crece en media por 5.2%, reflejando una desaceleración de la tasa de inflación desde 1.0% en 2020 a alrededor de 0.8% en el período 2021 – 2023 y una aceleración a 1.2% en 2024. La tasa de interés pro+medio de la deuda del SPNF disminuye a 4.9% para 2024. Por su parte, las contribuciones de la ACP aumentarían en un escenario conservador desde alrededor de B/.1,824 millones en 2020 a B/.2,175 millones en 2024, disminuyendo el equivalente como porcentaje del PIB desde 2.5% en 2020 a 2.4% en 2021 – 2023 y aumentando a 2.5% en 2024.

### Proyecciones 2020 – 2024

El Marco Fiscal de Panamá está normado por la LRSF, que contempla una regla fiscal sobre el balance total del SPNF y una regla indicativa sobre la relación deuda neta del SPNF (deuda bruta menos el patrimonio del Fondo de Ahorro de Panamá) al PIB, con cláusulas de escape por desastres naturales y desaceleración económica; la elaboración de un MFMP de cinco años empezando al año siguiente de la vigencia fiscal en que se prepara y publica; y un Fondo Soberano, el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), con una regla de acumulación de un 50% de las contribuciones de la ACP mayores de un 2.25% para 2020 en adelante y la capitalización de intereses producto de las inversiones de los activos del FAP, y reglas de uso por desastres naturales y desaceleración económica.

Dada la regla fiscal sobre el balance del SPNF, que establece un déficit de 2.75% del PIB para 2020, de 2.5% para 2021,

y de 2.0% del PIB de 2022 en adelante, las proyecciones del MFMP incluyen los ingresos totales del GC y los gastos totales del GC proyectados como los ingresos totales del GC más el límite al déficit del SPNF impuesto por la LRSF menos el balance total del Resto del Sector Público No Financiero (RSPNF). Se proyectan los gastos corrientes del GC (servicios personales, bienes y servicios, transferencias, intereses) y los gastos de capital son iguales a los gastos totales del GC menos los gastos corrientes del GC.

### Gobierno Central

El MFMP se basa en supuestos conservadores que sean cónsonos con la realidad actual y establezcan una verdadera guía en el manejo de las finanzas públicas. Es así que, para el Gobierno Central se espera un comportamiento a la baja de los ingresos en los primeros años de la presente administración; mientras que, a partir de 2022, se estima un crecimiento moderado.

Como resultado y para quedar dentro de los límites fijados por la ley, se hace necesario que el crecimiento del gasto se haga moderadamente los primeros años. Por un lado, se estima que el gasto corriente crezca, con el fin de dar cumplimiento a obligaciones existentes y parámetros establecidos, sin embargo, este crecimiento se daría a un ritmo más moderado que la media de años previos. Por otro lado, se daría una reducción del gasto de capital en los primeros años para incrementarse posteriormente.

En el siguiente cuadro se presenta las proyecciones de ingresos, gastos y balance total del GC correspondiente al MFMP 2020 – 2024.

Cuadro No. 37  
Supuestos Macroeconómicos MFMP 2020 – 2024

Detalle	2020	2021	2022	2023	2024
PIB (en millones de Balboas)	73,167	76,801	80,570	84,406	88,750
Crecimiento PIB real (%)	5.2	4.1	4.1	4.0	4.3
Deflactor del PJB	1.0	0.8	0.7	0.7	0.8
Inflación (%)	1.0	0.8	0.8	0.9	1.2
Tasa de Interés Promedio de Deuda SPNF	5.0	5.1	5.2	5.0	4.9
Contribuciones de la ACP (en % PIB)	2.5	2.4	2.4	2.4	2.5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Autoridad del Canal de Panamá.

Cuadro No. 38  
Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Central: Años 2020 – 2024  
(En millones de Balboas)

Detalle	PGE* 2020	2021	2022	2023	2024
<b>Ingresos Totales</b>	<b>9,071</b>	<b>9,200</b>	<b>9,760</b>	<b>9,945</b>	<b>10,498</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>9,029</b>	<b>9,158</b>	<b>9,725</b>	<b>9,911</b>	<b>10,464</b>
1. Tributarios	5,652	5,843	6,052	6,275	6,515
Directos	3,030	3,127	3,238	3,355	3,484
Indirectos	2,622	2,716	2,814	2,920	3,031
2. No Tributarios	3,377	3,315	3,673	3,636	3,949
<b>Ingresos de Capital y Donaciones</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
<b>Gastos Totales</b>	<b>11,284</b>	<b>11,374</b>	<b>11,624</b>	<b>11,894</b>	<b>12,546</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>8,625</b>	<b>9,046</b>	<b>9,395</b>	<b>9,623</b>	<b>9,748</b>
Servicios Personales	3,616	3,698	3,774	3,860	3,945
Bienes y Servicios	624	668	684	721	744
Transferencias <sup>1/</sup>	2,790	2,900	3,023	2,974	3,061
Intereses de la Deuda	1,541	1,713	1,844	1,992	1,918
Otros	54	67	70	76	80
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>404</b>	<b>112</b>	<b>330</b>	<b>288</b>	<b>716</b>
% del PIB	0.6	0.1	0.4	0.3	0.8
<b>Gastos de Capital</b>	<b>2,659</b>	<b>2,328</b>	<b>2,229</b>	<b>2,271</b>	<b>2,798</b>
% del PIB	3.6	3.0	2.8	2.7	3.2
Inversión directa	1,328	1,067	949	995	1,308
Transferencias	1,331	1,261	1,280	1,276	1,490
<b>Balance Primario</b>	<b>-672</b>	<b>-461</b>	<b>-20</b>	<b>43</b>	<b>-130</b>
% del PIB	-0.9	-0.6	0.0	0.1	-0.1
<b>Balance Total</b>	<b>-2,213</b>	<b>-2,174</b>	<b>-1,864</b>	<b>-1,949</b>	<b>-2,048</b>
% del PIB	-3.0	-2.8	-2.3	-2.3	-2.3

<sup>1/</sup> Incluye B/.310 millones pago de CEPADEM en el período 2020 – 2022

\* Presupuesto General del Estado.

**Partidas Informativas**

<i>PIB (en millones de Balboas)</i>	<b>73,167</b>	<b>76,801</b>	<b>80,570</b>	<b>84,406</b>	<b>88,750</b>
<i>Contribuciones de la ACP (en millones de Balboas)</i>	1,824	1,815	1,960	2,050	2,175
<i>Contribuciones de la ACP (en % PIB)</i>	2.5	2.4	2.4	2.4	2.5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**Ingresos**

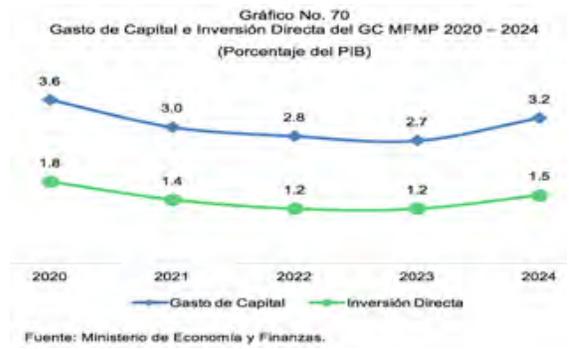
Los ingresos corrientes del GC disminuyen de 12.4% del PIB en 2020 a 11.8% en 2024, reflejando una disminución de los ingresos tributarios de 0.4 puntos porcentuales (pp) del PIB como resultado de una caída de los impuestos directos de 0.2 pp del PIB y de 0.2 pp del PIB de los impuestos indirectos por caída del impuesto de importación, ITBMS importación y ventas. Los impuestos sobre importación disminuyen a 0.45% del PIB comparado con un 1.6% en 2005 como resultado de los tratados de libre comercio (TLC), especialmente el TLC con Estados Unidos que se comienza a implementar en 2010 por un período de diez años. El efecto de este TLC también se refleja en el ITBMS importación, que cae desde 1.4% del PIB en 2011 a 0.8% en 2018 y a 0.68% en 2024. Los ingresos no tributarios disminuyen de 4.6% a 4.4% dada la disminución de otros servicios de 1.4% a 0.8% y transferencias del resto del SPNF desde 0.4% a 0.3%.

**Gastos**

Los gastos corrientes excluyendo intereses del GC como porcentaje del PIB, disminuyen desde un 9.7% en el 2020 a 8.8% en el 2024 reflejando una disminución de los servicios personales de 4.9% a 4.5%, de los bienes y servicios de 0.9% a 0.8%, y de las transferencias corrientes de 3.8% a 3.4% Los gastos por intereses promedian 2.2% del PIB para el período.

Dado el comportamiento de los ingresos y gastos corrientes, con un balance total del RSPNF que aumenta de 0.2% del PIB a 0.3% entre el 2020 y el 2024, el espacio fiscal para los gastos de capital del GC como porcentaje del PIB disminuye de 3.6% en el 2020 a 3.2% en el 2024 con la inversión directa del GC disminuyendo desde 1.8% del PIB en el 2020 a 1.5% en el 2024, mientras que las transferencias de capital disminuyen de 1.8% del PIB a 1.7%, con las transferencias al SPNF consolidado disminuyendo de 1.0% a 0.9%, a las ANC permaneciendo en 0.5% y las transferencias al sector privado permaneciendo en 0.3% del PIB.

Con estas proyecciones el balance total del GC



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

disminuye de un déficit de 3.0% del PIB en el 2020 a un déficit de 2.3% del PIB en el período 2022 – 2024, y se cumple con el límite sobre el balance total del SPNF de 2.75% del PIB en 2020, 2.5% en 2021 y de 2.0% desde el año 2022 en adelante.

El ahorro corriente del GC pasa de 0.6% del PIB en el 2020 a 0.1% en 2021, 0.4% en 2022, 0.3% en 2023 y mejorando su posición en 0.8% en 2024. La baja del ahorro corriente refleja en parte el pago de los Certificados de Pago Negociables de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes (CEPADEM) que se pagan hasta 2022, mientras que el balance primario pasa de un déficit de 0.9% del PIB en 2020 a un pequeño superávit de 0.1% en 2023 para volverse un pequeño déficit de 0.1% en 2024.

**Sector Público No Financiero**

El comportamiento del Gobierno Central incide, a su vez, en el SPNF, en el siguiente cuadro se presenta las proyecciones 2020 – 2024 de los ingresos, gastos y balance total del SPNF y el balance total del RSPNF, para el que también se proyecta, inicialmente, una reducción del ingreso y del gasto y luego, un crecimiento moderado de los mismos.

Los ingresos totales del SPNF disminuyen desde un 18.3% del PIB en el año 2020 a un 17.3% en 2024, con los ingresos del GC disminuyendo de 12.1% a 11.6%, los de la CSS disminuyendo de 5.7% en 2020 a 5.2% en 2024, las Agencias Consolidadas (AC) manteniéndose en alrededor de 0.4%, y con la balanza operacional de las EP y la balanza de las Agencias No consolidadas (ANC) permaneciendo aproximadamente en equilibrio.

**Cuadro No. 39**  
**Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector Público No Financiero: Años 2020 – 2024**  
**(En millones de Balboas)**

Detalle	PGE* 2020	2021	2022	2023	2024
<b>Ingresos Totales</b>	<b>13,372</b>	<b>13,525</b>	<b>14,238</b>	<b>14,587</b>	<b>15,310</b>
Ingresos Corrientes Gobierno General	13,346	13,492	14,213	14,561	15,282
Gobierno Central	8,862	8,993	9,556	9,738	10,289
CSS	4,165	4,190	4,336	4,488	4,645
Agencias Consolidadas	319	309	321	335	348
Balance Operacional de las Empresas Públicas	55	66	62	63	64
Agencias no Consolidadas y Otros	-32	-39	-37	-37	-37
Concesión Neta de Préstamos	-39	-36	-35	-34	-33
Ingresos de Capital y Donaciones	42	42	35	34	34
<b>Gastos Totales</b>	<b>15,382</b>	<b>15,447</b>	<b>15,851</b>	<b>16,277</b>	<b>17,087</b>
Gastos Corrientes Gobierno General	12,151	12,710	13,208	13,589	13,880
Gastos Corrientes (excluye pago de intereses)	10,603	10,991	11,358	11,592	11,957
Gobierno Central	6,101	6,311	6,489	6,526	6,684
CSS	4,135	4,302	4,470	4,645	4,831
Agencias Consolidadas	367	378	399	421	442
Intereses	1,548	1,719	1,850	1,997	1,923
Gastos de Capital	3,231	2,737	2,643	2,688	3,207
% del PIB	4.4	3.6	3.3	3.2	3.6
Inversión directa	2,621	2,106	1,993	2,052	2,525
Transferencias	610	631	650	636	682
<b>Ahorro Corriente del Gobierno General</b>	<b>1,195</b>	<b>782</b>	<b>1,005</b>	<b>972</b>	<b>1,402</b>
% del PIB	1.6	1.0	1.2	1.2	1.6
<b>Ahorro Corriente del SPNF</b>	<b>1,218</b>	<b>809</b>	<b>1,030</b>	<b>998</b>	<b>1,429</b>
% del PIB	1.7	1.1	1.3	1.2	1.6
<b>Balance Primario del SPNF</b>	<b>-462</b>	<b>-203</b>	<b>237</b>	<b>307</b>	<b>146</b>
% del PIB	-0.6	-0.3	0.3	0.4	0.2
<b>Balance Total del RSPNF</b>	<b>203</b>	<b>253</b>	<b>251</b>	<b>259</b>	<b>271</b>
% del PIB	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
<b>Balance Total del SPNF</b>	<b>-2,010</b>	<b>-1,922</b>	<b>-1,613</b>	<b>-1,690</b>	<b>-1,777</b>
% del PIB	-2.75	-2.50	-2.00	-2.00	-2.00

**Partidas Informativas**

PIB (en millones de Balboas)	73,167	76,801	80,570	84,406	88,750
Crecimiento PIB real (%)	5.2	4.1	4.1	4.0	4.3
Deflactor del PIB	1.0	0.8	0.7	0.7	0.8
Inflación (%)	1.0	0.8	0.8	0.9	1.2
Tasa de Interés Promedio de Deuda SPNF	5.0	5.1	5.2	5.0	4.9
Contribuciones de la ACP (en % PIB)	2.5	2.4	2.4	2.4	2.5
Deuda SPNF (en millones de Balboas)	32,084	34,281	36,210	38,261	40,436
Deuda Neta - SPNF (en millones de Balboas)	30,612	32,725	34,564	36,492	38,538
Deuda Neta SPNF (en % del PIB)	41.8	42.6	42.9	43.2	43.4

\* Presupuesto General del Estado.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Los gastos totales del SPNF disminuyen de 21.0% del PIB en el 2020 a 19.3% en el 2024, reflejando menores ingresos totales que disminuyen desde un 18.3% del PIB en 2020 a 17.3% en 2024 y un menor límite al balance total del SPNF, que disminuye desde 2.75% del PIB a 2.0%. Los gastos corrientes excluyendo intereses disminuyen en 1.0% del PIB entre 2020 y 2024, desde 14.5% a 13.5%, explicado principalmente por el GC que disminuye de 8.3% a 7.5% y la CSS que disminuye de 5.7% a 5.5%, mientras que los gastos de intereses promedian 2.2% en el periodo.

El ahorro corriente del SPNF va desde un 1.7% del PIB en el 2020 a un promedio de 1.2% en el período 2021 – 2023 y aumenta a un 1.6% en 2024, con el balance primario mejorando de un déficit de 0.6% del PIB en 2020 a un 0.4% positivo en 2023 y disminuyendo a 0.2% en 2024. El balance total del SPNF mejora desde un déficit de 2.75% en 2020 a un déficit de 2.0% de 2022 en adelante en línea con el límite de la LRSF.

#### **Resto del Sector Público No Financiero**

##### **a. Caja de Seguro Social**

Los ingresos totales de la CSS en relación al PIB disminuyen de 5.7% del PIB a 5.2% en el período 2020 – 2024, reflejando en parte una disminución de las contribuciones por cuota del programa IVM. Al mismo tiempo, el pago de beneficios previsionales y de salud se mantienen en 3% del PIB, mientras que los sueldos y salarios disminuyen de 1.6% del PIB a 1.5% y las compras de bienes y servicios se mantienen en alrededor de 1%. Las transferencias corrientes del GC disminuyen levemente de 0.74% del PIB a 0.70% como resultado de que las transferencias al programa de IVM se mantienen constantes en B/.140 millones, lo que compensa en parte por el aumento respecto al PIB de las otras transferencias. Los gastos de capital disminuyen desde 0.4% del PIB

en 2020 a 0.14% en 2024 reflejando el término de los pagos por la Ciudad Hospitalaria iniciados en 2014. Con las proyecciones de ingresos y gastos de la CSS, el superávit presenta una disminución desde un 0.4% del PIB en el 2020 a 0.3% del PIB en el 2024.

##### **b. Agencias Consolidadas**

Los ingresos corrientes de las AC se mantienen en alrededor de 0.4% del PIB en todo el período, lo que junto con gastos corrientes de 0.5% del PIB, un aumento de las transferencias corrientes del GC de 0.38% a 0.39% y una caída de las transferencias capital del GC desde 0.31% a 0.27%, mientras los gastos de capital disminuyen desde 0.59% del PIB a 0.53%, conllevan que las AC se mantengan virtualmente en equilibrio durante todo el período.

##### **c. Empresas Públicas**

Los ingresos de las empresas públicas disminuyen de 0.78 % en 2020 a 0.66% en 2024, lo que junto a gastos corrientes que disminuyen desde 0.71% del PIB en 2020 a 0.59% en 2024, mantienen la balanza de operaciones virtualmente equilibrada durante todo el período. Las transferencias corrientes al GC disminuyen de 0.23% del PIB en el 2020 a 0.20% en el 2024, mientras las transferencias corrientes y de capital del GC se mantienen en alrededor de 0.9% del PIB. Los gastos de capital disminuyen de 0.8% del PIB en el 2020 a 0.7% en el 2024, y el balance total se mantiene virtualmente en equilibrio durante todo el período.

##### **d. Agencias No Consolidadas**

En línea con la implementación de los proyectos de capital de los municipios financiados con el impuesto de inmuebles, el balance de las ANC se mantiene virtualmente en equilibrio durante todo el período 2020 – 2024.

**Deuda del Sector Público No Financiero**

La deuda del SPNF aumenta en B/. 8,352 millones entre 2020 y 2024, con la deuda neta del SPNF aumentando desde un 41.8% del

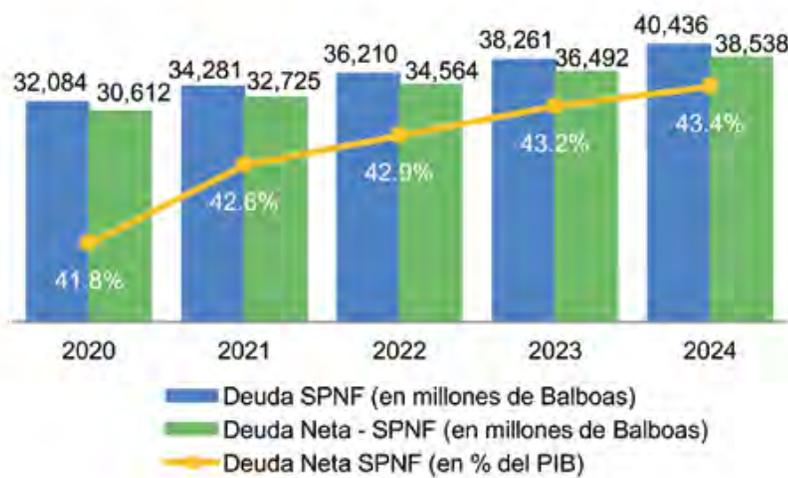
PIB en 2020 a 43.4% en 2024, valores que aún resultan sostenibles y por debajo de varios de los correspondientes a los países pares de la región latinoamericana.

**Cuadro No. 40**  
Deuda del Sector Público No Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo:  
Años 2020 – 2024

Detalle	2020	2021	2022	2023	2024
Deuda SPNF (en millones de Balboas)	32,084	34,281	36,210	38,261	40,436
Deuda Neta - SPNF (en millones de Balboas)	30,612	32,725	34,564	36,492	38,538
Deuda SPNF (en % del PIB)	43.9	44.7	45.0	45.3	45.4
Deuda Neta SPNF (en % del PIB)	41.8	42.6	42.9	43.2	43.4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2024.

**Gráfico No. 72**  
Deuda del SPNF MFMP 2020 – 2024



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

#### IV. PLAN QUINQUENAL INDICATIVO DE INVERSIONES PÚBLICAS

La Ley No.34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 50 del 26 de junio de 2009, el cual señala textualmente lo siguiente: "Artículo 16. Plan Estratégico de Gobierno: Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir: una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional."

Por otra parte, la Dirección de Programación de Inversiones – DPI, desde el 2001 por decreto Ejecutivo 148, en su rol de coordinador técnico del Sistema Nacional de Inversiones Públicas – SINIP, que comprende un "conjunto de Políticas, normas, procesos, metodologías y sistema de formulación, evaluación, capacitación y seguimiento de los proyectos de inversión del sector público", para garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados eficiente, eficaz y con equidad, le corresponde la tarea técnica y organizativa de la preparación de información sobre las inversiones del sector público, conocido como "Plan Quinquenal de Inversiones (PQI)".

El PQI será el Instrumento que organizará y resumirá, durante el período de planificación (2020-2024), las líneas generales de los

programas y subprogramas, los resultados y productos esperados y recursos a invertir sectorial y regionalmente (nacional, provincial y/o comarcal, distrital, otros) y que las instituciones públicas programen cada año las acciones necesarias para el logro de las políticas, metas establecidas; así como para informar sobre los avances y el cumplimiento de las políticas, metas sectoriales, institucionales y regionales y de las acciones estratégicas. El PQI, es revisado y actualizado anualmente, manteniendo un horizonte de cinco años.

El PQI, por tanto, se basa en la jerarquización de los cinco (5) Pilares de la Estrategia Económica y Social del PEG, todos con igual prioridad en importancia: (1) el Buen Gobierno, caracterizado por políticas públicas coherentes que apoyen el funcionamiento de una economía de mercado con amplia participación privada, (2) un Estado de Derecho que asegure la seguridad jurídica, institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas, (3) Economía Competitiva que genere empleos, promoviendo el comercio exterior y la actividad doméstica y que liberalice su funcionamiento dadas las restricciones provenientes de tramites excesivos, y que genere empleos de mayor productividad, y por ende de mejores remuneraciones, y (4) Combate a la Pobreza y a la Desigualdad mejorando la calidad del capital humano y su productividad a través de programas focalizados hacia los pobres apoyado por políticas que promuevan un crecimiento inclusivo con mayor movilidad social, y de manera relevante, tal como lo determina en este PEG, (5) la modernización y mejoramiento de la calidad y cobertura de la "Educación, la estrella", como instrumento fundamental en la formación del ser panameño, en todos los aspectos, mejorando significativamente la prioridad que recibirá el sector en la asignación de recursos gubernamentales. Asimismo,

en dotar a la población de las habilidades y destrezas necesarias para su inserción en la sociedad contemporánea, a la vez de adecuarla para aprovechar las oportunidades del salto tecnológico global en curso para transformarla en una economía del conocimiento que reduzca la brecha en la desigualdad del ingreso.

Igualmente, el PQI, se ha sensibilizado metodológicamente para que este enmarcado en las proyecciones financieras 2020 – 2024, que establece la disponibilidad de gasto de capital para cada ejercicio. Por tanto, el PQI, plasma la asignación de fondos de inversión a los programas prioritarios que establece el Gobierno, sin embargo, las cifras son orientadoras no definitivas, producto de la ausencia institucional de capacidades de planificar y formular proyectos por lo que podrían sufrir modificaciones, respecto a la factibilidad de los proyectos identificados (están a nivel de ideas), disponibilidad financiera y futuras reorientaciones sobre las prioridades. Además del mal manejo de la deuda pública, impactada por los proyectos Llave en Mano, se autorizaron estimaciones de ingresos por encima del crecimiento real de la economía y así aumentaron las asignaciones para comprometer en el presupuesto, proyectos de inversión que después no se pudieron pagar. Esto trajo como resultado el alto impacto de las cuentas por pagar en las finanzas públicas, y el atraso en la ejecución de las obras y programas de funcionamiento, que deben seguir ejecutándose en los próximos años, lo cual no permite la disponibilidad de recursos para financiar todos los programas y proyectos del Nuevo Plan Quinquenal de Inversiones.

En este sentido, la DPI tendrá como máxima prioridad, en coordinación con los sectores e instituciones, las 125 iniciativas por transformarlas en programas y proyectos racionalmente articulados, para coordinar su ejecución

institucional y garantizar su eficacia, la ejecución y la eficiencia en el logro de los resultados.

### **1. Composición del Plan Quinquenal de Inversiones Públicas 2020 – 2024**

#### **Acciones Prioritarias:**

Comprende los compromisos contenidos en la propuesta electoral -el Plan de Acción- y de otros proyectos identificados en las consultas sectoriales; que serán el instrumento de alineamiento a la gestión de las diferentes instituciones del Sector Público No Financiero. Estas acciones prioritarias propuestas contemplan i) reformas al marco legal; ii) cambios organizativos y normativos y iii) proyectos de inversión pública; conducentes a generar crecimiento económico, aumentar la productividad y el empleo, fortalecer la calidad del capital humano, mejoras en el ingreso, en los servicios básicos a la población panameña y que incentivos se requieren para descentralizar la actividad económica dentro de un contexto de eficiencia y competitividad, identificando nuevos segmentos o áreas de crecimiento que contribuyan a la generación de empleo más productivos, ingresos y mejorar la competitividad del país.

#### **Ver Anexo No.1. Listado de proyectos – Acciones Prioritarias**

##### **Enfoque Sectorial**

El enfoque sectorial está implícito en la Estrategia Económica y Social del PEG 2020-2024, partiendo de la clasificación metodológica de los sectores y subsectores que se utiliza en la Dirección de Programación de Inversiones.

Banco de Proyectos del SINIP, base de datos de programas y proyectos.

Adicionalmente a las acciones prioritarias, ha sido imperativo tener en cuenta en el análisis

el conjunto de proyectos y obras sin finalizar provenientes de la administración anterior, y que tendrán un efecto muy significativo en la disponibilidad de recursos de inversión para los primeros dos (2) años del quinquenio de la actual administración, producto de que no hubo un proceso adecuado de formulación de planes estratégicos quinquenales, en las últimas dos administraciones.

La herramienta denominada Banco de Proyectos que forma parte del SINIP, se utiliza para la formulación de programas y proyectos de las instituciones del SPNF. Actualmente la base se compone 2,676 proyectos aprobados para el 2020.

Ver Anexo No.2. Listado de Proyectos por Terminar, con presupuesto para el año 2020, mayor a 5millones.

## 2. Metodología Anual de Presupuesto

Proceso aplicado:

### *Evolución histórica de valores de inversión*

Se analizaron los valores anuales de inversión no financiera por institución desde 2013 al 2019, desagregando a las inversiones financieras de la CSS, CA, BNP Y BDA; con el objetivo de identificar la participación porcentual anual de cada institución en el total de inversión pública no financiera y así, determinar un promedio institucional en base a las capacidades de gestión, la que se utilizó para proyectar los niveles presupuestarios de cada institución de las próximas vigencias.

### *Evolución histórica del Producto Interno bruto (PIB) y su relación con la inversión pública no financiera.*

Para estimar los niveles presupuestarios de las inversiones no financieras de las vigencias que

componen el plan quinquenal, se elaboró una proyección del PIB nacional a precios corrientes de los años 2021 al 2024, ya que para las vigencias 2020, se consideró el presupuesto Ley de ese año. En este ejercicio se consideran las variables macroeconómicas como las tasas estimadas de crecimiento del PIB y de la tasa anual de inflación y también, la participación porcentual histórica de los montos en inversión pública no financiera en el PIB anual.

### Estimación de techos anuales de inversión por institución

Para estimar los topes anuales de inversiones no financieras por institución, se consideró lo siguiente:

Total, de presupuesto Anual de Inversión Pública no Financiera, estimado según el nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto nominal.

El comportamiento histórico de la participación por área de gobierno del presupuesto.

El comportamiento histórico de la participación de las instituciones por área de gobierno al que pertenece. Ver Ejemplo.

Una vez determinados estos parámetros, se procede a la depuración de la cartera de proyectos que las instituciones han solicitado, ajustándolas de acuerdo a las estimaciones de techos anuales de inversión, y considerando la priorización de los proyectos por jerarquización de continuidad y prioridades de gobierno.

## 3. Metodología de Monitoreo y Evaluación del PEG -2020-2024, a partir del Seguimiento del PQI

El Monitoreo se realiza con el objeto de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir en base a un estándar o indicador predeterminado, el avance de los resultados y procesos de la gestión, identificar

además las limitaciones enfrentadas y comparar lo realizado con lo programado.

El Monitoreo se desarrolla en distintos niveles y momentos de la gestión, y las variables que se examinan se relacionan con los insumos, actividades, procesos y productos; sus principales indicadores están relacionados con el tiempo, la cantidad, la calidad y el costo que tiene cada uno.

La Evaluación, es el proceso integral y continuo de investigación y análisis de los cambios más o menos permanentes que se materializan en el mediano y largo plazo, como una consecuencia directa o indirecta del quehacer de un proyecto en el contexto, de los efectos y/o impactos en la sociedad, organizaciones y población en general. El Plan Estratégico constituye la base o el marco para la programación, implementación, monitoreo y evaluación de los Planes Operativos Anuales (POAs); de allí que, la planificación de los resultados y actividades del POA, se desprenden de los resultados y actividades del Plan Estratégico. A través del seguimiento del PQI, se monitoreará y evaluará la Estrategia Económica y Social del PEG 2020-2024.

En otros términos, se podría decir que el Plan Operativo Anual, es el mecanismo a través del cual se implementa el Plan Estratégico del Gobierno (PEG).

En base al listado del perfil de proyectos solicitados a las instituciones gubernamentales, en su plan quinquenal de inversiones 2020 – 2024, se realizará la sectorización, regionalización y priorización de los mismos, para posteriormente agruparlos de acuerdo a los Pilares del PEG en la matriz de resultados que corresponda y elaborar el Plan Operativo Anual, de acuerdo al formato sugerido.

Una vez aprobado, el presupuesto definitivo para

el año, se realizan los ajustes en los POAs, de tal manera que, al finalizar el mes de enero, o antes preferiblemente, se haya concluido la formulación del POA del año respectivo, los cuales se deben compartir entre todos los ejes estratégicos del PEG así como con todas las instituciones que conforman los ejes estratégicos, en una reunión general.

Al término del primer semestre se propone realizar una segunda reunión general de seguimiento al POA, para comparar la información programada en el POA inicial y/o reformulado y el presupuesto inicial y/o presupuesto modificado con los avances alcanzados a la fecha. La ejecución física y presupuestaria se analiza, con el fin de detectar el grado de eficacia y eficiencia en la consecución de las metas, así como las desviaciones presentadas.

En este momento se verifican las actividades y/o tareas que se han iniciado, las que no han iniciado, las que hayan concluido, las que han sido eliminadas y las que han sido agregadas.

Para aquellas actividades que han sido iniciadas, se debe detallar el avance (físico y financiero) y estimarlo en porcentaje con respecto a lo programado; las actividades que hayan concluido deben indicar el resultado alcanzado, las que no hayan iniciado, se debe detallar la razón o motivo, al igual que para aquellas que han sido eliminadas o incluidas.

En cuanto a la ejecución financiera, es importante comparar la ejecución del presupuesto versus el calendario de compromisos aprobado, con el fin de analizar la verdadera capacidad de gasto de la Unidad Ejecutora. Se debe además hacer una apreciación general en torno a las limitantes confrontadas y las acciones a seguir para superarlas.

Ilustración No. 11  
Sectorización y Territorialidad de los proyectos



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Cada una de las instancias gestoras del POA al momento de su formulación debe seguir la estructura de los EFECTOS ESTRATÉGICOS (Ejes Estratégicos), del PEG.

Ilustración No. 12  
Plan Estratégico según Impacto y Efectos



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

La planificación de los resultados del POA de cada año se hará en **base a la matriz de resultados del respectivo EFECTO Estratégico (Eje Estratégico)**, dentro de las áreas estratégicas, líneas estratégicas y acciones prioritarias ya definidas.

Ilustración No. 13  
Efecto Estratégico, Cadena de Resultados



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

La programación anual agregará los resultados a alcanzar en el año, sus indicadores, responsables, por trimestre y las observaciones que se consideren relevantes.

Ejemplo: Cuadro de seguimiento de la Programación Anual

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
Dirección de Programación de Inversiones  
Estrategia Económica y Social - PEG 2020-2024

Pilar Estratégico 1: EL BUEN GOBIERNO								
Áreas Estratégicas	ACCIONES PRIORITARIAS e INDICADORES	RESULTADOS 2020	RESPONSABLES	Avance Trimestre				OBSERVACIONES
				I	II	III	IV	
Planificación para el Desarrollo								
Finanzas Públicas y Responsabilidad Fiscal								
Transparencia y Rendición de Cuentas								
Relaciones Internacionales								
Gobierno Digital								
Descentralización								

Previo a la reunión general de presentación de resultados se deben realizar, en cada una de las estructuras arriba señaladas, reuniones y/o giras de avances internas a partir de las cuales se recolecta la información e insumos que son la base para la elaboración del informe y la presentación en la reunión general.

Al final del año se realiza otra reunión general esta vez, para revisar y hacer un balance de los resultados alcanzados en el año, de las limitaciones enfrentadas, de las acciones que quedan pendientes y de las oportunidades que se presentan, para el próximo año.

A continuación, la Figura 4 nos muestra de forma gráfica y resumida el proceso de monitoreo y evaluación del Plan Operativo Anual.



**Cuadro No. 41**  
**Listado de Proyectos – Acciones Prioritarias**

Áreas Estratégicas	No.	ACCIONES PRIORITARIAS	RESPONSABLES
<b>Pilar Estratégico LA ESTRELLA: EDUCACIÓN UNIVERSAL, INTEGRAL Y DE CALIDAD</b>			
Educación Inclusiva	1	Programa Estudiar sin Hambre (Construcción o remodelación y equipamiento de Comedores Escolares).	MEDUCA, MINSA, IMA, MIDA.
	2	Fortalecer el Programa de Educación Inclusiva (Remodelación y equipamiento de escuelas).	MEDUCA, SENADIS
	3	Fortalecer el Programa de Educación Bilingüe.	MEDUCA
	4	Programa Beca Universal y Becas para el Futuro.	IFARHU, MEDUCA,
	5	Construcción de Internados "Encontrando el Buen Camino".	IFARHU, MEDUCA, MIDES, MINSEG
	6	Academia Panamá para el Futuro.	IFARHU, MEDUCA
Educación de Calidad	7	Instituto de Estudios para el perfeccionamiento docente.	MEDUCA, UTP, UP, UDELAS, UNACHI, UMIP
	8	"Centro de Formación y Capacitación Continua de Inglés STEAM y estrategias Pedagógicas para Educadores".	MEDUCA, UDELAS, UP
	9	Construir, en coordinación con la Universidad de Panamá, una nueva Facultad de Educación.	MEDUCA, UP
	10	Construcción y remodelación de escuelas.	INADEH, UDELAS, UNACHI, UP
	11	Compra de uniformes y útiles escolares dentro del Plan Colmena.	CONEAUPA, MEF, UNIVERSIDADES
Fortalecimiento Institucional del Sistema Educativo	12	Establecer el Instituto de Evaluación del Sistema Educativo.	MEDUCA, UP, UDELAS, UNACHI, UTP, UMIP
	13	Desarrollar un Sistema Informático Educativo Integrado.	MEDUCA
	14	Desarrollar un Programa para la Desconcentración del MEDUCA.	MEDUCA, MEF
	15	Incremento en la Inversión y apoyo al COPEME.	MEF
Deporte y Recreación	16	Desarrollar el Plan Nacional del Deporte y Recreación (2020- 2024).	PANDEPORTE, MEDUCA, UP, UDELAS, UNACHI
	17	Establecer Escuelas Oficiales de Deporte.	PANDEPORTE, MEDUCA, UP, UDELAS, UNACHI,
	18	Programa de Becas de Excelencia Deportiva.	Municipios, IFARHU, MEDUCA, PANDEPORTE
	19	Crear el Salón de la Fama del Deporte Panameño.	MEDUCA, PANDEPORTE
	20	Organizar y realizar los XXIV Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe 2022.	PANDEPORTE, MEF
	21	Construir el Centro de Alto Rendimiento.	PANDEPORTE, UDELAS, UP
	22	Remodelar, al menos, 10 Gimnasios comunitarios prioritarios.	
	23	Rehabilitar Ciudades Deportivas (Colón y David).	
	24	Rehabilitar Estadios de Béisbol.	PANDEPORTE, MEF
	25	Construir estadios de fútbol con especificaciones de la FIFA.	
	26	Construir Complejos Deportivos.	
Cultura	27	Crear el Ministerio de Cultura (Equipamiento).	PRESIDENCIA
	28	Crear la Red de Centros de Arte y Cultura.	
	29	Centro de Bellas Artes de Colón.	MINISTERIO DE CULTURA, MEDUCA, INADEH,
	30	Construir el Centro del Folklore Nacional.	ATP
<b>Pilar Estratégico 1: EL BUEN GOBIERNO</b>			
Relaciones Internacionales	31	RED PROPANAMÁ (Equipamiento).	Presidencia, Secretaría de Metas, MINREX, MICI, MEF
Gobierno Digital	32	Panamá Digital (Equipamiento).	Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG)
Descentralización	33	Plan + descentralización = +bienestar.	Secretaría Nacional de Descentralización, AMUPA, CONARE, MEF
<b>Pilar Estratégico 2: ESTADO DE DERECHO, DE LEY Y ORDEN</b>			
Administración de Justicia	34	Iniciar la construcción de la primera etapa de la Ciudad Judicial.	Órgano Judicial
Seguridad	35	Política Integral Pública "Seguridad para Todos: (Prevención, Contención, Atención) (Construcción y equipamiento).	MINSEG - MINGOB

Áreas Estratégicas	No.	ACCIONES PRIORITARIAS	RESPONSABLES
<b>Pilar Estratégico 3: ECONOMÍA COMPETITIVA QUE GENERE EMPLEO</b>			
<b>Área Estratégica: COMPETITIVIDAD</b>			
Sector Financiero	36	Ampliar la cobertura de la tecnología financiera digital (FINTECH) (Equipamiento).	Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros y Reaseguros; Bolsa de Valores, Banca Pública y Privada, MEF.
	37	Implementar una estrategia nacional de educación e inclusión financiera.	
Turismo	38	Compromiso de los Gabinetes Turísticos (Construcción, remodelación o equipamiento).	ATP
	39	Crear el Fondo de Promoción Turística y Campaña de mercadeo a nivel internacional.	
Clúster marítimo y logístico	40	Implementar el Programa Emprendedor Turístico (Equipamiento).	Autoridad Marítima de Panamá, Autoridad del Canal de Panamá, Ministerio de Obras Públicas, ANA; AIG
	41	Construir puertos y muelles en puntos estratégicos.	
Áreas económicas especiales y zona franca.	42	Impulsar el desarrollo competitivo de la industria marítima auxiliar.	MICI, Cámara de Comercio de Panamá, AZOFRAP (Asociación de Zonas Francas de Panamá), Asociación de Usuarios de Zona Libre de Colón; Junta Directiva, Comité Ejecutivo y Gerencia General de la Zona Libre de Colón.
	43	Desarrollar el Distrito de Barú como una Zona Económica Especial (Construcción de infraestructura y equipamiento).	
Industria	44	Fortalecer la Dirección General de Normas Técnicas y Aceptación. Actualizar las Normas Técnicas Oficiales y adopción de normas internacionales (Equipamiento).	MICI
Comercio Exterior	45	Crear una Oficina de Inteligencia Comercial (Equipamiento).	MICI; MINREX
Transporte	46	Avanzar en los estudios de la Línea 2 A.	MOP / Metro de Panamá
	47	Avanzar con la construcción del METRO (Línea 3)	
	48	Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá	
Infraestructura Pública	49	Lanzar el Plan de rehabilitación y mantenimiento vial Manos a la Obra.	MOP - MINGOB - MUNICIPIOS
	50	Implementar el Programa de ampliación y conexión de las principales vías de la red vial.	
	51	Implementar el programa de reordenamiento de intersecciones viales críticas.	
	52	Ejecutar el Plan Caminos Comarcales.	
	53	Construcción de Puentes y Vados de Hormigón para el Progreso	
	54	Construcción Ensanche Puente de las Américas -Arraiján	
	55	Construcción de la Vía Costanera Panamá Pacífico-Autopista Arraiján -La Chorrera	
	56	Diseño y construcción interconexión Cinta Costera 3 - Centro de Convenciones de Amador.	
	57	Rehabilitación Caminos de Producción (Agropecuarios)	
	58	Estudio, Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera la Concepción (CPA) – Cuesta de Piedra – Volcán, en la provincia de Chiriquí.	
	59	Estudio, Diseño y Construcción del Corredor Logístico	
	60	Diseño y construcción para la rehabilitación de la carretera Pedasi - Los Asientos - Cañas.	
	61	Diseño y construcción para la rehabilitación del camino Gatún - Miguel de la Borda en la provincia de Colón.	
	62	Estudio, diseño y construcción para la rehabilitación y ampliación de la carretera Autopista - Puerto Vacamonte.	
	63	Drenajes Urbanos de Panamá (Enfocado a Mejorar los Drenajes Pluviales Metropolitanos y Manejar las Aguas de lluvia en zonas urbanas, especialmente en los Puntos Críticos inundables de la Ciudad Panamá-Primera Fase).	

Áreas Estratégicas	No.	ACCIONES PRIORITARIAS	RESPONSABLES
	64	Rehabilitación Proyectos de Comunidades Visitadas en Gabinete (Carreteras)	
	65	Estudio, diseño y construcción de la rehabilitación de la vía Atalaya - Mariato - Quebro - Flores y mejoramiento del ramal a Varadero en la Provincia de Veraguas.	
	66	Construir el Puente de Coquirá en Chepo.	
	67	Construir el Anillo Periférico (circunvalación) de David. (Ruta Norte)	
	68	Construir las carreteras Arenas/Veraguas – Tonosí/Los Santos.	
	69	Construir las carreteras Quebrada López – Santa Rita – María Chiquita. La carretera para el desarrollo de la Costa Arriba de Colón.	
	70	Programa "Asfaltando Tu Distrito". 55 proyectos a nivel nacional de rehabilitación de calles.	
	71	Ampliar a cuatro carriles la Vía Transístmica entre Villa Grecia y el Puente de Don Bosco (Chilibre).	
	72	Ampliación Corredor Playas 6 Carriles (La Chorrera-San Carlos)	
Vivienda	73	Terminar la construcción de Renovación Urbana de Colón	
	74	Fondo Solidario de Vivienda de interés Social	MIVI
	75	Construcción de Viviendas y edificios de interés social	
<b>Área Estratégica: ECONOMÍA SOSTENIBLE</b>			
Empleo	76	Implementar el programa Primer Empleo - Aprender Haciendo (Equipamiento).	MITRADEL
	77	Desarrollar el proyecto de incubadora de empresas (Equipamiento).	
Mipymes y emprendimiento.	78	Crear el Banco de Oportunidades.	AMPYME
	79	Crear el Viceministerio de Producción y Agrotecnología en el MIDA (Equipamiento).	MIDA
	80	Impulsar las Huertas Agroecológicas "Familias Unidas".	MIDA, Órgano Ejecutivo, MINSA, AUPSA
	81	Comprar Productos Nacionales para programas oficiales.	MEDUCA, MIDA, IMA, IDIAP
	82	Crear "Mercados del Campo a la Mesa".	MIDA, IMA, MEDUCA
	83	Producir más con menos (Equipamiento).	MIDA, IMA, ENMCF
	84	Adecuar y modernizar la Red de Laboratorios del Sistema Sanitario.	MIDA, IDIAP, ARAP, IMA, ENMCF, ISA, BDA
Energía	85	Incrementar la cobertura rural y comarcal de electrificación.	Secretaría Nacional de Energía (SNE), ASEP, Presidencia -OER
Agua	86	Acción 5: Lanzar un Programa Nacional de reforestación de cuencas productoras de agua (Equipamiento).	MIAMBIENTE, CONAGUA
	87	Seguridad Hídrica: Desarrollar Sistemas para el manejo sostenible de fuentes subterráneas	MIAMBIENTE, MINSA, MIDA, IDAAN
	88	Invertir en la producción y distribución del agua. Agua Potable y Saneamiento: Realizar inversiones en plantas potabilizadoras, sistemas de aguas subterráneas (pozos), tanques de almacenamiento, estaciones de bombeo y redes de agua potable para reforzar la producción, almacenamiento y conducción de agua.	IDAAN, CONADES
	89	Ampliar la red de distribución de agua potable en el área de Panamá Norte	IDAAN, CONADES
	90	Agua Potable: Invertir en los sistemas existentes para mejorar el servicio, la reparación de las fugas y la atención oportuna de los reportes ciudadanos.	IDAAN
	91	Crear una plataforma digital georreferenciada (con ubicación exacta) para el seguimiento y aseguramiento de las reparaciones de fugas y quejas de los servicios de agua y saneamiento (Equipamiento).	AIG, IDAAN Y SANEAMIENTO
Ambiente	92	Implementar los marcos estratégicos consensuados para la protección del medio ambiente y disminuir el cambio climático (Equipamiento).	MIAMBIENTE

Áreas Estratégicas	No.	ACCIONES PRIORITARIAS	RESPONSABLES
Gestión Integral del Riesgo de Desastres	93	Prevenir y reducir los riesgos de desastres naturales (Equipamiento).	MI AMBIENTE, ARAP, ETESA, SINAPROC, MEF
<b>Área Estratégica: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN</b>			
Inversión en I+D+I	94	Aumento de la Inversión Pública en I+D+I (Construcción o equipamiento)	SENACYT/AIG/Gabinete de Ciencia y Tecnología/MIDA /IDIAP /MICI/ MEDUCA/La Academia/ITSE/INADEH/Mi Ambiente/CONAGUA /ETESA /Minsa /GORGAS /CSS/MEF
	95	Crear el Fondo Innovatec.	
Alianza por la Innovación	96	Crear el Programa Unidos por la Innovación (Equipamiento).	
Ciencia y Tecnología	97	Crear el Programa Misión Ciencia (Equipamiento).	
<b>Pilar Estratégico 4: COMBATE A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD</b>			
<b>Área Estratégica: POBLACIÓN</b>			
Familia	98	Implementación de la Estrategia Colmena (Construcción, remodelación y equipamiento)	MIDES, Ministerio de la Presidencia de la República - Despacho de la Primera Dama, MIDA.
	99	Promover la creación de Centros de Atención y Fortalecimiento Integral de la Familia	
Niñez y Adolescencia	100	Aumentar los Centros de Atención Integral de la Primera Infancia (CAIPI).	MIDES, Ministerio de la Presidencia de la República - Despacho de la Primera Dama, SENNAIF, MEDUCA, MINSA, MINSEG y Policía de Menores.
Jóvenes	101	Programa para adolescentes "Juventud, Somos la Fuerza" (Equipamiento)	
	102	Primer Empleo - Aprender haciendo (Equipamiento).	
Adultos Mayores	103	Crear el Centro de Geriatria, como parte de la Ciudad de la Salud.	MINSA, MIDES, CSS, Municipios.
<b>Área Estratégica: INCLUSIÓN Y EQUIDAD</b>			
Mujer	104	Programa "+ Científicas" (Equipamiento).	INAMU, MIDES, Presidencia de la República
	105	Programa Cambia tu Vida (Equipamiento).	
	106	Plan "Casa Seguras" (Construcción o remodelación).	
Pueblos Originarios	107	Plan caminos Comarcales.	MOP, MIDES, SENADIS, MINSEG, MINGOB, MINSA, MEDUCA
	108	Programa esfuerzo propio y Ayuda Mutua. Indicadores: Número de viviendas construidas.	
	109	Programa de Huertas Familias Unidas (Equipamiento).	
<b>Área Estratégica: SALUD</b>			
Salud Preventiva	110	Programa Panameño sano Panameño Feliz (Equipamiento).	MINSA, CSS, Municipios, MIDES, SENNAIF, Ministerio de Cultura. MINSA, CSS, AIG, MEF, Instituto Gorgas y Municipios. MINSA, CSS, AIG, MINSA, CSS, AIG, MINSA, CSS CSS, MINSA MINSA, CSS, MEF
	111	Programa "Mi Salud, Mi Decisión, Mi Futuro" (Equipamiento).	
	112	Programa Salud Digital (Equipamiento).	
	113	Crear el historial clínico único digital (Equipamiento).	
	114	Programa RESCATE, para ejecutar los proyectos sin concluir de infraestructura hospitalaria (Construcción).	
	115	Construcción de los hospitales de Panamá Norte (segundo nivel) y el hospital de La Palma en Darién.	
	116	Crear el "Sistema Nacional de Atención al Paciente Oncológico"	
	117	Construcción del Centro de Autismo de San Miguelito.	
Seguridad Social	118	Crear el Plan Piloto "Centros de Vejez Saludable" (Construcción y equipamiento).	CSS, instituciones de Gobierno, Gremios empresariales y obreros; medios de comunicación.
Medicamentos	119	Establecer farmacias populares en barrios y comunidades.	MINSA, CSS, MEF
Agua y Saneamiento	120	Instalar laboratorios de calidad de agua en cada región, aumentar la frecuencia de visitas a las comunidades.	MINSA - MIAMBIENTE - IDAAN - CONADES - CONAGUA

Áreas Estratégicas	No.	ACCIONES PRIORITARIAS	RESPONSABLES
	121	Extensión de la infraestructura de saneamiento y alcantarillado en comunidades rurales y alejadas de las ciudades de menos de 1,500 habitantes.	MINSA - DISAPAS
	122	Introducir modelos pilotos de tratamiento con tecnologías innovadoras que permitan reducir la brecha del saneamiento a nivel nacional.	DISAPAS, DAS, CONADES  Saneamiento de Panamá
	123	Consolidar y concluir el proyecto de Saneamiento de la Bahía de Panamá.	
	124	Agua y Saneamiento: Invertir en sistemas de saneamiento urbano en Panamá Oeste, cabeceras de provincias y ciudades medianas.	
Energía	125	Expandir la cobertura rural y comarcal de electrificación	Secretaría Nacional de Energía (SNE), ASEP Presidencia -OER

## ANEXOS

### Cuadros

Cuadro No. 1 Volumen de Carga del Comercio entre Estados Unidos y China, transportado a través del Canal de Panamá: Años 2015 – 2018.....	22
Cuadro No. 2 Índices de Precios Nominales de los Principales Productos Básicos: Años 2016 – 2018 y Estimaciones 2019 y 2020 .....	25
Cuadro No. 3 Fuentes de Crecimiento Económico por Subperiodos: Años 1989 – 2016.....	28
Cuadro No. 4 Tasa de Crecimiento del PIB real de Panamá, según categoría de la actividad económica: Promedios 2009 – 2013, 2014 – 2018, 2009 – 2018 y Primer semestre del 2019 .....	32
Cuadro No. 5 Valor FOB de las Exportaciones de Bienes Nacionales, según principales capítulos arancelarios: Años 2009 – 2018 .....	33
Cuadro No. 6 Tratados y Acuerdos Comerciales Vigentes y Suscritos por la República de Panamá .....	33
Cuadro No. 7 Población Total de 15 años y más, por condición económica: Encuesta de Mercado Laboral de Agosto 2007 – 2019 .....	41
Cuadro No. 8 Número de Ocupados por Tipo de Empleo o Trabajo: Encuesta de Mercado Laboral de Agosto 2014 – 2019 .....	46
Cuadro No. 9 Población de 15 y más años Ocupada según Característica del Empleo: Encuesta de Mercado Laboral Agosto 2009, 2014 y 2019.....	47
Cuadro No. 10 Características del Mercado Laboral por Género: Encuesta de Mercado Laboral de Agosto de 2014 y 2019 .....	49
Cuadro No. 11 Variación Porcentual del Nivel de Precios Nacional Urbano, según grupos de artículos y servicios: Años 2016 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	51
Cuadro No. 12 Porcentaje de Personas en Condición de Pobreza, según provincias y comarcas indígenas: Años 2009 – 2018 .....	53
Cuadro No. 13 Porcentaje de Pobres Multidimensionales (incidencia), según provincias y comarcas indígenas: Años 2017 y 2018 .....	55
Cuadro No. 14 Matrícula Reportada en el Subsistema Educativo Regular, según nivel educativo: Años 2009 - 2019 (P).....	56
Cuadro No. 15 Tasa de Deserción Intra-anual, según nivel educativo: Años 2009 – 2018.....	59
Cuadro No. 16 Número de Defunciones y Tasa de Mortalidad General, Infantil y Materna: Años 2010 – 2017.....	70
Cuadro No. 17 Principales Cambios Metodológicos del IGC 2018 – 2019 .....	70
Cuadro No. 18 Principales Resultados para Panamá en el ICG, según pilares del ICG 4.0: Año 2019 .....	72
Cuadro No. 19 Indicadores Peor Ubicados e Iniciativas Correspondientes dentro del Plan de Acción .....	74
Cuadro No. 20 Resultados de Panamá en el Índice Doing Business del Banco Mundial, de 2018 a 2020.....	76
Cuadro No. 21 Área de investigación: Pago de impuestos: Doing Business 2019 y 2020 .....	77
Cuadro No. 22 Área de Investigación: Manejo de permisos de construcción: Doing Business 2019 y 2020 .....	78
Cuadro No. 23 Área de investigación: Cumplimiento de contratos. Doing Business 2019 y 2020 .....	78

Cuadro No. 24 Movimiento de la Deuda Bruta del Sector Público No Financiero: Años 2016 – 2018 y septiembre 2019.....	83
Cuadro No. 25 Pasivos Contingentes y Deuda Emitida por Empresas Públicas Estatales: Años 2015 – 2018 y septiembre de 2019.....	84
Cuadro No. 26 Ejes y líneas de Acción de la Estrategia Colmena.....	173
Cuadro No. 27 Inversión en I+D: años 2014 – 2018.....	190
Cuadro No. 28 Sistema de Indicadores de Innovación. Comparación de Países Seleccionados.....	190
Cuadro No. 29 Número total de solicitudes de patentes Panamá, 2011 – 2017.....	191
Cuadro No. 30 Indicadores de ICT Seleccionados, Países y Grupos Seleccionados: Año 2017 (o último año disponible).....	192
Cuadro No. 31 Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Agropecuario.....	193
Cuadro No. 32 Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Ambiente, Agua y Energía.....	194
Cuadro No. 33 Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Salud.....	195
Cuadro No. 34 Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Educación Básica, Media y Superior.....	196
Cuadro No. 35 Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Industria, Logística y Tecnología 4.0.....	197
Cuadro No. 36 Proyectos Incluidos en el Programa de I+D+i en el Sector Ciencia, Economía y Políticas públicas.....	197
Cuadro No. 37 Supuestos Macroeconómicos MFMP 2020 – 2024.....	205
Cuadro No. 38 Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Central: Años 2020 – 2024 (En millones de Balboas).....	206
Cuadro No. 39 Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector Público No Financiero: Años 2020 – 2024.....	208
Cuadro No. 40 Deuda del Sector Público No Financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo: Años 2020 – 2024.....	210
Cuadro No. 41 Listado de Proyectos – Acciones Prioritarias.....	218

### Gráficos

Gráfico No. 1 Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto Mundial: Años 2008 – 2018 y Proyecciones 2019 – 2021.....	20
Gráfico No. 2 Exportaciones desde Estados Unidos y China: Año 2017.....	22
Gráfico No. 3 Volumen de Carga Transportado por el Canal de Panamá desde China hacia Estados Unidos, por tipo: Años 2015 – 2018.....	22
Gráfico No. 4 Volumen de Carga Transportado por el Canal de Panamá desde Estados Unidos hacia China, por tipo: Años 2015 – 2018.....	23
Gráfico No. 5 Posición de Inversión Extranjera Directa en Panamá, según país de origen de la Unión Europea: Años 2015 – 2017.....	24
Gráfico No. 6 Proyección del Crecimiento Económico de Algunos Países de América Latina y el Caribe: Año 2019.....	24
Gráfico No. 7 Entradas Mundiales de Inversión Extranjera Directa por Grupo de Economías: Años 1990 – 2018.....	25
Gráfico No. 8 Crecimiento Económico de Panamá, América Latina y el Caribe y el Mundo: Años 2009 – 2018.....	32

Gráfico No. 9 Valor de las Exportaciones de Bienes Nacionales: Años 2008 – 2018.....	32
Gráfico No. 10 Exportaciones de Servicios: Años 2009 – 2018 .....	33
Gráfico No. 11 Variación Porcentual de Algunas de las Principales Exportaciones de Servicios: Años 2009 - 2018 .....	34
Gráfico No. 12 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	35
Gráfico No. 13 Movimiento de Contenedores de los 5 principales Puertos en América Latina: Año 2018.....	35
Gráfico No. 14 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Hoteles y Restaurantes: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	36
Gráfico No. 15 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Comercio al por Mayor y Menor: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	36
Gráfico No. 16 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Intermediación financiera: Años 2009 - 2018 y primer semestre de 2019.....	37
Gráfico No. 17 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Construcción: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	38
Gráfico No. 18 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Explotación de Minas y Canteras: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	39
Gráfico No. 19 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Industrias Manufactureras: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	39
Gráfico No. 20 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	40
Gráfico No. 21 Tasa de Crecimiento de la Actividad de Pesca: Años 2009 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	40
Gráfico No. 22 Tasa de Desocupación Total y Tasa de Crecimiento Económico: Años 2008 – 2019.....	43
Gráfico No. 23 Población Ocupada de 15 y años más y su tasa de incremento en la República: Encuesta de Mercado Laboral de Agosto de 2008 - 2019 .....	44
Gráfico No. 24 Gasto en Planilla: Años 2004 – 2019 .....	46
Gráfico No. 25 Tasa de Subempleo Visible e Invisible: Encuesta de Mercado Laboral Agosto 2009 – 2019 .....	47
Gráfico No. 26 Evolución del Crecimiento Económico y la Tasa de Informalidad: Encuesta de Mercado Laboral de Agosto de 2008 – 2019 .....	47
Gráfico No. 27 Tasa de Informalidad por Nivel Educativo: Encuesta de Mercado Laboral de Agosto de 2011 y 2018.....	48
Gráfico No. 28 Tasa de Crecimiento en el Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano: Años 2010 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	50
Gráfico No. 29 Precio del Barril de Petróleo West Texas Intermediate (WTI) e Índice de Precios de los Alimentos de la FAO: Años 2010 - 2018 y primer semestre de 2019 .....	51
Gráfico No. 30 Costo Calórico Promedio de las Canastas Básicas Familiares de Alimentos: Años 2015 – 2018 y enero a junio de 2019 .....	52
Gráfico No. 31 Evolución de los Niveles de Pobreza General y Extrema: Años 2009 – 2018 .....	52
Gráfico No. 32 Subsidios y Transferencias Otorgados Directamente a los Hogares: Años 2009 – 2018 (P).....	53
Gráfico No. 33 Índice, Incidencia e Intensidad de la Pobreza Multidimensional: Años 2017 y 2018.....	54

Gráfico No. 34 Cantidad de Aulas Rancho en el País, por Región Educativa: Años 2018 – 2019 (P).....	56
Gráfico No. 35 Tasa de Repitencia de los Estudiantes Reportados, según región educativa: Primer trimestre de 2019.....	57
Gráfico No. 36 Gastos Efectuados por el Gobierno Central por alumno: Años 2009 – 2016 .....	58
Gráfico No. 37 Instalaciones del Ministerio de Salud y Caja de Seguro Social, según región de salud: Año 2019 (P) .....	58
Gráfico No. 38 Estimaciones y Proyecciones de la Población por Grupos de Edad: Años 1960 – 2050.....	59
Gráfico No. 39 Principales Causas de Defunciones en el País: Año 2017 .....	60
Gráfico No. 40 Viviendas con Carencia en los Materiales de Construcción, por provincias y comarcas indígenas: Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo 2019.....	61
Gráfico No. 41 Delitos Registrados en la República de Panamá: Años 2007 - 2017.....	61
Gráfico No. 42 Registro de Obras en la República de Panamá: Años 2016 – 2018.....	63
Gráfico No. 43 Inversión de Producciones Cinematográficas en Locaciones Panameñas. Años: 2014 – 2018.....	64
Gráfico No. 44 Remuneraciones Recaudadas para Productores y Artistas en Panamá. Años: 2013 - 2018 .....	64
Gráfico No. 45 Hogares afectados por Fenómenos Naturales, por provincia y comarcas indígenas: Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo de 2019.....	66
Gráfico No. 46 Emisiones de Dióxido de Carbono (CO2) de la República de Panamá. Periodo: 1999 – 2017 .....	66
Gráfico No. 47 Índice de Competitividad Global para Panamá, los Países más Competitivos del Mundo y América Latina y el Caribe, según Pilares del ICG 4.0: Año 2019.....	70
Gráfico No. 48 Posición de Panamá en América Latina y el Caribe, según pilares del ICG 4.0: Años 2018 y 2019.....	71
Gráfico No. 49 Posición de Panamá en el Índice Doing Business: Años 2014 – 2020.....	75
Gráfico No. 50 Posición de los Países de la Región Latinoamericana en el Índice Doing Business de 2020.....	76
Gráfico No. 51 Índice Doing Business de Panamá, por áreas de investigación, en 2020.....	76
Gráfico No. 52 Pago de Impuestos en Panamá y Economías de Comparación: Doing Business 2020 Medida de calidad (índice posterior a la declaración de impuestos).....	77
Gráfico No. 53 Permisos de Construcción en Panamá y Economías de Comparación: Doing Business 2020 Índice de Control de Calidad del Edificio (0-15) .....	79
Gráfico No. 54 Cumplimiento de Contratos – Tiempo: Doing Business 2020.....	79
Gráfico No. 55 Ingresos del Gobierno Central <sup>1/</sup> , por tipo: Años 2015 – 2018 y primer semestre de 2018 y 2019.....	81
Gráfico No. 56 Gastos del Gobierno Central, por tipo: Años 2015 – 2018 y primer semestre de 2018 y 2019.....	82
Gráfico No. 57 Tasa de Crecimiento de Ingresos y Gastos del Gobierno Central: Años 2015 – 2018 y primer semestre de 2019 .....	82
Gráfico No. 58 Ahorro Corriente del Gobierno Central: Años 2015 – 2018 y primer semestre de 2018 y 2019.....	82
Gráfico No. 59 Ahorro Corriente del Sector Público No Financiero (SPNF): Años 2015 – 2018 y primer semestre de 2018 y 2019.....	83
Gráfico No. 60 Deuda Bruta del Sector Público No Financiero, según tipo de acreedor: Años 2015 – 2018 y septiembre 2019 .....	83
Gráfico No. 61 Deuda Bruta y Neta del Sector Público No Financiero con relación al PIB: Años 2015 – 2018.....	84

Gráfico No. 62 Pagos de Cuentas Parciales de Pagos (CPPs) o Certificados de No Objeción (CNOs) refrendados: Años 2016 – 2018 y septiembre de 2019 .....	84
Gráfico No. 63 Índice de Competitividad de Panamá, de Viajes y Turismo: Año 2019.....	125
Gráfico No. 64 Incidencia Porcentual de los Niveles de Pobreza General y Extrema, por ingreso: Años 2004 - 2018.....	170
Gráfico No. 65 Contribución Porcentual de Cada Indicador al índice de Pobreza Multidimensional, por provincias y comarcas indígenas: Año 2018 .....	171
Gráfico No. 66 Número de Corregimientos de la Estrategia Colmena, por provincias y comarcas indígenas.....	174
Gráfico No. 67 Inversión en I+D por Sector Financiamiento en Panamá: Años 2014 – 2018.....	190
Gráfico No. 68 Inversión en I+D por Sector Ejecución: Años 2014 – 2018 .....	190
Gráfico No. 69 Investigadores por Nivel de Formación: Años 2014 – 2018.....	191
Gráfico No. 70 Gasto de Capital e Inversión Directa del GC MFMP 2020 – 2024.....	207
Gráfico No. 71 Balance Fiscal del GC MFMP 2020 – 2024 .....	
Gráfico No. 72 Deuda del SPNF MFMP 2020 – 2024 .....	210

### Ilustraciones

Ilustración No. 1 Principales Productos de Exportación: Año 2017 .....	21
Ilustración No. 2 Comercio de Servicios por País, según su monto: Año 2018 .....	21
Ilustración No. 3 Alineación del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 20-30” y los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan Estratégico de Gobierno 2020 – 2024.....	87
Ilustración No. 4 Principales Informes, Estudios e Investigaciones, tomados en cuenta para la Elaboración del Plan Estratégico de Gobierno 2020 – 2024.....	87
Ilustración No. 5 Relación de los Pilares y las Principales Acciones Prioritarias que Componen el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020-2030 .....	90
Ilustración No. 6 Matriz de Dimensiones e Indicadores del IPM Ajustado por corregimiento, 2019 .....	174
Ilustración No. 7 Estrategia de Transformación desde la Organización Comunitaria .....	175
Ilustración No. 8 Referentes Estratégicos .....	181
Ilustración No. 9 Políticas de Estado.....	
Ilustración No. 10 Modelo de Atención Basado en el Ciclo de Vida.....	183
Ilustración No. 11 Sectorización y Territorialidad de los proyectos .....	215
Ilustración No. 12 Plan Estratégico según Impacto y Efectos .....	215
Ilustración No. 13 Efecto Estratégico, Cadena de Resultados.....	216
Ilustración No. 14 Etapas del proceso de monitoreo y evaluación del POA .....	217

### Mapas

Mapa No. 1 Porcentaje de NNA en Pobreza Multidimensional (H), según provincias y comarcas indígenas: Año 2018.....	55
Mapa No. 2 Tasa de Médicos y Enfermeras por cada 10,000 Habitantes en la República: Año 2017.....	58
Mapa No. 3 Incidencia Porcentual de la Pobreza Multidimensional en los Niños, Niñas y Adolescentes, por provincias y comarcas indígenas: Año 2018.....	172
Mapa No. 4 Distritos a ser Intervenido según provincias y comarcas indígenas .....	175

# PLAN ESTRA TÉGICO

**1 DE JULIO DE 2019 AL 30 DE JUNIO DE 2024**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
— GOBIERNO NACIONAL —