

P A N A M Á

# VISIÓN PAÍS 2050

Actualizada

*El Panamá Que Queremos*

UN APOORTE DEL SECTOR PRIVADO



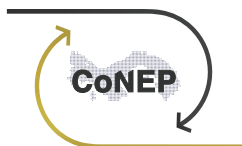


P A N A M Á  
VISIÓN PAÍS 2050

Actualizada

*El Panamá Que Queremos*

UN APORTE DEL SECTOR PRIVADO



## COORDINACIÓN GENERAL:

### CONSEJO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA (CONEP)

- » Rubén Castillo Gill - Presidente 2023
- » Temístocles Rosas - Presidente 2024

### FUNDACIÓN CENTRO DE COMPETITIVIDAD DE LA REGIÓN OCCIDENTAL (CECOMRO)

Felipe Ariel Rodríguez - Presidente

### COMISIÓN VISIÓN PAÍS - CONEP

- » Rubén Castillo Gill
- » Temístocles Rosas
- » Elisa Suárez de Gómez
- » Gabriel Díez
- » Severo Sousa
- » Antonio Fletcher
- » Mercedes Eleta de Brenes

### ARTICULACIÓN GENERAL DEL PROCESO

Felipe Ariel Rodríguez

### CONSULTORES:

Acción por el Bien Común para el Desarrollo

- » Manuel Egea - Presidente
- » Susana Pinilla
- » Gerardo Escudero Columna
- » Ricardo David Araúz

Jorge Luis Escobar

Experto en Geopolítica y Seguridad Nacional

### GESTIÓN EDITORIAL:

- » Magda Monteza - Edición y corrección de estilo
- » Thania Pérez – Conceptualización y diseño
- » Impresión: Impresiones Comerciales (IMPRECO)

### EQUIPO ADMINISTRATIVO:

- » Analisa Montenegro - Mirhanna Sandoya

## OTROS INTEGRANTES DEL PROCESO PARTICIPATIVO:

### » CONSEJO EMPRESARIAL LOGÍSTICO DE PANAMÁ (COEL)

Hugo Torrijos - Presidente

### » CÁMARA NACIONAL DE TURISMO DE PANAMÁ (CAMTUR)

Ovidio Díaz - Presidente

### » RED DE CENTROS DE COMPETITIVIDAD REGIONALES

Fulvia de Vargas - CECOMCE  
Marco Zárate - CECOMCRO  
Felipe Ariel Rodríguez – CECOMRO

### » FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA LIBERTAD CIUDADANA

Olga De Obaldía - Directora Ejecutiva

### » ASOCIACIÓN NACIONAL DE PROFESIONALES DE RRHH DE PANAMÁ

Julio Mosquera – Presidente

## RECONOCIMIENTO ESPECIAL:

### » SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT)

Eduardo Ortega - Secretario Nacional

### » BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Tomás Bermúdez - Representante

### » CAF - BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Lucía Meza - Representante

### » INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

(IICA)  
Gerardo Escudero - Representante

### » UNICEF

Sandie Blanchet - Representante en Panamá

## MIEMBROS DEL CONEP

Asociación Bancaria de Panamá - **(ABP)**  
Asociación de Distribuidores de Automóviles de Panamá **(ADAP)**  
Asociación de Distribuidores de Maquinarias **(ADIMAQ)**  
Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá **(API)**  
Asociación de Representantes y Distribuidores de Productos Farmacéuticos **(AREDIS)**  
Asociación de Universidades Privadas de Panamá **(AUPPA)**  
Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón **(AU)**  
Asociación Nacional de Avicultores de Panamá **(ANAVIP)**  
Asociación Nacional de Distribuidores de Insumos Agropecuarios y Maquinarias **(ANDIA)**  
Asociación Nacional de Mueblerías e Instituciones de Crédito **(ANAMIC)**  
Asociación Nacional de Profesionales de Recursos Humanos de Panamá **(ANREH)**  
Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá **(ANARAP)**  
Asociación Panameña de Aseguradores **(APADEA)**  
Asociación de Corredores y Promotores de Bienes Raíces **(ACOBIR)**  
Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa **(APEDE)**  
Asociación Panameña de Exportadores **(APEX)**  
Asociación Panameña de Operadores de Juegos **(APOJUEGOS)**  
Asociación Panameña de Radiodifusión **(APR)**  
Cámara de Comercio Agricultura e Industrias de Colón **(CCAIC)**  
Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá **(CCIAP)**  
Cámara Marítima de Panamá **(CMP)**  
Cámara Minera de Panamá **(CAMIPA)**  
Cámara Panameña de la Construcción **(CAPAC)**  
Cámara Panameña de la Seguridad Privada **(CAPASEP)**  
Consejo Nacional de Promotores de Vivienda **(CONVIVIENDA)**  
Sindicato de Industriales de Panamá **(SIP)**  
Unión Nacional de Centros Educativos Particulares **(UNCEP)**  
Unión Nacional de Corredores de Aduanas de Panamá **(UNCAP)**  
Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas **(UNPYME)**

## ENTREVISTAS ESPECIALES:

CARMEN GISELA VERGARA – Directora Ejecutiva, Autoridad para la Atracción de Inversiones y la Promoción de Exportaciones de Panamá **(PROPANAMA)**  
ELLIS NEWMAN – Director Nacional de Economía Creativa, Ministerio de Cultura de Panamá  
FERNANDO FONDEVILA – Director Ejecutivo, Fondo de Promoción Turística de Panamá **(PROMTUR)**  
CARLOS BERGUIDO – Presidente Ejecutivo, Asociación Bancaria de Panamá  
ADRIANA ANGARITA – Directora Ejecutiva, SÉNECALAB - Tecnología Calidad Educación Innovación  
ADRIÁN BENEDETTI – Fundador de Caminando Panamá  
VÍCTOR MANUEL PÉREZ III – Presidente, Asociación Panameña de Exportadores **(APEX)**  
CARLOS MAYNOR – Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación  
DR. JORGE LUIS PROSPERI – Representante de la Organización Mundial de la Salud  
MELISSA MIRANDA – Directora Ejecutiva, Sindicato de Industriales de Panamá  
SALVATORE BACILE Y EQUIPO – Vicepresidente de Asuntos Corporativos, Autoridad del Canal de Panamá **(ACP)**

## AGRADECIMIENTOS A:

### APEDE

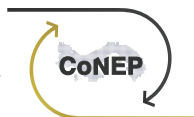
- Comisión de Energía
- Comisión de Medio Ambiente
- Comisión de Turismo
- Comisión de Entorno Macroeconómico y Finanzas Públicas
- Comisión de Libre Empresa y Comercio Exterior
- Comisión de Urbanismo y Movilidad

### CCIYAP (Foros de Agenda País 2024-2029)

- Foro de Educación
- Foro de Salud y Bienestar
- Foro de Institucionalidad Eficiente Transparente y Participativa

### CONEP

- Comisión de Asuntos Agropecuarios **(CAAC)**



## PRESENTACIÓN

El Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) es una organización del sector privado que tiene como función unir, coordinar y representar a las organizaciones empresariales para el fortalecimiento del sector privado, con el propósito de impulsar la economía, la transformación social, económica y política de Panamá, así como su proyección internacional. El CONEP tiene un compromiso comprobado y una larga trayectoria de apoyo al desarrollo de Panamá como parte de su visión y misión institucional.

Alentado por la necesidad de unificar a los gremios empresariales, la sociedad civil y las voluntades ciudadanas, en una cruzada de transformación positiva para enfrentar y superar los desafíos mundiales y nacionales, CONEP ha tomado la decisión de llevar a cabo la actualización de la Visión País 2050 al 2024 como un aporte a la nación para impulsar estrategias nacionales y políticas públicas que se incluyan en la agenda de desarrollo de los próximos gobiernos.

En los cinco años transcurridos desde la elaboración de la Visión País 2050, Panamá y el mundo atravesaron acontecimientos de gran impacto nacional e internacional. La pandemia del COVID 19 remeció la economía, sociedad y estilos de vida, generando acelerados cambios a nivel mundial, tanto en la investigación científica y tecnológica para detener el virus y encontrar vacunas adecuadas, como en la obligada virtualización por el confinamiento mundial, generando impacto directo en las formas del transporte y cadenas logísticas para la provisión de bienes y servicios.

La importancia de la producción y comercialización de alimentos a Panamá se puso de relieve. La detención de la economía y el empleo afectó a todos los ciudadanos. Acontecimientos en la geopolítica internacional también han impactado en la realidad panameña, por lo que la actualización de la Visión 2050 se hace necesaria, más aún, en el contexto de próximas elecciones presidenciales, congresales y municipales en el año 2024.

En el documento se resaltan los factores claves para el desarrollo de Panamá, basados en impulsar la productividad y competitividad de los sectores productivos, para agregar valor; diversificar la economía, incorporando las fortalezas de los territorios; y reforzar la institucionalidad democrática y las alianzas público-privadas.

Desde el CONEP, contribuimos con el aporte de unificar el enfoque de los gremios privados en este esfuerzo de actualización de la Visión País 2050 al 2024, para proveer a las instituciones de Panamá con una herramienta de trabajo para orientar el norte de las acciones públicas y privadas del país que debemos construir.

Estamos seguros de que, con el cumplimiento de los postulados propuestos, lograremos los objetivos de ser un país desarrollado y sostenible, con bienestar para todos.

Atentamente,

RUBÉN CASTILLO GILL  
PRESIDENTE 2022-2023

TEMÍSTOCLES ROSAS  
PRESIDENTE 2024

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	.....	<b>4</b>
<b>ÍNDICE</b>	.....	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	.....	<b>7</b>
<b>I. NORTE ESTRATÉGICO: EL PANAMÁ AL QUE ASPIRAMOS EN EL 2050</b>	.....	<b>13</b>
A. EL ESCENARIO DESEABLE Y PROSPECTIVO QUE MOTIVA PANAMÁ VISIÓN PAÍS 2050	.....	13
B. LA VISIÓN COMPARTIDA DEL SECTOR PRIVADO AL 2050	.....	16
C. LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS QUE NOS INDICAN EL CAMINO A SEGUIR PARA ALCANZAR LA VISIÓN	.....	16
E. VALORES	.....	18
F. PRINCIPALES FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO	.....	19
<b>II. LOS PILARES ESTRATÉGICOS DE PANAMÁ VISIÓN PAÍS 2050</b>	.....	<b>21</b>
A. METODOLOGÍA EMPLEADA	.....	21
B. BASE TRANSVERSAL: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SOSTENIBILIDAD POLÍTICA	.....	23
B.1. Democracia para el desarrollo: transparencia y rendición de cuentas	.....	24
B.2. Institucionalidad – Gestión Pública Transparente y Descentralizada: Modernización de los órganos del Estado, reformas constitucionales, y descentralización y desconcentración de la administración pública	.....	29
B.3. Justicia	.....	38
B.4. Vigorosa participación ciudadana para la interacción con el Estado: reforma electoral y rol de los partidos políticos y otras formas de participación política	.....	39
B.5. Ética y Responsabilidad Social Empresarial	.....	42
B.6. Seguridad Nacional y Desarrollo Sostenible	.....	46
C. PILAR 1: INCLUSIÓN	.....	52
C.1. Sistema educativo inclusivo, equitativo, pertinente, sostenible y de calidad	.....	54
C.2. Sistema de salud equitativo, eficiente, de calidad y sostenible	.....	67
C.3. Atención a grupos prioritarios	.....	73
D. PILAR 2: PRODUCTIVIDAD CON SOSTENIBILIDAD	.....	84
D.1. Gestión Pública transparente y descentralizada	.....	86

D.2	Producción y distribución de energía .....	96
D.3	Innovación y Desarrollo Tecnológico .....	98
D.4.	Protección y gestión del medio ambiente .....	102
D.5	Infraestructura y ordenamiento territorial .....	109
E.	PILAR 3: COMPETENCIA Y APERTURA ECONÓMICA .....	112
E.1.	Política comercial y objetivos de desarrollo del país .....	113
E.2.	Marco institucional para la promoción de inversiones.....	115
E.3.	Tratados comerciales y promoción de exportaciones .....	117
E.4.	Integración y cooperación regional .....	120
F.	SECTORES PRODUCTIVOS ESTRATÉGICOS .....	123
F.1.	Sector transporte y logística .....	126
F.2	Sector financiero .....	137
F.3	Sector turismo .....	148
F.4.	Sector Industrial .....	156
F.5.	Sector agropecuario .....	160
III.	VISIONES REGIONALES 2050 .....	177
IV.	REFLEXIONES FINALES PARA MITIGAR RIESGOS 1 .....	183
V	MECANISMO DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO .....	191
BIBLIOGRAFÍA	.....	201



## INTRODUCCIÓN

Desde los inicios del siglo XXI, América Latina experimenta un momento de inflexión y cambio, tanto en el plano de la democracia, como en el del desarrollo. Esto ha iniciado un ciclo de transformaciones y desafíos políticos y económicos que han redefinido los ámbitos de la gobernabilidad democrática en la región. El proceso que atraviesa América Latina se manifiesta a través de experiencias nacionales disímiles que, a su vez, poseen algunos rasgos comunes, entre los que sobresalen el agotamiento de las reformas estructurales y de las formas de inserción en la globalización, que han dado lugar al comienzo de un panorama político más abierto y heterogéneo.

En Panamá, a pesar de las elevadas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el sistema político no goza de credibilidad y ha alcanzado niveles intolerables de corrupción.

La Pandemia del COVID 19 detuvo la economía y el empleo, hizo evidente la vulnerabilidad del Estado y del gobierno para afrontar la emergencia y la recuperación, y puso al descubierto profundas debilidades en los sistemas de salud, educación, producción e institucionalidad.

Todos los sectores sociales han comenzado a exigir un cambio y todos los elementos que justifican el cambio están presentes. Faltando poco para el torneo electoral de mayo de 2024, la profunda crisis institucional que atravesamos constituye un desafío insoslayable en la senda del crecimiento económico sostenible y del desarrollo social con igualdad de oportunidades y justicia por la que deseamos transitar.

Uno de los aspectos más positivos del proceso de construcción de la democracia participativa en Panamá, desde 1990, ha sido la capacidad de convocar a procesos de concertación y acuerdos políticos en momentos clave del desarrollo nacional, casi todos relacionados con el Canal de Panamá. A continuación, se indican los hitos más relevantes de esta dinámica, que continúa perfeccionándose hoy con la presentación de Visión País 2050 (**VP2050**), actualizada al 2024.

Los Encuentros de Bambito I, II y III fueron llevados a cabo entre los años 1993 y 1994, con el fin de asegurar el éxito y la confianza en las elecciones del año 1994, que fueron las primeras que se realizaron tras 21 años de régimen autoritario.

Panamá 2020: Los Encuentros de Coronado I, II y III se realizaron en los años 1995 y 1996. En esos diálogos se buscó llegar a acuerdos sobre la transferencia del Canal de Panamá a manos panameñas y la reversión de las zonas militares estadounidenses, hecho previsto para el 31 de diciembre de 1999. El resultado de este proceso fue la aprobación de una declaración final denominada “Visión Nacional Panamá 2000... y Adelante”, en la cual se estableció el compromiso de administrar la vía en forma efectiva, alejada de intereses partidistas o sectoriales.

**Visión 2020:** A mediados del año 1998, en el país se vivía una efervescencia en anticipación al próximo traspaso del Canal de Panamá y sus bienes. Mediante esta iniciativa se planteó que la “Visión Panamá 2020” estaría sustentada en cinco elementos claves: institucionalidad democrática, autodeterminación, desarrollo económico, equidad y sostenibilidad.

**Propuesta del Sector Privado para una Estrategia Nacional de Desarrollo:** En marzo de 1999, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) presentó esta propuesta como una contribución del sector privado organizado al debate nacional, atendiendo a la gran oportunidad que representaba la reversión total del área canalera a manos panameñas, lo cual debía propiciar el paso de un enclave a un conglomerado económico.

**La Concertación Nacional para el Desarrollo:** Esta iniciativa se inició a mediados del año 2006 y su etapa deliberativa y de formulación de acuerdos concluyó a finales del año 2007. Como elemento muy innovador, en materia de concertaciones y diálogos programáticos, se acordó establecer por ley un “Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional”, que fue institucionalizado mediante la Ley N.º 20, de 25 de febrero de 2008. En el año 2016, el Consejo de la Concertación elaboró, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el “Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030 (PEN 2030)”, cuyo contenido fue alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los lineamientos de este plan se han tomado en cuenta para la elaboración de la **VP2050** del sector privado.

**Visión 2025:** En el marco de la CADE 2014, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) presentó la Visión País 2025, producto de un proceso participativo interno, en el que intervinieron miembros de todas las comisiones de trabajo que la integran. La APEDE se comprometió a darle seguimiento a la evolución de la medición de una serie de indicadores incorporados en el documento, como herramienta para diagnosticar los avances alcanzados desde la publicación de la Visión 2025. Desde el año 2014 a la fecha, la APEDE publicó tres informes sucesivos del Observatorio Visión País - en los años 2016,

2017 y 2018 -, a través de los que se analizó la evolución de los indicadores del quinquenio previo a cada publicación. También es digno de resaltar que este esfuerzo incluyó la presentación de las Visiones 2025 de Azuero, Chiriquí y Colón, reconociéndose de esta manera la importancia de incluir a las regiones en el crecimiento y desarrollo nacional.

**Visiones Regionales 2050:** En el año 2018, la Red de Centros de Competitividad Regionales puso a disposición de la sociedad panameña las Visiones Regionales 2050, que supusieron una aportación desde una perspectiva auténticamente descentralizada.

Como grandes logros concretos de la sociedad civil en democracia, producto de los diálogos nacionales, se pueden considerar la Ley de Áreas Revertidas y la del Canal de Panamá, los cambios constitucionales de 2004, la Ley de Responsabilidad Social Fiscal y la Ley de Descentralización.

No obstante, aún no se han logrado cambios importantes en los temas de administración de justicia, salud, educación, equidad y corrupción entre otros, a pesar de los esfuerzos de todos los sectores sociales en temas tan sensibles para la población.

En conclusión, es imposible separar de la práctica democrática panameña a la Sociedad Civil Organizada, que ha logrado incidir, de manera importante, en nuestra historia. Los partidos políticos por sí mismos no tienen la capacidad para resolver los grandes problemas nacionales y, por lo tanto, requieren de una importante transformación para cumplir con su función dentro de nuestro sistema democrático.

## Acciones más recientes

Luego de la pandemia del COVID 2019, se realizó el proceso de diálogo regional y nacional “Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas” 2021 – 2022, que recogió ciento ochenta y seis mil propuestas ciudadanas en los principales campos de acción del desarrollo de Panamá, pudiendo destacar las prioridades que tienen las demandas ciudadanas, vinculadas a la cobertura de servicios

de infraestructura (22 %), salud (17 %), agua (15 %), educación (14 %), eficiencia del estado (7.5 %), economía y empleo (7 %), agro (6 %) y otros<sup>1</sup>.

Como en los torneos electorales anteriores, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) organizó la estructuración de su “Agenda País”, dirigida a contribuir al fortalecimiento de la gestión gubernamental durante el período 2024 - 2029. En esta agenda, se especifican los principales retos de la vida nacional y se formulan recomendaciones a ser tomadas en cuenta cuando los aspirantes a la Presidencia de la República elaboren sus propuestas electorales. Igualmente, el Centro Nacional de Competitividad (CNC) ha contribuido con la celebración del XV Foro Nacional de Competitividad, donde se evaluaron, en un intercambio público-privado, nueve temas cruciales: Banca, Industria, Turismo, Logística, Agroalimentación, Comercio, Tecnología, Industrias Culturales y Creativas, Servicios Internacionales y Salud.

Además de APEDE, la CCIAP y el CONEP, el conjunto de los gremios empresariales del país comprendió la necesidad de trabajar en forma mancomunada para acrecentar la competitividad del país y ganarse el respeto de la ciudadanía, del sector público y los organismos financieros, impulsando un proceso amplio y participativo que abriera las puertas a debates, intercambios y propuestas entre muchos actores. La finalidad es que el conjunto de la sociedad civil entre a jugar un rol más decidido y contribuya a un modelo institucional que permita elaborar una estrategia para el desarrollo nacional que recoja las visiones regionales y provinciales de desarrollo sostenible ya existentes para, de esta forma, inducir políticas públicas de Estado.

En el año 2022, con el apoyo de SENACYT, la Red de Centros de Competitividad Regionales realizó la actualización de las nueve Visiones Regionales 2050, que incluyen la Comarca Ngäbe Buglé y todas las provincias, con excepción de la provincia de Panamá, cuyos principales aportes se han incorporado al este documento.

## Visión País 2050 actualizada al 2024

El resultado del esfuerzo del sector privado, coordinado por el CONEP, realizado desde septiembre de 2023, es este documento, **VP2050** actualizada al 2024, que ofrece una visión unitaria y un escenario deseable del país y de sus regiones al año 2050, visto desde la perspectiva del sector privado. El documento ha sido elaborado como aporte relevante al logro de los importantes objetivos de desarrollo nacional, que busca contribuir con propuestas al proceso de cambios políticos e institucionales que sobrevendrá. Representa un nuevo esfuerzo que se añadirá a otras experiencias exitosas de diálogo y concertación para abordar temas de estado considerados prioritarios.

La **VP2050** actualizada al 2024 es un documento que define el país que debemos construir y ausculta los retos de profundo y largo alcance que tenemos en términos de gobernabilidad democrática, inclusión, productividad, apertura económica y de los sectores altamente productivos para el desarrollo nacional. El documento propone soluciones de corto, mediano y largo plazo, partiendo del supuesto de que los cambios sociales y estructurales deben responder a una visión nacional de largo plazo, porque no es prudente definir estrategias de desarrollo ni planes de gobierno en torno a quinquenios, si lo que se quiere es fomentar la continuidad en las políticas públicas, programas y planes. Más aún, se considera que la toma de decisiones de alcance nacional compromete a los gobernantes a incorporar la participación efectiva de la sociedad civil, incluyendo al sector privado, tanto al nivel central como en todas las instancias políticas regionales del país.

Esta **VP2050** es producto de un amplio proceso de consulta y reflexión, en el que participaron numerosos empresarios, dirigentes gremiales, académicos, funcionarios públicos clave, invitados y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG). La coordinación del largo proceso

<sup>1</sup> Pacto Bicentenario, Informe Nacional, 2021, UNDP.

de cinco meses de talleres, entrevistas y foros participativos necesarios para la elaboración del documento, estuvo a cargo del CONEP, que contó con el Centro de Competitividad de la Región Occidental (CECOMRO) como aliado estratégico y tres auspiciadores fundamentales: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), que, además, aportó asesoramiento técnico en el entendido de que el rol de la innovación y la tecnología en las políticas públicas es de primer orden para el óptimo desarrollo del país.

Otros organismos internacionales también contribuyeron a la elaboración del presente documento. La UNICEF en Panamá ofreció su aporte técnico fundamental al delimitar el marco conceptual y aportar la data actualizada sobre los niños, niñas y adolescentes (NNA). Por su parte, el BID en Panamá proporcionó valiosos aportes en el tema de género.

A través del proceso participativo (ver ilustración 1), llevado a cabo entre los meses de septiembre a diciembre de 2023, los integrantes y gremios del sector privado y empresarial de la sociedad panameña han reflexionado conjuntamente, discutido y elaborado recomendaciones en torno a lo que desean ver proyectado, en una visión prospectiva del desarrollo socioeconómico de Panamá, al año 2050.

Se realizó una secuencia de 17 talleres de trabajo, entrevistas en profundidad a actores clave, recopilación de aportes de los diferentes gremios y foros, cuya articulación siguió de cerca la metodología propuesta por la CAF a los países de América Latina, que se detalla más adelante en este documento, y que fue previamente utilizada por la APEDE para la elaboración de la Visión País

## ILUSTRACIÓN 1

### Proceso Participativo para la Construcción de la Visión País 2050 El País que Queremos Construir



Fuente: APEDE, 2019

2025 y para la Visión 2050 elaborada en el 2019. Los talleres sirvieron también como plataforma para dar a conocer las Visiones Regionales 2050, ampliando así su difusión.

La **VP2050** actualizada al 2024 va dirigida a un amplio público para proponer una estrategia nacional de desarrollo sostenible que lleve al país a alcanzar elevados niveles de bienestar con igualdad de oportunidades para todos, en las próximas tres décadas. Particularmente, queremos resaltar los siguientes grupos objetivo:

- Candidatos a Presidente de la República y sus equipos de trabajo,
- Dirigentes empresariales y gremiales, incluyendo al sector laboral,
- Equipos técnicos de organismos públicos nacionales, regionales y locales,
- Organizaciones sin fines de lucro,
- Organizaciones internacionales públicas y privadas,
- Centros de estudios académicos y de investigación científica,
- Hacedores de políticas públicas en general,
- Próximos gobiernos nacionales y locales.

De igual manera, la **VP2050** actualizada al 2024 es un documento que ausculta y propone. En esta oportunidad, el sector privado espera contribuir a elevar el debate, tan necesario para escoger a quienes nos gobernarán durante el quinquenio 2024 - 2029, quienes en este momento de la historia nacional serán llamados a enfrentar los nuevos retos que encara el país para superar la pérdida de productividad y competitividad internacional, la inclusión de nuevos motores productivos de los territorios y la grave crisis institucional que nos aqueja y que abarca la modernización del Estado, la descentralización de la gestión pública y la reforma de sectores fundamentales para el bienestar social, como son la justicia, la educación y la salud.

Para enfrentar los difíciles retos que tiene el país, los gobernantes han de entender que es absolutamente necesaria la participación del sector privado y de toda la sociedad civil en el proceso nacional de toma de decisiones, a nivel central y en todas las instancias políticas regionales del país. También deben comprender que es necesaria una visión nacional de largo plazo para definir planes quinquenales de gobierno que se articulen en el tiempo. Los procesos de cambio no se pueden completar en períodos de cinco años y requieren continuidad de las políticas públicas y de los programas. El sector privado puede ayudar a garantizar la continuidad de las políticas de estado en cada periodo de cambio de gobierno y en el mediano y largo plazo.

Como complemento del trabajo central de construir la **VP2050** actualizada al 2024, el sector privado se ha estado organizando para asumir mejor su rol participativo a nivel nacional y regional. Se ha fortalecido el capital social en los territorios, creando nuevas instancias regionales, denominadas Centros de Competitividad Regionales, que han logrado integrarse en una Red Nacional. El Centro de Competitividad de la Región Occidental (CECOMRO), en representación de la Red de Centros de Competitividad fue el responsable de coordinar el diseño y preparación de las siguientes Visiones Regionales al 2050, que han sido actualizadas en el año 2022: Región Occidental, Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Bugle, Región de Azuero (Herrera y Los Santos), Veraguas, Coclé, Colón, Darién y Panamá Oeste.

El sector privado se propone impulsar el perfeccionamiento del mecanismo institucional de monitoreo y seguimiento elevado a instancia técnica permanente.

Con el presente documento, el sector privado espera nutrir intelectualmente y contribuir a elevar el debate de los temas fundamentales de la nación, que es tan necesario en vísperas de unas elecciones generales que determinarán quiénes nos gobernarán durante el quinquenio 2024 - 2029.



## **I. NORTE ESTRATÉGICO: EL PANAMÁ AL QUE ASPIRAMOS EN EL 2050**

### **A. EL ESCENARIO DESEABLE Y PROSPECTIVO QUE MOTIVA *PANAMÁ VISIÓN PAÍS 2050***

Panamá es un país que ocupa una posición muy singular. Hay unanimidad en que el factor geoestratégico interoceánico, las condiciones naturales (por ejemplo, disponibilidad de agua - en situación crítica por requerimientos del Canal y el crecimiento urbano - y las grandes inversiones en infraestructuras, han propiciado una posición que le permite disfrutar de un buen nivel de ingresos por habitante, aunque con elevados niveles de desigualdad. El país ocupa en estos momentos una buena posición en las estructuras de intercambio de mercaderías y financieras, así como también goza de importancia regional como conglomerado (“hub”) aéreo en los movimientos de personas.

El gran reto consiste en impulsar la productividad y competitividad de los sectores económicos, de servicios y productivos clave: (i) logísticos (marítimos, portuarios, aeroportuario, ferroviario, carreteras), (ii) financiero (iii) turismo, (iv) industria, (v) agropecuario y (vi) industrias culturales y creativas para continuar en la senda del crecimiento con valor agregado y convertirse, además, en el “hub” logístico y de conectividad de nivel mundial, y que esa concurrencia de funciones nodales se traduzca en un “hub” global, es decir, uno de interrelación entre las cuatro grandes redes de flujos (mercancías, personas, financiero e información).

La mayor dificultad es hacer compatible el eficaz cumplimiento de las funciones de un conglomerado de primer nivel mundial en el ámbito internacional, con las capacidades de toda índole que ello conlleva, en el ámbito nacional, empezando por el capital humano y social, así como el fortalecimiento institucional y la gobernanza.

En la evolución del escenario mundial a largo plazo, cabe destacar el impacto que ha tenido el COVID 19; la invasión de Rusia a Ucrania, especialmente en el salto tecnológico de la producción, la energía, el transporte y las cadenas de suministro, y en los cambios en la configuración del poder mundial; y la aceleración del cambio climático. Este ha afectado, en particular, al HUB del Canal de Panamá, por la disminución del tránsito durante la pandemia y por la escasez del agua, que lo que ha llevado a elevar las tarifas de tránsito, lo que ha aumentado el interés de otros países con atributos geográficos y disposición de inversión para construir corredores alternativos a la vía interoceánica. Ello afecta, de manera importante, la economía nacional, con lo que cobra mayor

relevancia el gran desafío de la transformación competitiva del Canal y su “hinterland”, o sea, el espacio terrestre en el que se localizan los lugares de origen o destino de los flujos portuarios.

Frente a ese contexto de transformación competitiva del principal activo de Panamá, cobra mayor relevancia el escenario territorial, como soporte vital de las economías y de las sociedades, que aporta nuevos motores de crecimiento adicionales y complementarios para la competitividad del Canal, con una oferta de productos y servicios internacionales: Puertos complementarios con servicios auxiliares, recepción de turismo, así como exportación agropecuaria y pesquera.

Es probable que se presenten condiciones de inestabilidad e incertidumbre originadas por el cambio climático. Esos cambios globales hacen inviable la continuidad del patrón actual de aplicación de un modelo productivo y territorial basado e impulsado por la tecnología y la energía de origen fósil, que obligará a buscar soluciones adaptadas a las condiciones y necesidades específicas de cada lugar.

Las próximas décadas harán que el conocimiento acumulado permitirá que los sistemas productivos y territoriales se integren a la naturaleza y trabajen con ella, acoplándose a sus procesos renovables y de circulación de materiales. En ese entorno, Panamá puede ofrecer mucho, puesto que los ecosistemas de montañas y de litorales, así como la biodiversidad del país, son de los más valiosos y complejos del mundo y le permiten aspirar a ser uno de los focos de conocimiento sobre la naturaleza y la integración equilibrada de actividades humanas.

Para dar el soporte que exigen las actividades económicas y humanas con recursos locales, habrá que dedicar grandes esfuerzos para dotar al sistema energético de potencial endógeno y generación distribuida, así como diseñar, con mucha inteligencia y precisión, el sistema integrado de energía. Ese enfoque afectará al Canal de Panamá y a la gran estructura metropolitana interoceánica. Se requerirá

también un esfuerzo para desarrollar capacidad de producción primaria competitiva y un eficaz sistema de circulación de materiales y de control de impactos ambientales. Panamá se juega su futuro en resolver con acierto ese reto urbano y logístico, utilizando sus recursos básicos de forma inteligente, sostenible y equilibrada.

Se anticipa un contexto mundial en el que se intensifiquen las relaciones internacionales de movimiento de personas, de mercaderías y, especialmente, de información y conocimiento. La intensificación de estos intercambios significará utilizar más recursos energéticos para atender el incremento de los flujos, los desplazamientos y la transferencia de información, por lo que será necesario evaluar su importancia. En un escenario de intensas relaciones; será más importante contar con ventajas competitivas para realizar intercambios, que disponer de activos.

Para afrontar los grandes retos del siglo XXI, se necesitará adecuar el capital humano con emprendimiento, tecnología e innovación. Crear capital social reforzando las relaciones de confianza entre ciudadanos y sus instituciones y adecuar las instituciones a las exigencias de la sociedad actual. Las condiciones necesarias para lograr un cambio tan trascendente pasan por reforzar la institucionalidad y la gobernanza, reformar y modernizar la administración pública, poner en marcha un potente sistema de formación que opere en diversos niveles e impregnar a toda la sociedad panameña de actitudes innovadoras y espíritu de superación.

Todo lo anterior debe apuntar a la adopción de un modelo inclusivo de desarrollo económico caracterizado por una reducción sustantiva del empleo informal, apoyado en un sector de servicios altamente competitivo en el contexto internacional, con una consolidación y modernización de los sectores primario y secundario para la transformación con alto valor agregado y empleos de calidad. Esa transformación debe incluir la diversificación y homologación de la participación de las pequeñas



empresas, con base en un plan integrador de polos de desarrollo en el territorio panameño, que estén plenamente identificados e implementados.

Se requiere establecer un modelo de desarrollo basado en la gestión del conocimiento, que tenga capacidad para adaptarse a los cambios y en el que prevalezca una vocación de convertir las soluciones innovadoras propias en productos exportables. Ese modelo de desarrollo deberá ser alimentado a través de una política continuada de inversión pública pertinente y balanceada, reforzada con una presencia significativa de inversión extranjera para que, mediante un esfuerzo sostenido, Panamá se convierta en una sociedad diestra en las tecnologías de información y comunicación y en la generación y distribución de nuevo conocimiento ligado a las personas y a los activos del territorio (naturaleza, turismo, vocación logística).

Para ello, será preciso desarrollar el potencial de los servicios globales que se ofrezcan, a través de una buena articulación con una plataforma logística nacional, que consolide al país como región interoceánica y optimice su potencial como destino turístico con productos de alto valor agregado y actividades conexas, tales como la salud y educación especializada. Además de esos ámbitos de servicios exportadores, Panamá tiene la oportunidad, a mediano plazo, de seguir consolidando su papel como sede de organismos internacionales y sede regional de grandes empresas.

Este preámbulo integra la expresión de ciertos factores prospectivos sobre el nuevo orden mundial a medio y largo plazo, que estará condicionado por los grandes cambios biofísicos y por la previsible reacción del sistema mundial de producción y consumo. La propuesta de Panamá **VP2050**, que hace el sector privado a la sociedad panameña, tiene en cuenta todos estos factores y también las premisas que definen el “escenario deseable” construido en el marco de la planificación sobre ciencia, tecnología e innovación, los que podemos plantear de la siguiente forma (ver ilustración 2):

## ILUSTRACIÓN 2

### Narrativas de los Escenarios: Estudio Prospectivo Panamá 2040

	<b>A</b> Cambio estructural con igualdad	<b>B</b> Vivir Bien	<b>C</b> Más de lo mismo	<b>D</b> Creyendo en nuestra ciencia	<b>E</b> Peor que antes
Cambios Económicos					
Cambios Tecnológicos					
Cambios Sociales					
Cambios Ambientales					
Cambios Institucionales / Políticos					

Diagrama de C. Aguirre-Bastos

Cambios positivos significativos

Cambios poco Significativos o sin cambio

Sin cambio o cambios negativos

- Panamá forma parte de los países de altos ingresos, gracias a la buena posición competitiva en servicios logísticos y otros servicios de valor añadido en el conjunto del territorio nacional.
- La institucionalidad está fortalecida, se observa una plena separación de los poderes públicos y se dispone de un sistema judicial altamente eficiente.
- Panamá ha sido capaz de transitar exitosamente, desde un perfil demográfico de población joven, a otro de población envejecida.
- Los logros económicos del conjunto del territorio nacional han sido facilitados por una importante capacidad de investigación e innovación.
- La gestión inteligente de los recursos naturales, de los valiosos ecosistemas y la elevada biodiversidad de Panamá han dado soporte a un potente conglomerado científico-técnico que exporta conocimiento, bienes y servicios, basados en el manejo equilibrado de la naturaleza.
- Panamá es un modelo de sociedad inclusiva, educada e integrada, con una buena situación de bienestar general, apoyado en la generalización del empleo de calidad en diversos sectores, con una reducción drástica del empleo informal, complementado por políticas públicas de atención social.
- El país ha ido cerrando sus brechas de ingreso y reducido sus índices de pobreza y desigualdad, tanto en el medio rural, como en el urbano, escapando de la “trampa del ingreso medio”.
- Panamá ha logrado cumplir con sus compromisos relativos al cambio climático.
- El sistema financiero panameño desarrolla su papel instrumental como medio para financiar la transformación, aprovechando de esta forma la buena posición del país en el sistema mundial dominante en la actualidad.

## **B. LA VISIÓN COMPARTIDA DEL SECTOR PRIVADO AL 2050**

Antes de formular la **VP2050**, conviene recordar que esta propuesta estratégica tiene un cierto carácter de profecía autocumplida, es decir, el sentido y valor de este propósito, de la visión compartida, no es alcanzarlo, sino perseguirlo. La fuerza de la visión reside en su capacidad de movilización de factores y voluntades, no tanto en su carácter predictivo. La **VP2050** no es un plan, es una plataforma de impulso y entendimiento entre los actores sociales más influyentes: sector privado, administración pública, organizaciones sociales, organismos multilaterales, partidos políticos, sindicatos, sociedad civil y demás interlocutores.

## **C. LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS QUE NOS INDICAN EL CAMINO A SEGUIR PARA ALCANZAR LA VISIÓN**

- Un estado de derecho moderno, asentado en una gestión pública descentralizada, simplificada y transparente; que tiene una efectiva separación de poderes y eficiente administración de justicia; que promueve la seguridad ciudadana en los entornos urbanos y rurales; que ha consolidado una cultura de la legalidad, con alto empoderamiento de la ciudadanía, seguridad jurídica y generación de confianza entre las personas y de estas en las instituciones, con ética y responsabilidad social empresarial.

- Un país integrado y unido, sin pobreza, que se desarrolla con base en la vocación de sus regiones y territorios y preserva su carácter multiétnico y pluricultural; que tiene ciudadanos sanos y educados, que adquieren y utilizan destrezas profundas y aprenden de por vida; en el que se han eliminado las inequidades en educación, salud y en ingresos, con base en los ODS 2030; y en el que se atienden, con eficacia, las necesidades de los grupos más prioritarios, donde se ofrece una educación generalizada de alta calidad y se promueve la salud de toda la población.
- Un país de mercado libre y dinámico, con un enfoque de productividad con sostenibilidad, cuyas empresas innovadoras y ágiles conforman un conglomerado de producción de bienes tipo nicho y servicios de transporte y logísticos de clase mundial; que protege su entorno natural privilegiado, basado en la gestión efectiva y eficiente en el manejo de los recursos naturales, hídricos y energéticos; y que forma y retiene el capital humano; promueve el emprendimiento y la innovación, el desarrollo tecnológico y el ordenamiento territorial.
- Una economía abierta y conectada al mundo mediante, por un lado, la cooperación regional y el desarrollo prioritario de las oportunidades de cooperación regional en el Caribe y América Central, así como la integración de espacios litorales turísticos disponibles en el gran Caribe y en las áreas trasfronterizas con Costa Rica y Colombia; y, por otro lado, su constitución en nodo o centro de referencia mundial en el flujo de mercaderías y personas, sus cadenas de valor y en la prestación de servicios de valor agregado.
- Aprovechamiento de la singularidad de Panamá por múltiples factores, con sectores productivos estratégicos y competitivos con orientación a la exportación, mediante:
  - La implementación de la Estrategia Logística Nacional 2030, para “convertir a Panamá en un “Hub Logístico Mundial” y la optimización de las oportunidades de ofrecer servicios de logística de valor agregado.
  - El relanzamiento del sector financiero con visión estratégica, mecanismos para financiamiento al amplio sector de MIPYMES y su conversión a nuevas oportunidades internacionales de servicios.
  - El fomento de las distintas formas de turismo con base en la singularidad del territorio, la diferenciación de productos y la gestión efectiva de la Marca País.
  - El fortalecimiento del sector primario, a través del desarrollo de una agricultura eficiente y sostenible, basada en la innovación y tecnología de punta, y del aprovechamiento de las posibilidades en las costas panameñas, con pesca y maricultura de exportación, todo ello asociado al desarrollo territorial que active un modelo de desarrollo endógeno.

#### **D. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN PANAMÁ VISIÓN PAÍS 2050**

- **Sociedad abierta:** fundamentada en la libertad y los derechos humanos; con gobiernos tolerantes que responden a los deseos e inquietudes de los ciudadanos, con sistemas políticos transparentes y flexibles; con políticas migratorias abiertas al talento y capacidad para el desarrollo económico, social y cultural.

- **Gobierno:** un gobierno fuerte, transparente y técnicamente competente, pero lo más pequeño posible, cuya burocracia permita la fiscalización adecuada y facilite la gestión de los individuos en la sociedad.
- **Sistema financiero y monetario abierto:** como el que hemos mantenido sin imposiciones de una autoridad monetaria o bancaria central y con libre flujo de capitales.
- **Noción de competencia:** entendida como una forma de producir contienda en beneficio de los usuarios o consumidores de los bienes y servicios producidos tanto por el sector público como el privado, evitando así los fueros y las barreras de acceso y salida.
- **Derecho de propiedad:** consagración y fortalecimiento continuo de los derechos de propiedad.
- **Estado de derecho:** que observa una estricta y efectiva separación de los poderes del estado.
- **Sistema legislativo:** que genere legislación abstracta y general de aplicación universal, para así preservar los intereses de todos.
- **Legislación laboral:** centrada en el individuo, sus derechos y libertades, y siempre orientada al desarrollo de incentivos a la productividad.
- **Atención a grupos prioritarios:** políticas especiales para los más vulnerables, pero siempre buscando potenciar sus capacidades.
- **Desarrollo rural:** un marco de políticas de desarrollo rural en el que una política agropecuaria sea una de las opciones, pero no la única, para el desarrollo de las regiones no urbanas del país.

## E. VALORES

Los valores que sustentan **VP2050** son los siguientes:

- El orgullo por la identidad nacional, la cultura y las tradiciones de la nación panameña
- La convivencia, la tolerancia y el respeto a la dignidad de las personas y el derecho a la diversidad, la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para los niños y adolescentes
- La defensa y el respeto de la cultura de la legalidad
- El compromiso con la inclusión social y la igualdad de oportunidades para todos los habitantes
- El apoyo a la libre empresa y la apertura económica como baluartes del desarrollo y la prosperidad

- El enfoque de desarrollo integral acoplado al territorio y a sus lógicas naturales
- La cooperación entre sectores y actores públicos y privados en la búsqueda de soluciones consensuadas
- La honestidad, la ética y la transparencia en la conducción de la vida pública y privada
- La innovación orientada al posicionamiento estratégico
- La integración ambiental y los equilibrios ecosistémicos

## F. PRINCIPALES FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

Para asegurar la factibilidad de la visión propuesta, hay algunas condiciones insoslayables a las que la sociedad panameña debe aspirar, entre ellas:

- Una institucionalidad fuerte, capaz de resolver las demandas de la sociedad
- Un país seguro en todas sus dimensiones
- Un enfoque político y de desarrollo nacional de largo plazo
- Un modelo de crecimiento económico competitivo, sostenible e incluyente
- Una administración pública profesionalizada, descentralizada, y competente
- Una educación de excelencia, con equidad y calidad que asegure el progreso social de las personas
- Una sociedad más inclusiva, que genera igualdad de oportunidades
- Un alto nivel de digitalización en la sociedad panameña
- La integración territorial efectiva y la incorporación de los distintos activos de cada región a la dinámica de modernización competitiva.



## II. LOS PILARES ESTRATÉGICOS DE PANAMÁ VISIÓN PAÍS 2050

### A. METODOLOGÍA EMPLEADA

La construcción de la **VP2050** actualizada al 2024 se basó en el Marco Estratégico para el Desarrollo Integral del País recomendado por la CAF en el Estudio Visión América Latina 2040<sup>1</sup>. Se consideró importante adoptar una metodología común a la región para llegar a la visión de largo plazo de Panamá, con el objetivo de facilitar el consenso nacional y, además, el consenso sobre los objetivos y las políticas en la región latinoamericana, para impulsar procesos dirigidos a “lograr una complementariedad eficaz entre cada una de las economías mediante la integración regional”.

Esta consideración se fundamenta sobre el convencimiento de que la sociedad panameña no puede prosperar en forma aislada del resto de los países latinoamericanos, dados los múltiples lazos históricos y económicos que la unen a los demás países de la región que abarcan, desde las actividades de prestación de servicios logísticos del conglomerado del Canal de Panamá y el “hub” aéreo, hasta la provisión de los servicios comerciales de la Zona Libre de Colón y de servicios financieros del Centro Bancario Internacional. En la acelerada evolución de los cambios políticos y sociales que experimenta la región, la dinámica económica de nuestro país sigue atrayendo recursos humanos de la región que buscan mejores oportunidades en nuestro país. Este fenómeno, sin embargo, presiona la creciente demanda social y requiere de un trabajo continuo de fortalecimiento de la identidad nacional. Por esa razón, nos debe preocupar el avance de la región en su conjunto, en el contexto de las grandes tendencias internacionales determinadas por la globalización.

La CAF, en su propuesta, recomienda a cada país adoptar una estrategia nacional enmarcada en el contexto de América Latina, sustentada en una sólida base transversal de Gobernabilidad Democrática, que articule sus ejes estratégicos bajo los siguientes tres pilares (ver ilustración 3):

- Inclusión
- Productividad con Sostenibilidad
- Competencia y Apertura Económica

<sup>1</sup> CAF. Visión para América Latina 2040. Hacia una sociedad más incluyente y próspera. 2013.

### ILUSTRACIÓN 3

#### Visión País 2050: Pilares



Fuente: CAF. Visión para América Latina 2040. Hacia una sociedad más incluyente y próspera.

En la actualización de la **VP2050** al 2024, se ha mantenido esta misma metodología.

Los siguientes apartados de este documento desarrollarán los ejes estratégicos de la base transversal de Gobernabilidad Democrática y, luego, los ejes de cada uno de los tres pilares. Se recoge, en profundidad, en cada apartado, los aportes de los talleres, reuniones y entrevistas del proceso participativo. La secuencia de talleres participativos realizados para la construcción de la VP País 2050 actualizada al 2024, junto con el mapeo de los aportes existentes al nivel nacional y la consideración de las mejores prácticas internacionales, ha permitido obtener los insumos necesarios para la redacción del presente documento.

En la ilustración 4, se aprecia la metodología para la construcción de la **VP2050** con sus respectivos ejes temáticos.



En la siguiente ilustración se aprecia la metodología para la construcción de *Panamá Visión País 2050* con sus respectivos ejes temáticos.

#### ILUSTRACIÓN 4

#### Visión País 2050: Ejes Temáticos



### B. BASE TRANSVERSAL: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SOSTENIBILIDAD POLÍTICA

Según PNUD, la gobernabilidad es la capacidad de un régimen político para integrar a sus actores estratégicos y asegurar el ejercicio eficaz de la autoridad, una institucionalidad capaz de generar orden, asegurar estabilidad e impedir el caos social<sup>2</sup>. Esta gobernabilidad, sin embargo, no es un fin en sí misma: en su forma democrática, se relaciona con la calidad de vida de la población y con el desarrollo humano del país. Trasciende la acepción primitiva de “control de los conflictos sociales” y abarca la capacidad de un gobierno de concertar con diferentes actores sociales y económicos para desarrollar políticas públicas orientadas a satisfacer sus demandas.

En ese sentido, se debe entender que la gobernabilidad requiere de la legitimación de las actuaciones del Estado de parte de los gobernados. Los ciudadanos deben sentir que las políticas públicas y los planes de desarrollo son realizados con el objetivo de satisfacer sus necesidades. Los problemas de ingobernabilidad surgen cuando los ordenamientos jurídicos e institucionales se reducen a la finalidad preeminente de servir a los intereses dominantes. Estudios realizados por organismos de cooperación han documentado cómo una gobernabilidad precaria genera una limitante importante para el desarrollo sostenible a largo plazo, pues impacta, de manera directa, en la calidad de vida de la población.

<sup>2</sup> PNUD. *Alianzas fuertes, mayor impacto - Gobiernos, IFI y PNUD trabajando juntos para hacer realidad el desarrollo*. 2018.

Nuestro país no escapa de esas consideraciones. Pese a los avances, existe poca participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en especial de aquellas poblaciones menos representadas: las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los afrodescendientes, entre otros grupos poblacionales. Aspectos como la debilidad institucional en todos los niveles de la administración, la inseguridad ciudadana, la calidad de la educación, el acceso a la salud y la corrupción son temas de política pública que se han posicionado en la agenda nacional.

A continuación, describimos los ejes que inciden en la base transversal de gobernabilidad democrática y sostenibilidad política y en los objetivos estratégicos:

- B.1 Democracia para el desarrollo, transparencia y rendición de cuentas
- B.2 Institucionalidad – Gestión pública transparente y descentralizada: modernización de los órganos del Estado; reformas constitucionales y descentralización; y desconcentración de la administración pública
- B.3 Justicia y seguridad ciudadana
- B.4 Vigorosa participación ciudadana para la interacción con el Estado: reforma electoral y rol de los partidos políticos y otras formas de participación política; y articulación fortalecida de la sociedad civil, los gremios y la participación ciudadana
- B.5 Ética y Responsabilidad Social Empresarial (RSE)
- B.6 Seguridad Nacional y Desarrollo Sostenible

### **B.1. Democracia para el desarrollo: transparencia y rendición de cuentas**

La democracia se caracteriza por ser un sistema de instituciones que se orienta a la preservación del orden público teniendo como eje la convivencia respetuosa, que contiene reglas que se articulan bajo la premisa de que la gobernabilidad de la sociedad es factible, considerando las oportunidades y restricciones que se puedan enfrentar. El universo institucional se ha construido a través del concurso de voluntades diferenciadas que tienen la capacidad de establecer acuerdos para definir las reglas de juego que han de prevalecer en la propia sociedad civil (Uvalle, R., 2007). La fortaleza de dichas instituciones y de las reglas de juego, apoyan la democracia del país y el bienestar de la población<sup>3</sup>.

Para la democracia, son claves la transparencia y la rendición de cuentas, ya que, considerando que el pueblo es soberano, “los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable. La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que este sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, G., 2004).

Panamá tiene desafíos profundos en estos pilares de la democracia. La falta de transparencia y de control de la corrupción se reflejan en el Índice de Desarrollo Sostenible (SDG Index), que mide los niveles percibidos de corrupción de los países, en el que 0 indica altos niveles de corrupción y 100 bajos niveles de corrupción). Panamá se ubica en la posición 105 de 163 países con 64.0 puntos, en el año 2022. por debajo del promedio regional que alcanza los 69.5 puntos. Se pierden 17 posiciones con relación al informe anterior, cuando logró el puesto 88.

También se refleja en el índice de Percepción de la Corrupción al año 2023, en el que tiene una calificación de 36 puntos, que lo coloca en el puesto 101 del “ranking” mundial y en el puesto 8 a nivel

<sup>3</sup> CNC. Informe indicadores. 2023.

latinoamericano. Uruguay ostenta la mejor calificación de América Latina con una puntuación de 74, que le da el primer lugar en el “ranking” de América Latina y el puesto 14 en el “ranking” mundial.

En el índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico 2022 (infraestructura, niveles educativos e inclusión de su gente), Panamá ocupa la posición 82 entre 193 países, con 0.6956 puntos, con lo que mejoró en puntaje y ganó dos posiciones con relación al año 2020 (84). Esta es la mejor puntuación desde que se mide el índice, lo que implica avances del país en esta materia. En el subíndice de participación electrónica, el país obtuvo 0.5114 puntos, por lo que ocupó la posición 76, en el año 2022, es decir, 17 peldaños más que en el año 2020 (r93), (CNC – CAD 452).

Su mal desempeño en el eje de gobernabilidad democrática está afectando la competitividad general y la economía del país. Las reformas institucionales ante la crisis institucional existente son imprescindibles y no pueden esperar <sup>4</sup>.

En el año 2023, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP), en alianza con el PNUD y otros gremios empresariales, realizó el Foro “Institucionalidad: Transparente, Eficiente y Participativa”, en el que se destacó la importancia de la institucionalidad y la gobernabilidad como dos factores íntimamente ligados a la mejora del desempeño y la competitividad interna y externa para apalancar la proyección global con la atracción de inversiones para el crecimiento y generación de empleo estimulando el desarrollo.

Se sostiene que es trascendental que las instancias públicas funcionen y operen con calidad para cumplir con las necesidades de los ciudadanos, pero también para incentivar la inversión empresarial, tanto nacional como extranjera. Una institucionalidad robusta es esencial para el funcionamiento efectivo de una sociedad y el desarrollo sostenible de un país. Proporciona estabilidad, justicia, transparencia y participación ciudadana, lo que a su vez promueve la confianza de los ciudadanos y la inversión, contribuyendo al bienestar general y al progreso de la nación. Robustecer nuestra institucionalidad es fundamental para el adecuado funcionamiento de nuestro sistema político, económico y social.

En adición, se recalcó la necesidad de una visión de largo plazo, de reformas estructurales como la independencia del poder judicial, la transparencia y el fortalecimiento del sistema de justicia para lograr instituciones transparentes e independientes; así como avanzar hacia un Estado de Derecho pleno, en cuyo marco impere la ley aplicada a todos sin diferencias ni privilegios; con certeza del castigo para quienes infringen las leyes y abusan del sistema democrático.

De igual manera, se señaló la necesidad de modernización del Estado, a través de la inversión en tecnología y digitalización de procesos que se traduzcan en transparencia, dado que disminuye la burocracia y elimina la discrecionalidad, que suele ser la antesala a la corrupción, que tiene que ser castigada con todo el peso de la ley. Se reconocieron avances en la simplificación de trámites y automatización de procesos. Se remarcó la necesaria eficiencia del Estado con la profesionalización de la carrera del funcionariado público, basada en un sistema de méritos por competencia y probidad en el servicio, actuando con base en criterios técnicos y científicos y evitando la burocracia excesiva. Asimismo, la adopción de presupuestos por resultados y fórmulas que perfeccionen la rendición de cuentas de las autoridades y funcionarios públicos, elementos claves para que todas las demás áreas del desarrollo integral del país prosperen.

Para alcanzar el desarrollo, se debe construir un Estado más transparente, eficiente, incluyente, participativo y democrático, basado en instituciones inclusivas para mejorar la calidad de vida de las personas, ya que proporcionan los servicios necesarios para un desarrollo humano integral y, a su vez, propician seguridad jurídica y estado de derecho, un sistema de igualdad y transparencia, servicios

<sup>4</sup> World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report. 2018.*

públicos de calidad y fomento de la participación ciudadana, que repercute en el bienestar de la población y el buen desempeño de la nación<sup>5</sup>.

Se señaló la creación de un Plan Estratégico a nivel Estatal, Institucional y Territorial, liderado por el Instituto de Planificación para el Desarrollo, fiscalizador del cumplimiento del Plan Estratégico Nacional, y una Autoridad Nacional de Descentralización, enfocada en apoyar y fiscalizar que cada municipio administre y utilice los fondos de la descentralización, de manera transparente, en inversiones en la comunidad y no solo en gastos de operación.

Igualmente, se requiere un órgano legislativo enfocado en sus funciones legislativas de aprobación de leyes que atiendan las necesidades del país, de revisión y aprobación del presupuesto general del Estado, basado en rentabilidad social y no en rentabilidad política, y de velar porque la Contraloría supervise su ejecución.

También es necesario realizar cambios constitucionales puntuales, con el objetivo de salvaguardar la independencia de criterio de quienes ejercen los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procurador General de la Nación y corregir el procedimiento de investigación y juzgamiento entre diputados y magistrados, con el propósito de que sean investigados por el Ministerio Público, todo lo anterior con el objeto de lograr instituciones transparentes e independientes para robustecer la institucionalidad en el país.

## El problema

Según Peter Eigen<sup>6</sup>, “la corrupción es el talón de Aquiles de la democracia” porque representa el abuso del poder para beneficio propio y puede manifestarse a grande o pequeña escala, ser de carácter político o al nivel de empresa, dependiendo de la cantidad de fondos que se pierdan y el sector en el que se produzca. Se señala que uno de los antídotos contra este mal es la transparencia, definida como la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones y de actuar en forma visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas, lo cual implica, no solo reportar, sino también compartir, los criterios con los que se toman las decisiones.

Las tendencias actuales en la rendición de cuentas comprenden los principios de buena gobernanza, el concepto de ciudadanía participativa, la mejora en los procesos de evaluación de políticas públicas, la innovación en las administraciones públicas, la gestión orientada a resultados y la publicación de informes de sostenibilidad.

En adición, los niveles de confianza en las instituciones son bajos<sup>7</sup>. Con respecto a los partidos políticos, se reporta una reducción en el nivel de confianza de 25 %, en el año 2013, y 25.9%, en el año 2015, se pasó a 10 % en el año 2017 y a 11 %, en el año 2018, mejorando levemente en el año 2020, cuando alcanzó el 12.1 %. La confianza en la Asamblea Legislativa desmejora desde el año 2015 al año 2018. Lo mismo sucede con el Órgano Judicial, que también se deterioró, aunque la mayor baja se dio en el nivel de confianza en el Órgano Ejecutivo, de 37 %, en el año 2013, a 19 %, en el año 2017, con leves mejoras en el año 2018.

Aunque esta pérdida de confianza en las instituciones pudiera favorecer a los candidatos independientes, también pudiera traducirse, en el mediano plazo, en la instauración de un régimen antidemocrático y de corte populista, como ha pasado en otros países de la región.

5 OECD. *Multidimensional Review of Panama*. 2017.

6 Peter Eigen es fundador del Consejo Asesor de Transparencia Internacional.

7 Corporación INTAL - *Latinobarómetro*. Informe *Latinobarómetro*. 2017.

Uno de los principales determinantes de esta desconfianza es la percepción ciudadana de que muchas de las personas que ocupan cargos públicos son corruptas y que el sistema de justicia no es capaz de revertir la impunidad y obligar a la debida rendición de cuentas.

Panamá se ha comprometido con la Alianza de Gobierno Abierto — una iniciativa internacional y multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías — a fortalecer la gobernabilidad. Con ese propósito, a principios del año 2017 y bajo la coordinación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), se elaboró el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017 - 2019, a través de cuyo diagnóstico se identificaron las problemáticas sociales, políticas o económicas más importantes que el país intentaría abordar.

En cuanto a la corrupción, en el diagnóstico se señaló la persistencia de casos de soborno, enriquecimiento ilícito, peculado, lavado de dinero, blanqueo de capitales, conflictos de intereses, nepotismo, malversación de fondos, peculado de uso y omisión de declaración patrimonial de bienes, entre otros. Adicionalmente, en las últimas dos administraciones se modificó la ley de contrataciones públicas y se eliminaron muchos de los controles necesarios para contar con un sistema transparente, eficaz y eficiente de contrataciones públicas, lo cual redundó en irregularidades y sobrecostos. Con relación a la transparencia en la gestión parlamentaria, por su parte, se constató que pudieron haberse cometido actos de corrupción a través de las asignaciones de recursos públicos, mejor conocidas como “partidas circuitales”, a los diputados.

Panamá, como país miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, suscribió el 1 de septiembre de 2021, el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, que contiene distintas líneas temáticas en las que el país se compromete y la Comisión Nacional de Gobierno Abierto realiza la toma de decisiones y monitorea su cumplimiento. Entre los compromisos y acciones se encuentran los siguientes:

- Crear un Observatorio Ciudadano Anticorrupción para medir, analizar y darle seguimiento a los actos de corrupción e incidir en la elaboración, ejecución, seguimiento y reforma de las políticas públicas, programas, acciones, mecanismos y leyes dirigidos a la prevención y lucha contra la corrupción.
- Crear un mecanismo claro mediante el cual la sociedad civil observe y dé seguimiento a las contrataciones públicas, la actuación de los diputados de la Asamblea Nacional y los procesos judiciales sobre corrupción, lo cual aumentará la confianza ciudadana en los tres Órganos del Estado al mejorar el acceso a la información y la rendición de cuentas de los servidores públicos.
- Crear el Observatorio Ciudadano Electoral, una plataforma cívica para que la ciudadanía pueda conocer y medir las gestiones de los diputados y alcaldes para brindar acceso a información básica sobre la trayectoria y/o la integridad de quienes aspiran a cargos de elección popular.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública, mediante la elaboración de una normativa que establezca para las instituciones públicas contratantes la obligatoriedad de someter sus proyectos a los estándares de la

Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST, incluyendo el cumplimiento del Requisito de Divulgación Formal (FDR).

- Prevenir conflictos de interés en las contrataciones públicas del Estado, a través de la declaración de intereses de los servidores públicos involucrados en cualquier proceso de contratación pública y elaboración de los pliegos de cargos, y de una garantía oficial de que los servidores públicos involucrados en las contrataciones públicas pueden denunciar un posible conflicto de interés a la ANTAI anónimamente.

No obstante, se han producido avances.

A nivel del Órgano Ejecutivo, el MEF entre los años 2019 y 2022, implementó el proceso de reformas a la administración presupuestaria con un enfoque a resultados, para lo que realizó múltiples actividades de formación en gestión orientada a resultados, planificación estratégica, monitoreo y evaluación, presupuesto basado en resultados y marcos presupuestarios de mediano plazo. Se está reestructurando el Marco Presupuestario de Mediano Plazo para diseñar e implementar un Ecosistema Fiscal Inteligente, que pueda medir la calidad del gasto público, y la formulación de la metodología del Presupuesto basado en Resultados, con un ejercicio piloto que incluye 32 instituciones del sector público. Esa gestión ha permitido la publicación del primer Anexo con enfoque a Resultados de la Ley del Presupuesto General del Estado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2023).

El MEF lanzó, en el año 2022, el primer presupuesto para la ciudadanía, a disposición del público en su página web. Se realizó la publicación de la Revisión de Mitad de Año 2022 y se publicó el Reporte del Presupuesto Ciudadano 2023. Se ha lanzado el Mapa de Inversiones, que fomenta la transparencia e información a todo el público (2023). Ha iniciado también la elaboración de la Ley de Administración Presupuestaria y su reglamentación con apoyo del Fondo Monetario Internacional (2023).

Durante el año 2022, se aprobó, en tercer debate, el Proyecto de Ley 650, que modifica el Capítulo VII de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal y se establece el procedimiento para las contrataciones menores en los Municipios, Juntas Comunales y Concejos Provinciales Comarcales.

Mediante Decreto Ejecutivo 6 del 14 de enero de 2022, se creó el Instituto de Planificación para el Desarrollo, con el objetivo de fortalecer la función de la planificación del Gobierno Nacional y la visión de desarrollo en el largo plazo, que asegure las transformaciones que el país demanda para un desarrollo inclusivo y sostenible.

Con todo, no es exagerado afirmar que la situación no ha mejorado sustantivamente en la actualidad. Los objetivos planteados en el plan serían la base de la acción de los próximos gobiernos para reducir la corrupción, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como contribuir a recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones políticas.

## Objetivos estratégicos

- Perfeccionar los planes y la ejecución del gobierno hasta lograr las mejores prácticas internacionales para avanzar en el cumplimiento de los principios contenidos en la “Carta de Gobierno Abierto” y el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.
- Implementar programas continuos de docencia, a través de alianzas estratégicas con medios de comunicación masiva y plataformas digitales, para lograr cambios en la actuación de los ciudadanos, quienes siempre deben exigir la rendición de cuentas.

- Fortalecer el capital social en los territorios del país, a través de la creación de alianzas público-privadas que involucren a la sociedad civil organizada, para crear programas exitosos que lleven a consolidar los principios de gobierno abierto a nivel nacional.
- Propiciar la participación de los gremios empresariales y la sociedad civil organizada en los consejos de los ministerios e instancias públicas autónomas —a nivel del gobierno central—, y en las juntas técnicas provinciales y municipales -a nivel de gobiernos locales-; para contribuir con transparencia en el diseño y ejecución de acciones y proyectos que impulsen el desarrollo sectorial, local y nacional.

## **B.2. Institucionalidad – Gestión Pública Transparente y Descentralizada: Modernización de los órganos del Estado, reformas constitucionales, y descentralización y desconcentración de la administración pública**

Panamá enfrenta una crisis aguda de descontento popular, a pesar de ser uno de los países de América Latina con mayor crecimiento económico durante los últimos 20 años, con un PIB promedio el 6 % anual. Sin embargo, continúan los mismos problemas que hace 20 años, tal como lo demuestran los principales indicadores de competitividad.

Existe un grave problema de gestión de los recursos. El Estado panameño no tiene ni “visión ni dirección estratégica” y los gobiernos no aplican “una gestión efectiva” en los órganos de gobierno durante sus administraciones, lo que ha dado como resultado brechas sectoriales, territoriales, sociales y gran descontento popular.

La magnitud de los recursos del Estado debería permitir servicios básicos de educación y salud de primera calidad, con infraestructura de conectividad interna e internacional de primer mundo, pero no se invierte adecuadamente por existir un enfoque cortoplacista sin visión de largo plazo e incapacidad para gestionar mediante planes, programas y proyectos de Estado. Los recursos se colocan sin priorización estratégica en sectores y áreas geográficas con una lentísima ejecución.

En el Índice de Calidad Institucional (ICI) que publica la Red Liberal de América Latina (RELIAL)<sup>8</sup>, Panamá ocupó la posición 63 entre 183 economías en el año 2022, con lo que perdió cinco posiciones con relación al año anterior, en el que se encontraba en la posición 58. Este índice evalúa dos componentes: las instituciones de mercado y las instituciones políticas con indicadores, tales como leyes y reglamentaciones, voz y rendición de cuentas, libertad de prensa y otros. En ese mismo índice, Panamá ocupó en el año 2019, la posición 62 en el mundo y la cuarta en Latinoamérica, por detrás de Chile, Uruguay y Costa Rica.

Por otro lado, la evolución del índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2019 muestra el descenso de Panamá al puesto 66, tendencia decreciente que se viene dando desde el año 2013 – 2014, cuando alcanzó su mejor posición con el puesto 40. Los principales factores de deterioro de los niveles de competitividad son<sup>9</sup>:

- Instituciones: Puesto 80
- Adopción TIC: Puesto 86
- Habilidades: Puesto 88
- Mercado laboral: Puesto 92.

<sup>8</sup> APEDE. III Informe del Observatorio Visión País 2025. 2018.  
<sup>9</sup> Informe Centro Nacional de Competitividad. 2023.

## El problema

Como se ha afirmado, la pobre institucionalidad, la excesiva burocracia estatal y la corrupción perturban el clima de negocios y la inversión. Según la encuesta de opinión ejecutiva del Foro Económico Mundial, realizada en el año 2017, entre los factores más problemáticos para hacer negocios en Panamá están: de primero, la burocracia gubernamental; de segundo, la corrupción; y, más abajo, la inestabilidad gubernamental.

En general, la pérdida de confianza o, lo que algunos consideran es una crisis de los órganos del Estado, obedece a la falta de una separación adecuada de los tres poderes del Estado, la poca independencia de los órganos Legislativo y Judicial respecto del Ejecutivo y la confusión de sus correspondientes roles o funciones, que configura un problema de la arquitectura política del Estado. Esto no siempre fue así. La constitución del año 1904, en su artículo 52, era muy clara sobre la limitación de los poderes de los órganos del Estado y la separación de estos: “Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”<sup>10</sup>.

Algunos de los problemas de confusión de roles y funciones entre los órganos del Estado que se registran actualmente son los siguientes:

- Diputados realizando funciones administrativas, ya sea en el Órgano Ejecutivo o en los gobiernos locales (por ejemplo: la presencia de diputados en juntas directivas de entidades administrativas o de patronatos). Esto se puede estar dando por la interpretación limitada del artículo 156 de la Constitución, que establece que los diputados “no podrán aceptar ningún empleo público remunerado”.
- Abuso de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo al aprobar decretos o normas similares (acuerdos, etc.), con lo cual se abroga facultades legislativas.
- La facultad sancionatoria del Órgano Ejecutivo excede el marco de la sanción, afectando el derecho de propiedad de los regulados.
- El Órgano Ejecutivo lleva a cabo funciones jurisdiccionales (por ejemplo: juez ejecutor, instancias laborales, etc.), propias del Órgano Judicial.
- El artículo 150 de la Constitución indica que los diputados representan a “sus respectivos partidos políticos” y el artículo 151 establece la revocatoria de mandato de parte de los partidos.
- La posibilidad de que los diputados gestionen recursos presupuestarios para su circuito.
- La confusión entre Estado y Régimen de Gobierno es otro de los problemas de base. Los gobiernos cambian, el Estado permanece. La tendencia del gobierno de turno de apropiarse del Estado está en la base de la debilidad institucional de Estado panameño. Esta confusión se ve agravada por una limitada capacidad analítica centrada en el corto plazo y una tendencia a enfocarse en una visión legalista y formalista del Estado y la institucionalidad.

<sup>10</sup> Banco Mundial/OEA. Gobierno de Panamá, Cuentas Claras 2018 - Transparent Government: Leveraging Private Sector Partnerships. 2017.



La acción política se caracteriza por un enfoque legalista y formalista que se determina por:

- **Énfasis en la letra de la ley:** Hay una fuerte concentración en seguir al pie de la letra las leyes y normativas existentes, a veces sin considerar si esas leyes son efectivas o pertinentes a la realidad social y económica actual.
- **Procedimientos burocráticos rígidos:** Los sistemas administrativos tienden a ser rígidos, con un énfasis excesivo en los procedimientos y la documentación formal. Esto lleva a la ineficiencia y a una falta de flexibilidad para adaptarse a situaciones nuevas o cambiantes.
- **Desconexión de la realidad social:** Al centrarse en los aspectos legales y formales, a menudo se descuida el impacto real de las políticas y decisiones gubernamentales en la población. Esto lleva a decisiones que son legalmente correctas, pero socialmente inadecuadas o insensibles.
- **Falta de innovación y creatividad:** Una visión legalista y formalista que desalienta la innovación y la creatividad en la gestión del Estado, ya que se prioriza el mantenimiento del *statu quo* y el cumplimiento de las normas existentes sobre la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas.

Durante el proceso de actualización de las Visiones Regionales 2050, el principal problema estratégico detectado en cada uno de los territorios fue la deficiente capacidad de gestión de los organismos públicos centrales y locales para ejecutar los pocos proyectos aprobados en las provincias y comarcas, así como el reducido presupuesto destinado a la dotación de servicios básicos e infraestructura productiva y social de las provincias y comarcas, que desalienta la inversión privada.

Según los proponentes de la necesidad de una reforma constitucional para salvar la institucionalidad, esta debe sustentarse en los conceptos de gobierno de leyes (limitado, legítimo, regulado y moderado), equilibrio y separación de los poderes (por ejemplo: en el nombramiento adicional de los cargos obtenidos, la elaboración del presupuesto y la jurisdicción coactiva). Por otro lado, se requiere un abordaje con una lógica coherente, razonable y congruente en temas como la elección a una multiplicidad de cargos, el juzgamiento entre diputados y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la prohibición de expedir leyes declaradas inconstitucionales o ilegales.

La propuesta también debe ser integral, estableciendo detalladamente los derechos y garantías individuales, en lo que respecta a su carácter dogmático (por ejemplo: en el reconocimiento de ser una nación pluricultural y multiétnica, en la descripción de los fines del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad, etc.) y en garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En cuanto a la dimensión orgánica de la Constitución, que abarca la estructura del gobierno, se deben resolver temas como: especificar las entidades independientes de control, instrucción o fiscalización; incluir una clara cláusula de reforma respecto a su modificación o enmienda; y ser realista en cuanto a las aspiraciones del pueblo en lo que respecta a la validez de una constituyente “originaria”.

Las bases para un proceso de reforma constitucional incluyen:

- La voluntad de conjunción de los intereses nacionales, sociales, económicos y éticos, como fue el caso para las Constituciones de los años 1904 y 1946. Estos incluyen lograr el bien común (desarrollo económico, igualdad de oportunidades, inclusión social y disminución de la pobreza), buscar consensos nacionales y conciliación política, como el obtenido con el título sobre El Canal de Panamá, y actuar en defensa de la soberanía.
- El apego a los valores de la integridad, entendida como la conducta relacionada con la probidad en el actuar y la capacidad de discernir entre lo bueno y lo malo; la honradez, en cuanto al cumplimiento de las reglas escritas o verbales, de los compromisos pactados y el respeto al derecho ajeno; la honestidad, como la capacidad de enfrentar retos y comportamientos con objetividad, imparcialidad y rectitud; la ética, o sea, la obligación de actuar dentro del orden que imponen la equidad, el respeto, la bondad y la justicia; y el civismo, que implica el celo por las instituciones e intereses de la patria, así como el celo y generosidad hacia los demás ciudadanos.
- La claridad en el análisis hermenéutico y con lucidez en el debate, basado en la academia y el estudio del derecho comparado.
- La institucionalidad propuesta debe tener las siguientes características:
  - La legitimidad, lo que podría lograrse mediante la eliminación de la reelección y/o la revocatoria del mandato de carácter popular.
  - La representatividad política, que podría requerir eliminar el concepto de “circuitos electorales” y establecer diputados nacionales y provinciales.
  - La descentralización del poder político que permita la llegada de fondos a la comunidad.
  - La participación democrática, expresada como igualdad de oportunidades (partidos políticos e independientes), y en reemplazar la libre postulación por la candidatura independiente.
  - La consolidación de la independencia nacional, mediante el perfeccionamiento del Estado nacional y la provisión efectiva de servicios básicos para la ciudadanía, en materia de educación, salud, transporte y seguridad.}

## Objetivos estratégicos

- Reformar la Constitución volviendo a lo básico, que es la parte orgánica o la arquitectura del poder, para lograr una verdadera separación de poderes, un imperio de la ley, una República unitaria descentralizada, el perfeccionamiento de una democracia representativa y el fortalecimiento de las instituciones de control, siguiendo la propuesta de lineamientos para reformar la Constitución avalada por el CONEP en el Recuadro N.º 1.
- Fortalecer el capital social en los territorios y descentralizar las competencias, acercando la administración pública a los ciudadanos, mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y el funcionamiento de las juntas técnicas provinciales, con participación de la sociedad civil.

- Establecer una visión país unitaria de largo plazo que movilice a la ciudadanía en el cumplimiento de sus objetivos y se convierta en la guía de las sucesivas administraciones de gobierno, para garantizar la continuidad de las inversiones y acciones estructurales, que permitan superar las brechas que impiden la competitividad y el desarrollo.
- Empoderar al ciudadano a través de la creación de programas de docencia que lo lleven a ser más consciente de sus derechos y deberes de participación ciudadana y establecimiento de procedimientos digitalizados, simples, eficaces y transparentes, accesibles a todos, para que participe en la elaboración de presupuestos y el control de la ejecución y rendición de cuentas.
- Aumentar la eficiencia en la ejecución del presupuesto general del Estado, mediante el fortalecimiento de la planificación basada en una visión de largo plazo, tomando en cuenta el trabajo de la sociedad civil para la elaboración de la **VP2050** y las Visiones Regionales 2050, propuestas por la Red de Centros de Competitividad Regionales.
- Extender la digitalización e integración de los trámites públicos con un sistema de seguimiento exacto y tiempo del recorrido, para que el público corrobore dónde están sus procesos y recobren confianza en las instituciones públicas.
- Propiciar el compromiso y las alianzas entre los organismos públicos y las entidades de la sociedad civil organizada para comprometer a todos los actores locales clave de la sociedad en la construcción del desarrollo y la estabilidad de la gobernanza democrática local. El desarrollo y la gobernanza es responsabilidad de todos los ciudadanos, no solo del Estado.
- Aplicar la Ley de Carrera Administrativa por mérito, con indicadores de desempeño, para profesionalizar la gestión pública y capacitación de funcionarios ejecutores clave, con el propósito de lograr eficiencia.
- Impulsar la formación de liderazgo ciudadano para fortalecer la empatía, el diálogo y el entendimiento entre los sistemas de gobernanza tradicionales comarcales y la institucionalidad y gobernanza nacional.

## RECUADRO 1

### ***CONEP: Lineamientos para Reformar la Constitución***

#### **Propuesta Consensuada por el CONEP de Lineamientos para Reformar la Constitución**

##### ***Consideraciones Generales***

- » En el año 2019, el 88.2 % de la ciudadanía panameña estaba de acuerdo con realizar reformas parciales o profundas a la Constitución del país, según la encuesta sobre las reformas constitucionales del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS).
- » No se trata de buscar soluciones casuísticas a problemas actuales. Una constitución debe tener una filosofía que la guíe; unos parámetros que la hagan coherente y lógica para todos los tiempos.
- » Lo correcto es regresar a lo básico. Regresar a ello en la parte orgánica de la constitución, únicamente. Es en la parte orgánica (la arquitectura del poder), donde se encuentra nuestra disfunción. La parte dogmática (de derechos) no debe ser abierta a discusión, porque ello abre la puerta a la demagogia y a la desunión, así como sería generar mucha incertidumbre sobre el país.
- » Todas las constituciones latinoamericanas adolecen del mismo problema, que trata de solucionarse con entidades de control, que rápidamente son cooptadas por el Órgano Ejecutivo. Es el caso de la Ley 351 del 22 de diciembre de 2022, que modifica la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 32 de 1984, y la Jurisdicción de Cuentas, Ley 67 de 2008.
- » Los dos elementos fundamentales de una república son: una separación de poderes funcional y el imperio de la ley y no de las personas.
- » Hay que decidir si la república debe ser unitaria o no, y si debe ser descentralizada y a qué nivel de descentralización debe tener. Deben incluirse mecanismos de verdadera participación ciudadana vinculante, que respondan al modelo de democracia participativa, frente al uso discrecional de fondos de la descentralización y que está creando una asimetría clientelar que impacta negativamente a las comunidades locales y tiene posibles impactos en la equidad electoral. Los recursos deben ir a las instancias de ejecución locales y no a los diputados (Órgano Legislativo), que usurpan funciones ejecutivas locales.
- » Finalmente, debemos determinar cómo hacer para que la democracia representativa sea efectiva (cómo hacerlo para que quienes nos representan respondan realmente a quienes representan y sean responsables personales de sus actos), lo que hace imperativo plantearnos un modelo de democracia participativa.

**La separación de poderes** implica que no haya confusión de roles entre los integrantes de los Órganos del Estado. Esta confusión genera conflictos de interés, lo que la separación de poderes pretende evitar, aunque actualmente, debido a la Ley 351 de 2022, la Contraloría es un cuarto poder, que requiere declaración de inconstitucionalidad.

- a. El diputado está para legislar y fiscalizar la actuación del Órgano Ejecutivo, cosa que no puede hacer apropiadamente si tiene confusión de intereses y de roles. Los diputados no pueden tener el poder de usurpar los roles y funciones ejecutivas de alcaldes y representantes de corregimiento.

- b. Un diputado no puede entrar al ejecutivo (ni juntas directivas de entes ejecutivos), ni al judicial, ni al régimen municipal o provincial (si se opta por ello), sin perder su condición de diputado.
- c. La única función judicial que debe tener la Asamblea es el juicio político del presidente (no deben juzgar magistrados).
- d. De igual manera, no puede haber funcionarios electos en el régimen municipal que pasen al ejecutivo, a menos que pierdan su condición en el régimen municipal.
- e. Al Órgano Judicial no le puede corresponder la investigación de ningún delito o de ninguna controversia. Le corresponde decidir dicha controversia y determinar si hubo delito en un sistema acusatorio. Por tanto, se le deben eliminar las funciones de investigar diputados y limitarlo a enjuiciarlos (estableciendo una doble instancia). La investigación debe ser del ente del Estado organizado para ello: la Procuraduría General de la Nación.

Para que exista separación de poderes es indispensable la independencia funcional de los Órganos del Estado (para evitar que el Ejecutivo coopte los otros poderes y entes de control).

- a. El Órgano Legislativo está llamado a controlar los recursos del Estado.
- b. El Órgano Ejecutivo presenta un presupuesto de ingresos y su presupuesto de gastos, los que incluyen todas las instancias estatales, excepto: Órgano Judicial, Contraloría General, Procuradurías, Tribunal Electoral, Defensoría del Pueblo, Tribunal de Cuentas y Fiscalía de Cuentas.
- c. Cada uno de los exceptuados presentará, directamente, su presupuesto al Legislativo (Cámara Alta).
- d. El presupuesto de ingresos presentado por el Órgano Ejecutivo no puede ser variado por el Órgano Legislativo.
- e. Hay que modificar el mecanismo de aprobación de traslado de partidas fuera de la planeación presupuestaria, que se presta a la colusión política clientelar y crea focos de poder que socaban la institucionalidad y gobernabilidad.
- f. El presupuesto del Órgano Judicial y de las instituciones de control que presentan su propio presupuesto, está sujeto a los siguientes parámetros:
  - No debe ser menor al año anterior
  - No debe ser mayor al crecimiento del PIB del año anterior.
- g. La ejecución del presupuesto del Órgano Judicial sólo puede estar sujeta al control posterior de la Contraloría General de la República.

**El Imperio de la Ley** (gobierno de leyes y no de hombres) requiere independencia judicial efectiva. Para que exista independencia judicial, seis factores deben considerarse en la Constitución: cómo se nombran los magistrados (CSJ) y jueces; cuánto se les paga; por cuánto tiempo son nombrados los magistrados de la CSJ; quiénes pueden ser los magistrados; cómo se organiza internamente la CSJ (evitar rivalidades); y, quién juzga a los jueces.

- a. Cómo se nombran:
  - El Órgano Ejecutivo debe designar a la persona con suficiente tiempo para poder analizar las cualidades o defectos del designado (el no designar en ese tiempo, debe conllevar la designación de un magistrado por una instancia del Órgano Judicial, dentro de la carrera judicial).

- El Órgano Legislativo debe llevar a cabo el proceso de análisis de la designación con participación pública, también con tiempo suficiente para que se pueda analizar el/la candidato/a.
  - La aprobación de la Cámara Alta debe ser por una mayoría calificada de dos tercios
- b. Los magistrados deben recibir emolumentos sustanciales.
- c. Tiempo de designación de 22 años.
- d. Debe tener una edad de 47 años.
- e. Presidente de la CSJ escogido por el mayor tiempo en la institución o, entre estos, el de mayor edad; igual en las salas.
- f. El juzgamiento de los jueces y magistrados debe darse en una instancia especializada, no sometida a la CSJ, independiente y propia de la carrera judicial, como lo puede ser un tribunal de la judicatura. Estas personas que enjuician a los jueces no pueden provenir ni de la carrera judicial (ni entrar a la misma) ni ser jueces en funciones, ni ser abogados litigantes, para evitar los conflictos de interés. Deben tener solo esta función por un tiempo fijo y deben ser seleccionados por concurso.
- g. Para descongestionar la justicia, las siguientes medidas deben cambiarse en la Constitución: puede existir una jurisdicción contencioso administrativa y la constitucionalidad de las normas debe ser difusa

### ***República unitaria y descentralizada***

- » La diseminación del poder logra un mejor sistema de pesos y contra pesos, por tanto, se propone incluir un mayor grado de descentralización en la Constitución.
- » Las funciones del Órgano Ejecutivo que implican servicios a las comunidades o reglamentación de convivencia ciudadana deben ser trasladadas a las provincias y a los municipios.

### ***Democracia representativa***

- » Establecimiento de dos cámaras en la Asamblea Nacional. Una baja, que refleje una participación provincial y comarcal; y otra alta, que esté integrada por diputados nacionales.
- » Las funciones y la interacción de estas dos cámaras deben incluir el proceso de aprobación de los presupuestos, la fiscalización de su ejecución, la aprobación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como de otras instancias similares, las deudas del Estado, los tratados internacionales, entre otras.
- » La revocatoria de mandato de los diputados corresponde a los electores.
  - Para determinar los electores, se eliminan las elecciones circuitales y los cocientes. El sistema actual, de acuerdo con el PNUD, electoralmente, es el más desigual e injusto de las Américas.
- » Los diputados nacionales son votados por listas, en función del más votado en la lista.
- » Los diputados solo pueden ser reelectos en dos ocasiones.
- » Las elecciones serán divididas para que un grupo sea a medio término presidencial.

- » Se eliminan los fueros de instancia y los privilegios.
- » Se elimina la conexión geográfica de los candidatos a puestos de elección.
- » Se eliminan los suplentes a diputados y de todos los cargos de elección.
- » Prohibición expresa de participar para la elección de más de un cargo a la vez y prohibición de ser electo a otro cargo de elección sin perder el cargo de elección que se ostenta.

### ***Instituciones de control***

#### » **Procuradores:**

- Propuestos por el Órgano Ejecutivo.
- Aprobado por mayoría calificada de la Cámara Alta y ratificado por la Cámara Baja, con mayoría simple.
- Tener 50 años.
- Electos por nueve años.

#### » **Contralor:**

- Postulado por la Asamblea.
- Electo por la Cámara Alta, por mayoría calificada.
- Ratificado por la Cámara Baja.
- Electo por cinco años a medio período del presidencial.

#### » **Defensor del Pueblo:**

- Lo elige la Cámara Baja.
- Por siete años.
- Mayor de 35 años.

#### » **Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información Pública (para darle independencia)**

- Postulado por el Órgano Ejecutivo.
- Electo por la Cámara Alta, por mayoría calificada.
- Ratificado por la Cámara Baja.
- Electo por ocho años a medio período del presidencial.

#### » **Magistrados del Tribunal Electoral:**

- Se mantiene el sistema actual.

### B.3. Justicia

En el país, existe una percepción negativa de la administración de justicia, que se refleja en el bajo nivel de confianza en el Órgano Judicial, de parte de la ciudadanía, que ha pasado de 28 %, en el año 2015 a 23 % en el año 2020 (Latinobarómetro).

De acuerdo con el Índice del *World Justice Project*, en Panamá, el Estado de Derecho se debilitó por quinto año consecutivo, ocupando el puesto 74 de 140 países de todo el mundo, en el año 2023. De los diferentes factores que inciden en esta evaluación, son específicamente los que están vinculados, de forma directa, con la administración de justicia, los que más negativamente son valorados. Así, en justicia civil se ocupa el puesto 95; en ausencia de corrupción, el puesto 98; y en justicia penal, un inadmisiblemente puesto 106, del total de 140 países evaluados.

La cantidad de casos que ese órgano gestiona y la eficiencia con que se maneja es importante para la población, que ve mucha lentitud y dilación en la resolución de los casos. La medición del Índice Global de Competitividad, al año 2019, ubicaba el indicador de independencia judicial en la posición 129 entre 141 países, situación cónsona con el nivel de confianza en esta institución de parte de la ciudadanía.

En adición, las dependencias judiciales han disminuido, pero el promedio de juzgadores de los últimos cinco años se ubica en 11.8 por cada 100 mil habitantes. Por otro lado, se ha visto una disminución en los casos que quedan pendientes a final de cada año, lo que da luces sobre una mayor atención de casos al año.

#### El problema

La justicia panameña ha enfrentado problemas estructurales, principalmente vinculados a temas de mora judicial, hacinamiento en cárceles e independencia de funcionarios judiciales. Esto ha llevado a procesos atrasados, personas que esperan juicios por años y a fuertes cuestionamientos, de parte de la sociedad, en cuanto a la integridad del sistema de justicia panameño.

Parte de esos problemas empezaron a resolverse cuando entró en vigor, en todo el país, el Sistema Penal Acusatorio (SPA), que permite juicios rápidos en la esfera penal y la marcada reducción de casos nuevos que ingresaron al Órgano Judicial, ya que se permite llegar a arreglos extrajudiciales, a través de la introducción de métodos alternos de resolución de conflictos. La aprobación de la Ley de Carrera Judicial también inició un proceso de reestructuración del sistema de justicia que busca reducir la mora judicial y mejorar la independencia de los funcionarios.

A pesar de ello, persiste el bajo nivel de confianza de la ciudadanía en el Órgano Judicial, que se origina en los problemas relacionados con la arquitectura del propio sistema, entre ellos, el diseño constitucional y la aplicación tardía de la Carrera Judicial.

No obstante, ha habido algunos avances. El SPA, desde su implementación, en el año 2016, se ha ido expandiendo y avanzando en todo el territorio nacional. Se dio un incremento al presupuesto asignado al Órgano Judicial, que pasó de B/. 165.2 millones, en el año 2020, a B/. 190.6 millones, en el año 2022. Se ha creado el Expediente Judicial Electrónico (EJE), que digitaliza la gestión judicial, lo que produce que el servicio público que brinda el Órgano Judicial sea más ágil, eficaz y transparente, reforzando la confianza de la ciudadanía y las empresas en la seguridad jurídica para vivir e invertir en el país.



Con la implementación de EJE, la Dependencia Judicial se convierte en un despacho 24/7, lo que permite que los términos judiciales venzan a las 11:59:59 de la noche y no a las 5:00 de la tarde, hora del cierre físico del despacho, lo que redundará en un beneficio significativo para todas las partes involucradas en el proceso. Además, los abogados están facultados para activar alertas de nuevas gestiones que se reflejan en la aplicación “Enlace Judicial”, permitiendo un seguimiento oportuno de todas las acciones procesales del negocio.

El número de dependencias judiciales ha aumentado de 264 en toda la república, en el año 2015, a 285, en el año 2018, que disminuyó a 265 para el año 2022. Los juzgadores por cada 100 mil habitantes y los movimientos de casos disminuyeron en el año 2022, con 11.4 % (cuando en el año 2018 fue de 12.1 %), se mantiene cerca del promedio de los últimos cinco años (11.8). Los casos ingresados han pasado de 141,486, en el año 2015, a 134,401 en el año 2022. Aunque hay una contracción en los nuevos casos, es interesante contrastarlo con los casos que quedan pendientes a final de cada año, que han pasado de 115 mil (2015) a 63 mil (2022).

## Objetivos estratégicos

- Incluir, en la reforma del Órgano Judicial, el compromiso de modificar la Constitución Política de la República de Panamá, con las siguientes propuestas:
  - Como se ha estipulado en las recomendaciones del Pacto de Estado por la Justicia, una reforma constitucional que crearía un Consejo de la Judicatura para la evaluación y postulación de jueces para ser considerados por el Ejecutivo.
  - Como pasa ahora con los magistrados de la CSJ, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración deben ser seleccionados por un proceso especial, mediante una Comisión de Evaluación y Postulación de la Comisión de Estado por la Justicia.
  - Los magistrados de la CSJ deben tener un mínimo de 47 años, ser especialistas en la sala en la que aspira a ocupar un cargo y servir en el cargo por un periodo mínimo de 22 años.
- Asegurar la óptima operación del poder judicial, a través de la adecuada aplicación de la Carrera Judicial y la dotación de un presupuesto suficiente y tecnologías de apoyo, con el propósito de que pueda cumplir con eficiencia y eficacia sus responsabilidades de control y administración de la justicia.

### B.4. Vigorosa participación ciudadana para la interacción con el Estado: reforma electoral y rol de los partidos políticos y otras formas de participación política

El sistema presidencial electoral panameño, cada cinco años, pone en marcha dinámicas partidistas, en todo el territorio panameño, convocando la participación ciudadana para ejercer el voto, con el propósito de elegir a un(a) representante como presidente de la República, mediante mayoría simple de votos, no habiendo segunda vuelta o ballottage. Este tipo de sistema electoral presidencial tiene efectos reductores sobre el sistema de partidos, sobre todo, si las elecciones presidenciales y legislativas se realizan simultáneamente. Hasta el año 2004, los efectos mecánicos del sistema electoral panameño expresaban la contienda, principalmente, entre dos partidos: el Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático (PRD). A partir del año 2004, esa dinámica cambió, a raíz de la emergencia de un tercer partido competidor, el Partido Cambio Democrático (CD).

La transformación de un sistema en el que dos partidos medianos encabezaban un sistema bipolar de coaliciones bastante estables, por un sistema prácticamente sin coaliciones, en el que ahora hay tres partidos medianos importantes, ha tenido como ingrediente distintivo el uso de cantidades importantes de dinero que, presumiblemente, convirtieron las campañas electorales panameñas en las más costosas, per cápita, de la región en los años 2009 y 2014<sup>11</sup>.

En la actualidad, cinco partidos políticos tienen representación en la Asamblea Legislativa: PRD, 35 diputados; CD, 17 diputados; Partido Panameñista, ocho diputados; Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), cinco diputados; y Realizando Metas (RM), un diputado. También existen cuatro partidos sin representación legislativa: Partido Popular (PP), Movimiento Otro Camino, (MOCA), Partido Alianza (ALIANZA), Partido Alternativa Independiente Social (PAIS).

Por otra parte, existe un importante nivel de desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos, el cual pasó de 25.9 % de aceptación y confianza, en el año 2015, a 12.1 %, en el año 2020, decreciendo 14 puntos porcentuales. Esto refleja la decreciente credibilidad de los ciudadanos en los partidos políticos y, en alguna medida, en el sistema electoral. Para las próximas elecciones (2024) se registró un gran interés de independientes o candidatos de libre postulación, pero a junio de 2023, el 17 % de esos (unas 290 personas) no siguieron la recolección de firmas. A los obstáculos de las precandidaturas con las reglas del juego actuales, se le suma el financiamiento estatal a sus campañas, que es muy desigual en comparación con lo que reciben los colectivos políticos.

El Tribunal Electoral (TE) de Panamá se ha convertido en una de las instituciones que, relativamente, mayor confianza genera en la ciudadanía panameña debido a que las elecciones panameñas, desde la transición a la democracia, después del año 1989, han sido internacionalmente reconocidas como limpias y competitivas. La entidad ha logrado institucionalizar los procesos de reforma electoral en el seno de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), acometiendo la revisión y redacción de mejoras a la legislación electoral del país, después de cada proceso electoral desde el año 1993.

## El problema

En el año 2015, concluido el proceso electoral de 2014, se trazó una agenda inicial de reformas electorales para Panamá, en función de las inquietudes de la Misión de Observación Electoral (MOE), principalmente. Esto se denominó “asimetrías en la competencia electoral” panameña: primero, el uso de recursos públicos para beneficiar a candidatos oficialistas, especialmente, a través de la voluminosa difusión de obras de gobierno y, segundo, la precaria regulación del financiamiento de las campañas electorales. Las propuestas sustantivas de cambio aprobadas en la CNRE no prosperaron.

Como la Asamblea Nacional es de naturaleza altamente clientelar, con una cultura institucional de opacidad, tráfico de influencias, patronazgo y personalismo, ningún partido político se siente en una posición lo suficientemente dominante como para cambiar las reglas del juego. En tales condiciones, la única recomendación de reforma presentada por la CNRE, que fue atendida cabalmente por la Asamblea Nacional (AN) fue la relacionada con preservar la CNRE como espacio privilegiado y fuente de importantes mejoras a la legislación electoral.

La AN no aprobó la propuesta del CNRE de monitorear la contratación de anuncios políticos pagados ni la de limitar el financiamiento público al 0.5 %; en cambio, aprobó un máximo de cinco dólares por elector, según circunscripción, un monto diez veces superior al monto máximo propuesto por la CNRE, así como B/. 10 millones para cada campaña presidencial. Por otra parte, las normas aprobadas por la CNRE para evitar el uso de la publicidad estatal

<sup>11</sup> Brown, Harry. *Las reformas electorales de 2017 en Panamá. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). 2017*

y la inauguración de obras para favorecer a los candidatos oficialistas fueron matizadas en la AN para permitir que los funcionarios electos participen en actos inaugurales. En cuanto a la duración de la campaña electoral, que antes era indefinida, se aprobó reducirla a dos meses, un mes menos de lo propuesto por la CNRE.

En conclusión, la CNRE es un actor con alta valoración local e internacional, pero, al menos hasta esta reforma electoral, de una legitimidad legal y política débil. Parte de su debilidad es la ausencia de diagnósticos, la laxitud metodológica, incluyendo la ausencia de objetivos, la escasez de conocimiento técnico y político de las organizaciones de la sociedad civil y la pobre legitimidad de la representatividad de quienes asisten en representación de los partidos políticos y los activistas de la sociedad civil.

Respecto al sistema de representación política y los partidos políticos, los efectos mecánicos de las normas electorales – fórmula electoral, tamaño de las circunscripciones, listas electorales y umbral – sobre el sistema de partidos, desincentivan y, hasta impiden, la entrada de nuevos actores a la competencia electoral y, por lo tanto, se les excluye de las instituciones de representación política, que es donde, formalmente, se formulan las políticas públicas. Las muy laxas normas de financiamiento desnivelan, enormemente, el campo de competencia, a favor de los actores políticos que cuentan con más recursos económicos, llevando a que el sistema electoral panameño se caracterice por ser excluyente; plagado de clientelismo; con inequidad en la competencia; con una ciudadanía con débil pensamiento crítico y carente de formación política; sujeto a la penetración del crimen organizado y de empresas inescrupulosas dentro del modelo económico de financiamiento, con rampante impunidad; y por no tener una adecuada fiscalización.

A esa situación se une la marcada tendencia, en el último decenio, de la disminución de la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, atribuible a los siguientes factores:

- Las pugnas internas en los partidos que se han llevado a la luz pública.
- La escasez de líderes aglutinadores en la mayoría de los partidos.
- La toma de control, de parte de los diputados de los partidos políticos, debido al diseño de cómo se integra el Órgano Legislativo y al pequeño tamaño de los circuitos electorales, creándose con ello un incentivo perverso que promueve el clientelismo. Por razón de ese control, la erosión de la imagen de la AN afecta también a la de los partidos políticos.
- La carencia de programas e ideologías políticas partidarias con visión de largo plazo ya que en Panamá los candidatos no proponen políticas públicas con base en la ideología declarada de sus partidos, sino acciones cortoplacistas a cumplirse en su período de cinco años de gobierno <sup>12</sup>.
- Mediante el Acuerdo del Pleno N.º 7-1, publicado el 15 de febrero 2023, el Tribunal Electoral aprueba la versión final y ordena la publicación del texto único del Código Electoral, que regulará las próximas elecciones generales (2024) y contiene las reformas aprobadas mediante la Ley 247 del 22 de octubre de 2021. El presidente de la República sancionó la reforma al ‘Código Electoral’ un día después de que el Tribunal Electoral

<sup>12</sup> Existen casos de abierta contradicción, en los que se promueven ideas conservadoras en partidos socialdemócratas y viceversa. No hay plataformas o programas ideológicos, y cuando existen, estos tienden a la confusión de ideologías, con frecuencia con textos demagógicos en los que se intenta expresar posturas que no generen controversias.

reiteró su rechazo a la aprobación, en tercer debate, del proyecto que reforma el 'Código Electoral' (2023).

- Le compete a la sociedad civil exigir mayor paridad y representatividad en el sistema electoral, promover la rendición de cuentas, denunciar y repudiar el abuso del financiamiento privado del proceso electoral, con fines de ventaja, para ejercer influencias o para promover la ilegalidad.

## Objetivos estratégicos

- Revisar el modelo de gestión del Tribunal Electoral y el sistema penal electoral, modificando, entre otros, el proceso de designación y rendición de cuentas del fiscal electoral.
- Incrementar la representación de los sectores privados, cívicos y otros grupos sociales en la CNRE, a expensas de los diputados, quienes, por evidente conflicto de interés, no deberían participar en la misma.
- Continuar mejorando el actual sistema electoral para que se vuelva más incluyente, mediante:
  - El establecimiento de requisitos de formación política y conocimiento del funcionamiento del estado a todo aspirante a puesto de elección.
  - El fomento de la participación de las mujeres mediante acciones activas conducentes a la paridad.
  - La reducción de los obstáculos y desventajas que limitan la participación de candidatos independientes, con respecto a los partidos políticos.
- Reducir el rol del clientelismo político en el servicio público por medio de la profesionalización y el establecimiento de la carrera administrativa que contemple el reclutamiento basado en méritos de funcionarios públicos que tengan formación en gestión pública y su retención con base en la evaluación permanente de su desempeño, lealtad, comportamiento ético y con estabilidad en sus cargos por la demostrada competencia en el servicio.
- Fortalecer la institucionalidad de la sociedad civil organizada como actor clave en el establecimiento de alianzas público-privadas, especialmente para el desarrollo de las diferentes regiones, ante un escenario de aumento progresivo del proceso de descentralización.

## B.5. Ética y Responsabilidad Social Empresarial

El papel de la empresa privada y la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en Panamá es un tema crucial, especialmente en el contexto de los actuales desafíos económicos y políticos, entre los que destacan la inestabilidad política, las desigualdades económicas, la corrupción y las preocupaciones medioambientales.

Los temas en los que las políticas de RSE de las empresas panameñas más pueden incidir tienen una especial importancia desde el punto de vista de la actividad del sector público, destacando:

- **Conservación Ambiental:** Debido a la rica biodiversidad del país, las empresas están cada vez más involucradas en proyectos de conservación y sostenibilidad ambiental.
- **Educación y Desarrollo Social:** Las iniciativas de RSE en el país a menudo se centran en la educación y el desarrollo de habilidades, buscando mejorar las oportunidades de empleo y calidad de vida de las comunidades locales.
- **Infraestructura y Desarrollo Comunitario:** Las empresas panameñas también invierten en la infraestructura local y en programas de desarrollo comunitario, especialmente en áreas rurales y en comunidades indígenas.
- **Gobernanza Corporativa y Ética Empresarial:** En respuesta a los desafíos de transparencia y ética, muchas empresas panameñas están fortaleciendo sus políticas de gobernanza corporativa.
- **Alianzas para el desarrollo:** Incluyen participación de la sociedad civil, la academia, sector público y privado para fortalecer la gobernanza de instancias con propósitos relacionados a solucionar problemas socioeconómicos de la población.

Los desafíos que se plantean en el país abren, al mismo tiempo, grandes oportunidades para que las empresas panameñas desplieguen iniciativas de RSE:

- **Desigualdad Económica:** A pesar del crecimiento económico, Panamá enfrenta desafíos de desigualdad y pobreza, lo que requiere un enfoque más inclusivo por parte de las empresas privadas. Las empresas privadas tienen el potencial de reducir las brechas socioeconómicas, pero también pueden contribuir a ellas si no se regulan adecuadamente o si no se adhieren a prácticas éticas de negocio.
- **Inclusión de Poblaciones Vulnerables:** Existe la necesidad de enfocarse más en la inclusión de poblaciones vulnerables, como las comunidades indígenas, en los beneficios del desarrollo económico.
- **Integración en la Economía Global:** Debido a su posición estratégica, Panamá tiene la oportunidad de fortalecer su papel en la economía global, lo que requiere empresas privadas fuertes y responsables.

La empresa privada y la RSE son fundamentales para el desarrollo económico y social de nuestro país. El éxito en estos ámbitos depende de un equilibrio entre la rentabilidad y la responsabilidad social y ambiental, así como de la colaboración entre empresas, la academia, el gobierno y la sociedad civil. El enfoque debe estar en crear un impacto positivo sostenible, fomentando la transparencia, la inclusión y el desarrollo socioeconómico equitativo.

En el ámbito de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), la colaboración público-privada es fundamental para abordar diversos desafíos sociales, económicos y medioambientales. Estas colaboraciones permiten aprovechar las fortalezas y recursos de ambos sectores para lograr un impacto más significativo.

Destacamos que el Pacto Global de las Naciones Unidas<sup>13</sup> es una iniciativa con el propósito de promover la incorporación de valores y principios universalmente reconocidos a la visión estratégica y las prácticas corporativas de las empresas, y con ello promover una mayor RSE. Por su número de

<sup>13</sup> Ver <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

participantes, más de 12 mil en 160 países, el Pacto Global es la iniciativa de ciudadanía corporativa más grande del mundo.

Se ha establecido una hoja de ruta y un Plan Nacional de Acción en Responsabilidad Social Empresarial, por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio e Industrias y la Unión Europea. En un seminario con ese motivo, Giovanni Di Girolamo, encargado de Negocios de la Oficina de la Unión Europea en Panamá “apuntó que el país cuenta con las condiciones ideales para el desarrollo de un buen plan de RSE: una economía dinámica con rápido crecimiento en los últimos 15 años, que busca un modelo de desarrollo estable y sostenible, además de contar con una democracia respetuosa de los derechos humanos, abierta y tolerante. Igualmente, recalcó, tomando como ejemplo la ONG Sumarse, que muchas instituciones, tanto del sector privado como civil, han tomado conciencia de la importancia de la RSE para construir un modelo sostenible y equitativo con la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado”.

## El problema

Aunque la RSE es importante, enfrenta desafíos como el escepticismo sobre sus motivaciones y la efectividad. Algunos ven la RSE como una táctica de relaciones públicas más que como un compromiso genuino con el bien social, como una estrategia de negocios que contribuye a un desarrollo sostenible.

Los principios actuales de la RSE son la retención y la reubicación comunitaria, el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la responsabilidad social en el afán de satisfacer las necesidades de la comunidad conducentes al bien común. Las prácticas de RSE funcionan como inversiones que benefician a las corporaciones a largo plazo al adoptar un enfoque holístico que maximiza los rendimientos, tomando en cuenta el cálculo de las externalidades del mercado, al implementar sus prácticas comerciales.

En la implementación de la RSE se debe tener en cuenta que hay factores que dificultan su implementación:

- **Necesidad de un Enfoque Integral:** Para que la empresa privada y la RSE sean verdaderamente efectivas en apoyar la economía de mercado y la democracia, es necesario un enfoque que equilibre la rentabilidad con la responsabilidad social y ambiental.
- **Rol del Gobierno:** El gobierno tiene un papel crucial en la creación de un entorno que fomente tanto la inversión privada como la RSE responsable.
- **Participación de “Stakeholders”:** Es importante que haya una participación de todos los “stakeholders”, incluyendo empresas, gobiernos, ONG y comunidades locales, para garantizar que las iniciativas de RSE sean efectivas y sostenibles.

La RSE debe incluir también la promoción de la creatividad y el espíritu emprendedor de la comunidad y de la sociedad para seguir creando empresas, promocionando el modelo que está siendo cuestionado por prédicas engañosas que inciden en la ciudadanía, desprestigiando, no solo la labor de la empresa privada, sino el modelo de mercado y la democracia, lo que socava la estabilidad económica, social y la propia institucionalidad democrática.

Debemos mencionar, entre los avances realizados en los últimos años, el establecimiento de la hoja de ruta y un Plan Nacional de Acción en Responsabilidad Social Empresarial, que la membresía de

Sumarse se ha incrementado, al pasar de 74, en el año 2019, a 187 empresas, en el año 2022, lo que muestra interés en el sector privado, academia y otros, en relación con la ética y la RSE.

El Instituto de Gobierno Corporativo Panamá (IGCP) es el centro principal en Panamá para la capacitación, diseminación e investigación en relación con gobierno corporativo (GC) y el centro para compartir conocimientos. Fue creado en el año 2008 y, desde entonces, ha seguido en su rol de difundir e implantar buenas prácticas de gobierno corporativo, por lo que impacta positivamente en materia de sostenibilidad, responsabilidad y desempeño de las empresas presentes en el mercado local, contribuyendo al desarrollo de la región y del país.

De parte del sector privado, se han multiplicado los programas de apoyo a las comunidades, entre ellas: (a) Proyectos con los que se benefician personas de comunidades en situaciones de vulnerabilidad, apoyando proyectos que van desde acueductos, clínica de odontología y centros infantiles; (b) Proyecto para fomento del emprendimiento, en los que se ofrecen capacitaciones a emprendedores; (c) Programas que promueven el empoderamiento económico de la mujer y el emprendimiento femenino a través de foros, entre otros.

También debemos destacar la existencia de los Centros de Competitividad Regionales y, en especial, del CECOMRO que, en parte, funcionan como contraparte y aliados de instituciones públicas, organismos de cooperación internacionales, academias y otras instancias para diseño y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo socioeconómico, que incluyen grupos vulnerables como pueblos indígenas.

## Objetivos estratégicos

- Establecer, en las instituciones representativas del sector privado, normas y procesos de fiscalización para colaborar activamente en el cumplimiento de las leyes y la reducción de las prácticas corruptas en procedimientos políticos y administrativos.
- Eliminación de la financiación privada de la política partidista.
- Fortalecer la capacidad del sector privado organizado para sensibilizar a sus miembros y motivarlos a incorporar la sostenibilidad empresarial, social y ambiental de la sociedad en sus planes y proyectos de inversión.
- Adopción de pactos o acuerdos de integridad entre todas las empresas que integran un sector como lo que fue el Pacto Ético empresarial, lanzado en años anteriores por la APEDE.
- Desarrollar instrumentos de cooperación empresarial para impulsar los espacios de valor compartido y favorecer la inclusión de mujeres, jóvenes y colectivos con riesgo de exclusión.
- Fomentar la cultura emprendedora, la creatividad e innovación y la educación financiera desde la escuela con principios de responsabilidad individual y colectiva.
- Realizar campañas de difusión y sensibilización sobre la importancia y beneficios de la libre empresa responsable, que contribuye al crecimiento económico, la generación de

empleo y el desarrollo del país, por canales digitales, redes sociales, radio y televisión, contrarrestando mensajes de descrédito a la iniciativa privada.

- Poner en práctica el impulso de políticas públicas, que tengan como guía la **VP2050**, en instancias públicas en las que el sector privado tenga presencia, como juntas directivas o diversas representaciones, como el COPEME, el Consejo de Seguimiento y Cumplimiento de la Política de Estado Agropecuaria, etc.
  
- Impulsar el desarrollo de colaboraciones público-privadas en los ámbitos estatal, provincial y local para actuaciones en:
  - Proyectos de energías renovables
  - Gestión de residuos y reciclaje
  - Conservación de la biodiversidad
  - Programas de formación profesional
  - Programas de alfabetización digital
  - Becas y apoyo educativo
  - Programas de salud pública
  - Iniciativas de salud mental
  - Acceso a medicamentos y tecnología médica
  - Programas de desarrollo comunitario
  - Emprendimientos locales
  - Empleabilidad para grupos marginalizados
  - Construcción de infraestructuras sostenibles
  - Mejora del transporte público
  - Desarrollo de espacios públicos.

## B.6. Seguridad Nacional y Desarrollo Sostenible

### Preámbulo

Los objetivos nacionales<sup>14</sup> se identifican mediante un conocimiento equilibrado de diversos factores, como los geográficos, históricos, psicológicos, sociopolíticos, económicos, energéticos, tecnológicos, así como de organización y seguridad/defensa. El logro de los objetivos nacionales (ON) se alcanza mediante la definición de una estrategia en tres niveles, relacionados sistémicamente, a saber:

<sup>14</sup> Son propósitos o metas que define la nación para asegurar que los intereses transversales a todos los sectores nacionales se articulen entre sí y esto, a su vez, sea coherente con las condiciones internas y externas del país, que, por su naturaleza, varían en el tiempo, siendo necesaria su periódica revisión.



- a. Ámbito nacional (socioeconómico, político, seguridad, etc.)
- b. Región geopolítica (en que está inserto el país)
- c. Ámbito global (donde existen desafíos, riesgos y oportunidades, que pueden favorecer o no, la proyección de los ON)

Para que esta estrategia tenga éxito, es esencial llevar a cabo ciertas tareas claves. Esas tareas pueden realizarse, de manera más eficiente, en un entorno caracterizado por la paz, la estabilidad y una buena gobernabilidad. Ese ambiente propicio no solo facilita la implementación del rumbo estratégico, sino que también nos ayuda a comprender mejor hacia dónde nos dirigimos a largo plazo, incluso a través de varios ciclos políticos futuros.

La seguridad, vinculada al desarrollo sostenible, implica la convivencia pacífica en espacios públicos y comunitarios<sup>15</sup>, la protección de la seguridad interna y la defensa de la soberanía del Estado. Esto incluye, además, liderar, proponer e implementar políticas de seguridad pública, proteger derechos y garantías fundamentales y la participación coordinada de organismos estatales<sup>16</sup>. Asimismo, abarca la protección de puertos, aeropuertos, espacio aéreo, costas, ríos, mares y fronteras; salvaguardar intereses nacionales frente a intereses extraterritoriales divergentes, asegurar infraestructuras críticas ante riesgos humanos o naturales y garantizar la gobernabilidad democrática.

Todos estos aspectos, aunque interrelacionados, son gestionados por entidades e instancias con doctrinas, equipamiento y procesos misionales, que no siempre están diseñados para favorecer la interoperatividad y la interoperabilidad, de manera continua. Esta falta de integración y cooperación constante implica riesgos potenciales al desarrollo sostenible, un objetivo clave de la nación. Es esencial que la interoperatividad y la interoperabilidad se mantengan, no solo durante las situaciones de crisis, sino como una práctica estándar, para gestionar eficazmente los riesgos y responder de manera efectiva cuando ocurren eventos que constituyen escenarios de crisis.

### **La seguridad previene riesgos, la defensa neutraliza amenazas**

Para la atención de las necesidades de seguridad de un país, el Estado cuenta con:

- a. Instituciones e instrumentos de seguridad dirigidas a prevenir riesgos que puedan afectar el orden público, la paz interior, la gobernabilidad democrática y el clima de estabilidad necesario para el desarrollo económico.
- b. Instituciones e instrumentos de defensa dirigidos a neutralizar amenazas, con el fin de preservar la forma de vida de un Estado, dentro de su entorno geopolítico cercano y proteger sus intereses vitales.

La seguridad nacional abarca el campo de acción de ambas, con una visión y medios de análisis que le permiten conocer el recorrido desde el riesgo, que, al no ser prevenido, se transforma en peligro, y este, al no ser atendido, se transforma en amenaza, que, al no ser neutralizada, evoluciona hasta la materialización del daño. La observación de este recorrido o escalada (ver ilustración 5), imprescindible para actuar en el momento oportuno, es parte de la misión de la seguridad nacional.

### **Seguridad Nacional: Conceptualización**

Es el conjunto de medidas dirigidas a proteger el normal desarrollo de la vida de la nación contra riesgos, peligros, amenazas o daños originados en el exterior o interior del territorio.

<sup>15</sup> PNUD. (2014, 15 de abril). *Sinopsis de Seguridad Ciudadana. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana>.

<sup>16</sup> Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. (s. f.). *Misión y Funciones*. Recuperado de: <https://www.minseg.gob.pa/acerca-de/mision-y-funciones/>.

La seguridad nacional es de mayor amplitud que la defensa, ya que se ocupa de proteger los intereses nacionales dentro y fuera de las fronteras, empleando, para ello, todos los medios necesarios para anticipar riesgos, proyectar escenarios probables, asesorar la toma de decisiones estratégicas y preservar la gobernabilidad democrática y el estado de derecho. Se trata de un concepto, que, al emplearse con visión democrática, constituye un articulador de las capacidades de la nación para salvaguardar los intereses nacionales.

#### ILUSTRACIÓN 4

*Recorrido del riesgo en materia de seguridad nacional*



#### Ámbito y Alcance

En la ilustración 6 se presentan los elementos que conforman los objetivos prioritarios a prevenir y neutralizar<sup>17</sup>:

#### ILUSTRACIÓN 5

*Seguridad nacional: Objetivos prioritarios*



**AMENAZAS A LA SEGURIDAD Y DEFENSA**

1. Terrorismo
2. Crimen Organizado
3. Migración Ilegal
4. Seguridad Territorial
5. Tránsito ilegal de Armas de Destrucción Masiva (ADM)
6. Piratería Marítima
7. Contrabando
8. Ataques al sistema de Ciberseguridad / Ciberdefensa
9. Orden Público
10. Inestabilidad e inseguridad en la región

**RIESGOS AL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL**

1. Seguridad Económica
2. Seguridad Energética
3. Seguridad Alimentaria
4. Protección de la credibilidad de la Plataforma de servicios y conectividad multimodal.
5. Riesgos en regiones geopolíticas de importancia vital a Panamá

**CATÁSTROFES Y EMERGENCIAS**

1. Riesgos a Infraestructura Estratégica
2. Seguridad Ambiental / Daños a Recursos marinos
3. Seguridad frente a pandemias y epidemias
4. Protección ante emergencias y catástrofes

17 ESCOBAR J., Jorge Luis, 2024.

## Marco de actuación constitucional y legal

La seguridad es un bien público, por lo tanto, su actuación obedece a mandatos constitucionales y legales, así como a preceptos político estratégicos dirigidos a contribuir con el cumplimiento de los objetivos nacionales. La tabla 1 muestra el marco de actuación constitucional y legal referente a la seguridad pública y la defensa nacional. Su contenido puede ampliarse significativamente cuando lo vemos desde la óptica de la seguridad nacional:

TABLA 1

### Marco Normativo

Jerarquía de la Norma	Denominación	Mandato del Estado	Ámbito de Actuación
Constitucional	Titulo XII Fuerza Pública (Artículos 310-312)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Defender la independencia nacional y la integridad territorial ante amenaza de agresión externa.</li> <li>Conservar el orden público, la vida, honra, bienes y prevenir hechos delictivos. Subordinación al poder civil.</li> </ol>	Seguridad y Defensa
	Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y funcionamiento del Canal de Panamá.	<ol style="list-style-type: none"> <li>El Canal de Panamá permanecera abierto y neutral para el tránsito pacífico de todas las naciones en condiciones de igualdad, en tiempo de paz y de guerra.</li> </ol>	
Legal	Ley 18, 3-6-1997 (PNP) Ley 93, 7-11-2013 (SNA) Decreto Ley No. 8, 20-8-08 (SNF)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Proteger vida, honra, bienes y demás derechos y libertades;</li> <li>conservar el orden público, prevenir y reprimir las faltas;</li> <li>Investigar delitos en apoyo PGN</li> </ol>	Orden, Seguridad y Ley
Político – Estratégica	Resolución 34 Consejo Gabinete junio 21 de 2000	<ol style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el control y autoridad plena en la operación del canal.</li> <li>Favorecer el incremento sostenible de la economía</li> <li>Garantizar la compatibilidad, la consistencia y la coherencia de la política exterior y la seguridad integral</li> </ol>	Protección del Canal, Infraestructuras críticas, garantizar el comercio y transporte seguro. <sup>18</sup> JLEJ, 2024

Fuente: Escobar, José Luis. 2024.

## Relevancia de la doctrina en la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>19</sup>

Los cuerpos de seguridad y defensa se estructuran para llevar a cabo su misión dentro del marco de una doctrina específica. Esta determina los medios a emplear, la organización estratégica y operacional para su ejecución, así como el personal educado y adiestrado necesario. Idealmente, la estructura organizativa, los recursos humanos y materiales, tanto como los medios requeridos para cumplir su misión se diseñan y seleccionan de acuerdo con esta doctrina. Asimismo, su personal se elige, educa y capacita en función de esta.

<sup>18</sup> ESCOBAR J., Jorge Luis. 2018. (Tabla contenida en la ponencia “Seguridad y Defensa de Panamá: Amenazas al Canal de Panamá”, presentada como copresidente del curso de actualización para Ministros de Defensa y Seguridad Pública de América y el Caribe, en el marco del Ejercicio Multinacional Fuerzas Comando 2018, Ciudad de Panamá, con el auspicio del Comando Sur US ARMY).

<sup>19</sup> ESCOBAR J., Jorge Luis. Doctrina y Fuerzas Armadas. Revista Tareas N.º 163. 2019.

Toda doctrina nace de una teoría que contiene una idea sobre el nivel de seguridad a alcanzar, sobre el método y medios empleados para vencer y sobre el modo de prevenir riesgos y neutralizar amenazas de forma que perdure, de manera sostenible, la plataforma de paz y estabilidad que el país requiere para su desarrollo<sup>20</sup>.

La doctrina funciona como un “puente”, conectando la teoría, que analiza riesgos y amenazas a la seguridad y defensa, así como los objetivos nacionales, con la práctica. Esta última define cómo se emplean los medios y métodos tanto para neutralizar dichos riesgos y amenazas, como para alcanzar los objetivos planteados.

Un componente adicional para considerar es la “ideología dominante” en la sociedad de origen de los cuerpos de seguridad y defensa: determinados métodos o procedimientos de seguridad y defensa son posibles o no, en función de la escala de valores, prioridades y metas nacionales de cada sociedad<sup>21</sup>.

Estando organizadas, equipadas y entrenadas, con base en una “doctrina” institucional, que coexiste con la “ideología dominante” de la sociedad a la que pertenecen, los cuerpos de seguridad y defensa dividen su accionar entre “conflictos de elección” y “conflictos de necesidad”.

Los “conflictos de elección” son de carácter opcional, ya que sus consecuencias directas son limitadas para la seguridad pública y la defensa nacional, y no comprometen las metas definidas por los objetivos nacionales o al menos no de forma significativa e inmediata (intervención en crisis humanitarias, cooperación internacional, participación en iniciativas de carácter multilateral o en apoyo bilateral de un Estado anfitrión, asistencia en apoyo a tareas no directamente relacionadas con la misión del Cuerpo Armado, etc.).

En contraposición, los “conflictos de necesidad” son aquellos cuyo resultado desfavorable podría tener un impacto directo y consecuencias severas e inmediatas para la seguridad pública, la defensa nacional, el desarrollo interno, la proyección geoestratégica, el logro de los objetivos nacionales, e incluso la existencia y viabilidad futura del proyecto país, en torno al cual se articulan los objetivos nacionales (Interrupción del sistema multimodal de transporte, bloqueos de vías que aislen a sectores de la población del sistema de salud, cadena de suministros, etc.).

## **Importancia de la Seguridad para el Desarrollo Nacional**

La Seguridad Nacional es esencial para anticipar riesgos a los intereses nacionales. Facilita la coordinación entre la identificación de riesgos y la implementación de respuestas, asegurando que estas sean proporcionales a la naturaleza y dimensión de los riesgos identificados.

Lograr eso requiere un liderazgo innovador y bien informado, con un profundo conocimiento de la doctrina y los procesos misionales. Es fundamental contar con una firme voluntad política y un compromiso activo de los distintos sectores de la sociedad, quienes son los principales beneficiarios de estos importantes cambios en la seguridad nacional.

Ese enfoque implica mantener y fortalecer el perfil profesional y técnico de los recursos humanos asignados, además de sostener la visión institucional del servicio de seguridad nacional. La participación y el apoyo integral de la sociedad son cruciales para asegurar la efectividad y sostenibilidad de las reformas.

<sup>20</sup> ROSEN, Stephen P. “Winning the Next War: Innovation and the modern military”. 1994.

<sup>21</sup> ALTHUSSER, Louis. “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”. 1969. (Freud y Lacan. Universidad Complutense de Madrid en [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/e\\_books/althusser/](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/e_books/althusser/), 23 de julio de 2017).

Las capacidades de análisis estratégico desarrolladas por la seguridad nacional facilitan la comprensión de procesos políticos, económicos y sociales complejos, y contribuye a asesorar a las autoridades nacionales en la proyección de escenarios probables, ligados a los intereses de Panamá dentro y fuera del país

## El problema

La ausencia de una doctrina de seguridad nacional panameña imposibilita la elaboración de una estrategia de seguridad coherente a los objetivos nacionales.

Esta realidad genera:

- Vacíos estructurales en el diseño de la estrategia de seguridad nacional, la cual cambia de enfoque, procesos y planes con cada transición de gobierno.
- Distorsión en la comprensión de la misión y visión, duplicidades y colisión de competencias en los cuerpos de seguridad y defensa.
- Fallas en los procesos de definición de perfiles por cargo, evaluación de desempeño y asignación de mandos.
- Planes elaborados sobre la base de slogans sin sostenibilidad operativa y coherencia estratégica.
- Fallas en la organización, equipamiento, formación y despliegue de recursos humanos y materiales destinados a la seguridad pública y defensa nacional.
- Fallas en la interoperatividad e interoperabilidad de las instituciones con funciones de seguridad y defensa, lo que retrasa la comprensión y atención oportuna de los problemas de seguridad con la consiguiente afectación a la estabilidad y seguridad pública y privada.
- Vacíos en la definición y atención oportuna de los eventos de seguridad, que ponen en riesgo la seguridad económica y el acceso de la población al sistema de salud y la cadena de suministros, como lo es la pérdida de control sobre la libertad de movilidad en las vías del país.

## Propuesta Estratégica

- Reconocer que la seguridad nacional representa un bien público fundamental. Su efectividad y resiliencia dependen no solo de las políticas y estrategias implementadas por las autoridades, sino también del respaldo y colaboración de la ciudadanía. Este bien público, al ser un pilar para el bienestar y la estabilidad de la sociedad, requiere una gestión inclusiva y transparente, asegurando que todas las partes interesadas estén involucradas y comprometidas con su fortalecimiento y preservación.
- Definir una doctrina de seguridad nacional para el país, en sus componentes esenciales, a partir de la cual se puede delinear dónde estamos y hacia dónde queremos ir, como nación y como Estado.

- Formular una estrategia de seguridad nacional, coherente con los objetivos nacionales mediante un acuerdo nacional con el acompañamiento de la sociedad, que contemple el manejo imparcial y profesional de los recursos humanos y materiales, asignados a la seguridad y defensa nacionales.

## C. PILAR 1: INCLUSIÓN

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha definido la inclusión como “la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura, y la disponibilidad de recursos materiales como ingresos y vivienda”. Contribuye a la erradicación de la pobreza, a la reducción de las desigualdades y a la superación de la cultura del privilegio que ha imperado en la región, que naturaliza las jerarquías sociales y se difunde a través de estructuras e instituciones sociales<sup>22</sup>.

En consonancia con la aspiración de hacer realidad la inclusión contemplada en los 17 ODS, aprobados en las Naciones Unidas y adoptados mediante el Decreto Ejecutivo N.º 393 de septiembre de 2015, en enero del año 2016, se convocó a todas las fuerzas sociales y políticas del país para que se iniciara un diálogo, a través del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), para elaborar y adoptar el PEN 2030, que revisó cada uno de los 17 ODS y su relación con los objetivos estratégicos de la Concertación Nacional, (2007); los objetivos del Marco Estratégico “Panamá 2027”, (2015); los 709 acuerdos originalmente alcanzados en el 2007; y las 99 iniciativas asociadas a los acuerdos priorizados, contenidas en el Marco Estratégico Panamá 2027.

Las metas propuestas en el PEN 2030 son ambiciosas e incluyen alcanzar 100 % de cobertura de la enseñanza preescolar; duplicar la tasa de participación de jóvenes y adultos en la enseñanza académica y no académica; y lograr que el 70 % de las estudiantes panameñas superen las pruebas TERCE y PISA. Además, contemplan eliminar completamente la pobreza; duplicar la proporción de ingresos del 40 % más pobre; y reducir a la mitad la proporción de la población que vive por debajo del 50 % de la mediana del ingreso. También establece las metas de lograr una cobertura del 100 % de la población vulnerable por sistemas de protección social y con acceso a servicios básicos; eliminar la desnutrición y la inseguridad alimentaria; reducir a la mitad de la mortalidad materna y de la mortalidad de niños menores de cinco años; y atender el 100 % de los partos con personal sanitario especializado.

Para la implementación del PEN 2030, se requiere construir acuerdos entre todos los actores sociales, con el propósito de poner en marcha un plan de acción multisectorial que contempla la participación y el financiamiento de los sectores público y privado. Solo la participación público-privada nos llevará, en el largo plazo, a la construcción de un modelo de crecimiento sostenible e incluyente, en el que todos los sectores del país disfruten equitativamente de los frutos del desarrollo, con base en la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Sin embargo, los avances en los aspectos sociales de Panamá no son halagadores.

El Índice de Progreso Social (IPS) es la evaluación de bienestar colectivo en 169 países que mide rigurosamente el desempeño de esas regiones, en varios aspectos sociales y ambientales, relevantes para medir, de manera más integral, el desarrollo económico y no solo por el crecimiento del PIB, como tradicionalmente se ha hecho. Esta evaluación es realizada por la organización sin fines de lucro Social Progress Imperative, socio regional de INCAE Business School. Para el año 2022, ese índice dejó la clara conclusión de que Panamá es la economía latinoamericana con más alto nivel de ingreso per cápita, pero, en términos de progreso social, viene perdiendo posiciones desde el año 2011. Para el año 2022, Panamá está en la posición 56 (con 74.02 puntos), como se aprecia en la tabla 2, que

<sup>22</sup> CEPAL. *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: Bases y propuesta inicial*. 2018.

representa un retroceso de siete posiciones desde el año 2014. Los diferentes pilares o dimensiones analizadas (necesidades básicas, fundamentos de bienestar y las oportunidades) tienen posiciones por encima de 50 (distantes a la posición 1)<sup>23</sup>.

TABLA 2

*Panamá: Índice de Progreso Social (2014 – 2022)*

Panamá - Índice de Progreso Social - SPI					
Fecha	SPI	SPI	Necesidades Humanas Básicas	Fundamentos del Bienestar	Oportunidades
2022	74,02	56°	66°	56°	51°
2021	73,81	54°	67°	56°	51°
2020	74,07	52°	71°	48°	53°
2019	73,79	51°	71°	48°	54°
2018	73,12	51°	68°	54°	50°
2017	72,75	51°	74°	54°	50°
2016	72,33	51°	78°	47°	52°
2015	72,27	50°	77°	44°	51°
2014	71,89	48°	70°	43°	53°

<https://datosmacro.expansion.com/demografia/spi/panamá>.

El Índice de Desarrollo Humano, elaborado por las Naciones Unidas, mide el progreso de un país a partir del nivel de vida de sus habitantes en tres dimensiones básicas de desarrollo humano: (1) vida larga y saludable, (2) capacidad de adquirir conocimientos, y (3) capacidad de lograr un nivel de vida digno. En su medición, Panamá obtuvo 0.805 puntos, en el período 2021 - 2022, por lo que ocupó el puesto 61 entre 191 países, con lo que mejoró en comparación con el índice para el año 2020, en el que obtuvo 0.801 y ocupó el puesto 67. Sin embargo, al descontar la desigualdad, el valor del índice cae a 0.640, lo que implica una pérdida del 20.5<sup>24</sup>.

Otro indicador es el Índice de GINI, que monitorea el Banco Mundial, con base en los datos primarios obtenidos de las encuestas de hogares de los organismos de estadística de los gobiernos y los departamentos del Banco Mundial. Mide la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía que se aleja de una distribución perfectamente equitativa igual a 0. En el año 2021, último de la medición del Banco Mundial, Panamá alcanzó 51.3, con una reducción de 2.3 puntos respecto al año 2020 (53.6), pero superior al año 2019, cuando era de 49.8 según estimaciones del BID. Algunos factores que determinan la desigualdad de Panamá son los siguientes: (i) es uno de los países de América Latina con mayores desequilibrios territoriales; (ii) la distribución del ingreso entre factores de producción y el fuerte cambio producido en los años de dinamismo económico; (ii) el bajo gasto social y calidad del sistema educativo que limitan el progreso de la población más pobre y (iv) la movilidad social<sup>25</sup>.

Los principales componentes que inciden en el pilar de Inclusión, que tomamos en cuenta para detallar los objetivos estratégicos que propone la **VP2050** son:

<sup>23</sup> La Prensa. 27 de septiembre de 2022.

<sup>24</sup> Informe de Desarrollo Humano 2021 – 2022. PNUD.

<sup>25</sup> CNC. Competitividad al Día #452. 27 de enero de 2023.

C.1. Sistema educativo equitativo, pertinente, de calidad y sostenible

- Calidad de la educación
- Equidad en la educación
- Formación de educadores
- Gestión e inversión en el sistema educativo
- Formación y capacitación de recursos humanos

C.2. Sistema de salud equitativo, eficiente, de calidad y sostenible

C.3. Atención a grupos prioritarios

**C.1. Sistema educativo inclusivo, equitativo, pertinente, sostenible y de calidad**

La educación es el principal mecanismo que permite avanzar en múltiples dimensiones de la inclusión social: equiparación de oportunidades, habilidades para la movilidad social futura, formación de ciudadanos activos y respetuosos de los derechos, familiaridad con códigos culturales diversos y acceso al mercado laboral con mayores opciones.

**CEPAL: “Acerca de educación”**

El rol de la educación en la inclusión social se identifica, se gestiona y se garantiza con el monitoreo de brechas, avances y desafíos, en las diversas trayectorias escolares, que permitan una cobertura y escolaridad completa, obligatoria y gratuita con tasa de retorno a la inversión y gestión pública.

Las brechas de desigualdades educativas son directamente proporcionales a las brechas de desigualdades sociales, por lo que la gestión educativa de calidad es una exigencia fundamental para un sistema educativo equitativo, pertinente y sostenible.

Entre los años 2016 y 2023, se han promovido dos esfuerzos de participación ciudadana que han dado grandes aportes para transformar la educación panameña, de manera que tenga un impacto significativo en el desarrollo humano, social y económico, tanto a nivel nacional como en cada territorio.

- En el año 2016, con el apoyo y la facilitación del PNUD, el gobierno instaló la Mesa de “Diálogo: Compromiso Nacional por la Educación”, abocándose a la elaboración de 37 políticas educativas y 241 líneas de acción, con base en cinco ejes temáticos<sup>26</sup>, a saber:
  - Calidad de la educación
  - Equidad educativa
  - Formación de educadores
  - Gestión de la educación
  - Inversión para la educación.

Como resultado, se consensó una meta mayor: “Que Panamá cuente con un sistema educativo que garantice y promueva el ejercicio efectivo de acceder a una educación de calidad como derecho humano fundamental. Una educación en la que toda la población tenga opción a ejercer el derecho al acceso gratuito, en igualdad de oportunidades,

<sup>26</sup> MEDUCA/PNUD. *Compromiso Nacional por la Educación*. 2017.



atendiendo al interés nacional, los ODS en educación y los avances del mundo que garantice un sistema educativo de calidad, incluyente y equitativo que forme un ciudadano integral”.

Para dar cumplimiento a esa meta mayor, las 37 políticas educativas se priorizan en cinco metas:

1. Sistema de evaluación pública
2. Gestión pública de descentralización
3. Sistemas de formación continua
4. Programa de salud pública e higiene de salud mental y ocupacional
5. Trayectorias escolares completas en niveles preuniversitarios.

Esa iniciativa facilita la planificación de las acciones estratégicas, el seguimiento de indicadores de progreso e identificación de logros y desafíos, que permitan garantizar un sistema educativo que responda a las metas, políticas y líneas de acción del “Compromiso Nacional por la Educación”.

Para la revisión de los avances se instituyó un Sistema de Monitoreo y Evaluación. Se produjo la creación del Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional para la Educación (COPEME), con la finalidad de efectuar el seguimiento de la implementación de las políticas y sus respectivas líneas de acción, sancionado mediante la Ley N.º 50 de 1 de noviembre de 2018. A través de esa instancia se confirma el rol del Estado en la formación de recursos humanos, acordes con los requerimientos del desarrollo, con espacios para que las diferentes modalidades de alianzas contribuyan a mejorar la calidad, eficiencia, cobertura y satisfacción de la población en asuntos educativos. Por lo anterior, es importante evaluar el funcionamiento del COPEME y llevar a cabo los ajustes necesarios para el pleno cumplimiento del propósito para el que fue creado.

- Los ciudadanos panameños han participado directamente en el “Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas”, mediante el que indicaron problemas y necesidades que generan brechas, y haciendo propuestas para cerrarlas. Los resultados de ese proceso de participación ciudadana fueron acuerdos regionales y nacionales en temas fundamentales, dentro de los que destaca la educación.

Para cerrar las brechas educativas se propone asegurar educación de calidad a los grupos y territorios más marginados y, por la otra, asegurar mayores estándares y formalidad a la carrera docente. En el mismo sentido, se propone el diseño de una política pública de apoyo estudiantil que equipare oportunidades de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo, con el fin de asegurar el acceso efectivo a una educación equitativa y de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes de Panamá.

Un elemento que destacamos es que, en el XII Censo de Población<sup>27</sup>, se señala que el número de personas sin nivel educativo disminuyó en Panamá y aumentando el número de estudiantes en los niveles de educación primaria, secundaria y superior. Asimismo, disminuyó la tasa de analfabetismo de 5.5 %, en el año 2010, a 3.7 %, en el año 2023. No obstante, el aumento de la cantidad de estudiantes y la disminución del analfabetismo no indica que la educación que reciban sea de calidad.

<sup>27</sup> INEC - Contraloría General de la República. Enero – marzo de 2023.

El reciente Foro de Educación Agenda País de la CCIAP (agosto, 2023) determinó como pilares claves que el país necesita para mejorar la educación (ODS 4), los siguientes: (i) la superación de la inequidad estructural y la brecha digital, (ii) promover una educación de calidad con participación plena de las comunidades educativas, (iii) proteger y aumentar el financiamiento público educativo.

Por otra parte, se constata la escasa inversión en educación orientada a habilidades productivas y en I+D+i y transferencia tecnológica, lo que aleja a nuestros estudiantes del mercado laboral, al tiempo que limita las capacidades competitivas de nuestras empresas.

La capacitación en habilidades, que depende de la calidad de la educación y redundante en las capacidades de la fuerza laboral, es fundamental para el desarrollo económico y social de los países, en virtud de que las poblaciones altamente educadas son más productivas, ya que poseen una mayor capacidad colectiva para realizar tareas, transferir conocimientos rápidamente y crear nuevos conocimientos.

En ese sentido, la situación general plantea grandes desafíos que requieren grandes soluciones:

- Ausencia de un modelo pedagógico articulado con un Modelo de Desarrollo Económico e Industrial definido,
- Capacitación docente conforme al modelo pedagógico,
- Formación y capacitación de directores conforme al modelo pedagógico definido,
- Gestión efectiva del Fondo FECE y Fondo Agropecuario, conforme al modelo pedagógico definido,
- Garantizar que el Fondo de Bienestar Estudiantil llegue a los estudiantes más necesitados.

## **Calidad de la educación**

### **El problema**

Panamá desaprovecha sus recursos naturales, ubicación geográfica y el talento de su gente por la falta de formación de los recursos humanos para promover y sostener su desarrollo, según se sostiene en el estudio realizado por el BID: “Diagnóstico de la Educación Superior en Panamá, retos y oportunidades” 2021.

Los avances del conocimiento, la innovación tecnológica, la globalización y la volatilidad de la economía internacional obligan a contar con sistemas de educación ágiles y capaces de proporcionar una formación adaptable al cambio. Sin embargo, las estructuras que definen el sistema de educación panameño actual ya no responden a las necesidades del entorno. El progreso del país está limitado por tradición, estructuras legales, burocracia, falta de presupuesto, falta de innovación y falta de integración.

Esa brecha entre las necesidades del sector productivo y los productos del sector educativo hace que el país carezca de obreros, trabajadores, profesionales e investigadores preparados para llenar las brechas en distintas dimensiones del desarrollo. Faltan estrategias para formar un mejor cuadro de recursos humanos para el futuro, en todos los sectores, y para el bien del país.

Hay muchos nuevos modelos y canales para mejorar la educación, nuevos instrumentos de evaluación y nuevos currículos orientados hacia el desarrollo de las habilidades y competencias buscadas en el mercado laboral. Panamá puede aprovechar la experiencia de otros para establecer referencias (“benchmarks”) y avanzar en una reforma de su sistema de educación.

La educación técnica y la profesional necesitan cambiar su orientación. El desarrollo de competencias que se puedan aplicar a distintas realidades es cada vez más importante que dominar una cantidad definida de conocimientos. La formación de recursos humanos tiene que enfatizar el desarrollo de la capacidad de “aprender a aprender.”

El sistema de educación de Panamá obliga a tener demasiada especialización desde temprano en la vida, algo que limita la adaptabilidad de la fuerza laboral. La especialización puede estar postergada hasta mucho más tarde en la trayectoria educativa. Es necesario reemplazar mucho contenido con cursos orientados hacia el desarrollo de competencias básicas y transversales desde los inicios hasta el posgrado, que permitan a los egresados las facilidades necesarias para reorientarse a cambios en el entorno. También será necesario ajustar el equilibrio entre la formación teórica y la formación aplicada, con una disminución de la cantidad del contenido teórico en la mayoría de las carreras, como forma de abrir espacios para otra clase de formación. Panamá, tiene la tendencia de insistir en mejorar lo que está probado que no funciona.

De tal forma, es necesaria la reforma curricular y cerrar la brecha digital en el proceso educativo, relevando la evaluación formativa de competencias, que permita el desarrollo continuo de las personas estudiantes, con la activa participación de docentes, personal educativo y familias.

Es fundamental fortalecer las competencias del estudiantado, desde la niñez, hasta las personas adultas, para aumentar sus oportunidades de encontrar un empleo decente y lograr una vida digna, con el propósito de mejorar la convivencia y la cohesión social, que constituyen la base para lograr el desarrollo del país, de forma que no se deje a nadie “atrás”. Para ello, se requiere proteger y aumentar el financiamiento educativo, con base en resultados definidos y alineados a metas educativas y a la visión de desarrollo del país y del perfil de la persona ciudadana.

La evaluación del Cuarto Estudio Regional Comparativo y Explicativo ERCE 2019, que comprende datos sobre la educación en 15 países de la región latinoamericana, incluyó las áreas de lectura, escritura y matemática para 3° y 6° grados de la primaria y ciencias, únicamente en 6°. En todas las materias y grados evaluados, Panamá se encuentra por debajo de la media regional (ver tabla 3). Los resultados obtenidos para Panamá, comparativamente, entre los años 2013 y 2019, son preocupantes en torno a los niveles de aprendizaje alcanzados por los estudiantes. Esta situación refleja un importante rezago en el desempeño de los estudiantes panameños en las áreas de lenguaje y matemática, que debe superarse para garantizar un mejor desempeño en las evaluaciones internacionales sobre la adquisición de las competencias requeridas para su grado de escolaridad.

**TABLA 3**

***Panamá: Resultados ERCE (2019)***

Nivel	Resultados 2019	Comparación con promedio de la región	Diferencia con TERCE 2013
Lectura 3°	659	-38	-11
Matemáticas 3°	654	-44	-10
Lectura 6°	652	-44	-19
Matemáticas 6°	645	-52	+1
Ciencias Naturales 6°	672	-30	-3

Fuente: CNC, con datos de la UNESCO.

En cuanto al informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (*Programme for International Student Assessment*, por sus siglas en inglés), llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a nivel mundial, que mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura, la última evaluación (2022) dio como resultado que en lectura, el 36 % de los estudiantes panameños alcanzó los niveles mínimos de competencia, en comparación con el 69 % del promedio de la OCDE; en matemáticas, el 19 % alcanzó los niveles mínimos de competencia, en comparación con el 69 % del promedio de la OCDE; y en ciencias, el 29 % alcanzó los niveles mínimos de competencia, en comparación con el 59 % del promedio de la OCDE.

La diferencia en los resultados de las pruebas PISA entre los colegios privados y públicos de Panamá es significativa. En lectura, los estudiantes de colegios privados obtuvieron un puntaje promedio de 502 puntos, mientras que los estudiantes de colegios públicos obtuvieron un puntaje promedio de 395 puntos, esto representa una diferencia de 107 puntos o el equivalente a dos años de aprendizaje.

En matemáticas, la diferencia es aún mayor, los estudiantes de colegios privados obtuvieron un puntaje promedio de 471 puntos, mientras que los estudiantes de colegios públicos obtuvieron un puntaje promedio de 306 puntos, lo que representa una diferencia de 165 puntos o el equivalente a tres años de aprendizaje.

La diferencia es menor en ciencias, pero sigue siendo significativa, los estudiantes de colegios privados obtuvieron un puntaje promedio de 485 puntos, mientras que los estudiantes de colegios públicos obtuvieron un puntaje promedio de 386 puntos. Esto representa una diferencia de 99 puntos o el equivalente a dos años de aprendizaje.

Esos resultados son similares a los obtenidos por Panamá en las pruebas PISA del año 2018. Los resultados de las pruebas PISA son un indicador del rendimiento educativo de los estudiantes de 15 años en los países participantes. Los resultados de Panamá sugieren que el sistema educativo panameño necesita mejorar. Los expertos señalan que los factores que contribuyen a los bajos resultados incluyen: la falta de recursos educativos adecuados y de preparación de los docentes, así como la desigualdad social y económica.

Una de las razones que no permite medir y mejorar la calidad educativa es la ausencia de pruebas de evaluación de competencias y conocimientos, tanto a los estudiantes a la finalización de la secundaria, como a los docentes del sistema educativo panameño privado y público. Debería haber pruebas estatales obligatorias en el grado 12 para todos los estudiantes de secundaria de colegios públicos y privados, lo que permitiría reconocer a los mejores estudiantes, a las mejores instituciones educativas y a los mejores docentes, además de recoger data fundamental para generar adecuadas políticas públicas y premiar la meritocracia.

Por otro lado, a nivel universitario, sólo existen evaluaciones de ingreso en las universidades públicas y no en las privadas. Debería haber una política igualitaria de exigencia de evaluaciones de ingreso en todos los institutos de educación superior.

Entre los objetivos de las propuestas de mejoramiento de la calidad de la educación están la implementación de un diseño curricular y de un sistema de evaluación que promueva su estabilidad emocional y su inserción personal, escolar y social, que inculque en los estudiantes conocimientos y competencias en sus capacidades críticas, analíticas, de autocrítica, así como de resolución de problemas y conflictos, que les permitirán insertarse en el mercado laboral y en la sociedad del futuro. También se debe garantizar la funcionalidad de las comunidades

educativas, para que asuman la responsabilidad de participar de forma activa y propositiva para mejorar continuamente el sistema educativo.

Las líneas de acción propuestas para lograr cambios positivos incluyen el fortalecimiento de la capacidad de evaluación general del sistema; el establecimiento de un sistema efectivo y eficiente de indicadores estadísticos e información que sustente el monitoreo, la evaluación integral y la actualización permanente del currículum y del aumento de la cobertura de la población escolar, a partir de la educación premedia. Otras líneas de acción son la formulación de un Plan Nacional de Educación de Estado, que incluya políticas que fomenten la innovación y la incorporación de la ciencia y tecnología en el desarrollo curricular, junto con la promoción de la participación de los padres de familia en las actividades educativas.

El Ministerio de Educación (MEDUCA) está realizando diversas actividades para evaluar el pilotaje de los nuevos Planes de Estudio de los Bachilleratos Marítimo y Agropecuario, en el marco de las que realizó un foro para determinar las debilidades y fortalezas del área agropecuaria, con el desarrollo de siete mesas de consulta. En adición, el nuevo Plan de Estudio del Bachillerato Marítimo se encuentra en un período de tres años lectivos en pilotaje, luego de pasado ese periodo, y de acuerdo con la normativa, se procede a realizar los resultados de la revisión y evaluación que se realicen.

De igual manera, MEDUCA ha lanzado el Proyecto de Transformación Digital, mediante la estrategia de tecnología educativa resiliente “Plataforma de Gestión de Aprendizaje Ester” Fase IV – 2022, que incluye la solución de infraestructura tecnológica basada en la nube, requerida para dar soporte a la plataforma ofertada, garantizando una óptima experiencia para un máximo de 200 mil estudiantes y docentes del sector educativo oficial de Panamá.

Entre los años 2022 – 2023, se han implementado en la plataforma Ester los componentes de cultura empresarial, inglés y simuladores científicos, que se encuentran disponibles para los docentes y estudiantes. Luego de la pandemia, en el año 2021, lanzó el Plan de Apoyo Socioemocional (PASE) en todos los centros escolares públicos y particulares, para impactar a todos los miembros de la comunidad educativa en el desarrollo de sus competencias socioemocionales y con enfoque psicopedagógico, inclusivo e intercultural. Por último, en el año 2023, presentó el cuadernillo “Salud Mental en Mi Escuela’ y los resultados del segundo Sondeo Socioemocional a directores nacionales, regionales y supervisores de educación.

## Objetivos estratégicos

- Desarrollar mejores mecanismos de evaluación y seguimiento del desempeño y desarrollo educativo, coherentes con el modelo pedagógico definido, en los colegios públicos y privados, a través del establecimiento de mecanismos adecuados e independientes para la evaluación y de la generación y análisis de los datos estadísticos requeridos. Realizar la evaluación obligatoria, especialmente, en el 3°, 6°, 9° y 12°, en los que se perciben los resultados de la enseñanza. Instituir la obligatoriedad de exámenes de ingreso en todas las universidades, públicas y privadas; y en institutos técnicos.
- Desarrollar un sistema de acompañamiento y apoyo psicosocial, que permita reducir la deserción estudiantil y estimular la permanencia en el sistema, así como el interés por el aprendizaje, que deberá estar vinculado a la promoción de la nutrición y la salud, mediante programas integrales que tomen en cuenta las especificidades de cada territorio.

- Evolucionar del modelo tradicional de salón de clase a un modelo individualizado de enseñanza aprendizaje mediante el uso de tecnología que permita compartir el mismo recinto.
- Adoptar un modelo de currículo flexible y abierto, coherente con el modelo pedagógico definido, a través de programas piloto innovadores, que le ofrezcan al sector privado la oportunidad de crear opciones educativas en los sectores prioritarios y reducir barreras a la inversión privada en educación.
- Incorporar, desde la educación primaria, en todo el desarrollo curricular de los estudiantes, habilidades y conocimientos para el estímulo de la capacidad emprendedora, implementando lo establecido en la Ley 128 de 3 de marzo de 2020 que establece la enseñanza obligatoria de la Cultura Empresarial y del Emprendimiento como eje transversal, en asignaturas afines en los planes de estudio del sistema educativo panameño.
- Aumentar los presupuestos públicos destinados a la dotación de medios humanos y materiales orientados a la capacitación en el uso de las nuevas tecnologías digitales.
- Formulación de un Plan Nacional de Educación de Estado, que incluya políticas que fomenten la innovación y la incorporación de la ciencia y tecnología en el desarrollo curricular.
- Evaluar el funcionamiento del COPEME y llevar a cabo los ajustes necesarios para lograr el mejor cumplimiento de su propósito de seguimiento y monitoreo de la implementación de las políticas públicas en materia educativa y sus líneas de acción ya consensuadas.

## **Equidad en la educación**

### **El problema**

El problema en torno a la equidad del sistema educativo se vincula a la capacidad de reducir las brechas de acceso, permanencia y conclusión de las trayectorias escolares completas, con equiparación de oportunidades de aprendizaje entre los diferentes grupos sociales y culturales, con especial atención a las niñas, niños y jóvenes más expuestos y vulnerables.

Según MEDUCA, para el año 2020, la matrícula total del sector oficial era de 472,618 para el nivel de primaria; 201,979 para el nivel de premedia; y 137,872 para el nivel de media. Las estadísticas de 2015 indican que un total de 19,232 niños, niñas y adolescentes salieron del sistema escolar: 4,244 de ellos en el nivel de primaria, 10,360 en la premedia y 4,628 en el nivel de media. Aunque se desconocen los factores específicamente asociados al abandono escolar, se reconoce que pueden estar relacionados con pobreza, embarazos adolescentes, vulnerabilidad social y consumo de sustancias psicotrópicas, además de los relacionados a la Pandemia del COVID 2019, entre otros.

Los desafíos más urgentes son: (1) la reducción de las brechas en la calidad de la educación entre la educación pública y particular, las áreas urbanas y rurales, así como en las provincias y comarcas; (2) asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes terminen la enseñanza primaria y secundaria, gratuita, equitativa y de calidad en la primera infancia, sobre todo las personas con discapacidad o de poblaciones originarias; y (3) eliminar las disparidades en el acceso a la educación con respecto a género y para la niñez en situación de vulnerabilidad.

Esas líneas de acción propuestas incluyen aumentar la cobertura de la población estudiantil, mediante la adopción de políticas que garanticen el acceso y la permanencia, sobre todo, en la primera infancia; lograr mayor acceso para la población con necesidades especiales, con o sin discapacidad, y para estudiantes de áreas rurales y pueblos originarios; y desarrollar bases de datos actualizadas para atender la diversidad.

## Objetivos estratégicos

- Vincular la educación con la salud y la alimentación, a través de programas integrales que se enfoquen en la primera infancia y niñez, niños con discapacidad y niñas y mujeres, tomando en consideración las especificidades de cada territorio. Ejemplos de tales programas son: salas de lactancia, programas de alimentación y estimulación temprana, servicio de parvulario en áreas prioritarias y provisión de medios de movilidad en las áreas de difícil acceso, para minimizar la construcción de más escuelas.
- Establecer políticas de sostenibilidad para los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), canalizados a la educación, fomentando proyectos y mecanismos sostenibles de innovación social, con sistemas de indicadores para el monitoreo y la evaluación. Como referente, mencionamos el Programa “El Líder en Mí” en todo el proceso de transformación escolar, de Franklin Covey Panamá, y auspiciado por la empresa privada, en alianza con el MEDUCA.

## Formación de educadores

### El problema

Según MEDUCA, el número de docentes calificados ha ido aumentando año tras año, a todos los niveles educativos: desde el año 2010 hasta el año 2014, el porcentaje de docentes calificados para preescolar aumentó del 43.3 % al 45.5 %; para el nivel de primaria, aumentó del 91.3 % al 92.1 %; para premedia, aumentó del 86.5 % al 88.3 %; y para la media, aumentó del 88.3 % al 89.6 %. A pesar de estos logros, persisten desafíos importantes: al nivel de preescolar, 54.5 % de los docentes no está calificado, mientras que, en el nivel de primaria, esa cifra es de 8 %. La cifra se incrementa a 11.7 % de los docentes del nivel de premedia y a 10.4 % al nivel de la educación media.

Para poder contar con un plantel docente capacitado, se proponen líneas de acción, tales como el fortalecimiento de la evaluación de los docentes, utilizando un sistema de requisitos de formación docente que sea consonante con las competencias necesarias. Se necesita diseñar un currículum de formación conforme a un sistema nacional de capacitación y cualificación de docentes. Se requiere diseñar e implementar una política pública que asegure la atracción, retención y formación inicial y continua de los mejores candidatos a la docencia mediante la adopción de una ley de carrera docente, que ofrezca opciones de movilidad jerárquica y económica.

Se ha elaborado el Proyecto Ley N.º 622 que establece lineamientos para la transformación, perfeccionamiento y bienestar del educador y dicta otras disposiciones, que se encuentra en segundo debate en la Asamblea Nacional, para mejorar la situación de pobreza y desigualdad, a través de transformar el proceso de perfeccionamiento del educador.

## Objetivos estratégicos

- Elevar los requerimientos de ingreso a la carrera docente, analizando habilidades y vocación para la enseñanza, capacidad e interés de actualización continua, sentido pedagógico y valores morales, con actitudes de responsabilidad, disciplina y compromiso con la enseñanza y la formación de la niñez y juventud del país.
- Fortalecer la formación inicial y continua del docente, en conocimientos, pedagogía y valores de responsabilidad, disciplina y cumplimiento de sus obligaciones para constituirse en ejemplo del correcto ciudadano para la niñez y la juventud. Enfatizar la formación integral que aproveche las mejores experiencias internacionales en aspectos como el manejo de las TCI aplicadas a la enseñanza.
- Evaluación periódica de los docentes con base en los resultados de las pruebas constantes de sus alumnos (especialmente la de 12º) y la propia. Se debe evaluar no solo la capacidad de enseñanza, sino su conducta moral y compromiso con la enseñanza y el dictado de clases.
- Establecer y reglamentar una ley de carrera docente, que establezca estándares basados en competencias para la contratación, fomente el desarrollo y fortalecimiento profesional en aras de asegurar la atracción, retención y movilidad en el servicio, además de que reglamente el cese de labores en la carrera docente.

## Gestión e inversión en el sistema educativo

### El problema

Para el año 2022, el gasto público en educación fue de 3.9 %, mientras que, en el año 2015, fue 3.0 %, es decir, se ha aumentado la inyección de recursos para el sistema educativo como se aprecia en la gráfica 1. En la Ley 362 de 2 de febrero de 2023 se estableció que, a partir del año 2024, el gasto público y la inversión en el sector educativo no será inferior al 7 % del PIB del país.

En el diagnóstico educativo para el año 2019, se señala que, aunque se ha desconcentrado la estructura en regiones educativas, sigue respondiendo a un modelo administrativo excesivamente centralizado. Para mejorar la eficiencia interna del sistema, se plantea la conveniencia de diseñar e implementar un sistema de gestión de calidad y descentralizado que fomente la colaboración e interdependencia y el desempeño basado en resultados.

MEDUCA no posee un sistema de información que sistematice la información sobre las escuelas, docentes, estudiantes y procesos administrativos y académicos que provenga de las regiones educativas; por tanto, es difícil conocer los resultados de la gestión, realizar auditorías y monitorear los avances por nivel y región educativa. Lo que subraya que urge modernizar la estructura y la gestión administrativa de MEDUCA para que su gestión sea más eficiente y eficaz, en un marco de transparencia y descentralización.



GRÁFICA 1

*Gasto público en educación como porcentaje del PIB (2015 – 2022)*



Fuente: Centro Nacional de Competitividad. 2023.

La insuficiente disponibilidad de infraestructura adecuada para el proceso de enseñanza aprendizaje es un gran escollo. Según el BID, la falta de infraestructura adecuada en las zonas rurales y las comarcas indígenas es patente, en tanto que, las deterioradas instalaciones existentes en otras partes, especialmente en las escuelas rancho y las escuelas multigrado, son el principal obstáculo para acceder a una educación de calidad.

Para robustecer la eficacia y eficiencia de la inversión en el sistema educativo, primeramente, hay que reforzar la planificación mediante un Plan Nacional de Estado, basado en resultados, cuyas inversiones en infraestructura y recursos humanos se puedan medir en términos de su impacto en los indicadores de calidad y equidad de la educación.

Si Panamá quiere mejorar los niveles de competitividad y calidad de su recurso humano, en relación con países con mejor desempeño en la región, deberá aumentar la inversión en educación pública, medida como proporción del PIB, pero también acompañarla con medidas que eleven significativamente la eficiencia y efectividad del gasto y la gestión de los recursos financieros y humanos en el sector.

En ese sentido, hay que adoptar medidas para fortalecer la implementación de la ley de descentralización educativa, mejorando el sistema de registro y seguimiento de las inversiones del Fondo de Equidad y Calidad en Educación (FECE) para aumentar su impacto y fomentando una mayor participación ciudadana y coordinación intersectorial, junto a una mayor capacidad de los administrativos de los centros escolares para el uso de estos recursos. Igualmente, se necesita supervisar, más estrechamente, el cumplimiento de normas de manejo de fondos de las asociaciones de padres de familia. Por último, para contar con una administración verdaderamente enfocada en la organización escolar integral, a nivel local, es necesario adoptar una estructura presupuestaria programática orientada a la gestión local y un sistema de gestión que tenga la capacidad de dar respuestas ágiles a la organización escolar.

## Objetivos estratégicos

- Mejorar la calidad de la educación invirtiendo más recursos financieros, aplicando eficazmente la ley orgánica de educación, que en su artículo 266 establece que el gasto público en educación no será inferior al 6 % del PIB del año anterior, y planificando su utilización sobre la base de políticas de estado claras y de largo alcance que midan el desempeño de las inversiones, a través de indicadores de resultados enfocados en la calidad y la equidad; y aumentar la participación de interlocutores del sector público y privado a través del COPEME.
- Situar la gestión administrativa al servicio de la gestión pedagógica y centrarla en el estudiante, redefiniendo los roles en la conformación de las comunidades educativas, para empoderarlas y tomar en cuenta las nuevas necesidades que tienen los territorios debido a la transición demográfica.
- Establecer una política de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de todos los actores, para lo que es preciso diseñar un sistema de estadísticas e información que sea herramienta para la toma de decisiones, especialmente de los colegios, universidades e institutos técnicos, que cubra desde la educación inicial hasta la educación superior, de forma mandataria.
- Crear un sistema digitalizado unitario de información actualizada de todas las instituciones educativas públicas y privadas, que permita la información a tiempo para la toma de decisiones de mejora educativa.
- Fomentar alianzas público-privadas para reducir barreras y favorecer que las empresas puedan invertir en la construcción, equipamiento y gestión de la educación, con énfasis en centros de atención para la primera infancia, de 0 a 5 años, y grupos prioritarios en todos los corregimientos, para que se logre reducir la presión sobre las finanzas públicas; y aplicar los incentivos existentes para escuelas religiosas a las escuelas laicas.
- Crear un programa de apoyo al personal administrativo de los centros educativos para el buen uso de los recursos del FECE.

## Formación y capacitación de recursos humanos

### El problema

Según el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial del año 2019, Panamá ha perdido dos posiciones, la escasez de talento y habilidades en Panamá es, desde hace tiempo, uno de los principales inhibidores del crecimiento y el segundo factor más problemático a la hora de hacer negocios en el país. La medición de las habilidades se refiere a las capacidades de la fuerza laboral y la calidad de la educación. Los observadores de la situación de Panamá coinciden en esta apreciación y señalan que la educación y la capacitación son áreas prioritarias que necesitan atención para asegurar el éxito económico del país, en vista de la previsión de que la tasa de crecimiento del PIB se mantendrá entre las más altas de la región en el mediano plazo.

En comparación con países latinoamericanos como Chile y, Costa Rica, que ocupan las posiciones 42 y 44, la posición de Panamá en el ICG es la 88, de un total de 140 países. Es evidente que las deficiencias antes descritas se reflejan en ese rubro y ponen de manifiesto el reto que tiene el país para desarrollar un recurso humano capaz de competir en la economía globalizada. En materia de capacidad de innovación, Panamá ocupa la posición 75, con un retroceso de 9 puestos desde el año 2018.

Según las previsiones que el CNC realizó en el año 2017, existía una brecha entre la oferta y la demanda de personal calificado, ya que el país necesitaría hacer frente a la capacitación de 47,788 trabajadores durante el período comprendido entre los años 2017 y 2020. De esos, tan sólo en el sector logístico habría vacantes para 35 mil técnicos, en tanto que el resto de las vacantes provendrían de los sectores de la construcción, el turismo y la agricultura. Más allá de alcanzar las cifras, es importante que el sistema educativo logre los niveles de calidad y eficacia necesarios para cubrir las plazas y satisfacer los perfiles que demanda el mercado laboral actual y futuro.

El país necesita contar con el recurso humano que demanda el mercado laboral, compuesto por empresas locales y multinacionales que se establecen en Panamá. El sistema educativo debe alcanzar los niveles de calidad y eficacia necesarios para responder a esa demanda, que es dinámica y cambiante, formando los perfiles y cubriendo las plazas que el mercado laboral actual y futuro solicita.

Los cambios rápidos de paradigmas a que hacemos referencia requieren un nuevo enfoque, que facilite la gestión eficiente de los recursos, con el propósito de responder a la rápida evolución del conocimiento y preparar la fuerza laboral que se necesita.

El fin ulterior de tomar medidas correctivas oportunas para reducir la deserción, incrementar la tasa de efectividad de los graduados y mejorar la equidad es que toda la población panameña pueda incrementar su productividad, mejorar su calidad de vida y contribuir al crecimiento económico del país. En este sentido, además de las señaladas en los otros temas de discusión, se propone adoptar políticas públicas para mejorar la calidad de la educación, a través de la creación de nuevos centros universitarios y técnicos, como el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) y el fortalecimiento de los existentes, como el INADEH, así como incorporar una educación virtual de calidad, que permita brindar la posibilidad de capacitarse a los panameños que viven en lugares apartados.

Antes de la pandemia, el sistema de educación superior en Panamá contaba con muchos desafíos, entre los cuales destacan la falta de:

- Integración del sistema de educación
- Coordinación y colaboración con el mercado laboral
- Educación técnica y tecnológica de excelencia
- Capacitación docente
- Capacidad de investigación
- Integración de la investigación con la docencia.

En adición, los avances se vieron limitados por:

- Rigidez de la malla curricular
- Tensiones entre las universidades públicas y privadas
- Sistema de reconocimiento de carreras e instituciones muy burocráticas
- Falta de espacios para la innovación.

La pandemia ha demostrado la importancia de una universidad ágil, capaz de adaptarse a cambios en su entorno.

El sistema de educación en su totalidad tiene que formar recursos humanos para el mercado laboral, para la docencia, para la investigación, y para fortalecer los servicios necesarios para un país democrático. Debe ser posible que un egresado de la educación técnica vocacional tenga la posibilidad de acceder a una carrera universitaria, para lo que se requiere la debida articulación del sistema; o que un académico tenga la posibilidad de formarse para una carrera en la gestión de empresas. Lo cierto es que ahora, y en el futuro, los egresados del sistema de educación van a necesitar una amplia base de habilidades y destrezas para seguir adaptándose al cambio. Hacia ese fin, Panamá necesita un sistema de educación mejor integrado, que no supone que la educación ocurra durante los primeros 24 años de vida o por un camino estrechamente definido.

Si bien la universidad prepara a sus egresados para la inserción laboral, la universidad panameña tendrá que repensar cuál es la formación indicada. Hay una brecha entre “el producto” de la universidad y las necesidades del mercado laboral y esa brecha será aún más ancha en la postpandemia. En este contexto, se necesitarán nuevos modelos que puedan servir como puentes, cerrando las brechas dentro del sistema, y entre la educación y su entorno.

## Objetivos estratégicos

- Lograr una oferta educativa que responda a las necesidades y potencialidades del entorno territorial y nacional, los requerimientos del mercado laboral y las exigencias que plantea el emprendimiento, sobre la base de un sistema de flujo de información dinámico, así como coherente, entre los requisitos para el ejercicio de la profesión y los necesarios para la creación de programas educativos.
- Creación de una instancia independiente, que apruebe y evalúe los programas de formación de educación superior, a partir de un banco de datos de expertos nacionales e internacionales con el propósito de agilizar y mejorar los nuevos programas educativos.
- Transformar los centros de formación técnica y vocacional existentes y crear con ellos un gran sistema de formación y certificación modular, que tenga la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios del mercado, utilizando la figura legal de alianzas con el sector privado, tal como lo expresa la Ley N.º 49 de 18 de septiembre de 2002, que crea los programas de Capacitación y Educación continua al recurso humano del sector privado, y el de Educación dual, financiado por el seguro educativo, ejecutados a través de una organización legalmente constituida del sector privado sin fines de lucro y con enfoque técnico, que no se ha estado cumpliendo.

- Impulsar la formación profesional dual especializada y adaptada a la estructura productiva de cada región.
- El sistema de gestión e inversión para la educación debe ser descentralizado, con formación de competencias en los entes locales responsables, así como con participación pública y privada.
- El sector educativo debe responder a las realidades laborales en los territorios.
- El docente debe cumplir con estándares basados en competencias.
- Se debe contar con un sistema de estadísticas e información que permita tomar decisiones acertadas, con sistemas de información gerencial por región.
- Es necesario aumentar la participación del sector privado en el sistema educativo para complementar la gestión pública, utilizando las figuras legales de las asociaciones público-privadas (APP) y asociaciones de interés público (AIP).
- Es necesario que todo el sistema educativo esté en condiciones de estimular la capacidad innovadora y emprendedora de los alumnos, poniendo a su disposición los recursos materiales y humanos que se requieran.

## **C.2. Sistema de salud equitativo, eficiente, de calidad y sostenible**

La salud es de vital importancia, se trata de un derecho fundamental y determinante de bienestar y del desarrollo sostenible de una sociedad, para que logre la productividad y el desarrollo integral de un país.

En las últimas décadas, Panamá ha logrado grandes avances en este rubro y se encuentra entre los países con mejores indicadores de salud de América Latina. No obstante, el diagnóstico del sector revela inequidades en las condiciones de salud y de acceso a servicios, por región y grupo étnico, una desarticulación y mala gestión de los servicios públicos y un ineficiente manejo del gasto en salud. Para el futuro próximo, el principal desafío es la reestructuración del sector público de salud y el establecimiento, en paralelo, de alianzas entre los sectores público y privado en temas de salud, con la finalidad de obtener servicios de mayor impacto y una cobertura más equitativa, de mejor calidad y a un costo sostenible.

La CCIAP señala como conclusiones del Foro Salud y Bienestar, de la Agenda País, la necesidad inmediata de avanzar en el cronograma de trabajo para la implementación de un Sistema Nacional Público de Salud Integral de calidad y efectividad, que impulse la promoción de la salud y la salud preventiva por medio de acciones sociales, políticas y técnicas, individuales y colectivas, que aborden los determinantes sociales de la salud, con el propósito de mejorar la salud y reducir las inequidades, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La promoción de la salud y la salud preventiva constituyen la piedra angular de un buen sistema de salud y preparación de la jubilación. En ese sentido, las principales propuestas que se deben abordar, en el corto y mediano plazo, en el próximo quinquenio, son un sistema de salud más unificado, que tenga alcance a toda la población; y la promoción de la salud, la prevención, atención temprana y la inversión, para ir preparando a los panameños para una mejor jubilación.

## ***Inequidades en las condiciones de salud y el acceso a los servicios de salud***

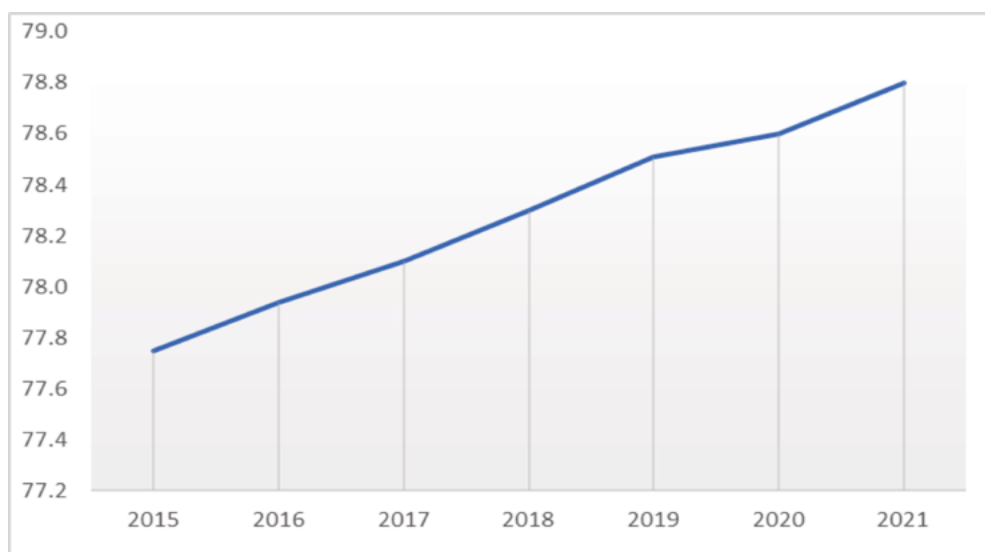
El análisis de los indicadores de salud más representativos, tales como la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la esperanza de vida, demuestran que, en promedio, Panamá se encuentra por encima de la media de América Latina, aunque por debajo de países como Chile y Costa Rica, que tienen similares niveles de crecimiento económico y gasto público per cápita.

Sin embargo, llama la atención que, desde hace casi diez años, la tasa promedio de mortalidad infantil se ha estancado en alrededor de 13 por mil nacidos vivos, a diferencia de la tendencia a la baja que muestran la mayoría de los países de la región. No obstante, es necesario señalar que, desde el año 2018, la tasa de mortalidad infantil que estuvo en 14.2 se ha reducido, al año 2021, a 12.2. A pesar de ello, en Panamá es el doble de la de Chile, tres veces la de Cuba y 75 % más alta que la de Costa Rica y Uruguay. Es importante subrayar esta situación porque, en términos de gasto en salud y cobertura de servicios, así como de nivel de crecimiento económico, el país debería estar entre los primeros en la región en lo que a ese indicador corresponde, un indicativo de que las inversiones de recursos financieros y humanos realizadas podrían haber conducido a mejores resultados.

La tasa de mortalidad materna es de 3.8, en el año 2021, mejor en comparación con el año 2015 (5.2), pero un poco más elevada que los resultados del año 2018 (3.3). En cuanto a la esperanza de vida al nacer, en el año 2021, era de 78.8 años, que denota un aumento, en comparación con el año 2015, cuando fue de 77.8 años (ver gráfica 2).

### **GRÁFICA 2**

***Promedio de Años, Esperanza de Vida (2015 – 2021)***



Fuente: INEC. MINSA.

Por otro lado, si bien la mortalidad materna y la esperanza de vida, en promedio, han mejorado en el último decenio, las cifras correspondientes a esos mismos indicadores en las áreas indígenas y de difícil acceso son preocupantes: para una madre que resida en áreas postergadas, el riesgo de morir por causas relacionadas con la maternidad es entre cuatro y seis veces mayor que en el resto del país y la esperanza de vida es diez años menor que la del promedio nacional.

Sobre la prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores de cinco años, a nivel nacional y en comarcas, para el informe de las Naciones Unidas (FAO) se midió la malnutrición y

el sobrepeso en niños de cero a cinco años en Latinoamérica, lo que reveló serios retrasos de crecimiento infantil. En Panamá (nivel nacional) ese indicador es de 12.6 %, pero es más profundo en áreas comarcales, como en las Comarcas Guna Yala (57 %) y Ngäbe Bugle (64 %), en comparación a otros territorios<sup>28</sup>.

Tan difíciles circunstancias se correlacionan, por un lado, con las desigualdades en las condiciones de vida y acceso a los servicios básicos de salud y, por el otro, con la alta incidencia de embarazos en madres adolescentes, sobre todo, en las comunidades indígenas, que han venido a asociarse con un menor nivel de educación. Para la detección y atención del embarazo de alto riesgo, se requiere acceso a servicios de salud de mayor complejidad; sin ellos, se eleva el riesgo de complicaciones y muerte, tanto para la madre como para el niño. Nuevamente, se comprueban las grandes brechas que caracterizan al país y que constituyen el mayor obstáculo para que pueda alcanzar mayores niveles de equidad y desarrollo humano sostenible.

En definitiva, los indicadores reflejan mejoras en salud y esperanza de vida, sin embargo, temas como retraso de crecimiento, entre otros, deben ser atendidos.

### ***Un sistema de salud desarticulado y mal gestionado***

En Panamá, el sistema público de salud es bicéfalo, al estar compuesto por la Caja de Seguro Social (CSS) y el Ministerio de Salud (MINSa). Esta bicefalia produce desarticulación y hace que, en la realidad, pese a que el 74.2 % de la población está afiliada a la CSS, 37 % de las consultas atendidas en las instalaciones del MINSa y hasta dos tercios de los pacientes atendidos en los hospitales nacionales, como el Instituto Oncológico Nacional, corresponda a personas afiliadas a la CSS, cuya cobertura varía, en más de 81 %, en Panamá y Los Santos; pasando por 9 %, en Darién; hasta menos de 14 %, en la comarca Ngäbe Bugle.

Fuera de la provincia de Panamá y las cabeceras de las provincias, la institución que brinda el grueso de la atención sanitaria en las áreas rurales es el MINSa. Una de las grandes deficiencias del sistema público de salud del país es la falta de un sistema integrado de estadísticas de salud, lo que impide conseguir datos fiables, que reflejen la totalidad de la cobertura y servicios brindados, desglosados por institución, a nivel nacional y regional.

La mala gestión crea un desbalance en la cobertura y oferta del sistema de salud. Entre los años 2013 y 2017, por ejemplo, el número de instalaciones de salud creció, de 841 a 869, a nivel nacional; el número de médicos aumentó, de 6,068 a 6,338; y el número de enfermeras creció, de 5,158 a 5,690. En las comarcas indígenas, sin embargo, no aumentó el acceso, ni el uso de los servicios de atención brindados por el MINSa<sup>29</sup> por los pobladores, ni se ha registrado un aumento significativo de la cobertura durante el período.

Por su parte, la CSS ha mostrado crecientes dificultades de gestión, conforme se manifiesta en el frecuente desabastecimiento de medicamentos e insumos básicos y la persistencia de largas listas de espera, así como un importante nivel de mora quirúrgica. El problema es de tal magnitud que, desde el año 2014, la institución ha tenido tres directores generales. En esas circunstancias, ha sido difícil darle seguimiento a un proceso de reestructuración ya iniciado y es poco probable que, en la coyuntura política enmarcada en elecciones generales de mayo de 2024, se pueda emprender una reforma ambiciosa. La tarea sigue pendiente y deberá ser una prioridad de las próximas autoridades.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), los principales desafíos en materia de salud en Panamá abarcan la implementación del enfoque de la estrategia de atención primaria en todos los niveles de atención; el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud (MINSa), y la coordinación efectiva y sostenible entre el MINSa y la Caja de Seguro Social (CSS).

<sup>28</sup> CNC. Informe indicadores. 2023)

<sup>29</sup> APEDE. II Informe Observatorio de Visión País 2025. 2017.

## **La ineficiencia en el gasto en salud**

En nuestro país, la ineficiencia en el gasto en salud es preocupante. En el último decenio, el gasto en salud aumentó en más de 40 %, en términos reales, proveniente, principalmente, del gasto público en salud, que se incrementó en 50 %. Tanto por parte del MINSAs, como de la CSS, una proporción importante de este incremento se destinó a la inversión en infraestructura, siendo el diseño y construcción parcial de la Ciudad de la Salud, en el antiguo campo de antenas de Chivo Chivo, un ejemplo notorio de la ineficiencia mencionada. El costo de esta infraestructura ascendió a más de B/. 500.00, más sobrecostos, y su construcción tuvo más de cinco años de retraso.

Además del peso del sector público en el gasto total en salud, que es de casi 75 %, los ciudadanos aportan el 25 % restante como gasto directo de bolsillo, que equivale a casi el 2 % del PIB. El gasto del sector de los seguros privados en salud es relativamente pequeño, en relación con el gasto total.

De la comparación de Panamá con países de similar desarrollo en la región, se puede constatar la relativa eficiencia y efectividad con las que algunos de ellos invierten sus recursos en salud. Como proporción del PIB, el gasto total en salud de Panamá es igual al de Chile, pero sus indicadores de salud son más bajos que los de Chile. Si se compara el gasto per cápita en salud de Panamá, es mayor que el de Costa Rica, similar al de Chile y menor que el de Cuba; sin embargo, los tres países obtienen mejores resultados.

Es interesante constatar que, para lograr buenos resultados en salud, no es condición necesaria que el sector público sea tan preponderante. Así lo demuestra el caso de Chile, donde el sector de seguros privados constituye casi el 38 % del gasto privado, en comparación con solo el 17 %, en Panamá, y el 5%, en Costa Rica.

La conclusión es que no sería necesario aumentar el gasto público en salud — ni en términos absolutos ni relativos —, para que Panamá mejore sus indicadores de salud. Lo que se debe optimizar es la eficiencia y efectividad del gasto, propiciando el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública, la transparencia y el desarrollo del sector privado de seguros y de atención, ente otras medidas. También se podrían promover otras modalidades de asociación público-privada que deriven en un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y de los recursos humanos disponibles. La clave, entonces, es orientar el gasto público en salud hacia las acciones de prevención y promoción de la salud, la atención de los grupos más postergados y la concertación entre los sectores públicos y privado en las áreas urbanas y de mayor desarrollo.

El documento “Análisis de la Situación de Financiamiento de la Salud en Panamá 2021”, elaborado por el MINSAs, con el apoyo técnico del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios para la Salud y la OPS, señala que “los hogares panameños han absorbido sistemáticamente alrededor de 30 % de los gastos totales en salud, lo que se traduce en un aumento del gasto de bolsillo<sup>30</sup>”. Esto evidencia que la población busca servicios privados y paga por ellos, quizás por no encontrar el servicio esperado en el sistema público.

## **Evolución reciente**

Ha habido importantes avances institucionales en el periodo comprendido entre los años 2019 – 2023. A partir del Decreto Ejecutivo N.º 290 de 9 de julio de 2019, se estableció el proceso de coordinación efectiva y sostenible de los servicios integrales de salud entre el MINSAs y la CSS, con el propósito de implementar y reglamentar todo lo preciso para la puesta en marcha de dicha coordinación en el marco de una política nacional, con el acompañamiento de la Concertación Nacional para el Desarrollo, la Comisión de Alto Nivel y otros actores clave del ámbito de la salud.

En virtud de lo anterior, se ha implementado el Sistema Nacional de Inventario (CSS), con el objetivo de contar con datos de inventario en tiempo real, que permitan la trazabilidad de los medicamentos utilizados y tener una gestión eficiente de las operaciones de toda la cadena de suministro. Se ha logrado

<sup>30</sup> CNC. Competitividad al Día. 2022.



mayor organización, mejor planificación y mejores decisiones, dando como resultado ahorro de costos en favor de la CSS y la minimización del desabastecimiento de medicamentos e insumos hospitalarios para beneficio de toda la población asegurada. El proyecto se encuentra implementado en los centros de distribución y todos los almacenes de las unidades ejecutoras (hospitales, policlínicas, CAPPs Y ULAPPS), a nivel nacional.

Además, la CSS, con el objetivo de transparentar la administración y cumpliendo con lo dispuesto en la reciente Ley 81 de 28 de mayo de 2021, sobre la protección de datos personales, y cumpliendo con lo dispuesto en el Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024, específicamente en cuanto Gobierno Digital y trámites en línea, pone a disposición de todos los pacientes, la facilidad para que, en cualquier momento, puedan consultar los resultados de sus exámenes de radiología y laboratorio en digital, vía web. De ese modo, no requieren venir, de forma presencial, para conocer los resultados de sus exámenes.

El MINSA ha llegado a acuerdos de cooperación nacional e internacional para el fortalecimiento del recurso humano en salud, por lo que capacitado a más de 100 funcionarios, en temáticas de gobernanza de la salud, fortalecimiento y capacitación de las funciones de la institución, cooperación técnica en temas de Big Data, sistemas de información, análisis de datos, entre otros.

## El problema

El 25 de noviembre de 2015, el gobierno nacional estableció la Mesa del Diálogo por la Salud, con la participación de 14 gremios de la salud y de pacientes, el MINSA y la CSS. Esta instancia elaboró el llamado “Libro Blanco”, titulado “Mejora y fortalecimiento del sistema de salud integral en el marco de una política de Estado”, en el que se postula un modelo económico y financiero para un Sistema Nacional Público de Salud (SNPS), de carácter “público en su gestión, público en la provisión y público en su financiamiento”, bajo la responsabilidad del MINSA.

Con el objetivo de formular estrategias para la mejora y transformación del SNPS y elaborar un documento en el que se establezca un plan para su implementación, el 8 de enero de 2016, se promulgó el Decreto Ejecutivo N.º1, que creó la Comisión de Alto Nivel (CAN), instancia adscrita al Ministerio de Salud (MINSA), compuesta por 18 miembros. Los miembros de la CAN se comprometieron a desarrollar los lineamientos propuestos en el Libro Blanco, bajo la coordinación del MINSA y la CSS, con el propósito de garantizar, a todo ciudadano, el acceso efectivo a servicios de salud con calidad, independientemente de su condición social o laboral.

El sistema de salud más humano que se busca crear priorizará la infraestructura de salud, las evaluaciones y homologaciones de la cartera de servicios y el análisis del sistema de abastecimiento de medicamentos e insumos. Entre los objetivos propuestos está el fortalecimiento del MINSA como autoridad sanitaria; un modelo de atención más homogéneo, que propicie la coordinación, integración y unificación de los diferentes subsistemas; el uso más eficiente de los recursos disponibles; el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas; y la atención continua e integrada de la persona, sin importar su situación laboral.

Por otro lado, el producto más reciente de la CAN, entregado a las autoridades nacionales, en septiembre de 2018, fue el libro “Lineamientos y Acciones para la Implementación de la Propuesta Operativa de la Promoción de la Salud”. Se trata de una guía para la elaboración de políticas públicas, con miras al cumplimiento de la Agenda 2030. En el documento se demanda actuar sobre los determinantes sociales de la salud, como su promoción y prevención del daño, así como ofrece las herramientas para desarrollar intervenciones sociales y ambientales que beneficien y protejan la salud y la calidad de vida individuales, mediante la prevención y solución de las causas primordiales de los problemas de salud, sin centrarse, únicamente, en el tratamiento y la curación. Se espera que las propuestas

ofrecidas constituyan la base del programa de salud, no solo del actual y próximo gobierno, sino para el largo plazo.

A diferencia del proceso seguido en la consulta similar realizada en el sector educativo, es importante resaltar que, en el Compromiso por la Educación, escenario en el que el sector público, los gremios y el sector privado de la educación participaron de forma activa e igualitaria, hubo una ausencia notoria del sector privado en los procesos de consulta, tanto en el ámbito de la prestación de servicios, del sector farmacéutico y de seguros de salud.

Si se considera que más de la cuarta parte del gasto en salud de la población panameña es gasto directo de bolsillo, es evidente que el rol del sector privado en salud es demasiado importante para no incluir sus aportes y consideraciones al emprender la construcción de un sistema de salud eficiente y equitativo. En la mayoría de los sistemas de salud de los países desarrollados, el sector público y privado conviven y se potencian, haciendo uso de sus ventajas respectivas, en los tres tipos de modelos de cobertura universal que existen a nivel internacional.

En Panamá, coexisten variantes de estos tres modelos de calidad, sin que se haya logrado articular un sistema eficiente, acorde con el nivel de crecimiento económico y de cobertura universal, sobre todo, para los grupos más prioritarios y excluidos. Un tema pendiente es analizar el potencial que tendrían las alianzas público-privadas para fortalecer la gestión eficiente y eficaz, la cobertura equitativa y el financiamiento sostenible del sistema de salud en Panamá.

La discusión sobre los roles de los sectores público y privado, en el financiamiento y la prestación de los servicios de salud, es una tarea pendiente, en la que el sector privado debe participar plenamente, estableciéndose un liderazgo colegiado “público/privado”. Se considera que las habituales modalidades de debatir los temas de organización y financiamiento del sistema de salud, en las que gremios, sindicatos y profesionales del sector encabezan el proceso, difícilmente podrían ampliarse para explorar mecanismos nuevos, menos estatistas y más innovadores, para reestructurar ese trascendental sector del país.

Es altamente recomendable la participación de los expertos de la OPS para apoyar el diseño del sistema de financiación, específicamente para proporcionar a toda la población el acceso a servicios sanitarios necesarios (incluida la prevención, la promoción, el tratamiento y la rehabilitación), de calidad suficiente para que sean eficaces; y para garantizar que el uso de esos servicios no exponga al usuario a dificultades financieras.

## Objetivos estratégicos

- Incorporar a representantes del sector privado a la CCAN para aprovechar el potencial que tendrían las alianzas público-privadas en el fortalecimiento de la gestión, la provisión de una cobertura equitativa y la implementación de un financiamiento sostenible del sistema de salud, que busque ampliar el involucramiento del sector privado, sindicatos, usuarios y sociedad civil, para presentar una propuesta integral de reestructuración de la seguridad social y el sector salud.
- Fortalecer la capacidad del MINSA para regir, coordinar y armonizar la gestión de los recursos humanos, financieros y técnicos, priorizando la desconcentración y una mejor ejecución de los planes, programas, proyectos y actividades, mejorando la rendición de cuentas y la transparencia, y reduciendo la ineficiencia en la administración de los servicios.

- Aplicar los principios de universalidad y coordinación intersectorial para alcanzar los objetivos de salud, mediante la implementación de un modelo de atención de salud más integral y que incluya acciones de promoción de la salud, la prevención de enfermedades e intervenciones de curación y rehabilitación.
- Introducir un modelo de gestión de calidad para crear una red de servicios de salud equitativos, accesibles y oportunos, que asegure la provisión de atención especializada de salud en las cabeceras provinciales, como mínimo, y reducir el tiempo de espera para las citas médicas y la mora quirúrgica.
- Asegurar que los servicios de salud sean provistos por profesionales, técnicos y administrativos competentes, que hayan sido reclutados con base en méritos y cuyo desempeño sea evaluado en función de resultados, productividad y características como el buen trato a la población.
- Asignar los recursos necesarios para garantizar la actualización e interconectividad tecnológica de los equipos utilizados en los procesos de atención, promover la investigación e innovación con énfasis en la salud pública y preventiva.
- Asegurar el suministro oportuno y regular de insumos básicos (por ejemplo, medicamentos e insumos médico quirúrgicos), a través de un ente regulador de medicamentos autónomo, para garantizar la calidad e inocuidad de los medicamentos y productos para la salud humana, y definiendo estrategias que favorezcan el acceso económico a los medicamentos, sobre todo en zonas apartadas.
- Reducir las inequidades en salud prevalecientes en las comarcas indígenas y áreas postergadas, mediante intervenciones orientadas a disminuir la desnutrición y mejorar la atención que se brinda a la niñez, mujeres en edad fértil y adultos mayores; la promoción de salud ambiental (por ejemplo, infraestructura para el tratamiento del agua y la disposición de desechos); la construcción y optimización de la infraestructura vial para mejorar el acceso a los servicios públicos de salud, educación y mercados; y la implantación de un sistema de transporte para trasladar a los usuarios de lugares remotos hacia los hospitales.

### C.3. Atención a grupos prioritarios<sup>31</sup>

El PEN 2030 establece las metas de lograr una cobertura del 100 % de parte de los grupos prioritarios de la población a sistemas de protección social y acceso a servicios básicos; eliminar la desnutrición y la inseguridad alimentaria; reducir a la mitad de la mortalidad materna y de la mortalidad de niños menores de cinco años; y atender el 100 % de los partos con personal sanitario especializado. En este contexto, se definen como “grupos prioritarios” de la población “aquellos que se encuentran en situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, lo que los coloca en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades”<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> En este documento se ha optado por el uso del término grupos prioritarios en vez de vulnerables para reflejar mejor la resiliencia y agencia con las que las personas en desventaja de oportunidades pueden ser copartícipes de las políticas y programas de inclusión social.

<sup>32</sup> APEDE. Visión País 2025. 2014.

Uno de los principales retos de Panamá, a medio plazo, es disminuir los desequilibrios en ingresos y acceso a servicios educativos y de salud de calidad entre distintos grupos poblacionales. El problema es acuciante entre los pueblos originarios, en cuyos territorios convergen toda clase de carencias y elementos de discriminación.

### **La pobreza multidimensional**

En junio de 2017, el gobierno presentó los resultados de la primera medición del Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá (IPM)<sup>33</sup>, adoptado como la medida oficial de la pobreza multidimensional, que complementa la de pobreza por ingreso. Esta iniciativa está alineada con el compromiso asumido por el país de derrotar la pobreza al erradicar la pobreza extrema (por ingreso) y reducir a la mitad la pobreza multidimensional, antes del vencimiento de los ODS, en el año 2030. Esta herramienta, elaborada por la Universidad de Oxford y presentada en el año 2010 por el PNUD, en sus Informes Mundiales de Desarrollo Humano, ha sido adoptada también por otros países de la región, con la finalidad de medir las diversas privaciones, más allá del ingreso, que hacen que un hogar viva en condiciones de pobreza.

Se aclara que el uso del término “grupos prioritarios” se ha optado en este documento, en vez de “vulnerables”, para reflejar mejor la resiliencia y agencia con que las personas en desventaja de oportunidades pueden ser copartícipes de las políticas y programas de inclusión social<sup>34</sup>.

El IPM de Panamá está compuesto por 17 indicadores o privaciones, repartidos en cinco dimensiones: (1) educación; (2) vivienda, servicios básicos y sin acceso a Internet; (3) ambiente, entorno y saneamiento; (4) trabajo y (5) salud. Un hogar se considera que es pobre, multidimensionalmente hablando, si está privado en cinco o más indicadores. El IPM permite medir la incidencia de la pobreza multidimensional o cantidad de hogares en condiciones de pobreza multidimensional; la intensidad de la pobreza padecida; las privaciones a las que están sujetos los hogares; los efectos que tienen las políticas sociales e inversiones en el combate a la pobreza; y la asignación de recursos, proporcional a las necesidades y privaciones reales a los individuos según las distintas áreas geográficas. Además, permite identificar específicamente en cuáles dimensiones del bienestar deben priorizarse los esfuerzos de las políticas públicas, para facilitar la creación de alianzas entre distintos sectores de la sociedad.

Los resultados del IPM Panamá arrojan los siguientes datos (2017):

- El 19.1 % de las personas vive en hogares multidimensionalmente pobres.
- La Comarca Ngäbe Buglé tiene un 93.4 % de personas pobres multidimensionalmente, el más alto índice en el país. Le sigue la Comarca Guna Yala, con 91.4 %; la Comarca Emberá Wounaan, con 70.8 %; Bocas del Toro, con 44.6 %; Darién, con 40.0 %; Coclé, con 22.6 %; Veraguas, con 19.1 %; Colón, con 16.4 %; Panamá Oeste, con 15.6 %; Chiriquí, con 12.4 %; Panamá, con 8.5 %; Herrera, con 7.2 %; y, por último, la provincia de Los Santos, con 4.2 % de personas pobres multidimensionalmente.
- En el caso de las comarcas y comunidades de pueblos originarios, la situación de rezago en el acceso a servicios y otras privaciones se complica con problemas emergentes derivados del resquebrajamiento de las estructuras tradicionales y los lazos de solidaridad comunitaria, como se reporta, por ejemplo, en Guna Yala, donde se ha incrementado el consumo de drogas en la población juvenil, como consecuencia del tráfico ilícito proveniente de Colombia. La complejidad de la situación en esas comunidades, en las que los determinantes culturales, históricos y políticos juegan un papel fundamental, requiere la adopción de políticas inteligentes, participativas y mensurables, acompañadas de procesos de inversión y administración descentralizada efectiva y transparente.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> APEDE. *Visión País 2025*. 2014.

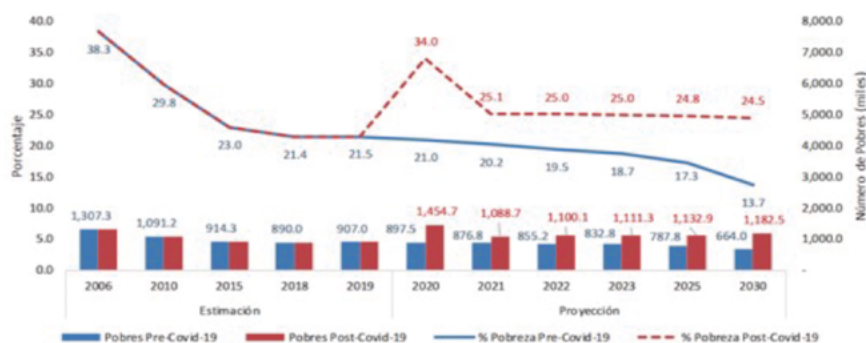
Para el año 2023, la tasa de pobreza general en Panamá post COVID-19 se estima en 25.0 %, que afecta a más de 1.1 millones de panameños, como se aprecia en la gráfica 3. Aumentó 3.5 %, comparativamente, con el año 2019, prepandemia, que estuvo en 21.5 %. El promedio de reducción anual es de -0.1 puntos porcentuales, lo que proyecta, para el año 2030, una reducción que alcanzaría un nivel de 24.5 % y afectaría a más de 1.2 millones de panameños. Para el año 2023, la tasa de extrema pobreza en Panamá post COVID-19 se estima en 10.5 %, que afecta a más de 469 mil panameños; uno de cada 10 panameños es indigente o extremo pobre. El promedio de reducción anual es de -0.03 puntos porcentuales, lo que proyecta, para el año 2030, una reducción que alcanzaría un nivel de 10.3 % y afectaría a más de 500 mil panameños.

La tendencia de reducción de ambas tasas de la misma prepandemia era contundente, pero las proyecciones al año 2030 son de reducción más leve.

En definitiva, la pobreza se concentra mayoritariamente en zonas rurales, indígenas y en la población infantil y de mujeres, donde además se presenta la pobreza extrema.

### GRÁFICA 3

**Panamá: Niveles de pobreza general en Panamá**  
Años 2006 - 2030  
(En porcentaje y número)



Fuente: Informe sobre Pobreza y Pobreza Extrema en Panamá, 2023

### La desigualdad de ingreso

Entre los países de Latinoamérica, Panamá tiene uno de los más altos coeficientes de Gini, una medición del grado de desigualdad en la distribución del ingreso, entre individuos u hogares dentro de una economía que se aleja de una distribución perfectamente equitativa, en la que “0” representa una equidad perfecta y “100”, una inequidad perfecta. Este coeficiente ha evolucionado de 51.9 en el año 2010 a 50.7 en el año 2015, 49.9 en el año 2018 y 50.9 en el año 2021.

### El acceso a los servicios básicos

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ubica al país en el lugar N.º 61 de 191 países, este índice compuesto se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la capacidad de tener una vida larga y saludable, la capacidad de adquirir conocimientos, y la capacidad de lograr un nivel de vida digno. El país pasó de la posición 60, en el año 2015, a la 61 en el año 2022, recortando el rezago que obtuvo en el año 2018 (N.º 66). Es en las comarcas donde los niveles de desarrollo humano son más patentes y bajos, porque hay un inadecuado acceso a servicios básicos de salud, educación, vivienda, saneamiento, electricidad y acceso a Internet, entre otros; debido en parte a las extensas superficies de terreno poco habitadas, con poblaciones dispersas concentradas en pequeños asentamientos poco conectados, por lo que la dotación de servicios básicos es particularmente compleja.

A pesar de que los niveles de acceso a los servicios básicos han mejorado en los últimos años, en Panamá, existen todavía grandes brechas en acceso y cobertura, según las características geográficas de cada territorio. Por ejemplo, vivir en el área rural o en las comarcas explica la desigualdad de cobertura en acceso a la salud (agua, servicios de salud, control de embarazo, etc.); educación (inasistencia, repitencia y logro educativo insuficiente); trabajo (desocupación y baja remuneración, etc.); entorno sano (agua mejorada y saneamiento, etc.); y vivienda y acceso a Internet (precariedad de materiales y sin electricidad, etc.).

En el último decenio, la cobertura de energía eléctrica se ha ampliado poco y llega a solo el 92.5 % de los hogares; en cambio, en Costa Rica, la cobertura fue de 99.5 %, en el año 2016. En cifras redondas, unas 100 mil familias panameñas no tienen acceso a la electricidad y están en una situación de completa precariedad energética. Al no disponer de acceso a las redes del sistema energético moderno, deben recurrir a opciones ineficientes y de baja calidad para resolver necesidades elementales e indispensables para la vida humana, como la cocción de los alimentos. En su conjunto, el 92 % de las viviendas en los territorios comarcales, que equivale a unas 30 mil viviendas, no cuentan con servicio de electricidad. En las zonas rurales de Veraguas y Coclé, también existen lugares sin servicio de electricidad.

Al año 2020, la cobertura de agua potable a nivel nacional alcanza el 94.4 %, mientras que el 94.9 % de los hogares cuenta con energía eléctrica; la cobertura de alcantarillado es de 64 %. La situación de acceso a agua potable amenaza con agravarse, si no se toman medidas en el control del consumo, a través de sincerar las tarifas de distribución y de acciones de almacenamiento, que eviten evaporación, para sostener las demandas humanas, productivas y del Canal.

### **Las transferencias monetarias y la pobreza de ingreso**

Las transferencias monetarias o subsidios que el Gobierno Nacional otorga a diferentes sectores de la sociedad panameña ascendieron a un total de B/. 1,209.5 millones en el año 2016<sup>35</sup>, de los que el 54.4 % estuvo dirigido a los hogares; 32.3 %, para financiar varios programas de la CSS; y 13.3 %, a estimular las inversiones de las empresas.

El programa de mayor impacto social es la Beca Universal. En el año 2016, el 51.6 % de los estudiantes de hogares pobres a nivel nacional recibieron un total de B/. 748 millones a través de la Beca Universal, proporción que llega a casi el 71 % de las familias pobres de las comarcas y en la provincia de Bocas del Toro. En el caso de los hogares en situación de indigencia, las cifras son de 54 % y 71 %, respectivamente. Se puede concluir que este programa es el que tiene mayor penetración en los grupos más prioritarios del país, sobre todo, entre la población originaria, que vive dentro y fuera de las comarcas.

La segunda posición, en ese orden, la ocupa el Programa Red de Oportunidades, que beneficia al 21.3 % de las familias en situación de pobreza y a casi el 29 % de las familias indigentes. En el caso de las comarcas, estas proporciones son de más de 55 %, en ambos grupos. Es importante destacar que, por primera vez, los niveles de pobreza extrema o indigencia se ubican por debajo del 10 % y que la proporción de personas en condición de pobreza general también disminuyó, situándose en 22.1 %. En las comarcas es donde menos reducción de la pobreza se ha registrado: incluso en la Comarca Ngäbe Bugle, la reducción en el período indicado solo fue del 4.3 %. Esto significa que, sin los programas sociales de transferencias condicionadas del Estado, la proporción de pobres extremos se ubicaría

<sup>35</sup> El gobierno destinó B/. 189.3 millones a la Beca Universal, un subsidio que beneficia a la mayoría de los estudiantes de las escuelas públicas y a una parte de los estudiantes de las escuelas particulares. Otorgó también B/. 186 millones al Programa 120 a los 65, para ayudar a los adultos mayores que no lograron obtener una jubilación. El gobierno, además, destinó B/. 66.3 millones para mantener el precio del tanque de gas de 25 libras para los hogares; B/. 40 millones para el programa Red de Oportunidades; B/. 32.4 millones para mantener el precio de la electricidad; B/. 22.4 millones para mantener la tarifa del Metro de Panamá; B/. 21.8 millones para el Fondo Solidario de Vivienda; y B/. 15 millones al Programa Ángel Guardián. Asimismo, se destinaron B/. 100 millones para financiar el interés preferencial en la compra de viviendas y apartamentos y B/. 86.7 millones para mantener la tarifa del Metrobus.

en 14.3 %, en vez del 9.9 % actual. De forma similar, en ausencia de los subsidios, la proporción de pobres hubiera sido mayor, 26.0 % en lugar del 22.1 % actual. En el período 2013 - 2016, la pobreza general, a nivel nacional, bajó en 15.6 %.

Con base en los datos descritos, y desde la perspectiva de Panamá Visión País 2050, los principales retos estratégicos para lograr reducir las brechas sociales y económicas que caracterizan a Panamá, son los siguientes:

- Eliminar la pobreza y reducir las desigualdades económicas, sociales, de acceso a servicios básicos y de oportunidades entre los habitantes de las regiones tránsito - interior, urbano - rural, grupos étnicos, de género.
- Focalizar acciones en los grupos de mayor vulnerabilidad: niños y adolescentes en riesgo social, madres adolescentes y solteras pobres, adultos mayores pobres y discapacitados marginados del mercado laboral.
- Fortalecer la institucionalidad y gobernanza del sistema de protección social.

### ***La eliminación de la pobreza y la reducción de las desigualdades económicas, sociales y de acceso a servicios básicos y oportunidades***

#### **El problema**

Aunque la pobreza monetaria en Panamá se ha reducido a la mitad en los últimos diez años y la pobreza extrema se ha reducido en dos tercios, al 8 % y 3 %, respectivamente, a nivel nacional, cerca del 20 % de la población está en situación de pobreza multidimensional y la tasa supera el 90 % en las comarcas. El 60 % de la reducción de la desigualdad de ingreso es atribuible al efecto que han tenido los programas de transferencias monetarias condicionadas entregadas mediante subsidios como la Red de Oportunidades, la Beca Universal, 120 a los 65 y Ángel Guardián. A través de estos programas, 814 mil personas recibieron B/. 428 millones en el año 2016, lo que equivale a más del 20 % del ingreso anual por concepto de peajes del Canal de Panamá. Según la ODCE, sin embargo, el 18 % del quintil más bajo de ingreso no recibe asistencia social alguna, mientras que el 30 % del gasto social se destina al 60 % de mayor ingreso.

La solución a la pobreza y las desigualdades de diversa índole, que confrontan muchos panameños, exige un debate sobrio en torno a la sostenibilidad de las políticas vigentes de combate a la pobreza, ya sea por vía de transferencias y subsidios u otras modalidades fiscales y de mayor eficiencia en el gasto público. El sector privado puede y debe jugar un rol determinante en tal debate.

Más allá del acceso a los servicios básicos, se necesita emprender acciones positivas para garantizar la formación emprendedora y laboral, con el propósito de desarrollar habilidades y oportunidades de generación de ingresos, con igualdad de género, para acceder a trabajo decente y que la protección social se limite a los impedidos, física o mentalmente, de generar sus propios ingresos e independencia. A pesar de que el Estado debe jugar el rol principal en esta arquitectura, hay también muchas oportunidades para ensayar nuevas modalidades de alianzas público-privadas, con potencial para contribuir a incrementar el bienestar de la población. El empleo y el ingreso es la forma más digna y sostenible de salir de la pobreza.

Es importante mencionar que se ha cumplido con los desembolsos del plan de descentralización que han llegado en el año 2023 a los diversos gobiernos locales, a lo largo y ancho del país, y que, en febrero de 2023, se dio la Ley 362, que establece que, a partir del año 2024, el gasto público e inversión en el sector educativo no será inferior al 7 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

## Objetivos estratégicos

- Fortalecer el proceso de planificación y articulación de las políticas sociales a través de la participación y el empoderamiento de las comunidades, conforme sean las características económicas, sociales y culturales de cada región del país, y diseñando sistemas de información para medir el impacto y dar seguimiento a las intervenciones en los territorios.
- Invertir los recursos requeridos para ampliar y mejorar la cobertura de los servicios básicos de salud, educación y otros, en las zonas vulnerables, mediante el desarrollo de planes con la plena participación de las comunidades para el desarrollo económico de las áreas más prioritarias, con el objetivo de superar el modelo de economía dual, que caracteriza al país.
- Formar capacidades de los gobiernos locales y juntas técnicas provinciales para recibir y ejecutar apropiadamente las competencias y funciones centrales para acelerar el proceso de descentralización institucional que favorezca el desarrollo territorial y reducir las brechas originadas en género, etnia, edad o clase social, fomentando la cooperación entre sectores a través de una cultura de consulta, consenso y articulación de acciones entre el estado y los demás actores sociales.
- Crear programas de capacitación y formación de habilidades interpersonales y técnicas, mediante la generación de incentivos para las iniciativas emprendedoras que surjan de las poblaciones vulnerables y puedan escalar hacia formas independientes de generación de ingresos.
- Complementar, y eventualmente sustituir, la política de subsidios para los grupos prioritarios, mediante un mayor acceso progresivo a buenos empleos y el fomento del emprendimiento, de las PYMES, la inclusión financiera y la participación en las cadenas productivas.

### **La focalización de acciones en los grupos de mayor vulnerabilidad<sup>36</sup>**

- En Panamá, los grupos de mayor vulnerabilidad se encuentran en las cuatro comarcas indígenas: Ngäbe Buglé, con 212,084 habitantes y una superficie de 6,968 km<sup>2</sup>; Guna Yala, con 32,016 habitantes y una superficie de 2,340 km<sup>2</sup>; Emberá-Wounaan, con 12,358 habitantes y una superficie de 4383 km<sup>2</sup>; y Naso Tjër Di, con 5,000 habitantes y una superficie de 1,606 km<sup>2</sup> (Censo, 2023). Sin embargo, la totalidad de la población indígena asciende a 698,114 individuos, de los que la mayoría no vive en las comarcas (62.7 %). También se encuentran grupos vulnerables dentro de parte de la población afrodescendiente que alcanza a 1,286,857 a nivel nacional, especialmente, la asentada en la costa del Caribe. El 31.7 % de la población total de Panamá (al año 2023) se autodefine como afro, cifra que triplica el porcentaje de personas que lo hacía en el anterior censo del año 2010 (9.2 %). Esos grupos poblacionales vulnerables son los que menos acceso a conectividad tienen, encontrándose una relación inversamente proporcional entre baja conectividad y altos índices de pobreza.

<sup>36</sup> Entre estos grupos están: niños y adolescentes en riesgo social, madres adolescentes y solteras pobres, adultos mayores pobres, discapacitados marginados del mercado laboral, pueblos originarios.



## El problema

El desarrollo social inclusivo debe generar mecanismos para transformar las políticas y las instituciones y sus entornos, erradicando prácticas directa o indirectamente discriminatorias. Esas políticas deben orientarse al reconocimiento de las identidades y necesidades específicas de poblaciones históricamente afectadas por la exclusión social y las desigualdades estructurales e institucionales, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos.

Lo anterior demanda políticas sociales formuladas bajo un enfoque de derechos y orientadas hacia la universalidad, pero que, por medio de la focalización o la acción afirmativa, permitan romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar. Por ejemplo, las desigualdades de género reclaman la adopción transversal de un enfoque de igualdad de género en los diversos ámbitos de la sociedad, en las instituciones y, por supuesto, en el diseño de las políticas públicas, así como la erradicación de los sesgos patriarcales que puedan persistir en la operación de las políticas.

Gran parte de las poblaciones vulnerables están en esa condición por la exclusión territorial, a raíz de la falta de conectividad, que no permite la presencia del Estado con servicios básicos e infraestructura en sus localidades, por falta de orientación de presupuesto público hacia lo territorios. La exclusión territorial trae exclusión social y cultural.

Cabe también preguntarse, ¿qué aportes se podrían hacer a través del enfoque de la Responsabilidad Empresarial Social (RSE) y las alianzas público-privadas, para complementar y ayudar a conformar modelos de desarrollo social que sean inclusivos y conduzcan a una mayor equidad en las interacciones de los ámbitos socioeconómico, de género, étnico y racial, de ciclo de vida y territorial?

## Objetivos estratégicos

- Desarrollar espacios de trabajo junto con el sector privado y el gobierno, utilizando diagnósticos, metas, actividades y resultados que promuevan la inversión pública y privada en la resolución de brechas estructurales y faciliten su seguimiento a nivel regional y local, con metas mensurables para el monitoreo de los procesos y evaluación del impacto de las intervenciones, teniendo como modelo los centros de competitividad.
- Fortalecer las capacidades locales para Impulsar la descentralización de los programas de atención.
- Priorizar la promoción de proyectos de inclusión productivos, dirigidos a los beneficiarios de los subsidios, y vincularlos a los programas de RSE, en el marco de la estrategia de acompañamiento a las familias del gobierno.
- Reforzar el capital humano y social de las comarcas, con el desarrollo de capacidades emprendedoras, productivas y asociativas para generar dinámicas endógenas de productividad agrícola familiar y comunitaria autosuficientes, para cubrir el déficit alimentario, impulsar la comercialización de productos diferenciados hacia mercados locales y nacionales, dotar de infraestructura básica para atraer turismo y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales marinos, forestales y energías limpias.
- Impulsar el dialogo, el entendimiento y la empatía entre el sistema de gobernanza tradicional de las Comarcas y la institucionalidad y gobernanza nacional.

## El problema

Los sistemas integrales de protección social se entienden como el conjunto de políticas orientadas a garantizar un bienestar, suficiente que permita alcanzar y sostener un nivel de vida adecuado para el desarrollo de las personas; brindar mecanismos de protección frente a situaciones en las que la capacidad para generar ingresos autónomos decae; facilitar el acceso a servicios sociales, políticas de promoción social y de cuidado; y fomentar el trabajo decente. Estos sistemas incluyen un componente contributivo y otro no contributivo (seguridad y asistencia), la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado.

Entre los mecanismos que pueden coadyuvar a lograr la inclusión social se encuentran, prioritariamente, las políticas sociales y su institucionalidad, las políticas de reconocimiento intercultural y antidiscriminación y los mecanismos específicos que garanticen los derechos de todos los ciudadanos y su participación en los ámbitos de su interés. Esos mecanismos tienen la capacidad para atender y remediar las dinámicas de exclusión del bienestar, el empleo de calidad y el trabajo decente, un ámbito que también está estrechamente vinculado a las políticas de desarrollo productivo, la regulación laboral y las políticas activas del mercado del trabajo.

Un tema importante es cómo potenciar la participación del sector privado en la toma de decisiones estratégicas y en el financiamiento requerido para la mejor gobernanza del sistema de protección social, con miras a lograr que evolucione, en forma sostenible, eficiente, eficaz, equitativa y de cobertura universal para quienes lo necesiten.

## Objetivos estratégicos

- Diseñar un sistema de información y gestión institucional eficiente que sustente la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación del sistema de protección social, para que genere todos los indicadores relevantes.
- Impulsar la incorporación del sector privado en la elaboración de planes, programas y proyectos, desde la Secretaría del Gabinete Social, utilizando la experiencia previa de trabajo en mesas con el sector privado.
- El Gabinete Social debe generar espacios con autonomía técnica y capacitación, mediante la creación de un órgano técnico, de carácter público-privado e independiente del quehacer político, en el que el sector privado se alíe con actores como la academia y la sociedad civil, para contribuir al logro de los ODS.
- Aprovechar el potencial de mayor eficiencia de las ONG en la ejecución de proyectos de asistencia social, canalizando más recursos mediante el mecanismo de alianza público-privada para el desarrollo (APPD), de acuerdo con programas de estado que contribuyan a la consecución de los ODS, bajo criterios de monitoreo y rendición de cuentas.

RECUADRO N° 2

**Contribución especial de UNICEF Panamá**  
**Visión País 2050: La inversión en la infancia y el capital humano**

¿Qué necesita hacer Panamá, desde hoy, para preparar jóvenes con valores humanos, socialmente responsables y productivos, que puedan, en el período 2024 - 2050, ir gradualmente fortaleciendo un proceso de desarrollo humano, social, tecnológico y económico que sea sostenible y equitativo? ¿Cómo se puede poner en marcha, de manera sostenible, un proceso de inversión en el capital humano del país que impacte positivamente ese proceso creciente de desarrollo integral de la nación?

Durante las últimas décadas, se han producido avances importantes en las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes. A pesar de todos los esfuerzos que han realizado los Estados, el progreso no ha sido igual para todos, ya que factores como la pobreza y la desigualdad aún siguen afectando las vidas de parte de la población y se han convertido en barreras que impiden el pleno cumplimiento de sus derechos y su desarrollo.

Para un Panamá próspero en el año 2050, es imperativo abordar los desafíos actuales de las personas que integrarán la población económicamente activa, es decir, a la infancia de hoy y aquellos que nacerán en la próxima década. Al garantizar oportunidades que favorezcan el pleno desarrollo de las potencialidades de las nuevas generaciones, Panamá se asegurará de que se conviertan en adultos productivos para liderar un desarrollo económico y social sostenible y equitativo en el año 2050.

Según los datos oficiales del Censo del año 2023, la población de niños, niñas y adolescentes es de 1,232,585 personas, lo que representa el 30.3 % de toda la población del país. De todos esos niños, el 27.1 % son afrodescendientes (333,990 personas) y el 18.1 % pertenecen a las distintas etnias indígenas (211,568 personas). Las cifras oficiales más recientes sobre la población en situación de pobreza por ingresos que entrega el Ministerio de Economía y Finanzas son del año 2021 y, según esa medición, el 20.1 % de los panameños está en una situación de pobreza. Esta proporción se duplica entre los niños y niñas, ya que el 39.4 % vive en familias que no generan ingresos suficientes para costear la canasta básica de alimentos. Por lo tanto, niños, niñas y adolescentes constituyen el grupo poblacional más afectado por la pobreza, cuya afectación es más duradera.

Como signatario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, Panamá se ha comprometido a eliminar la pobreza y la desigualdad que están afectando el ejercicio de los derechos básicos para muchos niños, niñas y los adolescentes (NNA) en el país. A pesar del progreso en los últimos años, Panamá necesita acelerar en muchas áreas para poder alcanzar las metas globales para el año 2030.

La inversión pública y privada en niñez es la mejor estrategia de cambio que un país puede desarrollar para alcanzar las metas del desarrollo sostenible. Para comprender cabalmente por qué Panamá requiere mejorar la calidad del gasto público en los servicios y atenciones dirigidos a la población de 0 a 17 años, basta con repasar las disparidades y carencias que menoscaban su sano crecimiento y desarrollo pleno, especialmente los que viven en situación de mayor vulnerabilidad. Esa mayor situación de vulnerabilidad puede ser por razón de la pobreza que aqueja a su grupo familiar o por encontrarse

en comunidades rurales o de difícil acceso, ser discriminados por su pertenencia a comunidades indígenas o afrodescendientes, ser personas en condición de discapacidad, ser migrantes acompañados por miembros de su familia o sin acompañamiento familiar.

Uno de los grandes desafíos para Panamá es reducir las grandes brechas en la calidad de la educación que actualmente existen entre las escuelas públicas y las particulares, las de áreas urbanas y rurales, incluidas las comarcales, así como asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes completen las enseñanzas primaria y secundaria, que deben ser gratuitas, equitativas y de calidad, desde la primera infancia, con inclusión de personas con discapacidad y de pueblos originarios.

Si bien en Panamá, la educación es obligatoria a partir de los cuatro años, se estima que tres de cada 10 niños(as) no asisten a preescolar. Aunque la educación primaria es casi universal en Panamá, desde el inicio de la primaria hay experiencias de rezago educativo y repitencia que derivan en sobreedad, lo que coloca al niño, niña o adolescente en una situación de alto riesgo de exclusión educativa. En el año 2019, se estimaba que había 59,100 estudiantes en primaria con un año de sobreedad y 29,800 con dos o más años de sobreedad. La niñez más afectada es la que está en mayor situación de vulnerabilidad: niños y niñas de comunidades indígenas, rurales, afrodescendientes, migrantes o viviendo en condiciones de pobreza.

La transición a la pre media es un serio cuello de botella: se intensifica la repitencia y aumenta la exclusión educativa. También se identifica como un factor asociado a la exclusión educativa la falta de oferta, lo que se expresa en la masiva movilidad de los estudiantes, pues el 64 % completa la escuela primaria en centros que no ofrecen educación premedia y, al finalizar el sexto grado, deben buscar otro centro para continuar estudiando.

Los déficits en la calidad educativa también se aprecian en las brechas de competencias mínimas. Según la prueba ERCE (2019), el 59 % de los estudiantes de tercer grado en Panamá no alcanzaban competencias mínimas en lectura (versus el 44 % a nivel regional), y 68 % no alcanzaban competencias mínimas en matemáticas (versus el 48 % a nivel regional). Según las pruebas PISA realizadas en el año 2022, ocho de cada 10 estudiantes panameños de 15 años no alcanzaron un nivel básico en matemáticas (cuando la media de los países desarrollados es 31 %) o seis de cada 10 no tienen una competencia mínima de lectura, más del doble que la media de la OCDE.

En todos los niveles educativos, las razones de la baja calidad de los aprendizajes son similares. En primer lugar, los bajos resultados en pruebas locales e internacionales dan cuenta de que la enseñanza por competencias o el enfoque de Derechos Fundamentales de Aprendizaje, aún no se encuentra consolidada en las aulas en Panamá. En otras palabras, la visión puramente centrada en contenidos resulta en un enfoque basado en la memorización de conceptos y no en el desarrollo de aprendizajes significativos y por competencias. Entre los cuellos de botella que inciden en la baja calidad educativa de Panamá, destacan la formación inicial y continua de los docentes. Varios análisis evidencian que los docentes no cuentan con herramientas pedagógicas actualizadas. Desde UNICEF, apoyamos en la mejora del sistema educativo, generando metodologías inclusivas, seguras, relevantes y adaptadas culturalmente para proporcionar calidad en el aprendizaje de competencias básicas.

Tampoco debe perderse de vista la importancia de apoyar los ingresos familiares para avanzar en las metas relativas a los derechos de la infancia. Está demostrado que los programas de transferencias monetarias, como la Red de Oportunidades, alivian la situación de pobreza de las familias, aunque no la remedien. Desde UNICEF, se recomienda que los sistemas de protección social se adapten, cada vez más, a las necesidades de la niñez; que se cuenten con transferencias adecuadas a las necesidades de las familias más vulnerables; y que se enlacen con otros programas sociales dirigidos a las familias que muestran otros factores de vulnerabilidad.

De acuerdo con las estadísticas oficiales del Estado panameño, la tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años ha tenido un descenso muy leve, apenas dos puntos porcentuales, de 14.2 a 12.2, entre los años 2018 y 2021. En el mismo período, países como Chile, Uruguay y Costa Rica, con los que Panamá podría compararse, dado su ingreso anual per cápita, lograron tasas de mortalidad infantil por debajo de 10. Por lo tanto, es plausible aspirar a que Panamá reduzca la mortalidad infantil a cifras de un solo dígito, especialmente, considerando que, en las poblaciones indígenas, la mortalidad infantil es más del doble del promedio nacional.

En ese contexto, Panamá, al igual que otros países de la región, se enfrenta al desafío de recuperar los índices de vacunación que había alcanzado al final de la década pasada. Aunque el cuadro de inmunización aprobado por las autoridades del Ministerio de Salud es positivo, aún queda mucho por hacer en beneficio de los niños nacidos a partir del año 2020. En Unicef, hemos contribuido a la búsqueda de ese objetivo, por medio de una campaña destinada a llamar la atención de las familias sobre la necesidad de estar al día en esas atenciones.

Aunque Panamá logró una reducción importante de la prevalencia de la desnutrición aguda entre los años 2013 y 2019, la malnutrición crónica afecta al 14 % de los niños menores de cinco años y 11 % de los menores de cinco años tiene sobre peso. Es necesario que, como sociedad, trabajemos juntos en mejorar la nutrición desde la primera infancia, incluyendo a los niños en las escuelas, y empezando por aquellas de familias con menores ingresos, que, a menudo, se enfrentan a la doble carga de la malnutrición, es decir la coexistencia de la malnutrición con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta alimentaria. Desde UNICEF, se llevan a cabo acciones destinadas a promover medidas para impulsar la buena nutrición desde la primera infancia, sensibilizar a las familias y colocar la opción de una buena alimentación al alcance de las familias con bajos ingresos.

Una gran oportunidad: la Ley 285 y la creación del sistema de protección integral de los derechos de la niñez.

La exclusión de derechos que experimentan niños, niñas y adolescentes se debe a una multiplicidad de razones y nos obliga a darle una mirada distinta a los servicios y atenciones que provee el Estado. El reto consiste en que las autoridades implementen los distintos servicios con una perspectiva de equidad e inclusión, a fin de dar una respuesta adecuada a los derechos de la niñez y la adolescencia, que la República de Panamá tiene el compromiso legal de proteger.

En el año 2022, el Estado de Panamá dio un gran paso en la mejora de las condiciones de vida de la niñez y adolescencia, con la aprobación de la Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Protección Integral de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que incluye la Ley 171 de 2020, que protege la primera infancia y el desarrollo infantil temprano.

Siguiendo la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Panamá en el año 1990 (Ley 15 de 1990), el Sistema de Protección Integral de la República de Panamá reconoce los cuatro grupos de derechos que integran la protección integral, según el consenso de las naciones. Así, la Ley 285 establece la protección de los derechos de supervivencia, de desarrollo, de la protección contra toda forma de violencia, abuso y explotación, así como los derechos de participación, todo ello precedido de un marco normativo que establece principios de derechos humanos, parámetros y procedimientos para determinar el interés superior y ordena una serie de garantías que buscan darle efectividad al plexo de derechos.

La contrapartida de los derechos de los niños son las obligaciones de las autoridades. Así, la Ley 285 define los principios y las instancias para la articulación de las instituciones que dan servicios y atenciones a la niñez y la adolescencia, además de fijar pautas específicas para la ejecución de las políticas públicas y su aplicación en el ámbito local.

No debe quedar duda de que Panamá cuenta con los marcos normativos y las herramientas legales para hacer frente a las privaciones que afectan el crecimiento sano y el desarrollo integral de la niñez. Tras la aprobación de la Ley 285, el próximo paso que Panamá debe tomar es la coordinación interinstitucional y en la gestión de las finanzas públicas. La efectiva implementación del Sistema de Protección Integral requiere asignación de recursos que garanticen que las disposiciones de la ley adquieran la fuerza necesaria para transformar positivamente la vida de niños, niñas y adolescentes.

Con una inversión pública de calidad en las áreas estratégicas que salvaguardan los derechos de la infancia, la República de Panamá experimentará un significativo aumento en su riqueza y productividad, en el año 2050. La determinación para lograr este impacto positivo debe tomarse hoy. UNICEF está preparado para apoyar a Panamá en esta aspiración generacional.

#### **D. PILAR 2: PRODUCTIVIDAD CON SOSTENIBILIDAD**

El nuevo paradigma de la competitividad de los países está basado en la productividad con sostenibilidad. Las naciones prósperas son las naciones productivas; no las que poseen más recursos, sino aquellas que logran emplearlos de forma muy productiva, en función de la presencia de un alto nivel tecnológico y de adiestramiento de sus recursos humanos. El aumento de la productividad es, pues, consecuencia de la tecnología, del aumento del capital físico y la mejora del capital humano. De allí que el vínculo que existe entre la inversión, la productividad total de los factores (PTF) y el crecimiento sea particularmente importante. Las mejoras en el capital humano, una mayor eficiencia de la burocracia gubernamental y el progreso tecnológico son condiciones absolutamente necesarias para el aumento de productividad y la sostenibilidad de la inversión.

La actividad económica de Panamá, medida a través del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes (real), muestra, al cierre del año 2022, que alcanzó B/. 73,449.3 millones, que, al compararse con el año anterior, presenta un aumento de B/. 7,164.9 millones o 10.8 %. Al observar el PIB a precios corrientes o en términos nominales para ese mismo año (2022), que alcanzó un monto de B/. 76,522.5 millones, con una tasa de crecimiento de 13.5 %, comparado con el año anterior, corresponde a un incremento de B/. 9,115.8 millones. Los resultados reflejan una recuperación económica por encima de los resultados prepandemia, con un PIB per cápita real de B/. 16 mil (2022).

La decisión del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) de reestructurar el Índice de Competitividad Global (ICG 2018) para incorporar la Cuarta Revolución Industrial o Revolución 4.0 a los factores que determinan el nivel de productividad de un país, afectó negativamente a Panamá, que se ubicó en la posición número 64 (de 140 países) a nivel mundial y séptimo en América Latina. El deterioro en la escala ha dejado en evidencia una gran brecha en los pilares de adopción de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), instituciones y capacidad para innovar, e indica que el país enfrenta desafíos importantes en ese sentido.

La evolución del índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial 2019, muestra el descenso de Panamá al puesto 66, tendencia decreciente que se viene dando desde los años 2013 – 2014, cuando alcanzó su mejor posición con el puesto 40. Los principales factores de deterioro de los niveles de competitividad son: Instituciones: Puesto 80, Adopción TIC: Puesto 86, Mercado laboral: Puesto 92<sup>37</sup>.

Como país pequeño, Panamá requiere mantener la capacidad de atraer la inversión extranjera directa para complementar la capacidad de inversión interna y, por lo tanto, los fundamentos macroeconómicos que determinan el grado de inversión deben mantenerse estables para dar confianza al inversionista. De igual manera, la búsqueda permanente de un mejor clima de negocios debe guiar el quehacer institucional para incidir positivamente en la productividad del sistema.

Panamá afronta también el importante reto de hacer un mejor uso de los recursos naturales que se incorporan a la producción, sobre todo, en cuanto al recurso agua y los recursos energéticos. Cuando la productividad aumenta, en general, para una misma cantidad de capital y de trabajo, la cantidad de recurso natural empleado aumenta. Esto se traduce en un efecto negativo en términos de sostenibilidad, excepto si los recursos proceden del reciclaje.

El enorme potencial del país no solo se basa en los recursos naturales que habitualmente se incorporan a la producción (minerales, agua, sol, viento, suelo fértil, medio marino, entre otros), sino, además, en la importancia de sus ecosistemas y su elevada biodiversidad para incrementar el conocimiento necesario para resolver grandes retos de la humanidad en materia sanitaria, materiales orgánicos y lógicas naturales.

Al igual que otros países de América Latina, Panamá presenta una serie de factores que inciden negativamente en el patrón de crecimiento de la economía nacional y en la capacidad de cerrar las grandes brechas de ingreso existentes. Estas incluyen grandes desigualdades territoriales y problemas de escasa diversificación productiva, insuficiente ritmo de cambio tecnológico y una limitada capacidad de innovación. En este contexto, sobresale el hecho de que, aproximadamente, el 85 % del PIB nacional se origina en el eje territorial canalero de las provincias de Panamá y Colón, sobre una superficie que representa solo el 22 % del territorio nacional, pero que concentra el 60 % de la población, según se evidencia en el siguiente cuadro de la CAF<sup>38</sup>.

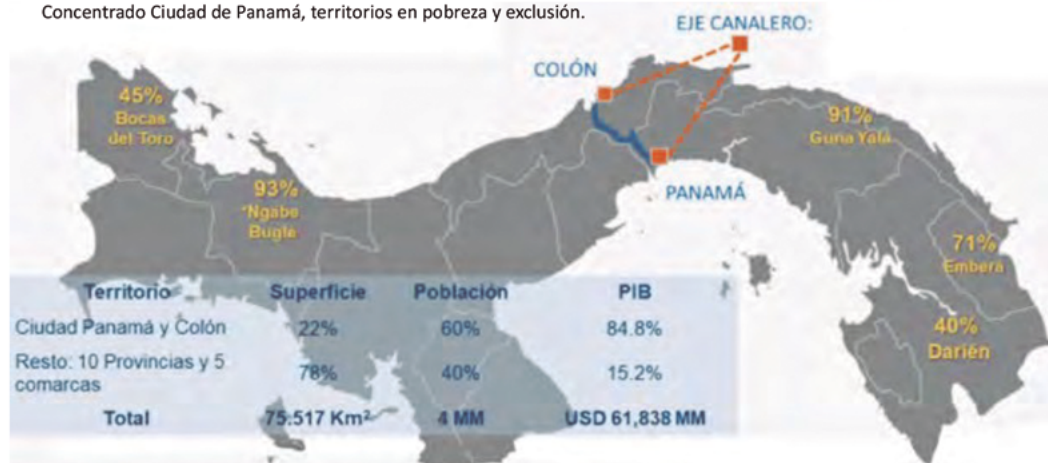
## MAPA 1

### Crecimiento con productividad e inclusión

Mayor crecimiento en A.L. en 10 años pero

- Sin valor agregado, y baja productividad
- Concentrado Ciudad de Panamá, territorios en pobreza y exclusión.

- Pobreza: 19.1%
- Pobreza extrema: 9.9%
- Índice DH: 0.78



<sup>37</sup> Informe actualización de Indicadores CNC 2023.

<sup>38</sup> Susana Pinilla, Representante de la CAF en Panamá. Presentación ante la Comisión Visión País de la APEDE: "Desarrollo Territorial Integral para la competitividad y la Inclusión". Diciembre de 2018.

Para mantener el ritmo de crecimiento, los mayores desafíos del país están en la generación de valor agregado y el aumento de la productividad con sostenibilidad, en todas las actividades económicas del país; la inclusión territorial y regional; así como la modernización del Estado para innovar en políticas públicas con la participación del sector privado. Según se ha indicado con anterioridad, el próximo período de gobierno<sup>39</sup> será importantísimo para adoptar las reformas necesarias para llegar a tener mejores instituciones<sup>40</sup> o, de lo contrario, el país enfrentará el riesgo de un estancamiento y la subsistencia de la economía dual.

A continuación, se presentan los ejes<sup>41</sup> que inciden en el pilar de productividad con sostenibilidad del sistema productivo y los objetivos estratégicos que deben guiar la planificación y las políticas públicas. Bajo el apartado de cada eje estratégico, se describe el problema y se indican los objetivos estratégicos necesarios para subsanarlo:

- D.1 Gestión pública transparente y descentralizada
- D.2 Producción y distribución de energía
- D.3 Innovación y desarrollo tecnológico
- D.4 Protección y gestión del medio ambiente
- D.5 Infraestructura y ordenamiento territorial.

### **D.1. Gestión Pública transparente y descentralizada**

La modernización de las instituciones públicas y la descentralización administrativa son las condiciones sine qua non para incidir en la productividad nacional. En el nivel operativo, el ciudadano y las empresas advierten deficiencias en la gestión pública, en tanto que las instituciones públicas confrontan, cada vez, mayores dificultades para proporcionar servicios de calidad y el costo de sus ineficiencias se traslada a los ciudadanos y al sector privado.

Hay que tornar más eficientes las instituciones públicas, “adelgazar” el aparato estatal, elevar la calidad de la administración pública y acercar las instituciones a la población, mediante la descentralización de sus servicios. Hoy, la innovación en las políticas públicas es una consideración de primer orden para el futuro desarrollo del país.

En ese contexto, es gran importancia mantener sanas las finanzas públicas para que el país siga siendo calificado con grado de inversión y mantenga su buen acceso a los mercados financieros para obtener recursos de inversión. Las finanzas públicas son una herramienta del desarrollo nacional y su objetivo debe ser el buen uso de los recursos públicos, independientemente de dónde provengan, sean impuestos, ingresos no tributarios o deuda. En el uso de los recursos, lo que se busca es que se utilicen bien en gastos o en inversión. En la historia de las finanzas públicas de Panamá, casi siempre ha habido déficit ocasionado, principalmente, por los gastos corrientes y no precisamente por las inversiones<sup>42</sup>.

## **El problema**

La CEPAL, en su último Informe Perspectivas Económica de América Latina, titulado “Repensando las Instituciones para el Desarrollo”, analiza la creciente desconexión entre los

39 CCIAP. Agenda País 2019-2014. Foro de Institucionalidad Democrática. 2018

40 Carlos Garcimartín, el Economista Jefe del BID en Panamá, dijo en el Foro Económico de la APEDE: “Cuando hablamos de la calidad de las instituciones, nos referimos a que haya una buena gobernanza, a que las instituciones funcionen, a que haya transparencia, a que haya rendición de cuentas”. Noviembre de 2018.

41 El eje estratégico de Recursos Humanos capacitados se ha desarrollado bajo el Pilar de Inclusión/Educación.

42 El economista Dr. Héctor Alexander, exministro de Hacienda y Tesoro y representante de Panamá ante los principales organismos internacionales, dijo en el Foro Económico de la APEDE de noviembre de 2018: “Hay un uso indiscriminado de subsidios y, por tanto, deben existir políticas públicas que definan su uso”.



ciudadanos y las instituciones públicas. La caída de los niveles de confianza; la insatisfacción de los ciudadanos sobre servicios públicos claves, como los de salud y educación; así como la falta de buenos empleos son temas comunes en los países de la región y bien conocidos en Panamá. Por ello, la CEPAL plantea que es necesario repensar las instituciones para contar con estados que cumplan y sean más confiables, más innovadores, más capaces y abiertos a la participación de la sociedad civil.

En ese sentido, las interacciones de los ciudadanos con servidores públicos ineficientes, insensibles e incapaces de resolver mina la confianza de la población en las iniciativas participativas que se puedan generar. Los datos del último Latinobarómetro demuestran una caída importante de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, algo fundamental para la gobernanza pública. Los datos obtenidos son preocupantes: en lo que se refiere al Órgano Ejecutivo, por ejemplo, bajó de 37 % en el año 2013, a 24.9 % en el año 2015, 19 % en el año 2017 y, aunque subió a 22.6 % en el año 2020, volvió a caer a 16 en el año 2023. El deterioro puede estar relacionado con lo siguiente: aumento del desempleo, aumento en la percepción de corrupción y percepción de falta de solución a los problemas del ciudadano y las familias.

Hay factores sumamente problemáticos para hacer negocios en Panamá. De acuerdo con la última medición del índice “Doing Business” del Banco Mundial, Panamá ocupa la posición 79 entre 190 países, la misma que el año anterior y, comparado con 10 años atrás, no hay mejora en el ranking y se evidencia un deterioro desde el año 2015. Los peores indicadores que mide el índice se pueden reconducir al quehacer del sector público<sup>43</sup>, particularmente a la burocracia gubernamental del Órgano Ejecutivo y del Órgano Judicial, a saber:

- Pago de impuestos: incluye el número anual de pagos y el tiempo invertido por los contribuyentes
- Cumplimiento de contratos: incluye el tiempo, costo y calidad de los procesos judiciales
- Permisos de construcción: incluye el tiempo, procedimientos y costo
- Registro de propiedades: incluye la calidad del sistema de administración de tierras.

La visión cortoplacista que impera, limitada al período de cinco años de la gestión presidencial, repercute en todos los procesos de gestión pública nacional y contrarresta la mayoría de los avances que puedan darse en términos de eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las tareas que debe desarrollar el Estado.

A pesar de que en sectores como el logístico, la institucionalidad ha evolucionado y creado un espacio que ha permitido concertar una “Estrategia Logística Nacional al 2030”, con el apoyo del BID, y de que el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con el apoyo del PNUD, ha preparado el “Plan Estratégico Nacional 2030”, para alinear el desarrollo nacional con los ODS de las Naciones Unidas, hace falta seguir modernizando<sup>44</sup> el modelo institucional del Estado para mejorar la coordinación interinstitucional, lograr una mayor

<sup>43</sup> El doctor Ricaurte Vásquez, exministro de economía y de asuntos del canal, señaló, en el Foro Económico de la APEDE de noviembre de 2018: “El impuesto más alto que cargamos es la ineficiencia del sector público en el trámite de las actividades. He calculado que, en algunos casos, la ineficiencia del sector público gravita en una carga fiscal de aproximadamente 25 puntos porcentuales por encima de lo que representa la carga fiscal. Este es un hecho preocupante que nos saca de competencia y nos impone un reto importante para poder trabajar el desarrollo del futuro”.

<sup>44</sup> El ingeniero Irvin Halman, administrador general de la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG) indicó, en el Foro Económico de la APEDE: “Para la modernización del Estado hay que trabajar en: a) transformación digital como política de Estado; b) cultura organizacional para eficiencia en la prestación de servicios ciudadanos; c) baja productividad del capital humano: ley de carrera administrativa (perfiles TI), sistemas para la gestión del recurso humano, capacitación continuada y gestión del cambio; d) participación ciudadana; y e) interoperabilidad de datos y publicación de datos abiertos.” Noviembre de 2018.

colaboración público-privada para el desarrollo productivo y recuperar la confianza de los ciudadanos.

Existe un grave problema de gestión de los recursos. El Estado panameño no tiene ni “visión ni dirección estratégica” y los gobiernos no aplican “gerencia efectiva” en los órganos de gobierno durante sus administraciones, lo que da como resultado brechas sectoriales, territoriales, sociales, niveles de pobreza, desigualdad y gran descontento popular.

La magnitud de los recursos del Estado debería permitir ofertar servicios básicos de educación y salud de primera calidad, con infraestructura de conectividad interna e internacional de primer mundo. Pero no se invierte adecuadamente por planes cortoplacistas sin visión de largo plazo e incapacidad de gerenciar el Estado, así como de ejecutar obras y proyectos. Los recursos se colocan sin priorización estratégica en sectores y áreas geográficas donde no se ven los resultados y con una lentísima ejecución.

En el caso de Panamá, los territorios sufren, con mayor impacto, esa situación. El principal problema detectado por los nueve territorios, que actualizaron su VISIÓN 2050 en el año 2022, son la deficiente gestión pública, falta de ejecución de proyectos ya aprobados y escaso presupuesto asignado por el gobierno central para cubrir las brechas de servicios públicos básicos y de infraestructura social y productiva (agua, electricidad, educación, acceso a internet, red vial y caminos de producción, recojo y manejo de residuos sólidos, entre otros), lo que dificulta la eficiencia de la inversión privada productiva ya existente (turismo, logística, modernización de las actividades agropecuarias), y desalienta nuevas inversiones privadas en esos campos y en otros, como las energías limpias.

Los principales problemas relativos a la falta de eficiencia de la gestión pública son los siguientes:

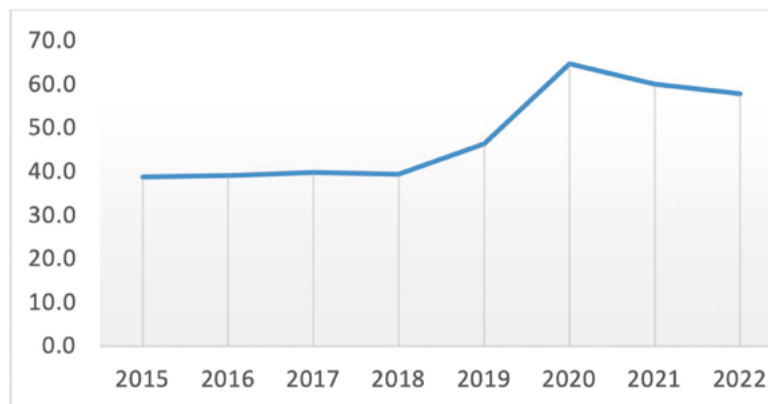
- Falta de visión país de largo plazo, que priorice inversiones estructurales y conduzca las administraciones de gobierno.
- Falta de integralidad, alineamiento y coherencia en las acciones y proyectos de los ministerios y gobiernos locales con visión y en función de un plan estratégico nacional.
- Excesiva concentración geográfica y sectorial de las inversiones públicas en el eje canalero (86 %) en rubros sin valor agregado, reforzando la exclusión territorial y social, así como la participación de nuevos motores de crecimiento económico y empleo.
- Abundante e ineficiente burocracia sin continuidad del personal especializado en la administración, que incrementa la planilla, reduciendo recursos para inversión en desarrollo. No se aplica la meritocracia.
- Obsoleta estructura organizativa de entidades públicas que realizan funciones innecesarias y duplican funciones con otros órganos.
- Falta de capacitación y formación de los gobiernos locales y las juntas técnicas provinciales para la priorización y ejecución de proyectos.
- Falta de medición y seguimiento de las acciones y proyectos, tanto sectoriales como locales.

- Ausencia de participación colaborativa de la sociedad civil organizada y del sector privado para apoyar la inversión, la ejecución y el seguimiento a los presupuestos y proyectos.

Por otro lado, la deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF), al 31 de diciembre de 2022, alcanzaba los B/. 44,274.0 millones. Para medir o determinar la salud de las finanzas o el riesgo país de las economías, se utiliza la relación deuda pública/PIB. En la gráfica 4, se muestra la evolución del indicador del periodo comprendido entre los años 2015 y 2022, en la que se puede apreciar la tendencia. En el año 2020, el coeficiente se incrementó en 18.3 puntos porcentuales, ubicándolo en 64.7 %. El coeficiente ha ido descendiendo: para al cierre del año 2022, la relación deuda/PIB se ubica en 57.9 %, es decir, una disminución de 6.8 puntos porcentuales, en comparación con el año 2020 (ver gráfica 4). El indicador en cuestión es uno de los referentes para las calificadoras de riesgo y los mercados financieros internacionales.

#### GRÁFICA 4

**Relación Deuda Pública/PIB Nominal, en porcentaje. (2015 – 2022)**



Fuente MEF

Por su parte, el balance fiscal del SPNF, como porcentaje del PIB, en promedio, para el último quinquenio fue de -5.3 %, mientras que para el año 2018 fue de -2.9 % del PIB, para el año 2022 fue de -4.0 %, mostrando un incremento de 1.1 puntos porcentuales.

El gasto corriente pasó de B/. 7,345.0 millones en el año 2015 a B/. 10,298.0 millones en el año 2018, alcanzando la suma de B/. 12,202.2 millones para el año 2022, es decir, que el gasto del sector público se incrementó en 40.2 % y 18.5 %, con relación a los periodos comprendidos entre los años 2015 - 2018 y 2018 - 2022. En cuanto a la inversión pública, se incrementó 19.1 % en relación con el periodo comprendido entre los años 2015 – 2018, pero decreció en 5.6 %, en comparación al período correspondiente entre los años 2018 – 2022, en el que destaca que los gastos corrientes crecieron mucho más que la inversión pública. También, hay que señalar que los subsidios mostraron un incremento, en el período comprendido entre los años 2018 - 2022 de 43.9 %, en otras palabras, se aumentaron los subsidios en B/. 716.6 millones en cinco años.

TABLA 4

*Indicadores de la Gestión Pública (en millones de B/.)*

Indicadores	2015	2018	2022
Ejecución del gsto corriente	7,345.0	10,298.0	12,202.2
Ejecución de la inversión pública	3,624.0	4,316.2	4,076.4
Monto de subsidios otorgados	1,474.3	1,630.7	2,347.3

Fuente MEF

La cantidad de empleados públicos mantuvo una tendencia alcista, salvo en los años 2020 y 2022. Para el año 2018 había 240,990 funcionarios y, para el año 2022, la cifra alcanzó los 259,879. Cuando se relaciona los empleados públicos con el total de los ocupados, se muestra que para el año 2018 era 12.9 %, cifra que aumenta y se ubica en el año 2022, en 14.1.

Algunos de los indicadores antes expuestos muestran que la gestión pública no está siendo eficiente, ya que el balance fiscal con relación al PIB se ha incrementado. Asimismo, los subsidios y los gastos corrientes se han aumentados, mientras que los gastos de capital o inversión han disminuido, lo que contrasta con lo que indica la literatura: que la inversión debe aumentar o mantenerse y los subsidios se deben ir reduciendo, ya que su objetivo es solucionar o mitigar una situación o problema.

En adición, el número de empleados públicos y su porcentaje en el mercado laboral va en aumento, la teoría nos indica que se debe reducir el tamaño del gobierno y dirigirnos a la automatización, innovación y tecnología, en busca de la eficiencia y transparencia.

Otro aspecto fundamental para las finanzas públicas y para la estabilidad social del país es el programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CSS, por lo que el CONEP llama la atención sobre el informe de la Junta Técnica Actuarial, relativo a la opinión sobre valuación actuarial del programa al 31 de diciembre de 2020, elaborado por el Departamento Actuarial, presentado ante la junta directiva de la CSS, el 15 de agosto de 2022, que establece las siguientes conclusiones y recomendaciones <sup>45</sup>.

- Las reservas del Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (SEBD), y del fideicomiso a favor del IVM se agotarán entre el último trimestre del año 2023 y el primer trimestre del año 2024 si no se hace nada.
- El tiempo se ha agotado y no se puede dilatar que se tomen las medidas necesarias para equilibrar el régimen de invalidez, vejez y muerte. Postergar la decisión tendrá graves consecuencias, económicas, políticas y sociales para el país.
- Fideicomiso a favor del régimen IVM: El déficit operativo del 2021 será alrededor de B/. 1,062 millones. Incluso solicitando al fondo fiduciario, en el Banco Nacional, el desembolso de más de B/. 1,500 millones, el IVM quedará con muy pocos fondos y solamente podrá cubrir parcialmente el déficit del año 2022.
- Escenarios de largo plazo del SEBD: El horizonte de 10 años de proyecciones no nos deja ver la magnitud del déficit al que se enfrenta el SEBD si no se toman medidas para

<sup>45</sup> Fuente: Informe de la Junta Técnica Actuarial relativo a la opinión sobre valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja de Seguro Social, al 31 de diciembre de 2020, elaborada por el Departamento Actuarial, (agosto, 2022).

equilibrarlo. Después de los 10 años proyectados en detalle, vemos que se acelera el crecimiento del déficit, pasando de B/. 2,398 millones anuales, en el año 2030, hasta niveles de más de B/. 5,979 millones anuales, en el año 2049.

- El informe presenta a la junta directiva diversas alternativas y escenarios para lograr el equilibrio del SEBD, a través de la modificación de algunos parámetros.
- Puntualiza que, en el caso de restringirse el uso de las medidas paramétricas, el equilibrio se conseguiría, únicamente, a partir de una inyección extraordinaria de aportes del Estado, lo que significaría pasar de un aporte anual del Estado de B/. 140 millones, a un aporte anual de B/. 3,234 millones. Este sería el pago anual necesario para equilibrar el déficit actuarial del SEBD, que, según el cálculo presentado en el informe, es de aproximadamente B/. 74 mil millones, por los próximos 60 años.
- Establece que se necesita tomar medidas que no sólo se enfoquen en la liquidez del corto plazo, sino que también se cuide el mediano y largo plazo, debido a que la estructura actual demandará importantes recursos que no se han contemplado bajo el modelo actual.

## Objetivos estratégicos

- Definir la visión país concertada y unitaria de largo plazo, que guíe las administraciones de gobierno para garantizar la continuidad de las políticas públicas, las inversiones y acciones para superar las brechas estructurales.
- Fortalecer, al más alto nivel de gobierno, la capacidad de coordinación de las instituciones del Estado, en materia de políticas públicas, programas y proyectos, designando una instancia con la cual el sector privado pueda interactuar para monitorear la ruta hacia objetivos de más largo plazo.
- Aplicar los principios de gerencia pública eficiente en toda la administración pública, empezando por el presupuesto por resultados, con enfoque territorial, con sistema de medición de metas alcanzables y medibles.
- Alineamiento de planes sectoriales y locales con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) para coherencia en las políticas públicas a nivel multisectorial y multinivel.
- Revisión de la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo, eliminando duplicidad de funciones para disminuir plazas innecesarias. Clarificar las funciones del Instituto de Planificación y la Dirección de Planificación de Inversiones del MEF, para seleccionar mejores inversiones y ejecutarlas.
- Aplicar la Ley de Carrera Administrativa por mérito, con indicadores de desempeño para profesionalizar la gestión pública y capacitación de funcionarios ejecutores clave para lograr eficiencia.
- Erradicar el clientelismo político, como mecanismo de reclutamiento de los funcionarios públicos, y tomar medidas para crear un servicio civil de calidad, profesional, con estabilidad laboral, sujeto a la evaluación de desempeño y con incentivos para la productividad y excelencia.
- Extender la digitalización e integración de los trámites públicos con un sistema de seguimiento exacto y tiempo del recorrido para que el público corrobore dónde están sus procesos y recobren confianza en las instituciones públicas

- Salvaguardar la evolución de los sistemas de innovación y transformación digital, a través del desarrollo de un marco regulatorio moderno, que incluya unas leyes de contrataciones públicas, de notaría y de firma digital, con control previo de la Contraloría. El rol de la innovación en las políticas públicas es de primer orden para el futuro desarrollo del país.
- Establecer mecanismos de gestión y procesos en línea que sean completos, transparentes, eficientes y accesibles para el ciudadano. Se requiere una reingeniería de los procesos y trámites, los cuales deben reducirse también en número.
- Fortalecer la capacidad de recolección, análisis y disseminación de datos en las instituciones públicas, asegurando la capacidad de segregación por categorías fundamentales como género, etnicidad, edad, etc., como base instrumental para una mejor planificación y evaluación de políticas.
- Contar con el marco regulatorio e institucional que permita superar las limitaciones de capacidad financiera del Estado para la inversión pública y promover las alianzas público-privadas (APP) para viabilizar proyectos de interés público, mediante el acceso a inversiones con financiamiento privado o mixto.
- Promocionar las oportunidades de inversión de Panamá y sus territorios para atraer inversión privada en los sectores estratégicos. Asignar esta función a PROPANAMÁ
- Promover la participación del sector privado en instancias sectoriales y locales de decisión presupuestaria para aunar esfuerzos y establecer alianzas de inversión público-privada, alineadas a los planes y la visión de largo plazo.
- Mantener el grado de inversión mediante un adecuado manejo de las finanzas públicas, controlando el crecimiento de la deuda pública, disminuyendo el gasto corriente, en especial el relacionado al clientelismo político, enfocando adecuadamente los subsidios estatales y mejorando la ejecución de la inversión pública.
- Evaluar los subsidios existentes para reestructurar aquellos que estén funcionando y eliminar los que estén mal focalizados y no cumplan con sus objetivos, en materia de política pública. Habrá que hacer muchas reformas importantes en esta materia.
- Adoptar modelos de planificación estratégica institucional participativa, con el concurso de todos los actores interesados, no solo en la fase de planificación, sino también en la de seguimiento, ajuste y evaluación de los planes. Las alianzas entre el sector público y el sector privado son instrumentos muy efectivos para crear espacios de planificación, tanto al nivel nacional en sectores estratégicos, como al nivel local y regional, conforme se ha evidenciado en las experiencias de los Centros de Competitividad Regionales (CECOM).
- Consolidar capacidades de los gobiernos locales para asumir con eficiencia la transferencia de competencias.
- Fortalecer las capacidades y poner funciones a las mesas técnicas provinciales, con presencia de instituciones civiles para apoyar la selección y ejecución de proyectos necesarios para el desarrollo local y provincial.
- Descentralizar la toma de decisiones y desconcentrar responsabilidades a todos los niveles institucionales, estableciendo con claridad las respectivas responsabilidades de los gobiernos locales y del gobierno nacional, en lo que respecta al ordenamiento territorial que regula al sector de la construcción.

- Fortalecer permanentemente el marco institucional que maneja las inversiones, mediante una agencia estatal de alto nivel técnico que seleccione, promueva, coordine, contrate y fiscalice los proyectos de inversión que se acometan.
- Introducir las prácticas de buen gobierno corporativo en todas las empresas públicas, incluyendo ETESA, Tocumen S.A y otras.
- Fortalecer la capacidad de mantenimiento de las instalaciones y bienes públicos en todos los sectores.

### RECUADRO 3

#### POSICIÓN Y PROPUESTA DEL CONEP PARA RESCATAR EL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DE LA CSS, RESUMEN EJECUTIVO:

Frente al claro y a la vez complejo escenario presentado en el Informe de la Junta Técnica Actuarial, el CoNEP reitera su propuesta estructural, que busca la creación de un sistema integrado de pensiones que sea sostenible, universal, equitativo, eficiente y verdaderamente solidario. La misma ha sido presentada en diversos espacios de diálogo y formalmente ante la Comisión Temática de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) del Diálogo Nacional por la CSS.

#### OBJETIVO DE LA PROPUESTA DEL CoNEP

- Garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones
- Garantizar el pago de pensiones adecuadas
- Garantizar la equidad del sistema
- Garantizar una administración transparente y eficiente del sistema
- Lograr la participación de los empleadores, trabajadores y estado
- Aumentar la cobertura
- Crear ahorro y solidaridad con la franja socioeconómica más necesitada del país.

#### REALIDADES DEL PROGRAMA DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

- **Realidad N.º1:** El Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido (SEBD) de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) es insostenible por las tendencias en los cambios demográficos. La esperanza de vida ha aumentado significativamente y la renovación generacional se ha reducido. Es decir, hay una población adulta que vive por muchos más años y menos nacimientos que a lo largo del tiempo soporten el esquema.
- **Realidad N.º2:** Las reservas del subsistema de beneficio definido se extinguirán en el año 2024, si no hacemos nada hoy. El tiempo se ha agotado y no se puede dilatar más la decisión.
- **Realidad N.º3:** El programa actual no es realmente solidario y es inequitativo para las nuevas generaciones. Como las generaciones más jóvenes financian gran parte de estas pensiones, los jubilados del subsistema exclusivamente de beneficio definido pueden recibir más de lo que aportan, poniéndose en riesgo las jubilaciones de los hoy nuevos cotizantes.

### PILARES DE LA PROPUESTA (3)

La propuesta consiste en implementar un sistema de pensiones basado en la integración, mejoramiento y fortalecimiento de tres pilares que ya existen en Panamá:

**Primer Pilar:** Solidario no contributivo, para prevenir la pobreza en la vejez de la población más vulnerable. El país debe responsabilizarse de sus adultos mayores.

- Se propone la creación de un Nuevo Pilar Solidario, de protección social en la vejez, que garantizará una Pensión Básica Universal por un valor de B/. 120.00 a los 65 años, a todas las personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad que cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- Además, este Pilar Solidario mejorará las pensiones de aquellas personas que obtengan del Segundo Pilar, una pensión inferior a B/. 255.00 y que sean elegibles para la Pensión Básica Universal, a través de un Beneficio Solidario de hasta un máximo de B/. 120.00, para complementar su pensión.
- Las personas que reciban del Segundo Pilar una pensión igual o superior a la PMS (B/. 255), no tendrán derecho al Beneficio Solidario.
- El valor del Beneficio Solidario fluctuará entre B/. 0.00 y un máximo de B/. 120, y su valor depende de la pensión obtenida en el Segundo Pilar.
- Este pilar debe ser fiscalmente sostenible, por lo cual el Estado deberá establecer las reservas que garanticen el pago de estos beneficios, basado en estudios actuariales que estimen el costo de este programa en el tiempo.
- Los beneficiarios actuales del programa 120 a los 65 se incorporarán a este pilar, así como las nuevas personas elegibles que adquieran el derecho al beneficio.
- La administración de este Pilar será pública a cargo de la CSS.

**Segundo Pilar:** contributivo, obligatorio y 100 % de contribución definida (ahorro individual). Con el fin de obtener pensiones adecuadas en el sistema de contribución definida, se establecerá lo siguiente:

- Traslado automático desde el SEBD al Segundo Pilar de Contribución Definida a los asegurados mujeres menores a 45 años y hombres menores de 50 años, a quienes se les conocerá lo cotizado con anterioridad a la fecha de traslado mediante la emisión de un bono de reconocimiento.
- Traslado automático desde el Subsistema Mixto al Segundo Pilar de Contribución Definida a todos los asegurados de este subsistema, a quienes se le reconocerá lo cotizado al componente de beneficio definido con anterioridad a la fecha de traslado mediante la emisión de un bono de reconocimiento.
- Todos los nuevos asegurados, a partir de la vigencia de esta reforma, ingresarán al Segundo Pilar.
- La administración de este Pilar será pública o privada en competencia, de tal forma que los afiliados puedan elegir voluntariamente la administradora de su preferencia.
- Se aumentará gradualmente la cotización obligatoria de la cuota obrero - patronal.



- Afiliación obligatoria de todos los independientes e informales sin exigirles una cotización solidaria.
- Establecer un régimen de inversiones con alternativas de inversiones.
- Establecer un sistema y mecanismos eficientes de recaudación de aportes.

#### Tercer Pilar: complementario y voluntario con enrolamiento automático

- En el Tercer Pilar los empleadores se obligan a inscribir a sus trabajadores de manera automática a un sistema de ahorro complementario, en el cual el trabajador tiene la opción de salir voluntariamente.
- Por los aportes descontados al trabajador, el empleador pondrá una suma igual hasta un porcentaje máximo del salario del trabajador.
- Es un sistema similar al implementado en el SIACAP, mediante el que trabajadores y empleadores del sector público participan con sus aportes para mejorar la pensión obligatoria.
- La administración de este Pilar será pública o privada en competencia, de tal forma que los afiliados puedan elegir voluntariamente la administradora de su preferencia.

Nueva Institucionalidad: se propone crear una nueva institucionalidad, que garantice la supervisión, control y transparencia.

Con un moderno régimen de inversiones, educación financiera y un ente rector autónomo encargado de todo el sistema de pensiones, el cual estará separado de otros riesgos.

- Se creará o asignará un ente rector autónomo o Superintendencia para todo el sistema de pensiones, el cual estará encargado de velar por el cumplimiento de las leyes y normas que regulan el sistema de pensiones, de procurar el buen desempeño del sistema integral de pensiones, de regularlo y supervisarlo (Pensiones obligatorias, Complementarias, Voluntarias y Primer Pilar Solidario) y sus actores (Administradoras públicas y privadas), para contribuir a su buen funcionamiento y promover una cultura de ahorro previsional, entregando orientación e información relevante y comprensible a los afiliados.
- La administración del sistema de pensiones estará separada de los demás riesgos.
- Los riesgos de Invalidez y Muerte: Se manejarán a través de la constitución de seguros colectivos con coberturas obligatorias, un porcentaje del salario como prima definida, requisitos y montos en igualdad de condiciones para los asegurados, administración en competencia y con reservas legales según cálculos actuariales y normas propias de la industria regulada de seguros.

#### CONCLUSIÓN

Consideramos que la propuesta presentada por el CONEP permite abordar los retos que enfrenta el SEBD, presentados en el informe de la Junta Técnica actuarial; constituye una propuesta estructural, que busca la creación de un sistema integrado de pensiones que sea sostenible, universal, equitativo, eficiente y verdaderamente solidario.

## D.2. Producción y distribución de energía

La energía es un recurso fundamental para el desarrollo económico y social de un país, ya que es imprescindible para el funcionamiento de los motores productivos: industria, logística, transporte, comercio, educación entre otros y para los servicios que los hogares requieren para llevar una vida digna. Es un elemento central que posibilita inversiones, innovaciones y el surgimiento de nuevas industrias y emprendimientos que constituyen la base de la creación de empleo, el crecimiento inclusivo y la prosperidad compartida de economías enteras. Al estar inserta en el funcionamiento doméstico y productivo de la sociedad, ocupa una parte importante de los costos de producción y de vida de los hogares y es un elemento básico para la evolución de los países. Por lo tanto, hay que prever la demanda y capacidad de generación de energía, los costos y precios y la afectación al ambiente.

En adición, los problemas de contaminación ambiental de aguas y aire de carácter transfronterizos obligaron a los países a suscribir tratados internacionales, de los que nuestro país es signatario y, por lo tanto, afectarán nuestro sistema energético. El objetivo N.º 7 del PEN 2030, del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, estipula que la energía sostenible y no contaminante es uno de los ODS que se desea alcanzar. En ese sentido, en el año 2015, y mediante un proceso de participación ciudadana, se definió el “Plan Energético Nacional 2015-2050 Panamá, el futuro que queremos”, que ordena un cambio de la matriz energética del país para transitar hacia fuentes renovables de energía, en el que se señaló que el cambio de la matriz energética es indispensable para permitir el crecimiento sostenido de la calidad de vida de los ciudadanos.

Como un hecho relevante, Panamá cuenta con un Plan Nacional de Energía 2015-2050, que plantea los objetivos y las estrategias para aumentar la participación de las energías renovables en la matriz energética del país, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar la eficiencia y la calidad del servicio eléctrico. Ha avanzado en cuanto al porcentaje de la matriz energética que está compuesta por energías renovables: durante el quinquenio correspondiente a los años 2013 - 2017, ese porcentaje subió, de 57.8 a 71.8 % del total de la matriz energética<sup>46</sup>.

En torno a la disponibilidad de energía, el informe *Doing Business* registra todos los procedimientos necesarios para que una empresa obtenga una conexión y suministro permanente de electricidad en un almacén estándar. En esa medición, Panamá salió bien calificada: obtuvo el puesto 18 entre las 190 economías analizadas.

Panamá ha creado la Estrategia Nacional de Innovación del Sistema Interconectado Nacional (ENISIN), con el objetivo de mantener la seguridad y confiabilidad en la operación y comercialización del sistema eléctrico; tomando en cuenta la integración de las energías renovables, la incorporación de sistemas inteligentes en el control de las redes eléctricas y la futura entrada de sistemas de almacenamiento de energía, junto al incremento de la demanda eléctrica generado por la movilidad eléctrica.

### El problema

Los cambios previstos en el mercado de energía apuntan hacia lo siguiente:

- La dinámica del mercado evolucionará y el cliente final, o consumidor de energía, es el que tendrá el papel preponderante en el desarrollo del sistema. Se convertirá en un “prosumidor”, es decir será un consumidor de energías, pero también generador.

<sup>46</sup> APEDE. III Informe Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2013-2017. 2018.

- El reto de implementar el Plan Energético Nacional requiere también atender una dimensión didáctica y educativa, creando una nueva cultura de ahorro energético y consumo racional y ético de todos los recursos naturales, y no solo de la energía.
- Tenemos, además de un reto, una obligación en esta “transición hacia una nueva era energética”, que es la de tomar decisiones estratégicas hoy, para poder acercarnos a lograr los cambios que anhelamos para el futuro. Con el inicio de operación de la Línea 1 del Metro de Panamá y las nuevas líneas en construcción y por construir, se está produciendo una sustitución de las energías fósiles, como las gasolinas y el diésel por energía eléctrica, que es definitivamente una forma más eficiente de movilizar el transporte. Actualmente, en Panamá, el alto consumo de gasolinas y diésel para uso de los vehículos automotor constituye la principal fuente de emisiones de dióxido de carbono y de otros contaminantes que afectan la atmósfera.
- Lo más importante, en la actualidad, es hacer la adecuación al marco regulatorio, compromiso que comparten el sector público y el sector privado de actuar en conjunto para adoptar las medidas que permitan realizar los cambios de la manera más fluida y menos traumática posible.

### Objetivos estratégicos

- Modernizar el marco regulatorio para promover y adaptarse a una nueva realidad de generación distribuida, incluyendo los servicios auxiliares. El nuevo marco debe incluir la digitalización del sistema y la modernización de las redes para lograr un uso más eficiente de los combustibles en la generación de energía, en la industria y en el transporte mediante la adopción de estándares internacionales más exigentes y la eliminación de equipos y el parque vehicular obsoletos.
- Crear la infraestructura y todo el sistema de apoyo para implementar la movilidad eléctrica, incluyendo la capacitación de los mecánicos y la construcción de las estaciones de carga. También será indispensable implementar un programa de educación del usuario.
- Despolitizar e independizar a ETESA y el Centro Nacional de Despacho (CND) para que se convierta en una empresa autónoma tipo privada, con el gobierno como accionista, personal capacitado y seleccionado, con base en mérito, y una Junta Directiva independiente.
- Impulsar la real integración regional, fortaleciendo el Mercado Eléctrico Regional (MER) y el desarrollo con Colombia.
- Liberalizar al consumidor final manteniendo el mercado libre de generación.
- Impulsar la hoja de ruta de digitalización existente del sector eléctrico para garantizar la transparencia y la seguridad informática, asegurando información transparente para el consumidor.

- Fomentar la educación y concienciación ciudadana, desde las escuelas, sobre el uso racional y eficiente de los recursos energéticos para lograr un cambio de mentalidad y consumo enfocado en el largo plazo.
- Impulsar una campaña de sensibilización a través de los medios de comunicación, enfocada en estrategia de comunicación para la transición energética para la República de Panamá,
- Integrar a las instituciones públicas y los gobiernos locales en estos esfuerzos por desarrollar el urbanismo inteligente para la eficiencia energética, puesto que se requiere una regulación que incentive las inversiones que promuevan la eficiencia eléctrica (por Ejemplo: el alumbrado público, el autoconsumo, los “smart grids” y el almacenamiento).
- Reducir las barreras de entrada y hacer cumplir las regulaciones vigentes para el uso de tecnologías eficientes.
- Coordinar los esfuerzos gubernamentales sobre eficiencia, definiendo claramente las competencias regulatorias de las entidades nacionales y locales.
- El inevitable incremento de la movilidad eléctrica y medios de transporte más eficientes obligará al desarrollo de una infraestructura y cultura para la expansión de ella, incluyendo servicios de mecánica, estaciones de carga y la educación del usuario.

### D.3. Innovación y Desarrollo Tecnológico

La ciencia, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (CTI) son hoy los principales conductores del crecimiento económico y la competitividad, el desarrollo social y la cultura. La innovación se refiere a los cambios de índole técnico o científico que se introducen a los procesos y a los bienes o servicios que ofrece una entidad (empresa, sector público, territorio, país), con el propósito de alcanzar mayor productividad y competitividad, en virtud de que es un elemento fundamental para mejora de las economías y la sociedad. En vista de ello, la CTI se convierte en elemento transversal, que debe permear todos los pilares de la Visión País 2050 y el desarrollo de los sectores productivos.

El gasto en I+D, en Panamá, como porcentaje del PIB, pasó de 0.12 % en el año 2018 hasta ubicarse en 0.22 % para el año 2020, mostrando la cifra más alta, pero, para el año 2021, disminuyó a 0.17 %.

Reconociendo la importancia de la CTI, la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 83, establece que: “El Estado formulará la política científica nacional destinada a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología”. Enmarcado en este principio, distintos gobiernos, desde finales de los años 90 han formulado planes nacionales de desarrollo de la CTI. La última formulación del PENCYT es la de los años 2019 - 2024, que toma en cuenta las lecciones aprendidas en los planes anteriores y precisa nuevos aspectos que no habían sido atendidos, de manera explícita, en los planes anteriores. El resultado es que, por primera vez, Panamá cuenta con una política que atiende los desafíos que el país no puede soslayar si desea, realmente, obtener el desarrollo tecnológico y promover la innovación.

## El problema

Panamá no tiene posibilidad alguna de continuar exitosamente su actual camino de progreso si no construye capacidades en la innovación y el progreso tecnológico. Actualmente, el crecimiento económico en Panamá se está dando más por el incremento en los inlfujos de capital, y menos por la inversión en investigación, conocimiento y la capacitación de los recursos humanos en materia de cambio tecnológico. Para hacer una exitosa transición, de una economía impulsada por la eficiencia, a una economía conducida por la innovación, el país necesita una política pública novedosa, que propugne por el aprovechamiento del conocimiento para generar soluciones adecuadas a los retos del país y la adopción de una cultura institucional y ciudadana cónsona.

En el escalafón del Índice Global de Innovación (o Índice Mundial de Innovación), Panamá ha perdido posiciones: en el año 2018 ocupaba la posición 70 de 126 economías y, para el año 2022, el registro la ubica en la posición 81 de 132 economías, es decir, ha retrocedido 11 escaños en el último quinquenio.

La CAF destaca la importancia de avanzar hacia una política pública moderna para el cierre de la brecha digital, la cual pasa por el despliegue de la tecnología 5G, que ya comienza a ser una realidad, a nivel mundial.

Al año 2023, SENACYT considera que las principales debilidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, a pesar de los esfuerzos realizados, se mantienen como en períodos anteriores y se resumen en:

- Los actores económicos no reconocen, en el conocimiento y la innovación, una fuente importante de competitividad. La economía panameña está basada en el comercio y los servicios, pero poco en la industria con valor agregado, que es el principal motor de la innovación. Escasa inversión en I+D que permita responder a los problemas de interés nacional (0.13 % del PIB) liderada por el gobierno, con poca participación del sector privado, por la falta de conciencia de la importancia de invertir en I+D.
- Las empresas, que deberían constituir el elemento central de un sistema de innovación, están fuertemente rezagadas en innovación y desarrollo tecnológico. El aporte del sector privado a la I+D sigue siendo prácticamente nulo, del orden del 0.2 % o 0.3 % del gasto total del sector y el Estado no logra incentivar su participación de manera efectiva.
- Carencia de infraestructura suficiente para impulsar de manera efectiva la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Falta de articulación y trabajo cooperativo entre los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- El sistema de CTI carece de una masa crítica de investigadores. Los que investigan lo hacen distantes de las empresas, del gobierno y de la sociedad, lo que lleva a que los resultados de la actividad científica en Panamá estén alejados de la generación de soluciones a los retos que el país enfrenta.
- Las universidades son entidades mucho más orientadas a la actividad docente y con esfuerzos débiles en investigación y extensionismo, en parte, debido a limitaciones de

escala: en muchas disciplinas, hay pocos investigadores y una inadecuada dotación de financiamiento para infraestructura.

- La capacidad de investigación y conocimiento no genera resultados de impacto en la solución de los principales problemas del país

## Objetivos estratégicos

Convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en herramientas de desarrollo sostenible en Panamá, a través de seis pilares:

**Transformar a las universidades y a los centros de investigación para articular el conocimiento a los retos del país:**

- Fortalecer la infraestructura científica y tecnológica, a través de:
  - Fortalecer y profesionalizar la actividad de las AIP dedicadas a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación
  - Impulsar la creación de centros regionales para la investigación, desarrollo e innovación, en entidades como la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), Universidad de Panamá (UP), Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP), Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI).
  - Impulsar la nueva sede del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES)
  - Apoyar la creación del Centro de Innovación e Investigación en la Ciudad de la Salud.
- Incrementar la masa crítica de investigadores y reinserción efectiva
  - Becas enfocadas en sectores y acciones prioritarias
  - Reinserción eficiente de becarios y otros investigadores
  - Incentivar los programas nacionales de postgrado
  - Apoyar al Sistema Nacional de Investigadores (SIN), en su objetivo de incrementar el número y calidad de los investigadores
  - Incrementar el número de científicos (doctorados y maestrías en investigación) y centros de investigación.
- Enfoque en una innovación transformadora basada en conocimiento.
  - Agendas de Innovación: Articular el conocimiento a los retos del país, generando proyectos novedosos basados en conocimiento científico
  - Incubadoras de base tecnológica y oficinas de transferencia con equipo apropiado, soporte y recursos, programas y servicios de aceleración eficientes
  - Crear fondos sectoriales de I+D+i para vincular el conocimiento a la innovación aplicada, en cada sector

- Diseñar marcos normativos que faciliten el aprovechamiento del conocimiento
- Articular convocatorias de distintas direcciones para responder a las necesidades sociales.
- Gestión eficiente de los fondos destinados I+D+i
  - Optimización de las AIP en su gobernanza operativa para mejorar la pertinencia y la capacidad de gestión
  - Crear incentivos eficientes que atraigan la inversión del sector privado
  - Garantizar la sostenibilidad del proceso de I+D+i local
  - Foco en indicadores y medición del desempeño y de impacto
  - Integrar un sistema de información que permita una gestión ágil, eficiente y basado en la medición.
- Construir vínculos y entendimiento entre científicos, instituciones, organizaciones de producción y formuladores de políticas
  - Fortalecer la gobernanza del sistema de ciencia, tecnología e innovación
  - Mejorar la percepción de la ciencia y la innovación como una herramienta crítica para la transformación productiva y el desarrollo sostenible
  - Mejorar la integración de la comunidad científica en el país y en el sistema global de servicios de gestión del conocimiento para la innovación y la sostenibilidad, mediante iniciativas como:
    - Crear la red nacional de gestión del conocimiento para la innovación y la sostenibilidad
    - Crear las Academias Nacionales de Panamá
    - Hacer de Panamá un centro regional de convenciones y encuentros internacionales de I+D+i.

Para ello se requiere:

- Incremento de la inversión destinada a I+D+i, en la que el gobierno y sector privado participan juntos
- Promover un plan maestro de amplio consenso de CTI para desarrollar una mayor capacidad de generación, adaptación, difusión y utilización del conocimiento para el desarrollo sostenible de Panamá
- Impulso a una comunidad de CTI comprometida en trabajar con y para la sociedad, con la finalidad de lograr un desarrollo sostenible
- Modernizar las instituciones del sistema mediante la profesionalización de la CTI en las universidades, centros de investigación y empresa
- Diseñar indicadores de medición de inversión pública y privada

- Diseñar incentivo: - Deducible del ITBMS - Cobertura de un porcentaje del costo de la investigación, otros.

#### D.4. Protección y gestión del medio ambiente

El cuidado del ambiente es fundamental para garantizar la supervivencia y el bienestar de todos los seres vivos, incluyendo a la humanidad y asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas y sociales. A largo plazo, no hay desarrollo humano integral posible si no es económicamente eficaz, socialmente equitativo y ecológicamente tolerable<sup>47</sup>.

Panamá ha avanzado en indicadores de peso, asociados a la vitalidad del ecosistema (recursos acuáticos, agricultura, bosques, pesca, biodiversidad), pero ha retrocedido un poco en salud ambiental (calidad del aire, agua y saneamiento), asociada a calidad del aire.

Según el Índice de Rendimiento Ambiental de la Universidad de Yale (EPI), que cuantifica y clasifica el desempeño ambiental de las políticas ambientales de un país, durante el quinquenio comprendido entre los años 2013 - 2017, Panamá ha mejorado ligeramente su *ranking*, pasando de la posición 58 entre 178 países, a la posición 56 entre 180 países<sup>48</sup>. Para el año 2022, Panamá obtuvo el mejor puntaje en el EPI de América Latina con 50.5 puntos, seguido por Cuba y Chile, con 47.5 y 46.7.

En el año 2015, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) fue elevada a categoría de ministerio. El Ministerio de Ambiente de Panamá (MIAMBIENTE) regula todas las actividades que afectan la protección, conservación, mejoramiento y restauración del medioambiente del país<sup>49</sup>, pero la sociedad percibe que su accionar es deficiente, a pesar de que el país ha adquirido uno de los más serios compromisos a nivel internacional, cuando en septiembre de 2016, Panamá se adhirió al Acuerdo de París, convirtiéndose en el país 28 en ratificar el acuerdo y sumarse a grandes potencias y países pequeños que comparten el objetivo de proteger el planeta.

MIAMBIENTE resalta la labor regulatoria que se ha desarrollado a través de la promulgación de cientos de resoluciones y más de una decena de decretos ejecutivos, incluyendo la Política Nacional y el Plan de Acción de Humedales 2018 – 2050, así como la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2019 – 2050. Asimismo, ha fortalecido los instrumentos de gestión ambiental, tales como la Plataforma de Procesos de Evaluación de Fiscalización Ambiental del Sistema Interinstitucional del Ambiente; así como la investigación y el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la creación y puesta en funcionamiento del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre; y asignado fondos por B/. 16.2 millones a 66 proyectos ambientales, ejecutados por universidades y organizaciones comunitarias, entre otros.

La institución mantiene la vigilancia de las variables ambientales de actividades, obras y proyectos, así como ha logrado que el país avance en la integración de los pilares económicos y sociales con el ambiental, lo que posibilitará crear condiciones para establecer los empleos verdes, particularmente en los entornos naturales que colindan con las áreas protegidas.

iniciativas ha sido, desde el año 2004, confeccionar, durante los meses que preceden a las contiendas, un documento denominado Agenda Ambiental para que sea firmado por los candidatos a presidente de la República. La Agenda Ambiental 2014 - 19 plantea acciones estratégicas estructuradas, en torno a cuatro ejes estratégicos: 1) gobernanza ambiental, 2) sociedad y comunidades sostenibles, 3)

<sup>47</sup> La ONU define el desarrollo sostenible como "El desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades... Permitir que todos los pueblos del planeta accedan a un nivel satisfactorio de desarrollo social, económico, de realización humana y cultural, en una tierra cuyos recursos serían utilizados razonablemente, preservando las especies y los medios" (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, 1987, denominado "Informe Brundtland").

<sup>48</sup> APEDE. III Informe Observatorio Visión País 2025. Evolución del desarrollo nacional 2013-2017. 2018.

<sup>49</sup> Anteriormente denominada Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la entidad se convirtió en ministerio en el 2015, cuando el gobierno modificó la Ley No. 41 de 1998 para fortalecer el papel del Estado, a fin de garantizar un medioambiente saludable para la sociedad.



recursos naturales y biodiversidad, y 4) economía ambiental y socialmente sostenible. Bajo cada eje, se esbozan las acciones propuestas para atender los problemas identificados, con el compromiso de compartir responsabilidades y tareas para su implementación y seguimiento.

## El problema

Mientras que las autoridades subrayan lo que consideran son importantes avances en materia de protección y desarrollo ambiental, subsisten, tanto a nivel urbano como rural, importantes desafíos ambientales. Se identifican en Panamá problemáticas, principalmente, asociadas al desarrollo urbano desordenado, el manejo de los residuos sólidos, la deforestación, la expansión de la frontera agrícola, incluso en la Comarca Ngäbe Bugle, con malas prácticas, el cambio del uso del suelo, la minería metálica, la pesca ilegal y el tránsito peatonal de migrantes por el Darién, hacia Norte América.

El ordenamiento efectivo requiere establecer un plan de uso para cada parte del territorio nacional y es condición indispensable para el manejo del ambiente; la protección del patrimonio natural; la salubridad pública, a través del adecuado manejo de los residuos sólidos; el turismo; la agricultura; y el urbanismo. Los estudios de impacto ambiental no pueden ser útiles en ausencia de esos planes de ordenamiento territorial y de un sistema de compensación ambiental, en el que los incentivos y penalidades para diferentes actividades contrapuestas en su impacto, como la ganadería y la conservación forestal, se puedan coordinar de forma coherente y acorde con las prioridades de sostenibilidad nacional y local.

Uno de los mayores desafíos ambientales del país es la contraposición de las necesidades de desarrollo del país, a través de la construcción de mega infraestructuras viales, sin las suficientes garantías ambientales y en contextos de extrema pobreza y debilidad institucional, que deterioran la calidad de vida de miles de ciudadanos. Un ejemplo patente actual de esta problemática es la confrontación entre las autoridades del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Asociación de Comunidades del Área del Canal (ACAC) e incluso la Ciudad del Saber, que exigen respeto y cumplimiento de la Ley N.º 21 de 1997, que establece el ordenamiento territorial y usos de suelo del área revertida y la Cuenca del Canal, a través del Plan General y el Plan Regional.

La controversia se da en torno al avance simultáneo de cinco megaproyectos del plan de movilidad vial, justo en el área canalera: planta potabilizadora de Gamboa, intercambiador de Panamá Pacífico, línea 3 del Metro de Panamá, ampliación de la vía Omar Torrijos y ampliación de la Carretera Panamericana<sup>50</sup>. A simple vista, hay muchas afectaciones importantes, en términos de salud; recursos naturales clave, como el agua para consumo en la ciudad de Panamá y las operaciones del Canal de Panamá, áreas protegidas y asignación de suelos.

Otro desafío importante se refiere a cómo enfrentar los riesgos derivados del cambio climático. Panamá ha avanzado en la formulación de su Política Nacional de Cambio Climático (Decreto Ejecutivo N.º35 de 2007), en el desarrollo de una Estrategia Nacional, en la conformación de un comité nacional interinstitucional: Comité Nacional de Cambio Climático en Panamá (CONACCP), así como en la presentación de sus comunicaciones nacionales e inventarios nacionales por fuente de GEI (2000 y 2011), que hacen parte de sus compromisos internacionales, con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC.

<sup>50</sup> *Telemetro, documental "Deforestación: un alto precio para el desarrollo", parte del programa Panamá sin Límites. La periodista Dorcas de la Rosa explica detalladamente el impacto de la deforestación en el Parque Nacional Camino de Cruces, creado en el año 1992, que tiene los bosques primarios más importantes para la cuenca del Canal de Panamá y la ciudad de Panamá, pero que ha sido afectado por la construcción de la infraestructura de la Cadena de Frio, la Ciudad Hospitalaria y las instalaciones del Metro de Panamá.*

La política nacional<sup>51</sup> para de los impactos del cambio climático promueve transversalidad e interacción entre instituciones<sup>52</sup>. Así, el éxito de la estrategia gubernamental dependerá, en buena medida, de la capacidad de coordinación y alineación de políticas de muchas instituciones, integradas desde el año 2009, en el CONACCP

Un problema clave que enfrenta Panamá es cómo manejar sus recursos hídricos para satisfacer la demanda de agua de la población y del desarrollo económico. En los últimos años, el escenario de abundancia que había caracterizado siempre a Panamá ha sido puesto en duda, debido al aumento de los conflictos por el uso del agua. El crecimiento poblacional, el rápido desarrollo económico, la urbanización, los efectos adversos del cambio climático global y el propio deterioro ambiental están aumentando la presión sobre los recursos hídricos, de tal manera que se registran ya condiciones de aparente escasez, particularmente en zonas rurales y periurbanas con baja o inexistente inversión pública en seguridad hídrica.

Tal vez, igualmente preocupante para la ciudadanía, es que, a medida que aumenta el consumo de agua potable proveniente de los Lagos Gatún y Alajuela, aun con nuevas capacidades, las proyecciones se superen cada año. La expectativa es que se requieren nuevas fuentes de agua, con nuevos reservorios, además del Chagres y Alajuela, usando Río Indio y Río Bayano<sup>53</sup>.

En los últimos 60 años, la población urbana se ha multiplicado siete veces, mientras que la rural, solo se ha duplicado. El crecimiento demográfico urbano ha creado una presión sobre la infraestructura de agua y saneamiento existente<sup>54</sup>. Cada vez más, crecen los reclamos de la población afectada por la falta de agua, ya sea para el consumo, el riego o la ganadería. Un aspecto que preocupa en los últimos años es el relativo al crecimiento urbano no planificado, que vulnera las fuentes de abastecimiento de agua actualmente disponibles, generando mayores costos al Estado y a los ciudadanos, en términos de pérdida del bienestar individual y comunitario.

Por otro lado, la ineficiente protección y almacenamiento de las fuentes de agua (evaporación del agua de los lagos), uso y gestión del agua potable, (pérdida de agua en la red de distribución urbana y rural domiciliar y en las potabilizadora), mal uso del agua a nivel industrial y doméstico, la falta de valorización del verdadero costo del servicio, hacen que el sistema de potabilización y distribución de agua potable, a una creciente población, sea insostenible bajo esos parámetros.

El “Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 - 2050: Agua para Todos” representa la hoja de ruta elaborada por múltiples instituciones para manejar este recurso. El plan contiene un diagnóstico sobre la situación de los recursos hídricos en el país y los retos que se deben enfrentar a corto, mediano y largo plazo para garantizar la provisión de agua en cantidad y calidad aceptable para todos los usuarios. Derivado de los hallazgos y necesidades de intervención, se ha definido un plan de acción, a largo plazo, que responde a cinco metas alcanzables, en un horizonte de 35 años.

51 El ODS 13, Acción por el clima, promueve la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos para: fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países; incorporar medidas en las políticas, estrategias y planes nacionales; mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional; poner en práctica el compromiso contraído por los países desarrollados que son parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el objetivo de movilizar, conjuntamente, USD 100 mil millones anuales para el año 2020 y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima, capitalizándolo lo antes posible; y promover mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaz con relación al cambio climático, centrándose, en particular, en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

52 Plan estratégico nacional con Visión de Estado. Panamá 2030. Cambio Climático.

53 Carlos A. Vargas, Vicepresidente de Agua y Ambiente, ACP, presentó en el Taller de productividad con sostenibilidad (parte 2), el tema “Gestión de recursos hídricos y desarrollo sostenible para 2050”, con los siguientes puntos: Definir una estrategia de adaptación y mitigación al cambio climático, establecer control sobre alto consumo agua potable, impulsar la conservación de cuencas saludables y desarrollar nuevas fuentes de agua en los ríos La villa, Indio y Bayano. El recurso agua interviene en todos los ODS, particularmente en el Objetivo n. 6: Agua Limpia y Saneamiento.

54 El recurso agua interviene en todos los ODS, particularmente, en el ODS 6: Agua Limpia y Saneamiento.

La gestión sostenible del agua, las infraestructuras del agua y el acceso a un suministro seguro, fiable y asequible de agua y servicios de saneamiento adecuados mejoran el nivel de vida, expanden las economías locales y promueven una mayor inclusión social.

A continuación, se presentan los objetivos estratégicos para la protección y gestión del medio ambiente, articulados en los siguientes ejes:

- Producción sostenible, producción más limpia y ecoturismo para conservación de áreas protegidas y la biodiversidad
- Mitigación del cambio climático
- Gestión de los recursos hídricos

## Objetivos estratégicos

### *Producción sostenible y economía circular*

- Desarrollar productos financieros verdes de mercado con objetivos específicos y con base en necesidades territoriales. El protocolo de aplicación de esos instrumentos debe ser sencillo y su implementación debe apoyarse en el sector privado y en estructuras promotoras de competitividad regional (CECOM), involucrando activamente a gremios (Asociación Bancaria de Panamá, ABP).
- Promover la creación de fondos públicos, público-privados y de apoyo a la adecuación sostenible, con la participación del sector privado en el diseño.
- Facilitar la implementación de modelos de gestión asociativos (por ejemplo, acuerdos sectoriales de producción más limpia, destinando productos financieros específicos; programas de trazabilidad; certificaciones; protocolos; normalización técnica; compras sostenibles; reducción de agroquímicos; etc., para la medición del desempeño sostenible).
- Promover el mercado de valorización de residuos, definiendo estrategias sectoriales y creando incentivos de mercado.
- Implementar el Plan para el Desarrollo Agroalimentario y Rural, establecido en la Ley 252 sobre la Política de Agroalimentaria de Estado, con especial atención en las mejores prácticas agropecuarias.

### *Mitigación del Cambio Climático*

- Aplicar la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que oriente el desarrollo económico y social, bajo en emisiones de carbono, tal como lo establece la Ley 8 de 25 de marzo de 2015, cónsono con los compromisos internacionales de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París y en línea con el compromiso de país expresado en su Acción Nacionalmente Determinada y entregado a Naciones Unidas (CMNUCC). Esta estrategia debe integrar a todos los sectores productivos e industriales del país, desde la perspectiva de los 17 compromisos de los ODS al año 2030,

con miras a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y ayude a alcanzar la meta establecida en la Ley 69 de octubre 30 de 2017.

- Actualizar la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático para incrementar la resiliencia del país a los efectos adversos del cambio climático, haciendo especial énfasis en la población y los ecosistemas más prioritarios.
- Promover el uso de tecnologías e infraestructuras de bajas emisiones de carbono, que abarquen las energías limpias, combustibles alternos, modos más eficientes de transporte; así como las medidas de eficiencia energética, ahorro de los recursos naturales y la utilización de fuentes de materias primas que integren la gestión sostenible de los bosques.
- Crear un sistema de data confiable, que cumpla con sistemas de Medición, Reporte y Verificación (MRV) transparentes de entidades públicas y actores privados involucrados. Mejorar las bases de datos y estadísticas públicas sobre gasto ambiental, cambio climático y biodiversidad, para fortalecer la toma de decisiones en materia ambiental y cumplir los compromisos internacionales.
- Profundizar el fortalecimiento de las capacidades locales para la planificación climática, con énfasis en la adaptación, promoviendo la formulación y ejecución de planes de ordenamiento a escala de cuencas hidrográficas. Incorporar el enfoque sobre manejo integrado de cuencas en todos los instrumentos de gestión y planificación territorial, promoviendo la protección y restauración de los ecosistemas relacionados con la provisión de agua (bosques, humedales, acuíferos).
- Movilizar las inversiones necesarias en alianza público-privada, como “100 primeras por el clima”, para la transición hacia una economía baja en carbono alineados al ODS 17, que trata de financiamiento en alianzas público-privada-sociedad civil.
- Acelerar la promoción de mecanismos de mercado, regulados y voluntarios, de carbono nacional (administración, normativa, fondos), ligados a los internacionales, así como esquemas de comercio de reducción de emisiones de carbono.

### **Gestión de los recursos hídricos**

El recurso hídrico tiene una importancia particular para Panamá porque, no solo debe satisfacer el consumo de la población, el consumo del sector agropecuario y de otros sectores productivos (como la industria y el turismo), sino debe garantizar, especialmente, el abastecimiento para su activo geoestratégico y gran generador de ingresos, que es el Canal de Panamá. El tránsito de los barcos y las operaciones dependen del agua dulce.

La limitación del recurso hídrico no debería ser un problema, en principio, porque Panamá está entre los cinco países de mayor pluviometría del mundo y cuenta con 52 cuencas hidrográficas, a lo largo de su territorio, que bien podrían retener el agua de lluvia para los usos necesarios. Sin embargo, existe una gran demanda insatisfecha a nivel nacional para tener acceso permanente al agua potable, como se expresó en una gran cantidad de las cerca de 180 mil propuestas ciudadanas presentadas en el Pacto por el Bicentenario. A pesar de ello, Panamá tiene un alto nivel de consumo directo, equivalente a 507 litros por habitante

por día, más de dos veces y media el promedio mundial, siendo el cuarto país del mundo con mayor consumo humano de agua per cápita y el primero de América Latina y el Caribe.

Cada vez más, el cambio climático y las tradicionales zonas áridas, ubicadas en el Arco Seco, se van incrementando y abarcan zonas en distintos puntos del territorio nacional, que antaño no padecían de escasez. Entre tanto, en otros momentos, se mezclan períodos con retrasos de lluvias y, en otros casos, períodos de torrenciales lluvias, que provocan inundaciones, que también imposibilitan las labores productivas.

Diversas circunstancias ahondan la ausencia o mal gerenciamiento del recurso hídrico, tales como: el despale de áreas forestales y boscosas, que dan paso a la ganadería y a otras actividades extensivas, como la producción de arroz, aunado a bajos usos de sistemas de riego en zonas que cuentan con ellos; así como ausencia de prácticas de retención de escurrimientos y cosechas de agua; y, finalmente, la contaminación de mantos freáticos, escurrimientos y aguas superficiales por el excesivo uso de agroquímicos y sus plásticos, tanto como malas prácticas en el uso de sustancias nocivas para la salud.

La situación se agudiza en la zona de la ciudad capital, donde se ubica la cabecera del lado del Pacífico del Canal de Panamá, y donde habitan cerca de 2.5 millones de personas. Esto es así porque confluyen, tanto la creciente demanda para consumo humano de la población, como la demanda del Canal para el tránsito de los barcos y sus operaciones.

Con previsión, el Canal de Panamá, durante su construcción, entre los años 1903 y 1913, embalsó las aguas del Río Chagres, formando los lagos artificiales de Gatún y Alajuela, para garantizar el aprovisionamiento para su funcionamiento. Por lo tanto, dos crecientes polos de demanda de agua confluyen localmente en la misma fuente proveedora de los lagos, generando una fuerte presión al uso del agua, originalmente reservada para el Canal.

Para afrontar esta situación, la Autoridad del Canal de Panamá está tomando medidas operativas de cortísimo plazo, como llenados cruzados, uso de tinajas y otros. Pero ello no resuelve el problema de fondo, que requiere de soluciones estructurales de mediano y largo plazo, que garanticen el flujo necesario de agua para la continuidad del funcionamiento y el liderazgo del Canal, como vía más corta y eficiente para el tránsito interoceánico de mercancías.

La ACP ha presentado una propuesta al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa para ampliar la jurisdicción de la cuenca hidrográfica del Canal hacia áreas adicionales, en la cuenca del Río Indio y para levantar las restricciones existentes para la construcción de reservorios.

El Estado debe prever y proveer otras fuentes de agua para garantizar el consumo humano.

### Objetivos Estratégicos:

- Armonizar los lineamientos de diversos instrumentos nacionales (Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para todos, Plan Nacional de Energía, Política Agroalimentaria de Estado y el Plan Nacional de Cambio Climático).
- Ampliar la jurisdicción del Canal para que realice el manejo de la cuenca del Río Indio con los necesarios cuidados técnicos y ambientales, que permitan garantizar la provisión de agua para el adecuado funcionamiento del Canal.
- Levantar las restricciones impuestas al Canal para la construcción de reservorios de agua para almacenar el agua de lluvia.

- Impulsar la estrategia de sostenibilidad integral del Canal, aprovechando sus riberas con oportunidades de negocio (zonas productivas de valor agregado), impacto social y de descarbonización de la ruta.
- Desarrollar estrategias adicionales para que el Canal continúe siendo la ruta más corta, eficiente y conveniente, a nivel mundial, para el tránsito interoceánico de mercancías, donde el agua no sea un impedimento para su funcionamiento, con rutas no acuáticas.
- Regular la demanda, reconociendo el valor económico del tratamiento y distribución del agua. Los subsidios al agua deben ser enfocados y correctamente estructurados.
- Evolucionar hacia una cultura de uso responsable y compartido del agua, impulsando programas de cultura del agua tendientes al ahorro, eficiencia y no contaminación de las fuentes.
- Impulsar la innovación y desarrollo de sistemas para el aprovechamiento de aguas de lluvia, evitar evaporación de los espejos de agua (lagos), aprovechamiento de la humedad, reutilización del agua de plantas de tratamiento y otros.
- Diversificar, de parte del Estado, las fuentes de agua provenientes de las cuencas hidrográficas más apropiadas, cercanas a la ciudad de Panamá; el manejo adecuado y la instalación de reservorios, plantas potabilizadoras y sistemas de distribución para resolver la demanda para consumo humano del 50 % de la población.
- Manejo adecuado de las cuencas hidrográficas para proveer de agua dulce al 100 % de la población del país, al sector agropecuario y otros usos.
- Mejorar la eficiencia de los sistemas actuales de potabilización y provisión domiciliaria, reduciendo pérdidas.
- Sincerar el valor del acceso al agua potable y generar conciencia y cultura ciudadana sobre el cuidado del agua para disminuir el consumo per cápita.
- Impulsar la revisión y modernización de las leyes, políticas y reglamentos de almacenamiento, uso y gestión del agua.
- Impulsar la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamiento de Cuencas y restaurar y mantener saludables las 52 cuencas hidrográficas del país, para aumentar la disponibilidad de agua. Impulsar el desarrollo de infraestructura hídrica y nuevas fuentes de agua, incluyendo en las cuencas en estudio: Bayano, Río Indio, Río La Villa.
- Mantener en condiciones funcionales la creciente infraestructura nacional de agua y saneamiento para reducir pérdidas de agua en los sistemas de distribución.

El agua ha sido considerada como un recurso infinito, sin embargo, en los últimos años, las deficiencias en la disponibilidad hídrica de los países, la degradación de la calidad y cuerpos de agua, los conflictos entre los usuarios en las cuencas, la inequidad en el acceso al agua

potable y el saneamiento requieren acciones que mejoren la conservación y planificación de los recursos hídricos del país.

#### **D.5. Infraestructura y ordenamiento territorial**

El ordenamiento territorial es de relativa nueva aplicación y viene a sustituir el concepto de planificación urbana y regional, desarrollada con mayor intensidad en la década de los 70. El concepto de ordenamiento territorial es más amplio y abarcador, ya que debe ver, de manera integral, todas las actividades humanas, ambientales y económicas que se producen en un territorio específico. Incluye temas de la planificación de las ciudades y sus actividades, el urbanismo, vialidad, transporte, diseño urbano y paisajismo, equipamiento urbano, actividades agrícolas y pecuarias, agroturismo, infraestructura en general y el proceso de regionalización.

La infraestructura, en sentido amplio (vial, marítima, eléctrica, hídrica, habitacional, hospitalaria, educativa, comercial, entre otras), son altamente determinantes del ordenamiento territorial sea, en sentido positivo o no.

En Panamá, la política de ordenamiento territorial se desarrolla a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) — entidad estatal creada en el año 1996 y encargada de coordinar y ejecutar programas para el suministro de agua potable y servicios de saneamiento—; y las municipalidades.

Como resultado de la Ley N.º 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganizó el Ministerio de Vivienda, denominándolo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se estableció el Viceministerio de Ordenamiento Territorial como la unidad técnica para elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel nacional y regional, con la participación de organismos y entidades competentes en esa materia.

La principal normativa vigente es el “Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial” (Ley N.º 6, de 1 de febrero de 2006), constituyéndose en el instrumento para la gobernanza del ordenamiento territorial, que debe contribuir a elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial. Otras normativas importantes son: Decreto Ejecutivo N.º 205 de 28 de diciembre de 2000, que aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico; y Resolución N.º 160-2002 de 22 de julio de 2002, que crea los códigos de zona y normas de desarrollo para el área del Canal.

En junio de 2018, el MIVIOT presentó el “Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico”, que define en las ciudades de Panamá y Colón, las áreas que se podrán utilizar como polos de desarrollo, y establece las zonas de riesgo que no podrán intervenir, específicamente: “... lineamientos estratégicos relacionados con el mercado y la gestión de la tierra urbana y rural dentro de estas áreas, asimismo, logrará un instrumento técnico, normativo, político y administrativo actualizado para la gestión del territorio, que les sirva a las autoridades urbanísticas locales como una guía para el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial”. El martes 30 de marzo de 2021, se establece el primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PILOT) del Distrito de Panamá, mediante Acuerdo N.º 61 del Consejo Municipal de Panamá.

Todas las iniciativas del gobierno nacional contemplan la participación de la sociedad civil, incluyendo la empresa privada. Una iniciativa especialmente importante que incrementará la participación del sector privado, en materia de ordenamiento territorial, es la creación de los Centros de Competitividad (CECOM) regionales, que se encuentran unidos en una red nacional. Las visiones regionales al año 2050 de la Región Occidental (Bocas del Toro, Chiriquí, Comarca Ngäbe Buglé); Coclé, Veraguas, Azuero, Panamá Oeste; Colón y de la región oriental del Darién, generan carteras de proyectos que facilitarán la articulación público-privada en las iniciativas de ordenamiento territorial.

En adición, es importante destacar el Programa de Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística, que lleva a cabo la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), mediante financiamiento del BID, que incluye el proyecto de Diseño de Planes de Ordenamiento Territorial de seis destinos turísticos a saber: Bocas del Toro, Boquete, Tierras Altas, Soná, Pedasí y Taboga.

## El problema

La mayoría de los temas de ordenamiento territorial y del desarrollo de la infraestructura, en la práctica, han avanzado poco, sesgados y muy lentos. Existe una visión muy corta y deformada del concepto del ordenamiento territorial y de una de sus principales expresiones, el desarrollo urbano. No se ha tenido una visión ciudad a largo plazo, sobre la que trazar los diversos planes de desarrollo local (urbano, ambiental, de vialidad y de infraestructura). Tampoco se cuenta con una visión de la ciudad y su entorno regional, al carecer de planes de ordenamiento territorial a nivel regional y, mucho menos, a nivel nacional.

Después de más de una década, el MIVIOT está actualizando la política de ordenamiento territorial y se avanza en el desarrollo de los planes de ordenamiento territorial (POT) en todas las regiones. En cada POT se deben establecer normativas de nuevos usos de suelo, agua potable, aguas servidas, transporte público, así como los futuros desarrollos que se registren en la ciudad<sup>55</sup>. Las primeras conclusiones de este esfuerzo indican que las responsabilidades sobre el ordenamiento territorial se diluyen entre varias instituciones y, en algunos casos, se duplican. A través de los POT se intenta conciliar, de una vez por todas, la vinculación entre los planes de desarrollo y los presupuestos generales del Estado, desde una “visión integral”.

En junio de 2019, se dio la Resolución N.º 468-2019, mediante la que se aprueban la propuesta de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá, el Plan de implementación y los instrumentos de gestión territorial del MIVIOT, con lo que se logró un importante avance en esos temas.

Los desafíos que enfrenta el ordenamiento territorial, en Panamá, son varios, como:

- La falta de coordinación entre las agencias clave, los controles de desarrollo ineficaces o inexistentes, las normas y reglamentos de planificación poco realistas y la capacidad y recursos limitados para la aplicación.
- El conflicto en el uso del suelo urbano y rural, que genera problemas de congestión vial, contaminación ambiental, pérdida de biodiversidad y vulnerabilidad ante los desastres naturales.
- La ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial, que articule los planes locales, regionales y sectoriales, con una visión estratégica de largo plazo.
- La falta de participación pública eficiente y transparente en el proceso de ordenamiento territorial, que garantice la inclusión de los diferentes actores sociales y económicos.

No solo se duplican esfuerzos entre las instituciones, sino que no existe empoderamiento de las municipalidades, con lineamientos distritales, ni metodologías para la aplicación de los POT, que permitan una formación, educación y sensibilización ciudadana, basada en los atributos y vocaciones productivas, sociales y culturales de cada territorio y en el bien común,

<sup>55</sup> El 19 de diciembre de 2017, la Alcaldía de Panamá entregó la orden de proceder para el desarrollo del proyecto “Plan Estratégico Distrital, Políticas Locales y Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Panamá”.



para que los procesos participativos sean fructíferos y los ciudadanos los sientan como propios y necesarios. Los ciudadanos perciben los POT como un intento de manipulación y no como un instrumento de desarrollo.

## Objetivos estratégicos

- Implementar exitosamente la política nacional de ordenamiento territorial y desarrollo de infraestructuras, con base en una planificación territorial sustentada en ciencia y tecnología, no discrecional, que permita la participación de los grupos afectados en la comunidad, la sociedad civil y el sector privado, poniendo a disposición información oportuna y pertinente, así como fomentando la transparencia en la normativa y usos de la tierra, incluyendo el mapeo participativo al nivel local.
- Fortalecer el estado de derecho y la institucionalidad, en torno a la planificación y ordenamiento territorial y el registro de la propiedad, asegurando mayor transparencia y cumplimiento de las normas, eliminando la corrupción y la excesiva tramitología, que impide la titulación y otras gestiones de la ciudadanía. En el caso de las comarcas, hay que aplicar el derecho posesorio indígena.
- Lograr una mejor gobernanza a nivel territorial, incrementando la participación del sector privado y sociedad civil, con medidas de descentralización hacia los municipios, que es donde reside el poder más cercano al ciudadano y son espacios de participación efectiva. La verdadera descentralización requiere la descentralización tributaria fiscal y el desarrollo de la infraestructura, de manera que se busque el equilibrio entre la captura de recursos y el disfrute de plusvalías y los beneficios se distribuyan, de forma más equitativa, no solo para los propietarios.
- Diseñar una política efectiva de vivienda urbana y rural, de índole público-privado, con continuidad a lo largo de los gobiernos como agenda de Estado y revertir el enfoque del MIVIOT hacia soluciones exclusivamente privadas, lo cual ha llevado a la improvisación y las invasiones urbanas en las que los invasores se benefician porque no hay costos de infraestructura, ni aseguramiento de acceso a servicios públicos en los asentamientos, ni se facilita la titulación de la tierra, en parte por la falta de rendición de cuenta y transparencia en instituciones como ANATI urbana y rural.
- Mancomunar centros urbanos integrados o cuencas, como Panamá - San Miguelito, Chitré - La Villa, Arraiján - Chorrera, el área del Canal, etc. El enfoque de la descentralización del ordenamiento territorial hacia los niveles locales de gobierno debe incluir a los gobernadores, concediéndoles las competencias requeridas.
- Resolver el problema del transporte y la movilidad urbana, a través de articular los centros de población. La extensión del Metro y otras soluciones de transporte colectivo, por sí solas, no serán suficientes para mitigar las consecuencias de la excesiva concentración de empleos en el centro urbano de Panamá: Hay que empoderar a los gobiernos locales, en las comunidades periféricas a la capital y en el interior del país, para que puedan competir para atraer inversión privada, empresas y fuentes de trabajo, reduciendo la necesidad de movilización de sus habitantes.

- Enfocar el ordenamiento territorial en la repercusión sobre los ecosistemas rurales, agropecuarios y marinos, ya que estos comprenden la mayor parte del espacio nacional y tienen gran impacto en la calidad de vida en los centros urbanos y rurales. Al reducirse la servidumbre costera, por ejemplo, se indujo un urbanismo desaforado en las cuencas y costas, con impacto negativo en las poblaciones urbanas afectadas por las consecuencias, como las frecuentes inundaciones. También hay presión sobre las áreas protegidas, así como mala gestión, por falta de integración de las iniciativas, políticas, planes y escaso alineamiento de las responsabilidades institucionales en el manejo ambiental y la aplicación efectiva de la normativa existente.
- Desarrollar a plenitud los esquemas APP para financiar la necesidad de infraestructura básica requerida con recursos privados ante las eventuales restricciones del Presupuesto General de la Nación.

### E. PILAR 3: COMPETENCIA Y APERTURA ECONÓMICA

Las economías abiertas se caracterizan por la ausencia de barreras al libre flujo de factores productivos, tales como bienes, servicios, capital y trabajo. Por el gran peso de los servicios exportados, el grado de apertura externa de la economía panameña (definido como el cociente entre la suma de las importaciones y exportaciones y el PIB), es elevado y supera el índice de todos los demás países de la región. Durante el último quinquenio, este índice se ha mantenido alrededor del valor uno.

El comercio es fundamental para poner fin a la pobreza en el mundo. Los países abiertos al comercio internacional suelen crecer más rápidamente, innovar, aumentar la productividad y ofrecer mayores ingresos y más oportunidades a sus habitantes. Un sistema de comercio abierto también beneficia a los hogares de menores ingresos, al ofrecer a los consumidores bienes y servicios más asequibles. La integración en la economía mundial, a través del comercio y las cadenas de valor mundiales, contribuye a impulsar el crecimiento económico y a reducir la pobreza, a nivel local y mundial (Banco Mundial, 2018).

Panamá está expandiendo su actividad económica y la red de acuerdos comerciales y tratados de libre comercio (TLC) se está volviendo más densa, lo que ha sido importante para ganar acceso a los mercados en algunas exportaciones tradicionales, pero no ha proporcionado una base sólida para la diversificación y escalamiento de valor de los bienes exportables. Con esa red de acuerdos comerciales, Panamá ha buscado reglas más transparentes, más acceso a su oferta agrícola y agroindustrial y más liberalización de su plataforma de servicios. También ha buscado atraer inversiones con la inclusión de capítulos de servicios e inversión en TLC de nueva generación, desde el año 2002.

Panamá ha suscrito 19 acuerdos y tratados de libre comercio. Se han firmado también alrededor de otros 20 acuerdos en temas tales como finanzas, turismo, agricultura y transporte<sup>56</sup>. Adicionalmente, se han iniciado negociaciones con India. Panamá aspira a formar parte de la Alianza del Pacífico, que incluye a Colombia, Perú, México y Chile; sin embargo, en el corto plazo, una disputa comercial con Colombia representa un obstáculo para entrar a ese grupo de países.

A pesar de esos esfuerzos, el país, en las últimas mediciones del Índice *Doing Business* (2020) y del Índice Global de Competitividad (2019), se ubica en la posición 86/190 y 66/141, respectivamente. Ambas mediciones con posiciones muy rezagadas y han perdido escaños, con relación a evaluaciones

<sup>56</sup> A pesar de ese esfuerzo, Panamá en las últimas mediciones del Índice *Doing Business* (2020) y del Índice Global de Competitividad (2019) se ubica en la posición 86/190 y 66/141 respectivamente. Ambas mediciones con posiciones muy rezagadas y perdiendo escaños con relación a evaluaciones de años anteriores. En el Índice de Libertad Económica de Heritage Foundation el país obtuvo 65.4 puntos en el 2022, resultado mayor al 2015 (64.1) pero menor que el del año 2018 (67.0).

de años anteriores. En el Índice de Libertad Económica de *Heritage Foundation*, se obtuvo 65.4 puntos en el año 2022, que resultó mayor al del año 2015 (64.1), pero menor que el del año 2018 (67.0). Es decir, hay una reducción en la medición de libertad económica al evaluar sus cuatro componentes: Estado de derecho (derecho de propiedad, eficacia judicial e integridad del gobierno), tamaño del Estado (carga fiscal, gasto público y salud fiscal), eficiencia regulatoria (libertad empresarial, libertad de trabajo y libertad monetaria) y apertura de mercados (libertad de comercio, libertad de inversión y libertad financiera). No obstante, se mantiene en el rango de países moderadamente libres.

El comercio internacional puede desempeñar un papel clave en la promoción del acceso a más y mejores alimentos, insumos más baratos y mejores para la industria y la agroindustria. Pero también ofrece importantes oportunidades para ofertar al mundo bienes y servicios diversos, incluyendo alimentos. Debe adoptarse un marco regulatorio que mejore la previsibilidad para los inversores, productores y consumidores, así como buscar la facilitación para hacer negocios con menos burocracia.

Según el Reporte Anual de Libertad Económica del Instituto Fraser, Panamá está en la posición 41 a nivel mundial, en el año 2020, con pérdidas en su posicionamiento comparado con el año 2015 (28) y al año 2018 (34). Sin embargo, en la región centroamericana, se ubica de segundo después de Costa Rica. El coeficiente de apertura externa de un país es una medida útil para conocer qué tan internacionalizada está una economía determinada, pues muestra el nivel de dependencia, respecto al resto del mundo. Esto último, calculando el peso del comercio exterior para la actividad económica total. Considerando las exportaciones e importaciones totales (bienes, servicios y renta), contra el PIB, arroja 1.02, en el año 2022. Si se consideran las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, únicamente, el coeficiente alcanza el 0.54, resultado que sigue demostrando la apertura comercial del país.

En cuanto a las exportaciones de bienes y servicios, que representan el 27.1 % del PIB nominal, en el año 2022, ha aumentado su relación al compararla con el año 2018, cuando fue de 22.5 %. El comercio hacia y desde Asia representa el 66.4 % y 17.3 %, respectivamente, al año 2022, resaltando que las exportaciones incrementaron sustancialmente desde el año 2015 (22.6 %). Las exportaciones de bienes se han incrementado al último año analizado, principalmente por las exportaciones del concentrado de cobre<sup>57</sup>.

A continuación, se presentan los cuatro ejes que inciden en el pilar de competencia y apertura económica y los objetivos estratégicos que deben guiar la planificación y las políticas públicas.

### **E.1. Política comercial y objetivos de desarrollo del país**

Un marco de política comercial para Panamá tiene que reflejar de manera útil los objetivos de desarrollo del país para establecer una política sostenible impulsada por el mercado y sea capaz de catalizar el crecimiento económico y reducir la pobreza y la desigualdad. Esto requiere la adopción de una estrategia coherente entre las diferentes dimensiones de la política comercial (p.ej., las negociaciones, inteligencia de mercado y promoción del comercio de bienes y servicios, atracción de inversiones). La política comercial debe igualmente facilitar la integración a las cadenas de valor regionales para proporcionar mayores oportunidades de escalamiento y diversificación de la producción y poder contar así con una mejor oferta exportable.

Diversas acciones han venido desarrollándose que coadyuvan a un mejor posicionamiento competitivo de la economía panameña<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Informe indicadores. CNC.

<sup>58</sup> Entre ellas destacan; la constitución de los Centros de Competitividad Regionales (CECOMS) y las Visiones Regionales 2050; creado el Instituto de Planificación (Decreto Ejecutivo N°6 enero 2022); PROPANAMA y sus actividades de apoyo; APEX continúa realizando una importante labor de promoción de exportaciones y de apoyo a los exportadores panameños, entre otros.

## El problema

La competitividad de la oferta exportable panameña depende de muchos factores, algunos de los cuales se analizaron en el Pilar 2: Productividad con sostenibilidad. Panamá se caracteriza por su exportación de servicios, en especial los vinculados al tránsito de mercaderías y, por otra parte, sus exportaciones de bienes expresan bajos niveles de agregación de valor y manufactura. Por lo tanto, es necesario adoptar políticas que incrementen el valor agregado nacional.

La oferta exportable actual se sostiene por el alto peso específico de las exportaciones de cobre que representa el 76.6 % del total de las exportaciones (B/. 2,797,163) en el 2022 y las cuales tienen alta posibilidad de suspenderse por la declaración de inconstitucionalidad del contrato del Estado panameño y Minera Panamá, S.A. El remanente 23.4 % son bienes alimenticios como banano, melón, sandía piña, azúcar, harina de pescado, entre otros.

Se debe trabajar, en particular, en la construcción de la capacidad de oferta y exportación. Además de la necesidad de reforzar todas las dimensiones de la política comercial, las tendencias en el comercio internacional apuntan a la creciente importancia de abordar las limitaciones detrás de la frontera. Con tarifas más bajas en general, la política comercial se centra cada vez más en factores no arancelarios, incluyendo los marcos de política y regulatorios.

En este sentido, es imprescindible mejorar la efectividad de la infraestructura de transporte y logística que vincula a los productores en todo el país a la agrupación interoceánica orientada a la exportación y a los mercados extranjeros.

Panamá ocupó el puesto número 50 en el ranking de competitividad de 137 países de la edición 2017-18 del FEM, posición que no ha mejorado con respecto a la medición 2015-16 del índice de Competitividad Global. En la medición de este año (ICG 2018-19), Panamá ha vuelto a caer y ocupa hoy la posición 64 de un total de 140 economías, siendo la séptima en la región. La metodología de esta última medición no es comparable con la anterior porque incorpora el efecto de la cuarta revolución industrial. Los cinco peores indicadores de Panamá en el ICG, con ranking superior a cien, son: tasa de recuperación de insolvencias, relación entre salarios y productividad, flexibilidad para contratar y despedir, facilidad para encontrar empleados calificados e independencia judicial.

## Objetivos estratégicos

- Reorientar las políticas de desarrollo mediante la inclusión de todas las regiones más allá de las provincias de Panamá y Colón que solo ellas concentran el 84 % del PIB.
- Fomentar la participación del sector privado con visión compartida, para potenciar el desarrollo de políticas, el compromiso de ejecución, la continuidad de acción y el fomento de la asociatividad.
- Identificar y desarrollar aquellos productos en los que podemos ser competitivos con impacto mundial y adoptar planes de acción para reducir la incidencia de los costos logísticos involucrados en transportar los productos, desde las zonas de producción, a los puertos de salida, incluyendo el uso de facilidades aeroportuarias.
- Mejorar sostenidamente y a largo plazo de la calidad de la educación para que impacte el desarrollo en todas las regiones productivas, con énfasis en la formación dual, para

mejorar la calidad de vida de todas las personas mediante el acceso a nuevas y mejores oportunidades.

- Restructurar el cuerpo consular para que opere conforme con las políticas de estado. Tener presencia en los puntos de interés y capacitar al cuerpo consular con lineamientos claros y definidos sobre las metas de país.
- Ejecutar la Estrategia Logística de Panamá con compromiso claro del Estado en materia de inversión. En particular, el componente de la estrategia que busca reducir el impacto del costo de transporte y logística sobre el producto nacional, incluyendo la modernización de las aduanas nacionales. El diseño de la estrategia de promoción de inversión debe incluir la resiliencia, capilaridad y sinergia.

## E.2. Marco institucional para la promoción de inversiones

Panamá ofrece una plataforma de servicios de conectividad y logística multimodal que la convierten en la gran conexión de América Latina y El Caribe para que grandes multinacionales establezcan procesos de valor agregado y distribución. De acuerdo con los datos oficiales, en 2017, el flujo de IED<sup>59</sup>, en Panamá, totalizó B/. 5,319.2 millones en el año 2017, lo que representó el 8.6 % del PIB nominal, un alza del 1.8 %, respecto al resultado del año anterior.

En su Informe titulado “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y Caribe 2018”, la CEPAL destaca que Panamá es el mayor receptor de IED en Centroamérica. De acuerdo con el informe, “no se trata simplemente de crear las condiciones para que lleguen capitales extranjeros, sino para que las inversiones se vuelvan fuentes generadoras de derrames tecnológicos y productivos, de empleo, y para que se orienten hacia un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible”.

La IED en Panamá ha decrecido con relación al año 2018. Sin embargo, después de los números alcanzados en el año 2020 (solo B/. 172 millones), que marcó un decrecimiento brutal del 95 %, se ha mostrado una leve e insuficiente recuperación, logrando B/. 1.6 miles de millones, en el año 2021, y B/. 2.9 miles de millones, en el 2022. Los efectos del caso de Minera Panamá constituyen, probablemente, un factor que podría hacer descender aún más los niveles de inversión o retrasar la recuperación del año 2018. Para ello, hay que redoblar los esfuerzos para crear condiciones propicias a sectores innovadores y de tecnología, por ejemplo, el de semiconductores.

Por otro lado, la seguridad jurídica es el elemento central para la atracción y el estímulo de la inversión extranjera directa, que podría verse afectada por la declaración de inconstitucionalidad del contrato de la empresa Minera Panamá S.A. La IED generalmente toma una perspectiva de largo plazo de los retornos de la inversión, en comparación con la inversión de cartera. Dado que los inversionistas quieren evitar el riesgo y la incertidumbre, la seguridad jurídica y la estabilidad de los marcos institucionales son factores esenciales en las decisiones de invertir. Los países firman tratados bilaterales de inversión o acuerdos comerciales, con disposiciones sobre inversión, para proporcionar refuerzo legal al marco de inversión, mediante estándares de tratamiento y protección, tanto como mecanismos de solución de controversias.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, la mayoría de las agencias de promoción de inversiones de la región latinoamericana son relativamente recientes, a lo que se suma la falta de compromiso presupuestario y de recursos humanos, salvo algunas excepciones.

<sup>59</sup> Según el Ministerio de Comercio e Industrias, Panamá captura el 45 % del flujo total de nuevas inversiones extranjeras hacia Centroamérica, posicionando al país como el número 1 en la región.

La Ley 159 de agosto 2020 crea el régimen especial EMMA (Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios Relacionados con la Manufactura), cuyos requisitos para licencia EMMA fueron establecidos por la Comisión de Licencias de Sedes de Empresas Multinacionales mediante Resolución 039-20 de diciembre de 2020 y reglamentada en febrero 2021, según Decreto Ejecutivo N.º 33.

En abril de 2021, se crea La Autoridad para la Atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones (PROPANAMA), anterior PROINVEX, mediante la Ley 207, con el fin de promover las oportunidades y ventajas competitivas de Panamá y la oferta exportable panameña hacia los mercados internacionales. Su reglamentación se establece en el Decreto Ejecutivo N.º 22 del 2 de octubre de 2023.

PROPANAMÁ ha tenido un rol protagónico en la atracción de inversión extranjera directa, bajo los esquemas del Canal de Panamá, Tocumen, Régimen Especial de Sedes de Empresas Multinacionales (SEM), Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico (AEEPP) y Zona Libre de Colón (ZLC), basado en la conectividad e incentivos fiscales, migratorios y otros.

## El problema

Se necesita evolucionar a otros esquemas de promoción de la inversión, basados en la competitividad<sup>60</sup> y en objetivos estratégicos nacionales. Se requiere un ejercicio interno de identificación del tipo de industria con productos o servicios de alto valor agregado y demanda internacional creciente que se desea desarrollar, que permitan elevar la calificación de la fuerza laboral local y los niveles de competitividad.

Países como Costa Rica y Colombia identifican las actividades específicas en las cuales se concentrará la IED, preparan su fuerza laboral y salen a buscar empresas globales, en determinados nichos, y con perfiles que cumplan con sus objetivos estratégicos. En el caso de Panamá, hay que establecer cuáles son las áreas geográficas hacia las que se debería canalizar la IED, en actividades ubicadas en las zonas previamente identificadas (por ejemplo., el estudio del área logística de la ACP). No se trata de discriminar la inversión, sino de fomentar la que nos interese más, generando un entorno y un aparato promocional público-privado que las atraiga<sup>61</sup>.

Otros aspectos importantes que se deben fortalecer son la seguridad jurídica y el mejoramiento de nuestra posición en los indicadores internacionales de competitividad.

## Objetivos estratégicos

- Contar con una oferta país clara para el inversionista y entender que la atracción de la IED debe evolucionar, del ofrecimiento de incentivos al ofrecimiento de entornos competitivos (mano de obra, infraestructura, sectores estratégicos, etc.).
- Reforzar y actualizar los instrumentos legales que ofrecen estabilidad jurídica a los diferentes esquemas de atracción de la IED (por Ejemplo: ZLC., AEPP, Zona Franca, SEM y sectores específicos, como el marítimo - portuario, etc.).
- Crear marcos especiales de inversión, con base en actividades estratégicas, identificadas como prioritarias, para el desarrollo del país. Elevar a categoría de ley las estrategias de desarrollo sectorial, que pasen a formar parte de una política de Estado y no de gobierno.

<sup>60</sup> Severo Sousa, Presidente del CONEP. Presentación de Inducción en el Taller de Competencia y Apertura Económica. noviembre de 2018.

<sup>61</sup> Un caso referencial es el de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), que actúa como la agencia para la promoción de la inversión mediante una 'inteligencia en IED' y ha generado logros sustanciales, tales como la instalación de industrias de dispositivos médicos y aéreo-espaciales, entre otros.

- Hacer un ejercicio colectivo, previo, de identificación y priorización de actividades a potenciar y/o desarrollar, según área geográfica. Usar como insumo, entre otros, los avances de los CECOM. Una vez identificadas esas actividades, se debe preparar la mano de obra y dotar el área de servicios básicos accesibles. Habrá que considerar esquemas como el desarrollo de conglomerados (“cluster”) y/o adhesión a cadenas globales de valor.
- Diseñar procesos, a nivel público interinstitucional, para que el establecimiento de empresas fluya y sea expedito, apoyado por la tecnología. Preparar la generación de datos macro, que facilite la toma de decisión para el inversionista (por ejemplo: número de egresados universitarios en ciertas disciplinas, por año).
- Descentralizar la promoción de la IED, es decir, empoderar a los gobiernos locales para que cada región, en asociación con el sector privado y en coordinación con la autoridad central (MICI), siga la estrategia nacional y pueda atraer la IED.
- Preparar la mano de obra con base en los objetivos nacionales y regionales. La baja calidad de mano de obra disponible actualmente y las disposiciones legales, en materia salarial, pesan mucho a la hora de tomar decisiones de inversión, tanto para los capitales nacionales como para los extranjeros.
- Modernizar el Código Laboral (por ejemplo: vincular los esquemas de compensación a los niveles de productividad laboral y no realizar ajustes periódicos del salario mínimo en respuesta a presiones políticas, sino en realidades económicas, porque ello afecta negativamente la competitividad, en muchos sectores de la economía).
- Agilizar y simplificar los procesos de recuperación de insolvencia, especialmente los procesos judiciales.
- Fomentar la cultura de confianza del sector empresarial en los centros de mediación y resolución de conflictos.

### **E.3. Tratados comerciales y promoción de exportaciones**

La red de acuerdos comerciales de Panamá es significativa, no solo para ganar acceso a los mercados, sino también para promover procedimientos transparentes y no discriminatorios que promuevan la inversión y la transferencia de tecnología. El alto número de acuerdos comerciales negociados por Panamá es parte de la estrategia de utilizar el comercio internacional para fomentar el crecimiento de las exportaciones y la inversión, fortaleciendo el sistema multilateral y bilateral de comercio, mejorando la interacción con otros países.

Panamá mantiene vigentes acuerdos con Canadá, México, Costa Rica, Chile, China (Taiwán), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Singapur, Perú y República Dominicana. También están el Tratado de Promoción Comercial (TPC) con Estados Unidos y el tratado que se firmó con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés). El proceso de aprobación del TLC con Colombia se suspendió, hasta tanto no se resuelva la disputa comercial por las importaciones arancelarias y aduaneras entre ambos países, que ya lleva seis años. Para que el instrumento tenga validez, debe ser remitido y aprobado por la Asamblea Nacional. En el caso de Corea del Sur, se firmó el TLC, junto a

otros países centroamericanos, pero también se requiere que sea ratificado por la Asamblea Nacional e implementado. Asimismo, el TLC con Israel es de gran importancia por el avance tecnológico que tiene ese país, que permitiría a Panamá suplirse den ciencia y tecnología, en muchos campos.

La administración de los TLC, incluyendo el abordaje de los problemas que surgen durante esos procesos de implementación, es muy importante y, en este sentido, la capacidad de coordinación y respuesta de las autoridades competentes debe robustecerse, lo mismo que el sector privado, para lograr saltos en el desarrollo de la competitividad.

PROPANAMÁ ha priorizado cinco sectores para la promoción de exportaciones: (i) logístico, con especial énfasis en semiconductores y productos farmacéuticos, (ii) digital, (iii) alimentos, (iv) turismo y (v) energía, para que, en todos ellos, se aprovechen las ventajas de valor agregado. La entidad trabaja en íntima colaboración con los gremios y organizaciones del sector privado; así como realiza y financia misiones y ferias comerciales, de la mano de los sectores productivos, para promocionar los productos exportables panameños.

### **Relaciones con la República Popular China**

Según la CEPAL, el desempeño de China es un factor novedoso y, al mismo tiempo, central para el desarrollo de América Latina, que genera tanto retos como oportunidades. El comercio entre el país asiático y la región ha experimentado una expansión sin precedentes, durante los últimos 15 años, multiplicándose 22 veces en ese período<sup>62</sup>. La atracción de la inversión china para subsanar deficiencias, en materia de infraestructuras, en América Latina, sobre todo, en energía, transporte y logística, es igualmente importante para superar los obstáculos a la productividad y la integración en las cadenas globales de valor. Manejar bien esas relaciones exigirá mejores regulaciones, mayores capacidades de gobierno para garantizar la sostenibilidad medioambiental y un mayor compromiso con la transparencia.

El vínculo con China es una tarea por cumplir, para lo que hay que conocer muy bien al socio comercial. Su política actual es fomentar el consumo de lo producido en China y desarrollar infraestructura. Su cartera de préstamos para el desarrollo con sus socios comerciales representa ya el equivalente al 80 % del conjunto de la banca multilateral<sup>63</sup>.

Los representantes comerciales panameños se reunieron, en abril de 2019, con sus homólogos chinos, en Beijing, para lo que se anunció como la quinta y última ronda de negociaciones hacia un tratado de libre comercio (TLC), entre ambos países. En la Cumbre de las Américas del año 2022, el presidente de la República de Panamá declaró a los medios de comunicación que se iban a reanudar las conversaciones sobre el TLC con China.

### **El problema**

Para el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP), el país tiene el reto de mejorar su balanza comercial, ya que los tratados firmados son “más de importación” por no haber sabido aprovechar el potencial para exportar, debido a debilidad institucional de las entidades dedicadas a la administración de los TLC. Se debe trabajar en aprovechar los acuerdos ya firmados, divulgando mejor los TLC al sector privado y dándole seguimiento a los tratados existentes, no en seguir firmando o buscando más acuerdos.

<sup>62</sup> CEPAL/CAF/OCDE – *Perspectivas de América Latina 2016: Hacia una nueva Asociación con China*.

<sup>63</sup> Leroy Sheffer (Embajador y Jefe de Negociaciones Comerciales de la República de Panamá, 2006). *Presentación de inducción al Taller de Competencia y Apertura Económica*. 2018.



Con el fin de aumentar el volumen, la calidad y la diversidad de su oferta exportable, Panamá se está concentrando en las exportaciones a los mercados que permiten el acceso preferencial a sus bienes y servicios, y en las exportaciones de productos no tradicionales de alto valor agregado. No obstante, se requiere aumentar la productividad y competitividad de los productos nacionales, mediante la incorporación de tecnología y formando recursos humanos especializados.

Hay ejemplos de países exitosos en aumentar su oferta exportable. Países como Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, México, Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador, entre varios otros, han aprovechado los TLC y los Acuerdos Comerciales, incrementando significativamente sus exportaciones agroalimentarias, por ejemplo.

Pese a tener un territorio menor que el de Panamá, Países Bajos hace uso intensivo de sus condiciones de conectividad logística, para desarrollar todo su potencial de valor agregado, incluso en agricultura, logrando ubicarse en el segundo lugar en el mundo, en cuanto a valor de exportaciones agrícolas, después de los Estados Unidos.

Asimismo, Países Bajos<sup>64</sup> cuenta con una cultura comercial que privilegia la tecnología de punta, el aumento de la productividad con menos superficie de cultivo y la orientación de sus subsidios hacia incentivar la incorporación de tecnología. Además, posee dos de los principales activos logísticos del mundo, el aeropuerto Schiphol y el puerto de Rotterdam, ubicados a menos de una hora de distancia el uno del otro, lo cual convierte al país en un “hub” logístico clave para el transporte de personas y mercancías al interior (“hinterland”) de Europa.

## Objetivos estratégicos

- Homologar los criterios de todas las instancias gubernamentales que intervienen en el comercio exterior.
- Fortalecer PROPANAMÁ como agencia autónoma de promoción de comercio internacional, siguiendo el modelo de PROCOMER (Costa Rica) o Prochile.
- Incentivar y facilitar la inversión en tecnología e innovación para el sector agrícola, para aumentar la oferta exportable competitiva.
- Integrar la logística al sector agropecuario, por medio de una serie de acciones focalizadas en aspectos cruciales, como la agilización de trámites, procedimientos e infraestructura de transporte que conecten las zonas productoras con el “hub” logístico.
- Crear conglomerados productivos descentralizados, con base en la demanda internacional y conectados a los corredores logísticos de interconexión con el eje transistmico, para incentivar la capacidad exportadora de las regiones y la provincia de Panamá.

<sup>64</sup> En enero de 2018, Panamá ha firmado un Memorando de Entendimiento con el Gobierno de los Países Bajos, mediante el que ambos países se comprometen a fortalecer las relaciones comerciales, inversiones, innovación y cooperación técnica en sectores como la logística y la agricultura. Importante, en este sentido, será la transferencia de conocimiento que permita crear en Panamá un centro logístico agroalimentario para la región y la provisión de asistencia técnica para mejorar la cadena de frío existente.

## República Popular China

- Formular una visión estratégica que guíe la negociación y puesta en ejecución del TLC con China.
- Procurar que los temas de inversión involucren al sector privado panameño, a través de sus organizaciones en los territorios, en los que impactarán las inversiones chinas.
- Asegurar una participación proporcional de empresas y personal panameño en los proyectos financiados por China.

### E.4. Integración y cooperación regional

El comercio internacional ha crecido, en gran medida, como consecuencia de la estructura de producción de las empresas que han fragmentado sus operaciones y las han trasladado a diferentes partes del mundo, en busca de economías de escala y otras ventajas. Conocidas como “cadenas globales de valor (CGV)”, están mayormente ubicadas en tres regiones: Norteamérica, norte de Europa y este de Asia. Esa forma de producción ha promovido un aumento en el comercio de bienes intermedios, que ya representan más de la mitad de las importaciones que realizan los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y casi tres cuartas partes de las importaciones de países como China y Brasil.

Crear nuevos mercados de exportación y ver más allá del mercado de los Estados Unidos es, hoy, todavía una asignatura más obligada para la región, luego de los acontecimientos de las guerras de Rusia y Ucrania y los conflictos en el Medio Oriente. La integración regional puede ser un factor que alivie y estimule un repensar sobre el proceso de integración latinoamericana, ante el embate del proteccionismo y los obstáculos que se originan con la desarticulación de las cadenas de suministros globales.

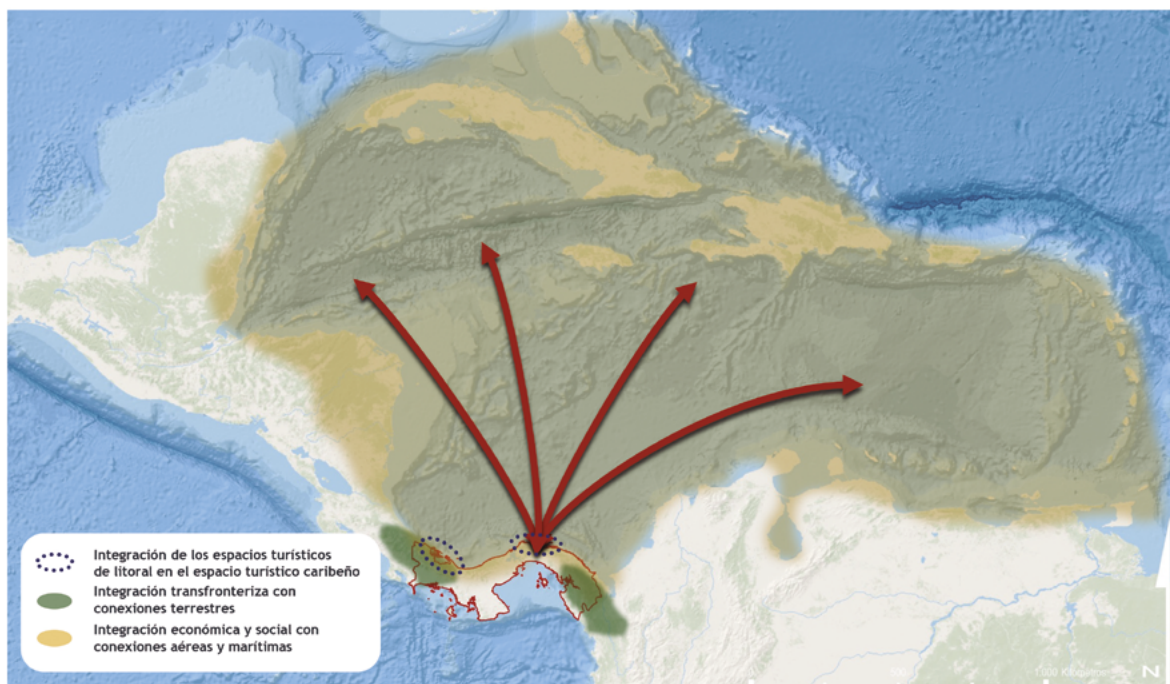
El reto para todos los países de América Latina y el Caribe, incluyendo a Panamá, está en desarrollar una política integral de desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos, para que empresas locales se integren a las cadenas de suministro de empresas que estén directamente vinculadas a la actividad exportadora. Las cadenas regionales de valor constituyen un proceso de encadenamiento productivo en el que participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial y complementariedad comercial, con el objetivo de alcanzar una mayor articulación, a partir de la integración de diferentes eslabones.

De esa manera, el valor es “agregado” por diversos países cercanos, con características económicas comunes o complementarias, a través de actividades que pueden caracterizarse por un relativamente alto grado de dispersión. En nuestra región, hay experiencias positivas, en algunos sectores, que sirven de referencia: Costa Rica ha desarrollado una oferta de dispositivos médicos, exportando a Estados Unidos productos con 60 % de valor agregado nacional y, para la industria aeroespacial, un conglomerado de 55 empresas y 16 mil colaboradores proveen servicios de reparación, diseño y pruebas de dispositivos, con un valor agregado nacional de 70 %.

Crear oferta exportable es una tarea obligada para Panamá. La participación en cadenas regionales de valor abre las puertas a nuevas tecnologías, conocimiento y habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios (ver mapa 2). Para las MIPYME, sin embargo, es un gran reto potenciar su capacidad de absorción, es decir, identificar, asimilar y aplicar el conocimiento externo con fines productivos y

MAPA N° 2

*Cooperación Regional con el Caribe y América Central*



Fuente: CECOMRO-Visiones Regionales 2050

comerciales y, por eso, es necesario crear programas de asistencia técnica y fomentar la integración de conglomerados (“clusters”), enfocados en la exportación.

En Panamá, se pueden crear buenas oportunidades de negocios, a través de la cooperación regional en materia de turismo, para ofrecer paquetes novedosos al mercado internacional, mediante acuerdos de cooperación con los países del Caribe y América Central, que permitan integrar espacios litorales turísticos en el gran Caribe y en las áreas transfronterizas con Costa Rica y Colombia.

***Bloques regionales promisorios***

La Alianza del Pacífico (AP) se ha colocado a la vanguardia en negociaciones comerciales internacionales y podría convertirse en una plataforma atractiva para incorporar nuevos miembros en América Latina y abrir importantes oportunidades de comercio e inversión para la región, situándola a la vanguardia en la creación de reglas para el comercio del siglo XXI. Integrarse a un bloque comercial cuyo mercado es de 217 millones de personas y que representa cerca del 40 % del PIB de América Latina, es una iniciativa en la que la plataforma logística panameña, con el Canal de Panamá como referente, sería una pieza clave y de la que, en consecuencia, nos podríamos beneficiar.

Panamá aspira a integrarse a la AP, pero debe contar con acuerdos comerciales ratificados con los cuatro miembros que componen el bloque. Entre los años 2012 y 2014, Panamá suscribió acuerdos comerciales con Perú (2012), Chile (2013) y México (2014). Solo faltaba la ratificación con Colombia, cuyo tratado se firmó en el año 2013, pero una medida arancelaria aplicada por el país sudamericano erosionó las relaciones comerciales con Panamá. Los cuatro países que forman este bloque comercial (Chile, Perú, Colombia y México), que ya tiene once años desde su creación, ocho desde su entrada en vigor, y es considerado uno de los más sólidos del mundo, y concentran, aproximadamente, el 45

% de la inversión extranjera directa en la región y el 50 % del comercio que sostiene América Latina con el resto del mundo.

Será necesario también analizar los avances que registre otra importante iniciativa de libre comercio que se está desarrollando y las ventajas que supondría la adhesión de Panamá. El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP-11), un ambicioso tratado de libre comercio que pretendía abarcar el 40 % del PIB global, fue firmado originalmente en febrero de 2016, por 11 países: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Estados Unidos. En marzo de 2018, sin embargo, el presidente estadounidense ordenó la salida de su país del acuerdo.

Ahora, el TPP-11 se encuentra en diversas etapas del proceso de ratificación por los legislativos de ocho de los países miembros: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, Nueva Zelandia, Perú y Vietnam. En los tres restantes, Japón, México y Singapur, recibió ya la ratificación. De acuerdo con sus normas, entrará en vigor 60 días después de que sea ratificado por seis de sus países miembros. A partir del año 2019, se comenzó el proceso de adhesión de otros países que han manifestado su interés en sumarse al TPP-11: Colombia, Corea del Sur, Indonesia, Reino Unido, Tailandia y Taiwán.

Es necesario fortalecer la integración y cooperación regional transfronteriza con Costa Rica y Centro América. En esta zona, se están ejecutando proyectos de suma importancia para el beneficio binacional, tal es el caso del Programa para la Integración Logística Aduanera (PILA), como apoyo a la Iniciativa de Integración Fronteriza Costa Rica – Panamá, para facilitación del comercio, logística del comercio y aduanas, financiado por el BID.

## El problema

Para enfrentar la tarea de la integración regional, “Es importante avanzar en la armonización regulatoria y la convergencia institucional entre países”<sup>65</sup>.<sup>51</sup> Cada proceso de integración regional ofrece ventajas y desventajas relativas, que hay que valorar, pero se debe intentar aprovechar las oportunidades que ofrece cada uno en sus propios méritos, con base en un análisis estratégico de los intereses y ventajas comparativas del país. En lo nacional, la tarea requiere de mucha capacitación y asistencia técnica, si tomamos en cuenta que las micro, pequeñas y medianas empresas conforman el 96 % del parque empresarial panameño. La cifra representa la actividad de 139,467 medianas, pequeñas y microempresas (MIPYMES) a nivel nacional de acuerdo con el reciente estudio de la Asociación Bancaria de Panamá.

## Objetivos estratégicos

- Definir claramente con visión estratégica los intereses de Panamá en el intercambio comercial en los tratados bilaterales y regionales, de manera que el beneficio sea mutuo.
- Sacar provecho de los acuerdos comerciales, no solo para el intercambio de bienes y servicios, sino también para establecer espacios más amplios de interés estratégico y creación de negocios que incluyan componentes de cooperación técnica, incentivos y apoyo a la pequeña y mediana empresa, creación de cadenas de valor, estrategias unificadas de mejores prácticas, etc. Analizando de antemano los intereses de los potenciales socios, se pueden entablar negociaciones productivas y obtener resultados de mutuo beneficio. Perfeccionar las exportaciones hacia los países con quienes ya se tienen los TLC, antes de ampliar la cartera de acuerdos.

65 Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) – Una visión Prospectiva de la Integración Latinoamericana y Caribeña. 2018.

- Promover e implementar, eficazmente, los beneficios de los TLC, tanto a nivel de autoridades locales como de la región, de forma que incentiven el desarrollo de valor agregado en exportaciones.
- Fortalecer los espacios transfronterizos de crecimiento y desarrollo económico conjunto entre Panamá (Región Occidental: Bocas del Toro y Chiriquí) y Costa Rica (Región Brunca), a través de la ejecución de proyectos conjuntos en tres ejes principales: el comercio, la migración y el turismo, como el Hub Agro Logístico Binacional.
- Reforzar la capacidad institucional de PROPANAMÁ para realizar análisis prospectivo, formular, dar seguimiento, monitorear y ajustar los acuerdos comerciales existentes, en estrecha relación con el sector privado nacional y regional, fomentando una mejor coordinación y colaboración entre los sectores público y privado.
- Simplificar, hacer más eficientes y armonizar los procesos y esquemas regulatorios para la exportación e importación y la digitalización de todos los trámites para reducir la discrecionalidad de los funcionarios, evitando la corrupción, mejorando la imagen en los mercados de demanda.
- Lograr acuerdos para la certificación de calidad, que contribuye a mejorar la competitividad de nuestros pequeños y medianos productores.
- Fortalecer las plataformas tecnológicas y de infraestructura de apoyo al comercio y la integración, tanto al nivel nacional como regional, incluyendo la conectividad y la logística.
- Crear centros de formación de alto nivel y calidad para contar con los recursos humanos necesarios para sostener el comercio exterior, con énfasis en el diseño e implementación de planes de negocio empresariales, análisis y estudio de mercado para detectar mercados meta, factibilidad de operaciones antes de exportar e incentivando centros de formación regional en Panamá.
- Impulsar el desarrollo prioritario de las oportunidades de cooperación regional en el Caribe y Centroamérica, buscando integrar espacios litorales turísticos en el gran Caribe y en las áreas transfronterizas con Costa Rica y Colombia.
- Promover internacionalmente, el comercio seguro que se maneja en Zona Libre de Colón y otras zonas francas, de forma que se mejore nuestra imagen internacional y nos facilite operaciones en el sistema bancario internacional, así como la entrada a mercados no tradicionales.

## F. SECTORES PRODUCTIVOS ESTRATÉGICOS

Esta sección del documento apunta hacia sectores considerados estratégicos para alcanzar la Visión País al 2050, sin menoscabo de la importancia de mantener en evolución y crecimiento a los demás sectores de nuestra economía. En la presente edición, abordamos los siguientes sectores: transporte y logística, financiero, turismo, industrial, agropecuario e Industrias culturales y recreativas.

Por primera vez, se incluye el tratamiento del potencial de crecimiento que pudieran ofrecer las industrias culturales y creativas, considerando que se trata de un sector muy promisorio en nuestro país y que es un excelente complemento para el desarrollo turístico en Panamá.

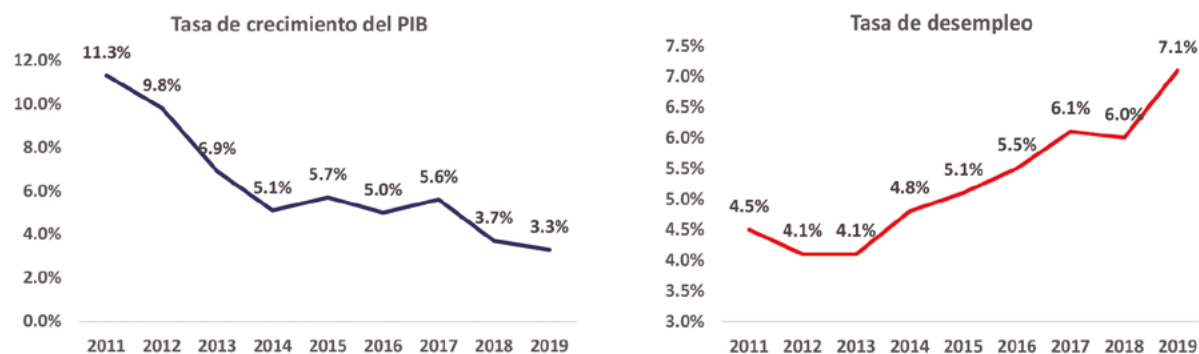
Luego de experimentar un notable dinamismo económico, al ascender a la categoría de país de altos ingresos (Banco Mundial), Panamá se convirtió en el líder de América Latina, en términos de PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo, durante los quince años previos a la pandemia del COVID-19, logrando, entre los años 2007 y 2019, mantener un crecimiento promedio anual de 6.5 %, en comparación con el 2.2 % de América Latina y el Caribe, y el 1.5 % de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La razón principal fue la expansión del Canal de Panamá y la construcción de otras obras públicas (el metro, saneamiento de la ciudad y Bahía de Panamá), que tuvieron, además de un impacto directo, efectos inducidos en la inversión privada. La tasa total de inversión aumentó significativamente, pasando del 27.9 % del PIB, en el año 2007, al 41 % en el año 2019, reflejado en la construcción de viviendas, edificios no residenciales y proyectos de infraestructura. El sector de la construcción más que duplicó su participación en el PIB, pasando del 7 % en el año 2007 al 16.2 % en el año 2019.

Al término de las obras de expansión del Canal, en el año 2016, la economía comenzó a dar signos claros de desaceleración. La tasa de crecimiento pasó de 11.3 %, en el año 2011, a 3.3 %, en el año 2019, la más baja desde el año 2003 (excluyendo el año 2009, por la crisis financiera internacional), mientras que la tasa de desempleo aumentó de 4.5 % a 7.1 %, como se puede notar en la gráfica 4<sup>66</sup>. Ello puso en relieve la necesidad de diversificar la economía y desarrollar nuevos espacios para promover el crecimiento con aumento de la productividad y la competitividad, con la generación de valor agregado.

#### GRÁFICA 4

*Tasa de crecimiento del PIB y tasa de desempleo en Panamá*



Fuente: INEC

La pandemia del COVID-19 afectó fuertemente a la economía panameña, con la caída del PIB, en el año 2020, casi en 18 %, la mayor de toda la región, después de Venezuela, y la tasa de desempleo aumentó de 7.1 % a 18.5 %. No fue hasta el año 2022 cuando la economía logró

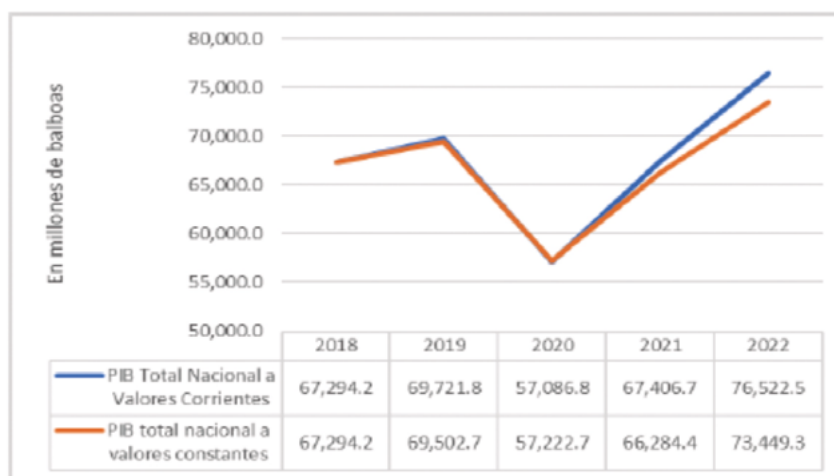
66 Asociación Bancaria de Panamá. Estudio diagnóstico MIPYMES — Septiembre 23, 2023.

recuperarse y superar los niveles previos a la pandemia, con un crecimiento de 10.8 % en ese año y 5.7 % sobre los niveles del año 2019. Sin embargo, la tasa de desempleo aún se mantenía por encima de los niveles pre-COVID, llegando al 9.9 %.

El PIB real, al cierre del año 2022, sumó B/. 73,449.3 millones y, al compararlo con el año anterior, presentó un incremento de B/. 7,164.9 millones o 10.8 %. Al observar el PIB a precios corrientes o en términos nominales, alcanzó un monto de B/. 76,522.5 millones, con una tasa de crecimiento de 13.5 % comparado con el año anterior, que corresponde a un incremento de B/.9,115.8 millones. Los resultados reflejan una recuperación económica por encima de los resultados prepandemia, con un PIB per cápita real de B/. 16 mil dólares (2022) <sup>67</sup>.

## GRÁFICA 5

**PIB Real y Nominal 2018 - 2022**



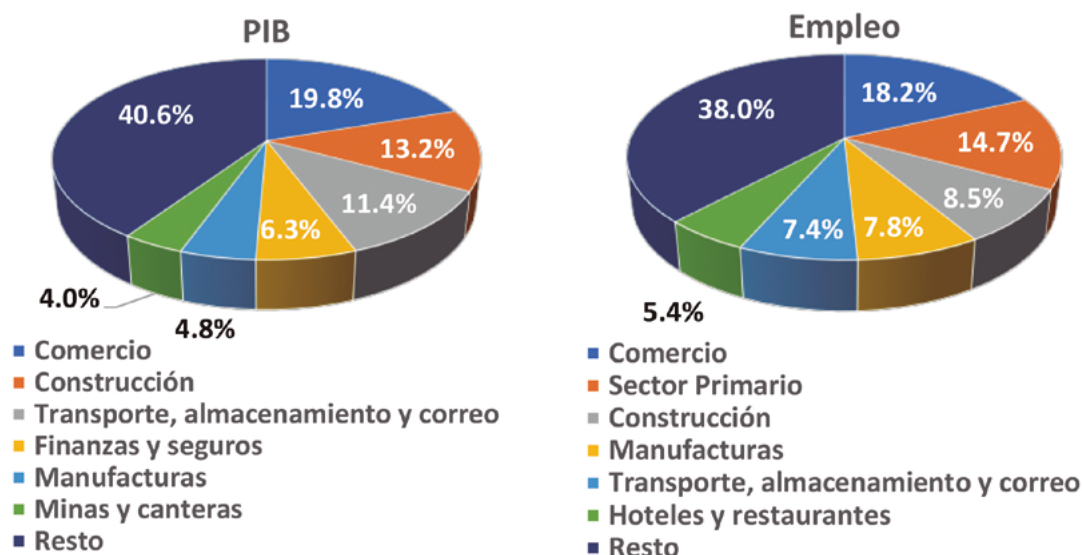
Fuente INEC – CNC

En cuanto a la composición del producto, en el año 2022, los principales sectores económicos de Panamá fueron el comercio, que contribuyó con 19.8 % al PIB; la construcción, con 13.2 %; el transporte y almacenamiento (11.4 %); y los servicios financieros y de seguros (6.3 %) (ver gráfica 6). Respecto al empleo, la actividad que representa el mayor porcentaje de ocupados es el comercio (18.2 %, en el año 2022), seguido del sector primario (14.7 %), a pesar de que apenas representó el 2.6 % del PIB, la construcción (8.5 %), las industrias manufactureras (7.8 %) y el transporte, almacenamiento y correo (7.4 %).

<sup>67</sup> Informe Anual de Competitividad. 2023.

## GRÁFICA 6

*Composición sectorial del PIB y del empleo  
(peso de las principales actividades). 2022*



Fuente: INEC – CNC

### F.1. Sector transporte y logística

El sector logístico es el pilar económico más importante de la economía panameña, reconocido como uno de los más fuertes motores de la economía nacional.

Se trata de un sector muy intensivo en capital y de alta productividad. Su aporte ha crecido desde el año 2000, cuando su mayor activo, el Canal de Panamá, fue transferido al país. Esta transferencia marcó el inicio de un proceso en el que la posición geográfica del país y su activo principal podían ser utilizados para impulsar el desarrollo.

Panamá lleva el liderazgo de la región latinoamericana en materia de desempeño logístico, en aspectos como la calidad de la infraestructura portuaria y aeroportuaria, aduanas, y “la infraestructura única del Canal de Panamá”. Es el país con mayor competitividad logística en Latinoamérica.

El conglomerado del Canal aporta a la economía el 20 %; a los ingresos al Estado, el 31.5 %; y emplea al 18.4 % del mercado laboral. (Estudio de Caso: Valor Agregado del Conglomerado del Canal 2019 CNC). Por otro lado, el sector aéreo aportó a la economía el 4 %; empleó a 2.1 % del mercado laboral (Estudio de Oxford Economics)<sup>68</sup>.

El porcentaje sectorial de participación en el PIB nacional<sup>69</sup> se ha mantenido en más del 13 %, en promedio, durante el quinquenio comprendido entre los años 2013 – 2017<sup>70</sup>, que descendió a 10.9%, como promedio de porcentaje de participación en el PIB, durante el quinquenio que va de los años 2018 - 2022.

<sup>68</sup> CNC. *Competitividad al Día*. 2018.

<sup>69</sup> Se destaca que Panamá aún no posee una cuenta satélite del PIB logístico, por lo que se utiliza el PIB de transporte y comunicaciones para estimar la actividad económica del sector. La Zona Libre de Colón, las zonas libres de petróleo (“bunkering”) y demás zonas francas no están incluidas en la estimación del PIB sectorial. El INEC se ha propuesto crear dicha cuenta satélite.

<sup>70</sup> APEDE. *III Informe del Observatorio Visión País 2025*. 2018.



Por otro lado, el transporte internacional utiliza predominantemente el transporte marítimo, mientras que la carga nacional se mueve por vía terrestre. La carga internacional tiene a su disposición una gama de servicios de logística de transporte que se pueden considerar de clase mundial, en tanto que los servicios de carga nacional operan con estándares más bajos. El avance del transporte y de los servicios de logística nacionales es fundamental para conectar la producción del país con los mercados nacionales e internacionales, en condiciones competitivas.

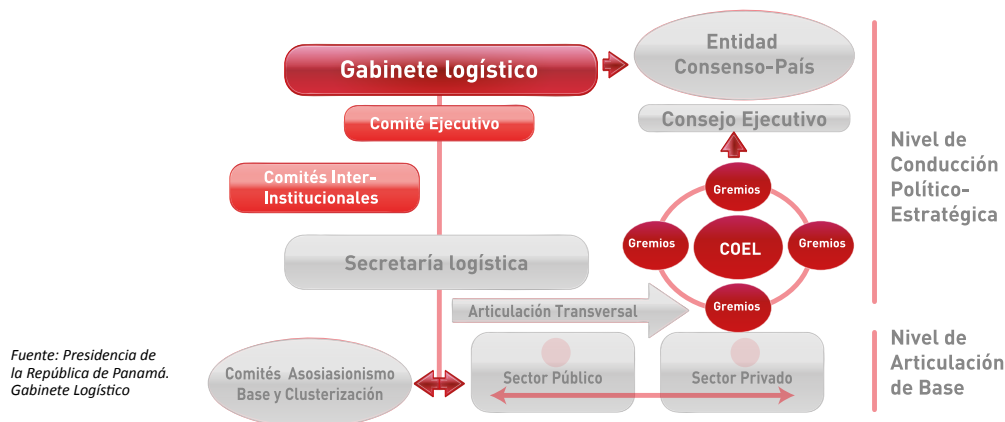
El país posee una de las más avanzadas estructuras aeroportuarias de América Latina. El acelerado y sostenido crecimiento en el movimiento de pasajeros, en los últimos años, ha llevado al Aeropuerto Internacional de Tocumen a crear una estrategia plasmada en el “Plan Maestro de Desarrollo” para los próximos veinte años. La estrategia de Tocumen incluye la transformación y modernización del aeropuerto (en su fase final) y también la modernización de la infraestructura en los aeropuertos regionales. Para Tocumen, la estrategia contempla modernizar la terminal de carga, optimizando los servicios inherentes a este rubro, estableciendo la primera zona franca estatal ubicada dentro de los predios del aeropuerto — denominada Zona Logística del Aeropuerto de Tocumen —, que, además, será la primera zona franca aeroportuaria en la región.

Con relación al sector logístico, se destaca que cuenta con una estrategia nacional al 2030<sup>71</sup>. “La Estrategia Logística Nacional de Panamá 2030 (ELNP)” es un documento que obtuvo el consenso entre los sectores público y privado, en torno a una oferta país moderna, de valor competitivo, para “convertir a Panamá en un “hub logístico mundial”. La misma forma parte de la hoja de ruta del sector logístico 2015-2019 y su plan de acción contempla la participación y el financiamiento de proyectos, tanto por parte del sector público, como del sector privado.

El modelo de gobernanza del sector ha ido evolucionando con la creación del Gabinete Logístico y deberá seguir evolucionando y fortaleciéndose técnicamente<sup>72</sup>. La ilustración 7 muestra el modelo, en su versión inicial, tal y como aparece en el documento de la estrategia.

## ILUSTRACIÓN 7

### Estructura del Gabinete Logístico de Panamá



La Estrategia Logística, por lo tanto, ha de ser concebida como una verdadera “Alianza Público-Privada”, a través de la que el sector público crea el marco de las condiciones y el sector privado desarrolla las actividades e inversiones de negocios. Está llamada a impulsar la institucionalidad pública, las nuevas

<sup>71</sup> Adoptada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 26, de 10 de abril de 2018.

<sup>72</sup> El Decreto Ejecutivo No. 454, de junio de 2018, ha introducido cambios al modelo y pronto se firmará un nuevo decreto para seguir fortaleciendo el Gabinete Logístico.

tecnologías y la formación del capital humano. La “columna vertebral” de la estrategia se enfoca hacia el qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo.

En la tabla 4 se presenta un resumen de los principales aspectos de la ELNP.

TABLA 4

**Estructura del Gabinete Logístico de Panamá**

¿Qué hacer?	Conectividad y hub bidireccional	Posicionamiento como centro de concentración regional. Aumento del tráfico logístico. N-S y retornos E-O
	Consolidación del hub de la zona interoceánica	Proyecto País. Oferta país de valor 46% de las acciones de la estrategia
	Logística de valor añadido	Proyectos basados en “nuevos productos de oferta” y sectores
	Integración logística nacional	Polo de la región occidental. Motor clave (‘driver’): agro-logística. Proyectos innovadores. Conectividad con reducción de desigualdades regionales.
	Apuesta tecnológica	Apuesta de estado. Comercio inteligente, ‘big data’ en logística
¿Cómo hacerlo?	Consenso estratégico	Ley Marco, institucionalidad y liderazgo, modernización de la Adm., sostenibilidad financiera.
	Institucionalidad logística fuerte	Coordinación. Instancia ejecutiva con liderazgo.
	Modernización e inter-institucionalidad pública	Nuevo modelo institucional con incorporación de tecnología
	Proactividad del sector privado y asociacionismo de base.	Conglomerados (‘clusters’): puertos, carga aérea, servicios al buque, logística agroalimentaria, logística urbana y metropolitana.
¿Cuándo hacerlo?	Sostenibilidad del financiamiento de la estrategia	Promedio B/. 300 a 350 millones por año, a lo largo de 13-14 años. Mayoritariamente de fuente privada. Nuevo marco legal APP. Marco de financiación de pre-inversión.
	124 acciones con un 26% de proyectos. Consenso a corto plazo Avance a mediano y largo plazo	Riesgo de actuación a baja velocidad Si se hace bien, impacta incrementando de un 20% a un 30% del PIB y creando 110,000 a 170,000 empleos.

Fuente: Elaboración propia. APEDE, 2019

## El problema

Desde la inauguración del Canal de Panamá, en el año 1914, el mundo marítimo y logístico ha cambiado radicalmente y Panamá ha tenido que ir adaptándose a esos cambios. Tras la entrada en vigor de los Tratados Torrijos-Carter del año 1977, Panamá asumió jurisdicción sobre la antigua Zona del Canal, el 1 de septiembre de 1979. Conforme a los tratados, el Canal de Panamá, principal activo de la República de Panamá revirtió el 31 de diciembre de 1999. Tras un intensivo programa de construcción (2009 - 2016), las esclusas de Cocolí y Agua Clara añadieron un tercer carril a la operación del Canal de Panamá original para el tránsito de buques neopanamax. La ampliación fue inaugurada el 26 de junio del 2016.

A pesar de que Panamá cuenta con 26 puertos en total, 19 de los cuales son administrados por la Autoridad Marítima de Panamá y siete por empresas privadas con concesiones administrativas, aún existen grandes retos para el posicionamiento de los servicios de valor añadido de Panamá, a nivel regional y mundial.

De los siete puertos en manos privadas (Balboa, Cristóbal, Colón Container Terminal, Charco Azul, Chiriquí Grande y Manzanillo International Terminal), cinco están ubicados en el corredor transístmico alrededor del Canal Panamá y han logrado un alto desempeño en la provisión de servicios de trasbordo de mercancías. Una tarea pendiente es la integración de estos puertos al comercio interno, permitiendo un progreso logístico integral del país, mediante la concatenación de los puertos de cabotaje, aeropuertos regionales, carreteras y medios de comunicación para impulsar el desarrollo del comercio nacional.

El desempeño logístico de Panamá ha venido descendiendo, de acuerdo con el Índice (LPI) del Banco Mundial, perdiendo competitividad. Pasó de la posición 38 (3.3 puntaje), en el año 2018, a la posición 57 (3.1 puntaje), en el año 2022.

Los últimos diez años han dejado ver la urgente necesidad de poner en valor puertos existentes, de poco uso, y crear nuevos puertos de soporte de servicios complementarios al Canal de Panamá, que está perdiendo negocios y competitividad por saturación de los puertos en ambos extremos del Canal, por lo que los barcos van a puertos aledaños de otros países (Cartagena y Buenaventura – Colombia, en el Pacífico). Por otro lado, las propias regiones de Panamá necesitan conectividad marítima para transporte de mercancías y personas, ya que la única vía terrestre que conecta al país, la Carretera Interamericana está colapsada por el tránsito de camiones de carga y automóviles, así como los constantes bloqueos de carreteras por grupos de protesta, que paralizan la conectividad, generando grandes pérdidas.

En adición, los costos logísticos de transporte dentro de Panamá constituyen cerca del 40 % del total de los costos de producción, lo que hace perder competitividad a los productores y exportadores panameños. Los estudios sobre conectividad mundial aseveran que el medio de transporte más utilizado en comercio internacional, debido a sus menores costos, mayor capacidad de carga y menor afectación al ambiente es al transporte marítimo. El transporte por mar no requiere construir rutas afectando bosques y naturaleza, ni utilizar materiales de construcción, sino que aprovecha la naturaleza.

Panamá debe aprovechar su particularidad de estar rodeada de mar y que todas las provincias y comarcas tienen costas en el mar Pacífico y/o Atlántico, por lo que es hora de que se conecte a través de la navegación de corta distancia y ramifique su capacidad logística con corredores, consolidando puertos secundarios de apoyo al Canal, para la transformación competitiva, con valor agregado.

Las telecomunicaciones son fundamentales para el crecimiento del sector logístico y la competitividad de sus servicios. Las plataformas tecnológicas interconectadas, el uso de procedimientos digitales de pago, el *e-commerce* y, en general, el buen funcionamiento de un sistema multimodal de transporte requiere de telecomunicaciones modernas. En el caso del Canal de Panamá, las telecomunicaciones brindan información de seguridad marítima, además de la relativa a la carga y maniobras. En vista de que las empresas de telecomunicaciones están llamadas a jugar un rol esencial en ese escenario, sus inversiones son clave.

Ante la reconfiguración del mercado logístico regional, Panamá tendrá que generar una oferta de valor, competitiva y específica del país, que atienda un negocio sofisticado, complejo, diversificado, de valorización de rutas y que podría generar muchas oportunidades. Solamente mediante la participación público-privada podrá Panamá aprovechar al máximo su potencial. El escenario ideal es el de un proyecto país que supere el tradicional dualismo de nuestra economía, al integrar los servicios del conglomerado de la zona interoceánica a los servicios que provee el resto de los medios de transporte y comunicación nacionales.

Para Centroamérica, es digno de resaltar el Plan Maestro Regional de Movilidad y Logística 2035, lanzado en el año 2023 por el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica, COMITRAN; Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana, COMIECO; Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, COSEFIN, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, SIECA y SICA, para el Desarrollo Económico Regional Sostenible, en el Marco de la Integración Económica Centroamericana.

El Plan Maestro es el primero en su género y representa un hito para la región centroamericana. La valoración integral de estrategias y proyectos, tanto a nivel regional como subregional, es un aporte innovador, pues la armonización entre países vecinos resulta particularmente importante para construir un sistema de transporte multimodal, que respalde sistemas logísticos competitivos en toda la región. Dentro de esta concepción, Panamá está llamada a cumplir con su papel protagónico clave en la logística regional, llevando a cabo los proyectos en los diferentes ejes establecidos en el Plan: Infraestructura Vial y Transporte Terrestre; Marítimo Portuario; Aeronáutico y Aeroportuario; Transporte Ferroviario; Gestión Coordinada de Frontera y Logística Urbana, que está totalmente alineada con nuestra integración logística nacional.

Por otro lado, la Zona Libre de Colón, siendo uno de los principales motores para la logística y el comercio exterior del país, es propiedad y es operada por el gobierno, sin que se tome en cuenta su modernización, en cuanto al mejoramiento sustancial de las estructuras (edificios) del área, de la infraestructura elemental (agua, energía, internet, hidrantes, bombas y tanques de agua, calles, alcantarillado, etc.) y está sujeta a la ininterrupción del servicio logístico nacional e internacional (cierres de autopista y acceso a puertos constantes).

Los actores principales se muestran de acuerdo en cuanto a la necesidad de llegar pronto a un consenso “post estrategia” del sector privado, que facilite la implementación exitosa de la ELNP 2030, conforme al plan de acción a corto, mediano y largo plazo aprobado, incluyendo un flujo de financiamiento sostenible. También coinciden en que será necesario lograr dicho consenso durante el período de transición hacia la próxima administración gubernamental.

## Objetivos estratégicos

En la tabla 5 presentamos los objetivos estratégicos elaborados en las mesas de trabajo del Taller de Logística, que están enfocados en los subsistemas logísticos de la ELNP.

TABLA 5

<b>Subsistemas de la Estrategia Logística Nacional de Panamá</b>	
<b>Visión Estratégica de los subsistemas logísticos</b>	
<b>Subsistema</b>	<b>Visión</b>
<b>Subsistema 1 – Hub Central de la Zona Interoceánica</b>	Potenciar y desarrollar una estrategia integral de competitividad en el subsistema de la Zona Interoceánica, columna vertebral del sistema logístico panameño, para convertir Panamá en un Hub Logístico mundial de valor agregado, líder en innovación y conectividad global.
<b>Subsistema 2 – Integración logística nacional</b>	Difundir los efectos del desarrollo logístico estratégico al conjunto del territorio nacional, contrarrestando las tendencias a la dualización logística del país, gracias a la integración de sectores como el agrícola, de transporte carretero de carga o de distribución urbana de mercancías, en un enfoque de sostenibilidad territorial y ambiental.
<b>Subsistema 3 – Logística de Comercio Exterior</b>	Potenciar la logística de comercio exterior como base de actividad y negocio del Hub Central, y como nexo entre la logística de hub y los sectores básicos de la economía nacional.
<b>Subsistema 4 – Consenso Estratégico, Institucionalidad y Gobernanza del Sistema Logístico de Panamá</b>	Tras la ampliación del Canal, es necesario fortalecer institucional, organizativa y formativamente a Panamá para poder alcanzar la Visión Estratégica, y consolidar una gran “alianza público-privada” por la logística.

Fuente: Presidencia de la República, Gabinete Logístico.

## **Hub central de la zona interoceánica**

Es necesario potenciar y desarrollar una estrategia integral de competitividad en el subsistema de la Zona Interoceánica, columna vertebral del sistema logístico panameño, para convertir a Panamá en un Hub Logístico mundial de valor agregado, líder en innovación y conectividad global. Se puede lograr mejorando la competitividad en infraestructura y servicios logísticos; ampliando los servicios a nuevas áreas del eje canalero y otras regiones del país; diversificando e innovando en servicios de valor añadido; y el transporte urbano y vialidad para red interna e internacional, según la CAF. Para ello, se debe:

- Revisar el marco legal y el de gobernanza, sobre los cuales descansará la estrategia del “hub” central de la zona interoceánica.
- Impulsar los estudios y la construcción de nuevos puertos complementarios al Canal para ampliación de servicios en ambas cabeceras y el fortalecimiento de puertos regionales para establecer la navegación de corta distancia.
- Elaborar los estudios de construcción de los corredores logísticos de interconexión portuaria, aeroportuaria, ferroviaria y carretera de Panamá y de Colón para la mejora de la competitividad del Canal y la zona interoceánica.
- Construir las áreas de valor agregado en las riberas del Canal de Panamá, de acuerdo con el estudio de factibilidad y el plan estratégico de la ACP, concordante con la estrategia logística nacional.
- Convertir a las ciudades de Panamá y Colón (y distritos aledaños) en ciudades marítimas globales, elevándolas a los estándares internacionales, de manera que Panamá ascienda en el *ranking* mundial, de Beta a Alpha. Las únicas ciudades de América Latina con clasificación alfa son México, Sao Paulo y Buenos Aires. Se necesitan políticas públicas en aspectos tales como impuestos, incentivos, regulaciones del mercado laboral y educación.
- Lograr que confluyan los intereses de las distintas áreas: comercial, finanzas, logística y conectividad multimodal (aérea, marítima, terrestre, ferroviaria, datos electrónicos).
- Impulsar los proyectos del plan maestro de desarrollo aeroportuario, atrayendo actividades logísticas e industriales de valor añadido en la Zona Franca, principalmente para el manejo de productos perecederos y farmacéuticos que utilizan cadenas de frío ininterrumpidas, comercio electrónico (e-commerce) y repuestos.
- Cumplir con el papel protagónico clave de Panamá en la logística regional centroamericana, llevando a cabo los proyectos en los diferentes ejes establecidos en el Plan Maestro Regional de Movilidad y Logística 2035: Infraestructura Vial y Transporte Terrestre; Marítimo Portuario; Aeronáutico y Aeroportuario; Transporte Ferroviario; Gestión Coordinada de Frontera y Logística Urbana, lo que está totalmente alineado con nuestra integración logística nacional.
- Respecto a la Zona Libre de Colón:
  - Mejorar la infraestructura elemental (agua, energía, internet, hidrantes, bombas y tanques de agua, calles, alcantarillado, etc.).

- Salvaguardar el servicio logístico nacional e internacional evitando cierres de la autopista Panamá-Colón, acceso a puertos constantes y otros.

## RECUADRO 4

### Contribución especial de la Cámara Marítima de Panamá Visión Marítima País 2019-2024

**VISIÓN MARÍTIMA  
PAÍS 2024-2029**  
Nuestra Industria, Nuestra Ruta



#### Resumen Ejecutivo

El sector marítimo ha sido un pilar importante de nuestra economía y desarrollo por décadas. Sin embargo, en un mundo donde la innovación y la sostenibilidad son claves para el progreso, es imperativo **adaptar y evolucionar para asegurar la competitividad** de nuestra industria.

El documento **Visión Marítima País 2024-2029 – Nuestra Industria, Nuestra Ruta** es una iniciativa proactiva de la Cámara Marítima de Panamá, conceptualizada para abordar desafíos contemporáneos y aprovechar nuevas oportunidades para el sector. El documento establece un **marco estratégico** que busca preservar y potenciar nuestro legado marítimo, proponiendo una **hoja de ruta** y una **visión compartida** que impulse tanto la competitividad como la responsabilidad ambiental y social, asegurando un futuro próspero para Panamá y su sector marítimo.

A continuación, presentamos una síntesis del documento, que se puede consultar íntegramente visitando:

<https://camamaritima.org.pa/>

#### Principales Desafíos para la Competitividad del Sector Marítimo



##### Modernización y Eficiencia:

Actualizar y mejorar la infraestructura y los procesos para mantener la competitividad global.



##### Coordinación y Política:

Mejorar la alineación y cooperación entre entidades gubernamentales y privadas relacionadas con el sector marítimo.



##### Sostenibilidad y Cambio Climático:

Adaptarse a las exigencias medioambientales y mitigar los efectos del cambio climático.



##### Desarrollo de talento:

Fortalecer la educación y formación profesional para satisfacer las demandas de un sector en constante evolución.



##### Aspectos regulatorios:

Actualizar y simplificar el marco legal y regulatorio para facilitar las operaciones marítimas y logísticas.

#### Relevancia para Panamá

##### Aporte del Conglomerado al PIB

**31%**

equivalente a

**\$21,210**  
millones



##### Generación de empleo:

**109,406**

empleos directos

**30%**

del empleo total de la economía del país.



##### Influencia en el Comercio Exterior

Representa

**67%**

de las exportaciones totales del país



##### Recaudación de impuestos

Representa

**34%**

de la recaudación de impuestos indirectos de Panamá



Fuente: Estudio de Impacto Económico del Sector Marítimo de Panamá en el Ámbito Nacional. LOGITRAN ADVISORY SERVICES, 2023. Realizado con el respaldo financiero de la CMP.

## Síntesis de la propuesta gremial




**FORTALECER EL MARCO REGULATORIO**

1. Generación de un mecanismo que permita la actualización constante del marco regulatorio con visión de largo plazo.
2. Implementación de mecanismos de supervisión y control.
3. Diseño de un Sistema CENTRO DE OPERACIONES de Marinos.
4. Reglamentación de riesgo, cierre de puertos e interrupción de la Cadena Logística.
5. Unificación del régimen aduanero.
6. Actualización de la lista de licencias de la AMP.
7. Promoción de asociaciones público-privadas para Registro de Naves.
8. Impulso de la implementación de un área de servicio marítimo auxiliar en Chiriquí.
9. Creación de una Ley de Incentivos al Desarrollo de Astilleros.
10. Establecimiento de regulaciones para embarcaciones verdes.
11. Modificación del Decreto Ley N.º 7 del 10 de febrero de 1998 con el fin de garantizar un liderazgo idóneo para el desarrollo del sector marítimo, en el largo plazo.




**INCORPORAR LA DIGITALIZACIÓN Y TECNOLOGÍA**

1. Transformación digital para competitividad y homologación.
2. Integración de sistemas y establecimiento de "El Observatorio".
3. Fortalecimiento de sistemas y promoción de la seguridad informática y protección de datos.
4. Evaluación y desarrollo de planes para gestionar el impacto de la tecnología en el empleo.




**GESTIONAR EL IMPACTO SOCIOAMBIENTAL**

1. Gestión hídrica y fomento de la coordinación para abordar desafíos del cambio climático.
2. Promoción de prácticas sostenibles.
3. Desarrollo de un plan estratégico para el desarrollo de energías verdes.
4. Promoción de la investigación y desarrollo de temas ambientales.
5. Desarrollo de programas para la gestión de residuos.
6. Cumplimiento y supervisión de las obligaciones con normativa nacional y convenios internacionales.




**PROMOVER LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL GREMIAL**

1. Fomentar la unidad gremial.
2. Inclusión de la Academia.
3. Establecimiento de un grupo de estudio y creación de un Centro de Investigación y Desarrollo para mejorar prácticas en el sector marítimo.
4. Abogar por la calidad técnica y colaboración de los líderes de las instituciones involucradas en el sector.
5. Establecimiento de un Comité Consultivo con participación del sector privado para apoyar en las transiciones gubernamentales.



**FOMENTAR LA EDUCACIÓN PARA GARANTIZAR Y APALANCAR EL TALENTO PARA LA INDUSTRIA**

1. Mapeo de demanda del mercado.
2. Alineación multisectorial para responder a las necesidades del sector.
3. Establecer un sistema de educación técnico-profesional en cooperación con el sector público y privado.
4. Formar a los educadores de la industria.



**OPTIMIZAR LA INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD**

1. Mejora de la conectividad y el transporte.
2. Desarrollo de infraestructura.
3. Establecimiento de sistemas para la coordinación y disponibilidad de datos.



## Integración logística nacional

Se hace necesario extender y ramificar los efectos del desarrollo logístico estratégico al conjunto del territorio nacional, contrarrestando la dualización logística del país, integrando a sectores como el agropecuario, pesquero, turístico y el transporte carretero de carga o de distribución urbana de mercancías, con un enfoque de sostenibilidad territorial y ambiental.

Se debe integrar la logística nacional para conectar el territorio nacional, modernizando el transporte, fortaleciendo la cadena de suministro del sector primario y la logística urbana.

En el año 2023, la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) ha creado la plataforma "Portal Tecnológico de Comercio Exterior y Logística de la República de Panamá" (PORTCEL ETAPA I), cuya Interoperabilidad está al 100 % y se está en producción de otras funcionalidades para integrar a todos los actores del sistema logístico nacional y comercio exterior, tanto entre los sistemas estatales y entre

los estatales y los privados. Se busca la eficiencia del sistema logístico con la reducción del costo de procesos, mejoramiento de la seguridad de la información, mejores controles de carga multimodal, disminución de la discrecionalidad y la corrupción, proveer información en línea para la toma de decisiones, y la inserción de Panamá en los esquemas comerciales internacionales.

Los objetivos estratégicos para avanzar en la integración logística nacional son los siguientes:

- Seguir mejorando la institucionalidad del sector privado para que pueda impulsar de conjunto la integración logística nacional, a través de propuestas y proyectos prioritarios y promoviendo el flujo de recursos para su financiamiento. Serán especialmente importantes los proyectos que perfeccionen las conexiones terrestres (vial y eventualmente ferroviaria) y de transporte por cabotaje.
- Realizar los estudios para la construcción de los corredores logísticos territoriales, fomentando la puesta en marcha de clústeres regionales, a través de los CECOM, como forma de potenciar los polos de desarrollo que se han identificado en las visiones regionales 2050. Es importante obtener asistencia técnica para fomentar la asociatividad y hacer docencia.
- Dar facilidades al sector privado para la construcción y operación de centros de producción de valor agregado, dándole relevancia en la cadena de valor (“nearshoring”), creando el centro de distribución y valor agregado de la región.
- Divulgar y promover las acciones de la ELNP en su componente de “Integración Logística Nacional” y realizar la actualización de la estrategia logística al 2050.
- Impulsar la participación más activa del sector privado en la gobernanza del sector a través de mayor dinamismo y liderazgo en el Gabinete Logístico.
- Sistematizar los procesos, por medio de sistemas informáticos y el uso de tecnología. Impulsar la segunda etapa del “Portal Tecnológico de Comercio Exterior y Logística de la República de Panamá” (PORTCEL).
- Promover la construcción de la infraestructura vial y de transporte marítimo nacional en las próximas décadas para la integración territorial y mejores condiciones para la integración regional hacia el Caribe, Centroamérica y Suramérica (ver mapa 3). De particular importancia revisten los siguientes proyectos: un nuevo corredor caribeño; conexiones marítimas de cabotaje para el movimiento de mercancías y el ferrocarril, hacia David y, luego, Paso Canoas, el cual ofrecería un medio alternativo al uso de la Carretera Panamericana. La conexión terrestre del Darién con Colombia deberá evaluarse, junto con un plan de mitigación de riesgos ambientales, para propiciar la integración territorial con Suramérica.



MAPA 3:

*Estructura económico-territorial que conecta dos océanos y dos subcontinentes*



Fuente: Elaboración propia. APEDE, 2019

### Logística de comercio exterior

Es necesarios potenciar la logística de comercio exterior como base de actividad y negocio del “hub” central, y como nexo entre la logística y los sectores básicos de la economía nacional, para lo que se requiere contar con sistema de operaciones aduaneras integral, la ampliación del “hinterland” estratégico y el fortalecimiento empresarial en actividades de comercio exterior.

Para lograrlo, se consideran los siguientes objetivos estratégicos:

- Mantener reglas de juego y un marco jurídico estable y predecible que proyecte una imagen de transparencia y reducir las oportunidades de corrupción en el manejo de los procedimientos logísticos y comerciales.
- Impulsar la marina mercante y el abanderamiento panameño de naves, impulsando su competitividad a través de simplificación administrativa y bajo costo del proceso para no perder el liderazgo internacional.
- Desarrollar la plataforma tecnológica con procedimientos digitales de pago y certificación y la aplicación de procedimientos estándares en todos los puertos de entrada.
- Aumentar la competitividad de los puertos y servicios que se brindan al comercio logístico internacional, reduciendo los tiempos y los costos de los trámites desplegando una mayor eficiencia.
- Fortalecer los mecanismos de acreditación y formación de recursos humanos en materia logística y de comercio exterior.

- Identificar nuevos mercados objetivos para Panamá, con base en el análisis de tendencias geopolíticas regionales y globales.
- Fomentar la participación de Panamá en foros, acuerdos regionales y espacios internacionales decisorios, relacionados con la logística y el comercio.
- Reforzar el flujo de información y coordinación interinstitucional y activar el Comité de Acuerdo de Facilitación de Comercio en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).
- Fomento de conglomerados (“clusters”) de clase mundial.

La ampliación del Canal ha generado nuevas oportunidades de negocios en el sector marítimo que no se están aprovechando en toda su magnitud, por lo que es de suma importancia identificar y fomentar conglomerados (clústeres) de clase mundial para poder alcanzar ese posicionamiento internacional.

La creación de clústeres logísticos tiene las ventajas de: (i) incrementar la productividad y la eficiencia de la cadena de suministro impulsando la cooperación empresarial para aumentar la frecuencia de los transportes, (ii) reducir los costos de transporte y almacenaje compartiendo infraestructuras e impulsando eficiente, (iii) relación más fluida entre actores de áreas logísticas, industriales y comerciales acercando proveedores y clientes, (iv) creación de organismos empresariales para impulsar la adaptación de infraestructuras logísticas a las necesidades de los consumidores, (v) desarrollo de I+D+i. (vi) formación y capacitación de los trabajadores del sector, en las competencias demandadas por el sector de manera oportuna.

En febrero de 2021, se da la Ley N.º196 de agroparques, creando el Régimen Especial para el Establecimiento de Empresas Operadoras y Desarrolladoras de estos y su funcionamiento. Desde el año 2022, se intenta crear un Área Económica Especial en Aguadulce, vinculada a la posible Terminal Portuaria Multipropósitos, que se pretende construir en la zona para que los productores exporten la producción con valor agregado de los agro parques.

Por otro lado, en enero de 2023, se promulga la Ley 352 de Política Agroalimentaria de Estado para darle seguridad jurídica y estabilidad a las estrategias agroalimentarias.

Se consideran los siguientes objetivos estratégicos para el fomento de conglomerados:

- Promover la innovación tecnológica a través de la digitalización y la incorporación de la inteligencia artificial para contar con un sistema de integración de información en tiempo real.
- Crear una entidad de atención a los “clusters” logísticos, inicialmente propuestos por la estrategia: puertos, carga aérea, servicios al buque, logística agroalimentaria, logística urbana y metropolitana.
- Fomentar los centros “e-commerce” para los negocios al detal.
- Potenciar el sistema de cadena de frío como sustento vital de un “hub” agrologístico.
- Avanzar hacia la figura del “puerto multipropósito”, que incluya los servicios de consolidación de carga.
- Disponer de corredores logísticos que suministren el transporte terrestre.
- Fomentar el conglomerado de reparación naval y de servicios auxiliares.

## ***Institucionalidad y gobernanza del sistema***

- Para reforzar la institucionalidad y gobernanza del sector, se requiere de liderazgo y contundencia de los órganos rectores y de la construcción de consenso entre los actores público-privado; fortaleciendo las capacidades de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), modernizando el marco normativo de sus atribuciones, instituyendo el entendimiento y la coordinación estrecha y entre AMP y ACP, así como el fortalecimiento del Gabinete Logístico para cumplimiento de la estrategia y fomento de la formación e inteligencia estratégica del sector.
- El sector privado necesita integrarse y alinearse con un proyecto logístico integral para participar, a través del Consejo Empresarial Logístico de Panamá (COEL), en el desenvolvimiento de las actividades del Gabinete Logístico para que pueda incidir en las actuaciones estatales, para asegurar efectividad y continuidad en las políticas.
- Para lograrlo, será necesario contar con capacidad técnica superior en planificación prospectiva, para revisar continuamente las prioridades y mantener el enfoque en la investigación e inteligencia competitiva.
- Fortalecer la institucionalidad del sector logístico, a través de la reestructuración del Gabinete Logístico y el reconocimiento del valor de la participación del sector privado. El futuro del sector logístico depende de la capacidad de actualizar, continuamente, su marco jurídico y la calidad de su gobernanza.
- Otorgar mayor autonomía y capacidad ejecutora a la Secretaría Logística, dotándola de una junta directiva que tenga participación representativa del sector privado, facultada con poder y autoridad, capacidad financiera y poder para influir en las decisiones estatales para la continuidad (regulación, promoción, divulgación e integración).
- Privilegiar una política de formación y capacitación de los recursos humanos requeridos para la expansión del sector logístico, incorporando una estrategia de docencia en logística (interna y externa) y serios mecanismos de acreditación de los recursos humanos.
- Formar conciencia en la población de la importancia de la vocación marítimo logística de Panamá, desde la escuela, y fortalecer la UMIP como centro de formación de especialistas de nivel mundial.

### **F.2. Sector financiero**

La economía panameña tiene como principal característica su sistema monetario, que descansa en el uso del dólar de los Estados Unidos de América, como moneda de curso corriente, y la existencia de un sistema bancario conectado al resto del mundo, con libre entrada y salida de capitales. El sistema opera sin banca central, es decir, sin autoridad encargada de controlar la oferta monetaria, ni de regir la política monetaria o cambiaria en el país. Estas características, junto con el sistema fiscal territorial, han sido algunos de los pilares sobre los cuales se ha desarrollado un robusto centro financiero en Panamá (ver indicadores en la tabla 6).

Desde los orígenes de la República, el sistema monetario ha proporcionado estabilidad macroeconómica relativa, sobre las principales variables, como son la inflación y las tasas de interés, lo que ha generado la confianza financiera que es indispensable para el desarrollo. Externamente, la confianza en un país y en su economía atrae inversión, lo que genera empleo;

TABLA 6

*Indicadores seleccionados del sector financiero*

Indicador	Unidad	2018	2022	Nov – 2023
Número de bancos	Cantidad	83	70	68
Depósitos en el sistema bancario	en millones B/.	73,338.7	86,291.5	91,388.5
Préstamos en el sistema bancario	en millones B/.	54,115.7	58,586.1	60,945.0
Prima de seguros suscritas	en millones B/.	1,569.7	1,702.1	1,680.1
Transacciones en casas de valores	en millones B/.	76,113.0	80,291.0	104,351.0
Valores transados en Bolsa	en millones B/.	6,100.0	6,131.5	5,931.0
Financiamiento concedido por financieras	en millones B/.	1,665.7	N/D	N/D

Fuente: SBP, SSP, SMV, BVP, INEC. Diagnóstico de Oferta financiera a MIPYMES. ABCD Nov. 2023

a lo interno, esa confianza genera consumo, empleo y estabilidad. Panamá es uno de los países de América Latina con menor prima de riesgo país, medido por el índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI), lo que ilustra la confianza de los inversionistas extranjeros en Panamá, como emisor de deuda soberana.

La estructura del sistema financiero de Panamá está compuesta por las siguientes instituciones: bancos, empresas de valores, fondos de pensiones, aseguradoras, cooperativas, empresas financieras, bancos de desarrollo, compañías de leasing y asociaciones de ahorro y crédito para financiar viviendas.

El país enfrenta retos significativos en la modernización de su sistema bancario, especialmente en lo relacionado con las regulaciones de Basilea III; el combate al lavado de dinero y la evasión fiscal; y las evaluaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>73</sup> y el reto de permanecer fuera de su lista gris, luego de haber salido de ella a finales de octubre de 2023. Además, algunos escándalos internacionales, relacionados principalmente con el abuso contra el sistema de personas jurídicas registradas en Panamá, afectan la imagen del sistema financiero, lo que conllevó la cancelación de algunas relaciones de corresponsalía bancarias internacionales, ante la desventajosa relación costo / beneficio de mantenerlas vigentes.

Hay que señalar que, en los últimos informes, GAFI determinó que la República de Panamá ha fortalecido su sistema de prevención de blanqueo de capitales y contra el financiamiento del terrorismo. El país ha implementado importantes medidas, como la actualización del Capítulo V de la Evaluación Nacional de Riesgos, relativo al Financiamiento del Terrorismo (FT), el cual ha sido aprobado y difundido, cubriendo las amenazas relevantes, vulnerabilidades y medidas de mitigación de FT del país; incremento de personal, tanto en la Unidad de Análisis Financiero (UAF), por mencionar algunas. Esto dio como resultado la exclusión de la lista gris el 27 de octubre de 2023.

<sup>73</sup> El GAFI es un ente intergubernamental, establecido en 1989, cuyo objetivo es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. Las 40 recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas complete y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

En diciembre de 2020, se dio la Ley 189 que reforma el Código Fiscal, para crear un régimen especial de impuesto sobre la renta aplicable a las micro, pequeña y mediana empresas, a los empresarios y a los emprendedores. En abril de 2021, el presidente de la República, Laurentino Cortizo Cohen, sancionó el proyecto de Ley 624, que incluye las recomendaciones del Grupo de Revisión de la Cooperación Internacional del Grupo de Acción Financiera Internacional (ICRG, por sus siglas en inglés), para el fortalecimiento del marco legal de prevención y combatir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (BC/FT/FPDAM).

Panamá, aunque se mantiene atrasado, ha hecho esfuerzos por impulsar la innovación y transformación digital. De particular preocupación resulta el atraso en contar con un marco legal para un nuevo sistema de pagos. También se ha adoptado regulaciones para el sector fiduciario, y normas para la protección de datos. Recientemente, modificó el marco legal sobre prevención del blanqueo de capitales, por medio de la Ley 254, que amplía sustancialmente el ámbito de acción y herramientas para luchar contra el problema.

El componente del sistema financiero del Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Global a 2019, señala que Panamá ocupa el puesto 46 del mundo y la segunda posición más alta de la región, solo después de Chile, que está en el puesto 21. Los componentes del pilar del sistema financiero revelan que Panamá está mejor posicionado en solidez de la banca (16), indicador basado en encuestas a ejecutivos de empresas; crédito al sector privado (posición 33), que mide el crédito en términos de PIB; financiamiento a MIPYMES (posición 44), aunque hay que tomar este dato con cautela, ya que se basa en encuestas a ejecutivos y no a las propias MIPYMES; y disponibilidad de capital de riesgo (posición 52), de igual modo, basada en encuestas a ejecutivos.

Por otro lado, el Índice de Desarrollo Financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) evalúa la profundidad, acceso y eficiencia de las instituciones y los mercados financieros a través de 20 variables. La profundidad se define como el tamaño y liquidez de los mercados; el acceso, como la capacidad de las personas y empresas para acceder a servicios financieros; y la eficiencia, como la capacidad de las instituciones para proporcionar servicios financieros a bajo costo, de forma sostenible, midiendo también el nivel de actividad de los mercados de capitales. Por instituciones financieras, se considera no solo a los bancos, sino también a instituciones financieras no bancarias. En cuanto a los mercados financieros, se incluyen los mercados de acciones y de bonos.

En el índice general, Panamá obtiene una puntuación de 75.1 (considerando 100 el promedio de los países de alto ingreso de la OCDE), que le posiciona como el tercer país de América Latina, solo superado por Brasil y Chile, ocupando el lugar 38 de la muestra de 126 países, a nivel mundial. No obstante, pese a su buena posición, el grado de desarrollo financiero de Panamá es, más o menos, el que corresponde con su ingreso per cápita.

Por el contrario, Panamá presenta un peor desempeño en los indicadores de brecha del crédito (posición 127), medido como la diferencia entre la relación crédito-PIB y su tendencia a largo plazo; el coeficiente del capital reglamentario de la banca (posición 97); la capitalización del mercado financiero (posición 70), basado en el valor en Bolsa de las empresas nacionales en términos de PIB; en préstamos morosos; y el volumen de primas de seguro (ambos en la posición 55).

Nuevas tendencias internacionales, tales como el declive de la hegemonía estadounidense, el crecimiento de la economía china, que le ha dado valor a su moneda, el surgimiento de las Fintech y las criptomonedas, obligan a reexaminar norte estratégico de nuestro sistema financiero, con visión de largo plazo<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> En la primera cumbre del bloque integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), se criticó el rol del dólar como moneda de reserva mundial. En el año 2014, el grupo BRICS poseía un PIB combinado que casi duplicaba al de los Estados Unidos. Los países miembros acordaron, entonces, realizar transacciones utilizando directamente sus propias monedas y crear un banco propio, como alternativa al FMI y al Banco Mundial. El fin de la hegemonía estadounidense parece acercarse, pero lo único cierto hoy es el carácter incierto de las posibles salidas.

Desde finales del siglo XX, la innovación tecnológica extingue las limitaciones de tiempo y distancia en el mundo, particularmente en cuanto al desarrollo de mercados financieros. La apertura mundial de los mercados, el libre flujo de capitales y los avances tecnológicos cambian el escenario de negocios, de mercados locales, a mercados globales.

Uno de los requerimientos para mantener la confianza en nuestro sistema es que las entidades financieras actúen con transparencia, eficiencia, solidez, solvencia, excelencia en el servicio, que tengan buen gobierno corporativo y ejecuten las normas de cumplimiento. El otro es que el sistema cuente con reguladores modelo, líderes, eficientes y proactivos, que garanticen el correcto funcionamiento del sistema y sancionen adecuadamente la desviación de las normas. Es una cuestión existencial, y también de imagen y marca del país. Como país, queremos inspirarnos y medirnos con los mejores.

## Banca

El sector financiero en Panamá constituye uno de fundamental importancia para la matriz productiva y es plataforma para interrelacionar transacciones económicas. A pesar de las muchas amenazas internacionales y de las numerosas regulaciones adoptadas en los últimos años, el porcentaje de participación de la intermediación financiera se mantuvo, durante el quinquenio comprendido entre los años 2013 – 2017, en torno al 7.2 % del PIB nacional, del que el peso de la banca es de más del 90 %. El PIB per cápita sectorial financiero aumentó, de B/. 55,593 a B/. 65,652 en ese período, a pesar de un aumento en el número de ocupados en esa actividad económica. Durante el quinquenio comprendido entre los años 2018 – 2022, el porcentaje de participación en el PIB nacional disminuyó al 6.6 %, en promedio. Sin embargo, el PIB per cápita sectorial, en promedio, fue de B/. 106,443.30, ocupando, en el promedio del período, alrededor de 43 mil personas, (26 mil empleados directamente en bancos) lo que representa el 2.2 % del mercado laboral.

Se detecta una disminución en el número de bancos con presencia en el país, mostrando una reducción del 16 % en el último quinquenio, atribuible al ingreso del país en las listas que afectan la reputación el sistema financiero panameño y la consecuente limitación para que ciertas entidades bancarias hagan negocios en la plaza. No obstante, otros indicadores importantes dan señales positivas: los depósitos bancarios que han crecido 18 % en el último quinquenio; lo mismo que los préstamos y las primas de seguros, ambas han mostrado un incremento en 8.3 % y 8.4 %, respectivamente. De igual manera, los valores transados en la Bolsa, así como los financiamientos de entidades financieras, han mantenido una tendencia al alza.

Panamá cuenta con un número significativo de bancos (42 con licencia general), de los que 27 son de capital extranjero, en cambio, la banca panameña tiene una presencia internacional muy limitada. Según el Consejo Monetario de Centroamérica, en el año 2021, solo dos bancos panameños tenían presencia en otra nación de América Central y República Dominicana. En particular, estos dos bancos tenían oficinas en un único país (Costa Rica) y esa presencia suponía solo el 1.9 % de los activos totales de su sistema financiero. Además, la presencia regional de los bancos panameños apenas ha experimentado cambios desde el año 2009, cuando solo un banco estaba presente en Costa Rica, aunque alguno esté presente en otro país, por medio de oficina de representación u otros mecanismos.

En contraste con la limitada presencia internacional de la banca panameña, el país destaca como un importante exportador de servicios financieros. Dichas exportaciones alcanzaron la suma de B/. 1,082 millones en el año 2019, lo que equivale al 1.6 % del PIB. Esa posición lo ubica en el décimo lugar a nivel mundial y en la primera dentro de la región. Sin embargo, a

partir del año 2015, esas exportaciones han experimentado una disminución promedio anual del 3.4 %, disminuyendo 0.7 puntos porcentuales, con relación al PIB.

Con base en el PIB, el “stock” de crédito empresarial ha venido cayendo notablemente en los últimos años. Si en el año 2014, suponía el 41.5 % del producto, en el año 2022, alcanzaba el 33.6%, una reducción de casi ocho puntos. En ese sentido, cabe señalar que el crédito al sector privado, en Panamá, está muy concentrado en cuatro segmentos: construcción, comercio, hipotecario y consumo personal. Entre ellos, suman cerca del 88 % del total de crédito y aunque, en los últimos años, se ha venido produciendo una caída del peso de los dos primeros, se ha compensado con aumentos en los dos últimos, dejando solo 12% para el resto de las actividades.

Respecto a la distribución por tamaño de empresa, alrededor de dos terceras partes es crédito a grandes empresas, aunque el porcentaje ha venido cayendo desde el 67.2 %, en el año 2014 a 63.4 %, en el año 2023. Por el contrario, la participación de la pequeña y mediana empresa en el crédito ha aumentado en 3.3 y 5.4 puntos, respectivamente, en esos años, mientras que la microempresa ha visto cómo su peso disminuía en 4.9 puntos.

El sistema bancario de Panamá ha demostrado una posición sólida y resiliente, con indicadores de liquidez y capital por encima de los mínimos regulatorios. A noviembre de 2023, el índice de liquidez del sistema era del 57.6 %, casi el doble del mínimo regulatorio del 30 % que exige la Ley Bancaria. Además, el índice de adecuación de capital sobre activos ponderados por riesgo, más reciente, era del 15.49 %, el doble del mínimo regulatorio del 8 %.

## Valores

A noviembre de 2023, el mercado de valores de Panamá mantiene 60 licencias vigentes de Casas de Valores (28 licencias menos que en el año 2016), de las que ocho corresponden a bancos establecidos con Licencia de Casa de Valores, 15 a casas de valores subsidiarias de bancos establecidos en Panamá y 37 a casas de valores independientes.

El mercado bursátil local, hasta noviembre de 2023, se conformaba de la siguiente manera: 68 % corporativo, 89 % de renta fija, 11 % de renta variable y 32 % de gobierno. El 61 % de la actividad se concentró en el mercado primario, 27 % al secundario y 12 % a recompras.

Al cierre de noviembre de 2023, la actividad bursátil en Panamá registró un volumen negociado total de B/. 5,931 millones, lo que representó un incremento de B/. 189 millones, es decir, 3.3 % más con relación a igual período del año 2022, cuando registró B/. 5,741 millones.

Según datos de la Bolsa Latinoamericana de Valores, S.A. (Latinex), del total negociado hasta noviembre pasado, unos B/. 3,605 millones corresponden al mercado primario; B/. 1,601 al mercado secundario y otros B/. 724 millones fueron recompras.

Asimismo, se observa una expansión en las inversiones en valores. Esto indica un mayor flujo de crédito a través del mercado de valores, lo que sugiere un cambio en la forma en que las empresas podrían estar buscando financiamiento.

Las empresas están aprovechando el mercado de capitales para refinanciar sus deudas y reconfigurar sus balances. Esto representa una tendencia positiva hacia la consolidación de Panamá como un centro financiero regional, expandiendo su mercado de capitales a la región. El aumento en el volumen de transacciones en la Bolsa de Valores refleja esta tendencia.

## Regulación y Supervisión del sistema

El modelo que sigue Panamá es el de un ente supervisor separado para cada mercado financiero. Estos entes tienen un punto de encuentro en el Consejo de Coordinación Financiera (CCF), el que representa un foro que reúne a los entes de supervisión financiera de la República de Panamá, según lo que establece el Título I de la Ley 67 de 1 de septiembre de 2011. El CCF debe proponerse aumentar su efectividad para lograr una mejor coordinación regulatoria y de supervisión entre los sectores bancario, de seguros y valores. Hay áreas de oportunidad, como por ejemplo en lo relacionado con la debida diligencia para conocer a los clientes, evitando duplicaciones innecesarias y en formatos diferentes, lo que es una práctica muy costosa y crea fricción innecesaria.

Por medio del CCF, las entidades de supervisión y regulación financiera, en el ejercicio de sus funciones, deben procurar el intercambio eficaz de información y coordinar mutuamente para propiciar políticas de regulación y asegurar una efectiva supervisión del mercado financiero.

## Banca

La Superintendencia de Bancos de Panamá es el ente regulador y supervisor de la banca y del negocio fiduciario, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N.º 52, de 30 de diciembre de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley N.º 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley N.º 2 de 22 de febrero de 2008. La Superintendencia regula y supervisa a las empresas financieras, empresas de arrendamiento financiero o “leasing”, empresas de “factoring”, emisores o procesadores de tarjetas de débito, crédito y prepagadas, entidades emisoras de medios de pago y dinero electrónico, conforme a la Ley N.º 23 de 27 de abril de 2015, y a las empresas fiduciarias, conforme a la Ley N.º 21 de 10 de mayo de 2017.

Según la firma consultora Deloitte, los bancos deben lidiar con múltiples desafíos vinculados a las regulaciones, sistemas heredados, modelos y tecnologías disruptivas, nuevos competidores y una base de clientes inquieta, al tiempo que persiguen nuevas estrategias para el crecimiento sostenible.

## Valores

La Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá tiene la responsabilidad de regular y supervisar a los emisores, sociedades de inversión, intermediarios y demás participantes del mercado de valores, cuyo marco legal está definido por el Decreto Ley N.º 1 de 8 de julio de 1999, la Ley N.º 67 de 1 de septiembre de 2011, la Ley N.º 23 de 27 de abril de 2015 y la Ley N.º 66 de 9 de diciembre de 2016. En los últimos años, se han desarrollado regulaciones para el mercado de valores, buscando promoverlo y generar mayor transparencia. Por su parte, el proyecto “Creadores de Mercado” ha fomentado el financiamiento público, mediante el mercado interno de valores.

En septiembre de 2018, la Bolsa de Valores de Panamá (BVP) se adhirió a la iniciativa de Bolsas de Valores Sostenibles (en inglés, “Sustainable Stock Exchanges-SSE Initiative”). Con esta adhesión, la BVP reitera su compromiso con promover el desarrollo del mercado de capitales, conforme a los más altos estándares para la inversión sostenible, incorporando la consideración de factores ambientales, sociales y de gobernanza. La BVP se une así a otras 76 bolsas en todo el mundo, siendo la octava en Latinoamérica y la segunda en Centroamérica.

Adicionalmente, lanzó exitosamente la aplicación móvil (app) Bolsa de Valores de Panamá, la que contiene información relevante del mercado de capitales y se encuentra disponible,



formalmente, para inversionistas, corredores de valores, emisores, estudiantes, profesores y público en general.

La BVP reconoce la importancia y los beneficios de la integración regional y ha podido avanzar en ese camino, habiendo terminado el primer año de integración entre las Bolsas de Valores de El Salvador y Panamá. A futuro, la región debería llegar a una integración plena, que le permita presentarse como un único mercado, para poder acercarse a otros esfuerzos regionales de mayor envergadura.

## Seguros

La Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá tiene la responsabilidad de regular la actividad de los seguros, reaseguros y aseguradoras cautivas en Panamá, cuyo marco legal lo establecen: la Ley N.º 12 (de Seguros), de 3 de abril de 2012; la Ley N.º 63 (de Reaseguros), de 19 de septiembre de 1996; y la Ley N.º 60 (de Aseguradoras Cautivas), de 29 de julio de 1996. La norma legal proporciona, a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, las herramientas para promulgar regulaciones y supervisar el sector.

## El problema

El sistema financiero panameño enfrenta desafíos en cuanto a la pérdida de competitividad y atractivo para los inversores extranjeros. Ha habido un bajo desarrollo de los mercados de valores y la industria “fintech”, así como una concentración del negocio bancario en pocos segmentos. Esto ha resultado en un sistema conservador, con una oferta limitada de productos y capacidad para adaptarse y ofrecer soluciones innovadoras a otros sectores de la economía. La modernización del sistema financiero debería centrarse en:

- Reducir el costo regulatorio
- Impulsar Calidad Regulatoria Modelo, de Excelencia y Eficiencia
- Desarrollar el mercado de capitales en función de ser un Hub Regional
- Aprovechar la tecnología para lograr eficiencia y excelencia en el servicio
- Profundizar la inclusión financiera
- Impulsar el desarrollo de MIPYMES por medio del acceso eficiente al crédito.

La realidad es que el sistema financiero enfrenta varios retos y desafíos importantes:

**Modernización y Cumplimiento Regulatorio:** Uno de los mayores retos es mantener la modernización y actualización de sus regulaciones financieras para alinearse con estándares internacionales como Basilea III. Esto ha implicado y seguirá requiriendo actualizar regulaciones, lo que es fundamental para mantener la competitividad global del país.

**Prevención del Blanqueo de Capitales:** La implementación de la Ley 254 sobre la prevención del blanqueo de capitales representa un desafío significativo. Esa ley modifica sustancialmente el marco para la imposición de sanciones en este ámbito, lo que requiere una adaptación y cumplimiento riguroso por parte de las instituciones financieras.

**Evaluaciones Internacionales:** El país debe prepararse para las evaluaciones de organismos internacionales como el GAFI y el FMI. Estas evaluaciones son cruciales para la reputación internacional de Panamá como centro financiero, y requieren un esfuerzo coordinado para cumplir con los estándares globales en materia de transparencia fiscal y lucha contra el lavado de dinero.

**Transparencia Fiscal y Cooperación Internacional:** La adhesión a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y la negociación de acuerdos bilaterales para el intercambio de información fiscal con otros países son fundamentales para mejorar la transparencia fiscal y evitar la inclusión de Panamá en listas grises de paraísos fiscales. Estos esfuerzos son esenciales para mantener la confianza de los inversores internacionales y socios comerciales.

**Gestión de Riesgos y Vulnerabilidades:** La Superintendencia de Bancos de Panamá destaca la importancia de gestionar adecuadamente los riesgos y vulnerabilidades que podrían afectar la estabilidad del sistema financiero, incluyendo la adaptación a escenarios económicos adversos y el manejo de choques macroeconómicos y financieros.

**Digitalización y Tecnología Financiera:** La adaptación a la digitalización y la tecnología financiera (“fintech”) es un desafío constante. Esto incluye la modernización del sistema de pagos y la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la eficiencia y la oferta de servicios financieros.

**Inclusión Financiera y Desarrollo del Mercado de Capitales:** Existe la necesidad de ampliar la inclusión financiera y desarrollar más el mercado de capitales. Esto podría incluir la creación de productos y servicios financieros que sean accesibles para una mayor parte de la población y la diversificación de las opciones de inversión en el mercado panameño.

**Impacto de Factores Externos:** Los cambios en la política monetaria global, las fluctuaciones en los mercados internacionales y otros factores externos, como las tensiones geopolíticas, pueden influir en la estabilidad del sistema financiero de Panamá, lo que requiere una vigilancia y adaptación constante.

Tras la inclusión en la lista gris, el GAFI recomendó una serie de medidas para fortalecer el marco regulatorio en materia de prevención de blanqueo de capitales, reforzar la efectividad de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), robustecer el régimen regulatorio de los sectores financieros y no financieros (contadores, abogados, etc.), así como también mejorar la transparencia.

En diciembre de 2018, la Asamblea Nacional aprobó la Ley N.º 692, del Código de Procedimiento Tributario para la República de Panamá, que ofrece un marco de actuación para judicializar con pena de prisión por defraudación fiscal. El 29 de enero de 2019, se aprobó la Ley N.º 591 que adiciona el capítulo XII (Delitos contra el Tesoro Nacional) al título VII del Código Penal. Las dos leyes contienen modernos criterios jurídicos conforme a las tendencias de la legislación latinoamericana y permiten al país cumplir con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT). La información remitida al organismo principal (GAFI), logró que el país saliera de la lista gris. El Reto consiste en permanecer fuera de dicha lista.

Según la firma KPMG en un estudio preparado en 2017, al comparar a Panamá con otros centros financieros internacionales (CFI), como Islas Caimán, Dubai, Frankfurt, Hong Kong, Kuala Lumpur, Lima, Londres, Nueva York, Miami, Santiago, Shanghái, etc., se identifica que

el país está en alto riesgo bancario y tiene un bajo nivel de educación, lo que es un serio reto para el desarrollo futuro.

En su análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), KPMG indica que las oportunidades disponibles para Panamá incluyen: su rol en el ecosistema marítimo y el potencial de convertirse en un centro de finanzas marítimas; las sinergias con los planes de desarrollo logístico y comercial; la opción de actuar como “clearing” de riesgo para Latinoamérica; la mayor integración con mercados de valores regionales y con iniciativas regionales como la Alianza del Pacífico; el alto potencial turístico; su buena reputación en cuanto a calidad de vida; su conectividad; y la alta tasa de crecimiento económico.

Por otro lado, el pronunciamiento de la Corte Suprema de Panamá, de considerar inconstitucional el Contrato de Minera Panamá S.A., plantea un problema no menor en términos de pérdida de confianza en la seguridad jurídica del país, lo que afecta al sistema bancario.

Esos desafíos para mejorar la imagen de nuestro sistema financiero a nivel internacional y aprovechar nuevas oportunidades se presentan, al mismo tiempo, en que el sector enfrenta el reto de modernizarse y adaptarse a los cambios tecnológicos. Son retos mayores que se deben enfrentar, no solo para mantener competitividad en el sector financiero, sino también para proveer a los participantes de la economía nacional todas las facilidades de capital para el desarrollo de actividades comerciales y de inversión, que son pilar para el desarrollo y crecimiento económico.

Hasta ahora, el sector ha sido reactivo ante los cambios en el entorno y las presiones internacionales y carece de una plataforma institucional que promueva el pensamiento estratégico a largo plazo. Existe también cierto grado de descoordinación entre las instituciones que inciden en el devenir del sector financiero. Se debe trabajar en la redefinición del sector financiero y de una arquitectura regulatoria ideal, que promueva mejor institucionalidad, la capacidad técnica de los supervisores, normas financieras prudenciales claras y entendibles, una supervisión eficaz y un mejor manejo de la reputación de Panamá en el ámbito internacional.

La realidad demuestra que es necesario pensar estratégicamente para redefinir la manera en que opera el sistema y fijar nuevas metas para el mediano y largo plazo. La estrategia para el relanzamiento del sector financiero debe contribuir a los objetivos de desarrollo nacional y a la remoción de los obstáculos que inciden en la imagen internacional del sistema financiero panameño. Las principales recomendaciones para mejorar la competitividad del CFI en Panamá son: mejorar su reputación e institucionalidad; desarrollar el sector financiero, incluyendo más sectores claves para el crecimiento económico; reformar el esquema regulatorio; promover la innovación financiera y el “Fintech”; y priorizar la formación de capital humano.

En adición, los distintos desarrollos tecnológicos que se han dado en el mundo durante la última década, junto con los nuevos modelos de negocio que estos han generado, están alterando el statu quo de la industria de los servicios financieros. Hoy, es imposible analizar el sector sin tener en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías financieras y de los emprendedores o compañías “fintech” que las implementan.

## Objetivos estratégicos

A continuación, se enumeran los objetivos estratégicos señalados en las cuatro mesas de trabajo del Taller del Sector Financiero, que contó con la participación de abogados, banqueros y expertos en banca, valores, seguros y “fintech”.

### *Relanzamiento del sector financiero*

- Rediseñar la misión de promover y mejorar la competitividad de los servicios financieros internacionales. Este rediseño podría incluir la creación de una entidad o espacio, de carácter público-privado, que integre funciones parcialmente desarrolladas por el MICI, MEF y el MIRE, y el sector privado financiero. Para superar el problema de la falta de integración del sector público y privado, la consulta tiene que ser efectiva y la entidad tiene que ser realmente mixta. Hay modelos existentes a emular, como la ACP o la Secretaría de Logística.
- Dar prioridad a la inversión en capital humano de alto nivel, como han hecho países como Perú, para tener expertos bien remunerados y formados en las entidades regulatorias.
- Hacer campaña permanente para mejorar la imagen internacional del país con un planteamiento de largo plazo, que trascienda los gobiernos de turno. Mediante un esfuerzo del gobierno junto con la empresa privada, se puede propiciar la evaluación a cargo de servicios independientes de auditoría, altamente calificados de gran credibilidad, para determinar el grado de cumplimiento de las normas en la atención a clientes y en los trámites de mayor importancia. Luego se difundirían los resultados al nivel internacional, como evidencia fiable de que el país cumple muy bien y supera la normativa, comparado con los demás centros. La estrategia de promoción de la marca país debe resaltar el carácter de “ciudad global” con la calidad de vida que tiene Panamá. A su vez, hay que fortalecer el estado de derecho, la institucionalidad, las regulaciones y la aplicación de la ley.
- Establecer una visión estratégica del tipo de centro financiero que queremos ser (por Ejemplo: ¿Un centro bancario internacional o uno regional para América Latina?; ¿uno que tenga una separación entre banca, valores y seguros, como Estados Unidos, o más integrados, como en Europa? Se puede tomar como ejemplo Singapur, que logró emerger de condiciones muy negativas, mediante la generación de condiciones para la competitividad. El sector financiero no debe depender del gobierno, sino cumplir con su rol de liderazgo en el mercado, contando con un equipo propio del sector privado para establecer su visión de largo plazo.
- Reformar el régimen fiscal para que sea más neutral, de aplicación general y sin ganadores y perdedores, para evitar entrar en listas y otros señalamientos, por excepciones.
- Revisar el tema de las corresponsalías, de manera que las medidas prudenciales no afecten la competitividad y se mantenga la libertad de movimiento, así como revisar la licencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

- Revisar la estructura regulatoria para facilitar los procesos operativos, reducir la inercia de procedimientos en el cumplimiento con la norma, consolidar la información de los clientes para expeditar los trámites, fortalecer la capacidad operativa y la modernización tecnológica de las entidades reguladoras.
- Impulsar mecanismos de profundización financiera para atención a la gran demanda de crédito de las MIPYMES y de otros sectores con alto potencial de crecimiento como los expuestos en la Visión País 2050.

### ***Estructura de gobernanza***

- Ajustar el actual modelo establecido por la Ley N.º 67 de 2011, que creó el Consejo de Coordinación Financiera (CCF). Debe rediseñarse el CCF para dotarlo de objetivos claros, y para mejorar la coordinación y colaboración en materia de supervisión financiera, orientado a eliminar la duplicación y propiciar la uniformidad, donde hace sentido, para reducir el costo y mejorar la experiencia de los clientes.
- Continuar fortaleciendo los marcos regulatorios de cada sector con prudencia, atendiendo los distintos tipos de actores financieros, para que sea una regulación y una supervisión basada en riesgos y ajustada al tamaño y complejidad de las actividades financieras; y acompañar los procesos de modernización del sector financiero, ajustando para permitir la innovación tecnológica, pero sin caer en regulaciones excesivas que resten competitividad.
- Mantener los tres entes de regulación y supervisión financiera por separado, pero reforzar los mecanismos de colaboración y cooperación entre ellos para alcanzar la eficiencia y competitividad del sector; crear un “Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)”, que estaría compuesto por los presidentes de las juntas directivas de Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá (SMV), la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP) y un representante por cada sector financiero (banca, valores y seguros), que estaría presidido, preferiblemente, por el ministro de economía y finanzas, en su calidad de enlace del sector financiero con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, y cuyo objetivo sería fijar lineamientos estratégicos regulatorios y de competitividad para el sector financiero, visualizando mejor el desarrollo de Panamá como centro financiero internacional.
- Reinventar el actual modelo de negocio de los servicios financieros internacionales que realiza Panamá, tomando como referencia las experiencias exitosas de otras plazas (como Luxemburgo y Singapur, entre otras).
- Evaluar las posibilidades de convertir a Panamá en un centro internacional de vehículos de inversión (como fondos de inversión, fondos mutuos, fondos de cobertura, fondos inmobiliarios, etc.), de clase mundial, para lo que debe hacerse un estudio de factibilidad a través de una firma consultora de nivel internacional.
- Revisar la plataforma de servicios legales internacionales que se prestan desde Panamá, debido a su estrecha relación con el sector financiero global, para mejorar su competitividad y reputación.

- Revisar los aspectos migratorios y laborales con respecto a los actores financieros internacionales que deseen establecerse en Panamá, en función de las ventajas competitivas que el país posee y considerar el valor de la transferencia de conocimiento técnico para fortalecer el desarrollo y nutrir de conocimiento al sector financiero.

### **Rol de la tecnología y fomento de la innovación en el sector financiero**

- Mejorar la infraestructura del país para que todos los bancos tengan sus API (Interfaces de Programación de Aplicaciones), creando un sistema de pagos moderno a tiempo real, ya sea con el Banco Nacional u otro ente. Fomentar la innovación en trámites del país, desde instituciones como el registro público y el sistema fiscal, que sean 100% digitales. Debemos aspirar el modelo de Estonia, que se convirtió en el primer país digital del mundo, para que Panamá se convierta en el primer país digital de Latinoamérica.
- Crear un marco regulatorio especial para empresas innovadoras (un “sandbox”), que permita la creación de soluciones informáticas y la entrada de empresas con innovación financiera, pero que vayan acompañadas del Estado. La tecnología bien llevada es el camino a la transparencia, porque se puede verificar absolutamente todo.
- Crear productos financieros innovadores que se conviertan en alternativas reales para el uso de las empresas, especialmente de las Mipymes, que tienen enormes dificultades para acceder a los servicios financieros tradicionales.
- Fomentar el acceso a capital de riesgos para que se invierta en temas de innovación, creando un fondo de innovación para industrias y nuevas empresas innovadoras, según la región a la cual podemos servir, especialmente Latinoamérica, tomando como ejemplo Luxemburgo, que tiene un fondo de inversión que recibe un tratamiento fiscal específico.

### **F.3. Sector turismo**

El turismo es un sector que está tomando, cada vez más, relevancia en la economía panameña, por su significativo efecto multiplicador, en diversas áreas de la producción agregada, e impacto indirecto en otras actividades, como comercio, agricultura y transporte. Tiene también un importante impacto en la balanza de pagos, porque genera divisas y tiene un enorme potencial de crecimiento, con excelentes posibilidades para el desarrollo sostenible de todo el país, incluyendo las comarcas.

De acuerdo con estadísticas oficiales de la Contraloría General de la República, de enero a septiembre de 2023, el sector turismo reportó un aumento en la llegada de visitantes internacionales de 1,887,381, con un aumento de 50.7 % respecto del mismo período del año 2022. En atención a los ingresos turísticos, alcanzó los B/. 3,255.6 millones, que representa un aumento del 21.1 %, en comparación con el mismo período del año pasado.

Las evidencias estadísticas (Fondo de Promoción Turística, PROMTUR y ATP), muestran que el sector turismo, tanto a nivel internacional, como en Panamá, está en franca recuperación, por lo que genera un importante impacto económico nacional. Según los datos proporcionados por la ATP, en el período de enero a agosto de 2023, se ha alcanzado el 102 % de los valores registrados en el año 2019. Los datos de Forward Keys indican que esta recuperación está liderada por el turismo de ocio, proveniente, principalmente, de Estados Unidos y Argentina, que supera los valores del año 2019. En el primer

semestre del año 2023, se ha recuperado el 103 % de los valores de la capacidad de asientos aéreos del año 2019. Los prioritarios mercados emisores con el mejor desempeño han sido Colombia, Brasil, Costa Rica, Argentina, Canadá, España y Francia.

Es importante notar que el turismo no se concentra solo en la capital, sino que van en aumento las visitas al interior del país, en comparación con el año 2022. Las provincias con el mayor incremento en visitas de turistas (2023 versus 2022) fueron: Chiriquí (+3.2 pp), Colón (+1.8 pp) y Panamá Oeste (+0.8 pp). La ciudad de Panamá mantiene el primer lugar en preferencia de visitas, en términos absolutos, pero, en términos relativos, ha disminuido el porcentaje de concentración, en lo que la provincia de Chiriquí alcanzó el segundo lugar en preferencia, al desplazar a Panamá Oeste y Coclé, que quedaron en tercer y cuarto lugar, respectivamente.

Cabe destacar que el Plan Maestro de Turismo Sostenible (PMTS) 2020-2025 fue reconocido como instrumento de planificación turística de la República de Panamá, a través de la Resolución N.º 64 de 2021, del Consejo de Gabinete. Además de ser el instrumento de planificación oficial, esa herramienta es una apuesta a la continuidad de la estrategia turística nacional a largo plazo, al haberse actualizado el Plan Maestro anterior (2008 - 2020), e incluir los aportes del Plan de Acción de la Estrategia Turismo – Conservación - Investigación (TCI, 1999), y el Plan de Acción de Turismo Verde en Áreas Protegidas (2016).

El PMTS 2020-2025, basado en un análisis de atractivo por producto y competitividad de Panamá, establece los siguientes productos como los de muy alta prioridad estratégica para invertir en su mejoramiento: 1) Ecoturismo y naturaleza, 2) Cultural y étnico, 3) Sol y playa, 4) MICE (reuniones), 5) Cruceros. Cabe destacar que dichos productos representan, además, un balance, al generar, los primeros tres, un mayor impacto en los territorios fuera de la ciudad de Panamá, y los últimos dos, mayor beneficio a la ciudad de Panamá.

Si tomamos el estallido social de Panamá, ocurrido en noviembre de 2023, como un reclamo de la población hacia un futuro “más verde y sostenible”, los productos de turismo de naturaleza, cultura, así como de sol y playa, tienen el potencial de generar una economía sostenible a nivel nacional, junto con el aporte de empleos y mejorar la calidad de vida. Asimismo, estos tres productos ayudan a contrarrestar lo que diversos organismos multilaterales señalan como la mayor debilidad y amenaza de Panamá, la inequidad territorial: “Pese a que durante los últimos años ha sido una de las economías más dinámicas de la región, Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de América Latina”<sup>75</sup> (Banco Interamericano de Desarrollo).

Estos tres productos se verán impulsados, de manera significativa, por la organización de la Cumbre Mundial de Turismo de Aventura, que se llevará a cabo en octubre de 2024, teniendo la posibilidad de promocionar nuestra naturaleza, cultura y playas a las más de 700 empresas de todas partes del mundo que participarán de este evento.

Con relación a los productos de reuniones y de cruceros, se destaca que contribuyen al desarrollo de la ciudad de Panamá, principalmente, donde debemos tomar en cuenta que se encuentran concentradas casi dos tercios del total de las habitaciones hoteleras de todo el país. El segmento de la industria de reuniones tiene una alta importancia económica y potencial de crecimiento, como se destaca en el estudio *2023 Incentive Travel Index*, del Incentive Research Foundation (IRF). Antes de la pandemia, la industria de reuniones generaba más de B/. 1 trillón en gasto directo cada año en la economía global. Esto quiere decir que hay oportunidad, siempre y cuando, contemos con estrategias sólidas y proactivas para captar una parte significativa de este mercado.

<sup>75</sup> <https://publications.iadb.org/es/la-desigualdad-de-panama-su-caracter-territorial-y-el-papel-de-las-inversiones-publicas#:~:text=Pese%20a%20que%20durante%20los,de%20otros%20pa%C3%ADses%20del%20entorno.>

Junto con otros productos enunciados en el PMTS, el turismo náutico tiene un gran potencial en Panamá, pero no se le ha dado la visibilidad, ni la importancia correspondiente. A raíz de la pandemia, se incrementó la venta mundial de naves de todas dimensiones y continúa en crecimiento, por lo que hay mayor cantidad de yates, veleros y embarcaciones deportivas activas circulando por el mundo y buscando puertos seguros, con atractivos turísticos, que visitar.

Las estadísticas muestran que las personas están más dispuestas a invertir en turismo náutico y Panamá tiene capacidad ociosa de muelles para atender yates. Además, tiene elementos de seguridad, tales como la ausencia de huracanes, aceptable tranquilidad ciudadana, economía dolarizada y estable, dos océanos unidos por un canal, cuatro archipiélagos y mil islas. Esto supone diversidad de atractivos de clase mundial.

Según los últimos datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), se estima que 975 millones de turistas viajaron, internacionalmente, entre enero y septiembre de 2023, lo que supone un aumento del 38 % respecto a los mismos meses del año 2022, y se prevé que alcance B/. 9.5 billones de contribución al PIB en el año 2023, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

De manera importante, se destacan los resultados que arroja la gestión de la promoción turística internacional, de acuerdo con el Reporte “Actualización a la Industria”, en el período de enero a septiembre del año 2023, en el que se informa que el resultado de las acciones de PROMTUR, representan el 94 % de la meta YTD (B/. 1,294 millones), estimando un impacto económico total de B/. 1,221 millones. Las principales acciones que han apoyado este incremento fueron el desempeño de las alianzas con aerolíneas y agencias de viaje en línea.

## El problema

Panamá tiene atractivos turísticos únicos y ha demostrado capacidad de crecimiento, con apoyo del sector privado, como la inversión en infraestructura hotelera, aunque tuvo un decaimiento en el período comprendido entre los años 2013 y 2017.

El turismo llega a todo el territorio nacional y es tomado en cuenta en las Visiones Regionales 2050 (Región Occidental, Azuero, Colón, Coclé, Panamá Oeste, Veraguas y Región Oriental), como uno de los motores prioritarios para el desarrollo de las regiones, junto a otros sectores, como las industrias creativas y culturales, manufactura y agropecuario.

Sin embargo, el principal problema es que el sector no cuenta con una política de Estado que permita la estabilidad en la ejecución de planes, programas y proyectos que trasciendan gobiernos, como la promoción internacional y otros aspectos (la infraestructura y la accesibilidad), que siguen siendo un problema importante para ciertos territorios. Además del bloqueo a vías de comunicación, sobre todo en la carretera Panamericana, por reclamaciones sociales contra diversas acciones de los gobiernos de turno, que afecta, en especial, a la región occidental del país, es decir, Chiriquí y Bocas del Toro, donde se han tenido efectos catastróficos.

La calidad y extensión de la infraestructura turística, incluyendo transporte, alojamiento y servicios, es crucial. Muchas regiones, que cuentan con grandes atractivos turísticos, mantienen una infraestructura deficiente o insuficiente, lo que supone una importante limitación para atraer y satisfacer a los turistas.



Aunque el Aeropuerto Internacional de Tocumen es un centro importante, otros aeropuertos regionales carecen de infraestructura adecuada, lo que limita la conectividad aérea interna y el acceso a regiones más remotas. Los puertos con potencial para recibir cruceros enfrentan limitaciones en términos de capacidad, instalaciones o servicios, lo que también limita el número de turistas que podrían llegar por esta vía.

A pesar de la bondad inicial de los datos, un análisis profundo muestra que el sector está perdiendo dinamismo y competitividad. El Foro Económico Mundial, en su informe sobre el sector turismo, al año 2019, señala que Panamá ocupa el puesto 47 del *ranking* mundial con un puntaje de 4.2 (los puntajes generales varían de 1 a 7 donde 1 = peor y 7 = mejor). El país afronta una pérdida de competitividad de 0.2 puntos por debajo de la medición del año 2017, mientras otros países han avanzado más rápidamente, con lo que han logrado superar puntajes, como es el caso de México, que pasó de 4.5 a 4.7, o Costa Rica (que este año superó a Panamá a nivel regional), que pasó de 4.2 a 4.3 puntos.

Las mejores marcaciones del país se obtuvieron en las áreas de apertura internacional (11), infraestructura de transporte aéreo (27), sostenibilidad del medio ambiente (28) y recursos naturales (32). Mientras que los pilares que mostraron posiciones rezagadas que contribuyen a la pérdida de competitividad fueron recursos humanos y mercado laboral (109), seguridad y protección (84), salud e higiene (82) y la disponibilidad de tecnología de la información y comunicación (TIC) en el puesto 76. En general, al analizar las posiciones de todos los pilares, en 13 de los 14 pilares se perdieron escaños en la clasificación internacional; a esto hay que sumarle la inestabilidad social que ha vivido el país en los últimos dos años.

En áreas que son fundamentales para el buen desempeño del sector turístico, existen deficiencias que es necesario abordar con carácter prioritario:

- **Política de Estado:** La existencia de una política de Estado para impulsar el desarrollo turístico es clave y en nuestro país y no lo hemos logrado.
- **Promoción y Mercadeo:** La eficacia de las estrategias de promoción y mercadeo para atraer turistas es fundamental. Es crucial asegurar la consistencia de recursos que aseguren la continuidad de la promoción internacional.
- **Formación y Capacitación de Recursos Humanos:** La calidad del personal en el sector turístico, desde guías hasta gerentes de hotel, es fundamental para brindar una experiencia positiva a los visitantes.
- **Falta de información:** A tiempo, pertinente, confiable y de calidad para la toma de decisiones efectivas, tanto a nivel público como privado.

Con el propósito de aprovechar el alto potencial competitivo turístico que exhibe el país y para contrarrestar la tendencia al estancamiento y retroceso que amenazan al turismo como pilar estratégico de la economía, el sector público y el sector privado tienen que trabajar juntos para alcanzar:

- Una visión estratégica compartida
- Una coordinación intersectorial

- Una participación de todos los actores involucrados para unir fuerzas en la implementación de medidas efectivas, que lo dinamicen y conviertan en excelente fuente de trabajo y generador de divisas para el desarrollo sostenible a largo plazo.

El sector público (ATP, MICI, MEF, Gabinete Turístico, Contraloría General de la República, Municipios) y privado (CAMTUR, CONEP, Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá, APEDE, cámaras regionales y gremios afines) deben trabajar unidos, con base en la visión del Plan Maestro de Turismo Sostenible 2020 - 2025, que busca que Panamá sea reconocido como un destino turístico sostenible, de clase mundial, gracias a la extraordinaria riqueza y diversidad de su patrimonio natural y cultural, así como a la calidad de sus servicios. En este sentido, instancias que tienen representación pública y privada, como el Consejo Nacional de Turismo y PROMTUR, están llamadas a potenciar, aún más, la alianza que se encuentra legalmente establecida, mediante el Decreto Ley N.º 4 de 27 de febrero de 2008 (APT) y la Ley N.º 9 de 14 de marzo de 2017 (PROMTUR).

## Objetivos estratégicos

- Crear una Política de Estado, o sea, respetada sin importar el gobierno de turno, que enmarque al turismo como una de las principales fuentes de desarrollo de la economía del país, considerando que es una industria de rápida reactivación, que atrae inversión extranjera, que genera divisas frescas que circulan de manera transversal a lo largo y ancho de la geografía del país y que es una actividad económica, social y ambiental sostenible. Todo ello, en coherencia con la Ley 80 de 2012, que reconoce al turismo como una actividad de interés nacional prioritaria y que establece la obligación del gobierno central, las entidades descentralizadas y los municipios de adoptar las medidas que sean necesarias para el desarrollo nacional del turismo.
- Aprobación de la Ley General de Turismo mediante propuesta ya se encuentra elaborada como punto de partida para un proceso de consulta a los principales actores del sector.
- Actualizar la Ley Orgánica de la ATP para fortalecer sus atribuciones, profesionalizar el equipo técnico, su capacidad de planificación, fiscalización y control del sector, dotándola de mayor autonomía, amplia participación del sector privado y relevancia suficiente para responder a los retos del sector turístico y que incluya representación directa ante el ejecutivo.
- Actualizar la Ley 80 sobre incentivos turísticos, que incluya la creación de políticas públicas que fomenten las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas.
- Crear un sistema de información turística moderno y confiable con una gobernanza público-privada no supeditada al gobierno, de manera que su actuar no se vea afectado por decisiones políticas y, adicionalmente, que sea suficientemente transparente para que cree la confianza en las empresas que deben aportar información. El sistema debe incluir información de observatorios regionales o de los destinos turísticos establecidos por el Plan Maestro de Turismo, de manera que cada destino o región tenga información fidedigna y actualizada de los negocios que participen del quehacer turístico.

- Actualizar el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible al 2025 - 2030, incluyendo una evaluación de resultados del Plan 2020 - 2024, con participación permanente del sector privado a través de CAMTUR, en adición al CNT y PROMTUR, e incluyendo el Plan de Acción para el sistema de estadísticas turísticas y planes de acción para destinos complementarios y de gran potencial.
- Fortalecer la promoción turística internacional, por medio de PROMTUR, con la asignación de un presupuesto de, al menos, B/. 35 millones anuales (monto inferior a los principales competidores de Panamá), aprobando el “control posterior” de la Contraloría para invertir con agilidad y oportunidad en las campañas turísticas y de acuerdo con lo establecido en el Fideicomiso de Administración, creado mediante la Ley 9 de 14 de marzo de 2017.
- Diseñar y definir una política de atracción de nuevas aerolíneas, que permita ampliar la oferta existente de asientos, haciendo énfasis en aquellas que se interesen en volar con destino final Panamá. Esta política debe incluir un plan de incentivos, que comprenda descuentos en costos de aeropuertos, garantías de mínimos de ocupación, inversión en planes de “co-op marketing”, entre otros. Definir quién es el ente encargado de llevar a cabo esta tarea y crear el marco legal para su ejecución.
- Diseñar, implementar y dar seguimiento a la Marca País por parte de PROMTUR, tal como lo establece la Ley 9 de 14 de marzo de 2017. Para lo anterior, dar seguimiento a la marca turística diseñada e implementada internacionalmente “Vive por más” y escalar la misma a Marca País, con la respectiva dotación de fondos para tener una sola identidad ante el mundo.
- Garantizar la continuidad del Programa Desarrollo Urbano Integral de Ciudades con Vocación Turística BID-ATP, con el personal técnico requerido, optimización de procesos de aprobación a todos los niveles y la supervisión técnica de los proyectos con coordinación y apropiación interinstitucional.
- Coordinar con MIAMBIENTE y MICULTURA para impulsar el programa de apoyo para la conservación y gestión del patrimonio cultural y natural en lo relacionado al turismo, financiado por el BID.
- Impulsar circuitos turísticos como uno de los mecanismos para fortalecer la oferta de destinos turísticos, tomando como referente el Circuito del Café dentro del destino de Tierras Altas de Chiriquí, que ya cuenta con una caracterización de la oferta, una gobernanza, procesos operativos para su funcionamiento y estrategia de promoción y comercialización. Otros circuitos o rutas en formación a ser apoyados:
  - Ruta de la Caldera en el Valle de Antón
  - Circuito Golfo de Chiriquí y Tierras Bajas
  - Circuito del Folklore de Azuero
  - Circuito Agroturístico de Panamá Oeste

- Circuito Agroturístico del Cacao en Bocas del Toro, provincia nombrada oficialmente como la Capital del Cacao, y en la Comarca Ngäbe Buglé
  - El Camino de Santiago en Coclé
  - El circuito de las cascadas en la Comarca Ngäbe Buglé.
- Siendo el turismo de naturaleza el producto de mayor prioridad estratégica, según el PMTS, es fundamental dar continuidad al programa nacional 1000 Km de Senderos, con la puesta en valor de la naturaleza y que contribuya a la economía de comunidades rurales e indígenas en todo el país. Al mes de junio de 2023, el programa contaba con la ejecución de 215 km de senderos rehabilitados o con fondos asignados para ser rehabilitados. Tomar en cuenta lo siguiente:
- Siguiendo la recomendación de un estudio de la Adventure Travel Trade Association (ATTA), de construir un producto icónico para establecer la marca e identidad de viajes de aventura de Panamá, se propone la creación del “Panama Canal Trail” (Sendero Interocéánico).
  - Aprovechar cooperación de la CAF y el BID, que ya apoyaron el levantamiento de un mapeo de senderos con Fundación Natura, lo que permite crear una plataforma para su gestión y puesta en valor.
  - Con MIAMBIENTE, mejorar la gestión de áreas protegidas para el turismo.
- Organizar y lanzar una campaña nacional de adopción del orgullo panameño, bajo la estrategia de la marca turística “Panamá Vive por Más”, basada en la identidad, cultura, historia y riquezas que fortalezca la autoestima nacional, de modo que se convierta en campaña educativa en pro del turismo.
- Dar seguimiento y ejecución a los siguientes programas y proyectos para el desarrollo turístico:
- Programa de Turismo Comunitario: ejecutar decisión del CNT para su creación como programa permanente.
  - Gestión de mercadeo del Centro de Convenciones de Amador: implementar acuerdo con SMG de trabajar junto con ATP y CAMTUR, por medio del comité de seguimiento.
  - Culminación del Puerto de Cruceros por medio de CAMTUR, el CNT, la ATP y gestiones por medio de la AMP y otras instituciones involucradas.
  - Llevar a cabo estudio para posible concesión de ATLAPA.
  - Culminación de trabajos del Centro de Convenciones de Chitré y definición de modelo de gestión.
  - Agilización de trámites en la Contraloría logrando una alineación de esta entidad con la política de Estado Turística.

- Crear una Instancia de Ventas Turísticas (en ATP o dentro del marco institucional más apropiado), para la comercialización del destino turístico que responda a los intereses y expectativas de la demanda turística de empresas robustas sin sesgo de oferta.
- Promover la tecnologización del sector con la digitalización y el uso de la inteligencia artificial para la oferta turística panameña, con un plan estratégico de creación de contenido relevante y auténtico, para diseminación en redes sociales, que se enfoque en los públicos objetivo bajo la responsabilidad de PROMTUR.
- Fortalecer los Comités de Gestión de Destino con un fuerte componente de coordinación interinstitucional, que contemple el empoderamiento de actores locales como cámaras, gremios afines, Centros de Competitividad Regionales y los municipios.
- Evaluar el funcionamiento del Gabinete Turístico y mejorar su gobernanza con participación del sector privado.
- Diseñar productos basados en recursos locales y en el desarrollo de rutas temáticas, que cuenten historias (en inglés: “storytelling”) sobre experiencias vividas en el programa de estancia, la riqueza cultural e histórica, la naturaleza, etc.
- Aumentar la sensibilización y motivación de la población mediante cambios en los planes de estudio de primaria y secundaria, que consideren las necesidades del sector turismo, así como campañas nacionales y regionales de educación, considerando las particularidades locales, destacando elementos culturales de país de servicio para fomentar la actitud de atender adecuadamente al turista como oportunidad para generar fuentes de ingreso.
- Fortalecer la alianza público-privada para mejorar los resultados del trabajo conjunto en el sector turismo potenciando el funcionamiento de instancias creadas legalmente donde destacan el Consejo Nacional de Turismo (CNT) mediante el Decreto Ley N.º 4 de 27 de febrero de 2008 y PROMTUR, mediante la Ley N.º 9 de 14 de marzo de 2017.
- Desarrollar mejores estrategias para la formación de capital humano, a través de alianzas con instituciones como el ITSE e INADEH, para brindar capacitaciones y formación técnica que satisfaga las necesidades del sector turístico en especial en servicio al cliente, idiomas, manejo de herramientas tecnológicas entre otros.
- Formular planes para la capacitación por competencias laborales mediante la organización de pasantías estudiantiles por parte de las instituciones académicas que ofrecen estudios en turismo y el desarrollo de trabajos de investigación y prácticas profesionales, junto con el sector privado de cada región del país.
- Plan de Mercadeo específico para pasajeros en tránsito, con el fin de aprovechar mejor el gran mercado cautivo de pasajeros que pasan por la terminal de Tocumen, para implementar estrategias como una mayor y más efectiva gestión de mercadeo, que incluya los diferentes territorios y promoviendo la Marca Turística en espacios idóneos y relanzando la estrategia de parada-estancia gratuita (en inglés, “stopover”), para los

pasajeros en tránsito, que les muestre que pueden conocer la ciudad, visitar el Canal de Panamá y otros atractivos integrando y utilizando el Metro (*subway*).

- Optimizar la utilización de la infraestructura de transporte aéreo regional y promover la conectividad aérea nacional, promoviendo el uso de los aeropuertos regionales por parte de aerolíneas interesadas y ofreciendo una estructura de costos aeroportuarios más atractiva, basada en los atractivos y productos turísticos específicos de cada región, así como considerar la concesión administrativa a operadores internacionales para impulsar la inversión en infraestructura y la promoción.
- Darle seguimiento a la propuesta del PARLACEN de crear una Unión Centroamericana para que los vuelos intrarregionales sean considerados como vuelos internos.
- Impulsar el turismo náutico y de reuniones por el alto potencial de estos segmentos ya demostrado.
- Impulsar inversiones en infraestructura turística inclusiva para facilitar la movilidad de personas con discapacidad (15 % de la población mundial) y personas de la tercera edad, que sea consecuente con el Plan Maestro, que destaca que infraestructura y señalización no contribuyen a que los viajeros con discapacidades puedan moverse autónomamente por el país, que no hay datos sobre el acceso de viajeros con discapacidad, lo que puede resolverse con la modificación de la boleta de inmigración y que falta la instauración del distintivo de bandera azul para las playas, como lo han hecho países como Costa Rica, República Dominicana, México y Colombia.
- Fortalecer los municipios y activar los consejos consultivos de turismo, a nivel provincial, para que tengan la capacidad de generar proyectos que fomenten el turismo sostenible en la región, de conformidad con el Plan Maestro de Turismo actualizado.
- Culminar la gestión de Tocumen, S.A. para transferir la administración de los aeropuertos regionales a operadores especializados, mediante la figura de API.
- Destacar la importancia de la sostenibilidad y la responsabilidad social en el desarrollo turístico, alineando las estrategias turísticas con las prácticas de conservación y respeto al medio ambiente y las comunidades locales. En este sentido, APTSO - ReD SOSTUR llevan un trabajo muy avanzado, que debe tomarse en cuenta.

#### F.4. Sector Industrial<sup>76</sup>

El sector industrial en Panamá es una actividad económica importante en la producción agregada. Dicha actividad se dedica a la transformación de materias primas y bienes semiprocesados para generar bienes de consumo intermedios o finales.

<sup>76</sup> El contenido de esta sección ha sido proporcionado por el Sindicato de Industriales de Panamá (SIP).

De acuerdo con las cifras oficiales del INEC, la industria nacional representaba en términos relativos un 17.2 % del PIB durante el decenio de 1970; un 11.9 % en el decenio de 1990; y un 8.1 % en el año 2003, posterior a la apertura arancelaria. En el año 2017, la industria nacional apenas representó un 5.3 % del PIB, porcentaje que se ha mantenido durante el quinquenio 2018-2022.

Durante los últimos años, antes del año 2020, la industria había estado realizando importantes esfuerzos encaminados a reposicionar al sector industrial manufacturero y duplicar su participación en la economía nacional. En efecto, en esos años antes del 2020, se había logrado generar un crecimiento anual promedio del sector industria manufacturera alrededor del 3 %. (Fuente: Perspectivas económicas enero 2023 – SIP).

Sin embargo, el impacto de la pandemia del COVID 19 afectó severamente a la industria panameña, decreciendo a niveles de menos 19.9 %, frente a lo cual, para el 2022 se logró una recuperación del 4.4 % por efecto rebote.

El número de ocupados en la industria manufacturera al 2022 supera los 140 mil empleos y representa cerca del 8 % de la población ocupada total. Su importancia relativa en el empleo ha aumentado con los años reflejando incluso incrementos salariales en el año 2022.

## El problema

En el año 2019 el Sindicato de Industriales de Panamá trazó una hoja de ruta para llevar a cabo acciones que le permitan enfrentar los problemas acuciantes de la industria para impulsar su mejora, consistente en los siguientes retos:

1. Superación de la ausencia de una política industrial, exportaciones y sostenibilidad que contemple normativas técnicas sectoriales, simplificación de los trámites y digitalización, (ventanilla única sistema integrado de trámites automatizada), e identificación y cumplimiento de acciones vinculantes a la sostenibilidad ambiental especialmente las de economía circular.
2. Suplencia de instrumentos de fomento del desarrollo del sector industrial que contemple la estabilidad jurídica, el financiamiento y una estrategia estatal de fomento basada en la aplicación de tecnología, innovación y desarrollo.
3. Fortalecimiento de capacidades del capital humano y necesidad de promoción del empleo formal que contemple la formación de carreras técnicas.
4. Impulso a la planificación y dotación de infraestructura básica para el desarrollo y competitividad del sector (Zonas Especiales de Fomento Industrial, dotación de agua, saneamiento y desechos industriales, energía, infraestructura de acondicionamiento y almacenamiento de productos agrícolas).

El Sindicato de industriales trabajó en el año 2021 juntamente con el MICI realizaron la elaboración de la Estrategia Industrial del país cuyo propósito es “Orientar al sector público y privado hacia dónde deben proyectar sus acciones para el desarrollo de la industria nacional y su expansión a mercados internacionales, y que sirva de insumo para la elaboración de una Ley de Política Industrial”.

La ejecución de la política del sector industrial panameño, definida en la estrategia del año 2021, es una tarea impostergable para el fortalecimiento y desarrollo a mediano y largo plazo del sector.

Se seleccionaron cinco sectores prioritarios que contribuyen al 76 % del PIB de la industria manufacturera a dicho año: Industria farmacéutica, industria láctea, industria agro vegetal, Industria logística, Industria de manufactura avanzada (“nearshoring”, metalmecánica, diseño de productos de empaque, construcción).

## Objetivos estratégicos

### Política industrial, exportaciones y sostenibilidad ambiental

- Revisión y actualización del texto único de la Ley 76 del 2009 y su reglamento haciendo énfasis en los beneficios que otorga la Ley, así como el programa nacional de competitividad industrial, a fin de encontrar oportunidades de mejora en la promoción de inversiones para la productividad y competitividad del sector industrial.
- Fortalecer las capacidades de promoción de inversiones y exportaciones de PROPANAMÁ.
- Revisar la estructura del MICI para fortalecer la toma de decisiones y acciones que permitan el desarrollo de la industria.
- Unificar y adscribir a una sola instancia las funciones de comercio exterior y la negociación y administración de los tratados comerciales con el objetivo de que sea más funcional y al servicio de los exportadores.
- Acelerar la modernización de la Ley General de Aduanas para apoyar la facilitación comercial.
- Definir una estrategia para implementación de un sistema integral de manejo de residuos de todos los actores económicos y sociales a nivel nacional.
- Impulsar un plan o estrategia para la incorporación de la economía circular como principio de sostenibilidad en las empresas.
- Crear un instituto autónomo de normas técnicas cuyas funciones sean normalización, educación, evaluación de conformidad, laboratorios, cooperación.

### Fomento del desarrollo del sector industrial

- Obtener acceso al financiamiento, a través de mecanismos adecuados para la producción nacional y la exportación.
- Impulsar los sistemas de garantía existentes enfocados para mejorar el acceso al crédito para el sector industrial.
- Acceder a servicios de análisis e investigación para la industria.
- Revisar la evaluación de activos para el sector industrial.



- Ejecutar la estrategia industrial basada en: Fortalecer la coordinación interinstitucional, Implementación de mecanismos de fomento crediticio, aprovechamiento de las zonas francas, priorización por cadenas de valor (recomendaciones de inversión y desarrollo para cada cadena, así como el establecimiento de una hoja de ruta con actividades y tiempos para cada cadena)

#### **Impulsar los instrumentos de fomento propuestos por cada sector seleccionado:**

- **Farmacéutica:** (i) Fondo para inversiones de la industria local para modernizar sus instalaciones, capital de trabajo y (ii) Fondo de capital de riesgo para emprendimientos farmacéuticos (iii) Programa de asistencia técnica y transferencia de tecnología para la industria láctea (iv) costos de proyectos de I+D.
- **Industria láctea:** (i) Créditos blandos para la adquisición de equipo, de razas puras y adecuación de instalaciones. (ii) Programa de asistencia técnica y transferencia de tecnología para la industria láctea.
- **Industria agrovegetal:** (i) Esquemas de financiamiento a cooperación activa entre productores. (ii) Creación de fondo de apoyo a inversiones y capital de trabajo de la agroindustria.
- **Logística:** (i) Créditos blandos para el desarrollo de empresas con soluciones tecnológicas en materia logística, etc. (ii) Fondo de apoyo a la creación de empresas enfocadas en el desarrollo de soluciones tecnológicas para el sector.
- **Manufactura:** (i) Creación de fondo de apoyo a inversiones y capital de riesgo para la industria manufacturera de exportación. (ii) Programa de asistencia técnica y transferencia de tecnología para la industria manufacturera

#### **Promoción del empleo formal y desarrollo del capital humano**

- Revisar el marco legal de las instituciones de formación y capacitación técnica del país y unificar la formación técnica en beneficio del sector industrial, entre otros.
- Apoyar la Iniciativa Empresarial para la Educación Técnica.
- Proponer incentivos a favor de la innovación en el sector industrial vinculando los incentivos fiscales con el proceso de formación de capital humano y generación de empleo de alto valor agregado

#### **Requerimientos de infraestructura y competitividad**

- Fortalecer la infraestructura y la eficiencia del sistema nacional de aguas y lo relacionado al saneamiento.
- Crear el programa de Certificación de Mejores Prácticas de Manufacturas (BPM).
- Convertir a Panamá en hub de transformación y valor agregado.

- Impulsar los encadenamientos productivos y la institucionalización de los esfuerzos que se realizan en los sectores priorizados por la estrategia.
- Impulsar la actualización del marco jurídico de transición energética para el fortalecimiento institucional del servicio público de electricidad.

## F.5. Sector agropecuario

### El problema

La gran mayoría de los ocupados del sector agropecuario son informales y muchos son agricultores de subsistencia. En general, el sector enfrenta baja productividad, lo cual se evidencia cuando los distintos rubros se comparan con los de otros países o con su propia evolución histórica en Panamá. Además, una alta proporción de la fuerza laboral agrícola, que representa una de las actividades mayormente generadoras de empleo, suma cerca del 14.5 % del total del país, pero cuenta con un ingreso económico que no cubre sus necesidades básicas.

Según el II y III Informe del Observatorio de la Visión País 2025, los indicadores para el período 2012 - 2017 mostraban un paulatino deterioro en la mayoría de los productos del sector agropecuario. No obstante, que esta tendencia ha continuado en los años más recientes, desde el punto de vista del crecimiento global del sector agropecuario y su aporte relativo al PIB nacional, el sector ha incrementado ligeramente su participación porcentual al PIB nacional desde 2.4 % en el año 2018 hasta 2.6 % en el año 2022 (cifras estimadas a precios corrientes, INEC).

El incremento de importancia del sector agropecuario es generado por un conjunto de factores, entre ellos, la reducción del ritmo de crecimiento de otros sectores productivos y de servicios y, en general, de la economía en su conjunto. A esto ha contribuido la aplicación de políticas públicas de apoyo a la producción nacional que se combinó con la presión de las dificultades para importar alimentos e insumos, consecuencia a la vez de la crisis de la pandemia de la COVID, de las guerras internacionales que han dificultado la producción y distribución de alimentos e insumos de los países oferentes en el mercado mundial involucrados en los conflictos.

Así mismo han jugado un papel importante las restricciones del abastecimiento internacional de alimentos e insumos básicos de otros países, como la India, por ejemplo, que privilegian la demanda interna de alimentos e insumos de sus poblaciones y restringen sus exportaciones; situaciones todas ellas que afectan la disponibilidad externa de alimentos, especialmente de los productos sensibles como el arroz, la leche, la carne, los huevos, entre otros.

Durante estos últimos cinco años, 2018 - 2022, muchos de los productos como el melón, sandía, zapallo, piña, papaya, papa, cebolla, lechuga, frijoles, repollo, café, entre otros, registran estancamientos y reducciones en sus volúmenes de producción. La excepción es el arroz que ha venido incrementando sus volúmenes de producción, aunque sin incrementos importantes en los rendimientos y principalmente a costa de la ampliación de la frontera agrícola del Darién.

Otros sectores también son contribuyentes al incremento reciente de la producción del sector agropecuario como la avicultura, porcicultura, lechería, pesca y otros productos, entre ellos el plátano, la caña de azúcar y la palma aceitera.

Por otra parte, el déficit de la balanza comercial de bienes agroalimentarios continúa incrementando sus montos, que para el año 2021, se estima en alrededor de B/. 1,200 millones. Frente a la competencia externa, el Estado ha subsidiado, tanto la exportación de algunos productos, como también a los productos nacionales sensibles como arroz principalmente, la leche grado “C”, el maíz y el tomate industrial.

Esos subsidios ya representan alrededor del 8% del PIB del sector, y se realizan mayoritariamente mediante compensaciones a los precios y transferencias poco controladas y que no han sido objeto de evaluación en cuanto a su efecto sobre la eficiencia y competitividad de la producción agrícola nacional, frente al producto importado. Por otro lado, la política vigente de control de precios tiene un efecto depresor sobre la productividad.

## Las Amenazas al sector agropecuario

Las principales amenazas que enfrenta el sector agropecuario se agrupan en cuatro ámbitos:

1. Los efectos adversos y múltiples del cambio climático que requiere de acciones inmediatas de mitigación y adaptación a las condiciones cambiantes, inciertas, inestables e impredecibles y que afectan negativamente una mayor producción de bienes, de mejor calidad y a precios competitivos. Actuar en la correcta dirección debería estar impulsando un uso menor de los recursos agua, suelo y energía fósil y cada vez más realizándolo bajo condiciones controladas y de precisión en todos los ámbitos de las actividades agropecuarias: insumos, tecnologías, energías renovables, habilidades, conocimientos, prácticas, tiempos, distancias, recursos crediticios, entre otros factores.
2. La falta de competitividad, productividad y rentabilidad de la mayoría de los rubros productivos agrícolas y algunos como la leche en el sector pecuario, así como del limitado desarrollo de la agregación de valor y manufactura en la mayoría de las cadenas de valor, que se ven ahora cada vez más presionadas por la aceleración de la desgravación arancelaria derivada de los acuerdos comerciales y los tratados de libre comercio.
3. El desabastecimiento internacional de alimentos e insumos y su encarecimiento provocado por la desestructuración de las cadenas de suministros, la inseguridad generada por los conflictos internacionales, la amenaza de potenciales pandemias y el fraude alimentario de productos adulterados, entre otros factores que afectan mayormente a los países importadores netos de alimentos e insumos como los fertilizantes, los empaques y otros recursos.
4. La incredulidad sobre el potencial del sector agropecuario al considerarlo como parte del problema y no como parte de la solución, sobre todo cuando los alimentos en el mundo se están posicionando como uno de las mejores y más redituables actividades en los próximos 100 años y cuando este sector podría constituirse en el quinto motor de crecimiento de la economía panameña, Esta amenaza es quizá la más preocupante de todas, puesto que el riesgo de caer en esta actitud de incredulidad podría generalizarse no solo hacia los tomadores de decisiones de políticas públicas y privadas, sino a los mismos empresarios, los banqueros, los propios productores agropecuarios y sus hijos, las instituciones, los técnicos del agro, los jóvenes y mujeres, e inclusive los consumidores. Dicha “incredulidad” también afecta al sistema educativo, ya que los jóvenes no desean prepararse en ciencias agropecuarias.

Entre los problemas actuales más críticos del sector están los siguientes:

- Las instituciones públicas del sector agropecuario registran escasa efectividad y bajos recursos de operación e inversión.
- Uso inefectivo de recursos de inversión al canalizarlos a subsidios y compensaciones a los precios y mercados y no para apoyar productividad, tecnología y calidad de los productos.
- La cobertura de los servicios públicos a los productores es mínima y deficiente en su ejecución en la mayoría de los servicios de apoyo.
- La falta de una infraestructura integral para la conectividad (tierra, aire, mar) de los centros de producción a los centros de consumo.
- El rezago educativo, la falta de trazabilidad y de un sistema de vigilancia sanitaria robusto y eficiente.
- Ausencia de políticas de Estado y nula visión estratégica de largo plazo, acompañadas de la ausencia también de planificación, prospección e información.
- Ineficiente administración pública y privada de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales, así como incapacidad para aprovechar las oportunidades.
- Predominio de débiles procesos de investigación y transferencia de conocimientos y agrotecnologías e inexistencia de un robusto sistema de extensión.
- No hay efectivo cambio generacional en todos los niveles y el sistema de educación y formación aún expresa anacronismo y obsolescencia.
- El sector en la mayoría de sus cadenas y rubros expresa bajos niveles de productividad, mínima agregación de valor, altos costos de producción, bajos niveles de rentabilidad, escasa diversificación de productos, baja calidad de productos, pérdidas post cosecha y desperdicio de alimentos.
- Mercados escasos, distorsionados, informales y con malas prácticas comerciales, agravado con escasa infraestructura y costosos servicios agro-logísticos que imponen limitaciones, altos precios y mala calidad.
- Impera el trabajo individual de los productores sin asociatividad y organizaciones efectivas y una clara limitación para gerenciar sus fincas y empresas.
- La dependencia hacia las instituciones del gobierno termina por cerrar el círculo vicioso de políticas subsidiarias y concentradas en pocos productores y asociaciones, que inhiben el espíritu innovador y empresarial de los productores que se benefician.
- Falta de ejecución por parte del Estado de planes, programas y proyectos existentes e incluso con recursos.

## Las Oportunidades

- Las fuentes consultadas coinciden en que el sector agropecuario tiene un enorme potencial de crecimiento si se impulsan políticas correctas que perduren más allá de los cambios de gobierno. Los principales hitos y tendencias, a saber:
  - El pleno desarrollo de la tecnología 4.0 y el tsunami del desarrollo de tecnologías físicas y digitales, dando origen a lo que se ha dado en denominar la Agricultura de Precisión y la Revolución Digital.
  - La evolución de los mercados y de las preferencias de los consumidores, donde las demandas alimentarias y no alimentarias están teniendo un crecimiento exponencial y estarán marcando gran parte del futuro de los mercados agroalimentarios, siendo Asia, África y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) el futuro del desarrollo del comercio agropecuario y alimentario.
  - El reto de incrementar la productividad y la competitividad, adoptando inteligentemente la tecnología que ya está y estará disponible, desarrollando mejores infraestructuras para reducir los costos de producción y agro logísticos internos que afectan la competitividad e invirtiendo en investigaciones, innovación y el desarrollo de la capacitación del talento humano.
  - La posición geográfica y conectividad área, marítima, logística, tecnológica y de comunicaciones de Panamá genera la opción real de establecer un complejo agroindustrial de primer mundo para la agroexportación y reagroexportación de productos alimentarios manufacturados y en fresco elaborados con producción nacional y con materias primas provenientes de otros países destinados para nichos internacionales de mercados de alto valor.

Una de las mayores fortalezas para el sector agropecuario es la existencia de políticas “proagricultura”, es decir, políticas en favor de la agricultura, que además estén sincronizadas, sean coherentes y estén inmersas en un contexto macroeconómico, sectorial y territorial favorable y estén acompañadas de una institucionalidad pública y privada efectiva, descentralizada y moderna.

Tener esas condiciones descritas es un requerimiento necesario, pero no suficiente. Se requiere que estas políticas se mantengan en el largo plazo y perduren en el tiempo trascendiendo administraciones de gobierno y que garanticen seguridad jurídica y alimentaria de una manera sostenible y perdurable.

## Lineamientos estratégicos

1. **COMERCIO.** Fomentar la agregación de valor y la asociatividad, para una amplia, competitiva y justa inserción de la producción nacional al mercado nacional e internacional, en beneficio tanto de los productores como de los consumidores.
  - Impulsar la producción agroalimentaria de calidad mediante la tecnología y empresarialidad, infraestructura comercial; capacitación, certificaciones, etiquetado y trazabilidad, información de mercados, y asociatividad.

- Establecer y mejorar los canales de comercialización para el consumo de los productos nacionales, las compras estatales y la reducción de la intermediación, redes cortas de comercialización con precios competitivos y justos para los productores y consumidores.
  - Establecer sistemas de información e inteligencia de mercados sobre las oportunidades comerciales, el desarrollo de nuevos mercados y productos.
  - Reducir la vulnerabilidad de las exportaciones e importaciones agroalimentarias ante perturbaciones externas económicas o ambientales.
  - Crear un mecanismo interinstitucional para realizar una administración efectiva de los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales, que permita aprovechar al máximo sus oportunidades, acelerar el desarrollo de la competitividad de las cadenas de valor por parte del sector privado.
  - Establecer un sistema de regulación de importaciones sin que afecte el abastecimiento de productos ni tampoco a los productores nacionales competitivos en momentos de sus cosechas.
  - Impulsar el comercio agroalimentario a partir de mayor agroexportación diversificada y una sustitución eficiente de importaciones.
  - Impulsar la constitución del Hub Regional de Alimentos, la agregación de valor y la transformación industrial para exportar y también para sustituir las importaciones de alimentos procesados y alimentos frescos, refrigerados o congelados provenientes del exterior.
  - Fortalecer la red logística de transporte e infraestructura vial con mantenimiento e incorporación de caminos de producción apropiados y el sistema de puertos de cabotaje y no solamente a lo interno de Panamá, sino desarrollar rutas a nivel centroamericano y por ambas costas.
- 2. SISTEMAS Y NORMAS SANITARIAS.** Establecer y asegurar un sistema y normas sanitarias e inocuidad con medidas zoonosanitarias y fitosanitarias, de cuarentena, prevención y protección del patrimonio agroalimentario basado en la certificación de calidad, el análisis de riesgo y la evidencia científica y técnica, con trazabilidad, transparencia y confianza de los productores, compradores y consumidores.
- Estructurar el actual sistema que facilite realizar un planeamiento estratégico, una estructura organizacional sin disfunciones, traslapes, duplicación y fraccionamiento de las responsabilidades.
  - Mejorar el sistema y las normas sanitarias, la inocuidad, las medidas zoonosanitarias y fitosanitarias como un sistema integrado que resguarde efectivamente la salud de las personas, animales y vegetales, proteja el patrimonio agropecuario, impulse el manejo y gestión de prevención, control y erradicación de plagas y/o enfermedades, así como de calidad e inocuidad agroalimentarias e impulso de la certificación Panamá Gap.

- Adecuar y simplificar la estructura organizacional en función de sus responsabilidades y que se sustenten en evidencias científicas y en función de la evaluación de un análisis de riesgo.
- Adecuar, armonizar y simplificar la regulación sanitaria, zoonosanitaria y fitosanitaria, basada en riesgo y considerando el impacto regulatorio y ambiental.
- Desarrollar las bases legales de una estrategia de trazabilidad agroalimentaria sostenible, confiable, transparente, eficiente y eficaz.
- Priorizar la adecuación del procedimiento de vigilancia, inspección, control y/o erradicación de las actividades agrícolas y ganaderas, incluyendo el uso de insumos agropecuarios, como agroquímicos, químicos, veterinarios, antibióticos, entre otros potenciales residuos.
- Desarrollar y fortalecer la red nacional de laboratorios de diagnóstico e investigación, que incluya los laboratorios públicos y privados con certificaciones y acreditaciones internacionales.
- Establecer un conjunto de indicadores que permitan evaluar el correcto funcionamiento del sistema y normas sanitarias, inocuidad, zoonosanitarias, y fitosanitarias nacional.

**3. FINANCIAMIENTO Y SEGURO AGROPECUARIO.** Impulsar la equidad, competitividad, sostenibilidad, modernización, reconversión y valor agregado, la transformación agroindustrial, para el sector agroalimentario y forestal en su conjunto.

- Ampliar el alcance, cobertura, oportunidad y diversificación del crédito y los seguros agropecuarios a más productores, productos, actividades y territorios.
- Instaurar el financiamiento para el desarrollo como herramienta de impulso de la transformación y modernización del sector agroalimentario.
- Potenciar los fondos del FECI para su asignación al sector agroalimentario, para permitir un mayor acceso a los créditos y seguros agroalimentarios, potenciando su importante rol más mediante otros mecanismos, fondos de garantía, garantía de cumplimiento de pago.
- Gestionar fuentes de cofinanciamiento, coinversiones y donaciones externas que contribuyan a la sostenibilidad y a la introducción y acceso a tecnologías y prácticas innovadoras y sostenibles.
- Desarrollar un mecanismo nacional para la gestión de riesgos de desastres en el sector, que vincule sistemas de información, alerta temprana y protocolos de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación.
- Establecer programas de educación financiera como parte de la asistencia técnica y de los programas de financiamiento a pequeños productores individuales y asociados.
- Impulsar planes de créditos de fomento a la agrotecnología, la capacidad empresarial y el riesgo para el mejoramiento de la producción agroalimentaria a nivel nacional.

- Impulsar la innovación de productos financieros que faciliten el acceso al crédito: contratos a futuro, microfactoring, crédito revolvente, leasing agropecuario, crédito verde, fondo de garantía, Sociedades de Garantías Recíprocas, agrofintech, entre otras.

**4. AGROTECNOLOGÍA, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD.** Establecer la utilización de la agrotecnología como una herramienta base de apoyo para lograr un impulso nacional a la competitividad y para superar los rezagos sociales y productivos, económicos y sociales.

- Incentivar la validación, adaptación, acceso y aplicación de la agrotecnología entre las universidades, centros de investigación públicos y privados, empresas y productores.
- Fomentar el desarrollo y adaptabilidad de tecnología de última generación física y digital, adaptada a las condiciones locales, geográficas, ambientales y culturales.
- Impulsar procesos masivos de extensión y transferencia, educación, capacitación, comunicación y desarrollo de negocios de nuevas tecnologías y procesos productivos y comerciales a los diferentes tipos de productores en el desarrollo de las cadenas productivas de valor, conglomerados y agroparques, aprovechando el conocimiento generado por productores líderes, las instituciones de investigación y la academia.
- Promover la competitividad sistémica a lo largo de todos los eslabonamientos que integran las cadenas de valor agroalimentarias, desde las fincas productivas hasta la distribución y consumo, incidiendo en la reducción de costos en la cadena de suministros y el mantenimiento de la calidad de los productos.
- Consolidar la política de ordenamiento territorial y vocación de los territorios, así como la legalización de la tenencia de la tierra y las distintas formas de tenencia, usufructo y relaciones contractuales que viabilicen su producción e inversión tecnológica y desarrollo sostenible.

**5. AGUA, AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.** Fomentar la resiliencia agroalimentaria ante el cambio climático, su contribución a una menor emisión de gases efecto invernadero y menor huella hídrica, la generación de servicios ambientales y de productos de alta calidad, inocuos y nutritivos.

- Impulsar el desarrollo de sistemas agro-productivos sostenibles y resilientes, así como la producción ecológica, orgánica y el agroturismo con infraestructura y tecnología verde, adaptadas a las condiciones locales.
- Incrementar la cubierta boscosa del país, fomentando su manejo sostenible, la protección de la biodiversidad, mejorar el manejo de residuos del sector agroalimentario y la reducción de la contaminación de las fuentes de agua, la depredación del suelo y la emisión de gases efecto de invernadero.
- Restaurar la agroforestería y los paisajes productivos y revertir los procesos de degradación de los suelos mediante su regeneración, conservación y mejor manejo.



- Incrementar las acciones directas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales e impulsar la mayor eficiencia en el uso de estos recursos, así como el uso eficiente del recurso hídrico en el sector agroalimentario, e incrementar la superficie bajo riego, la infraestructura y tecnologías adecuadas para abastecer las zonas vulnerables y reducir los riesgos del cambio climático.
  - Fortalecer la capacidad de predictibilidad de los eventos climatológicos asociados a las alteraciones en el clima, así como de adaptación y mitigación del cambio climático.
  - Reforzar la inversión y los procesos de mitigación y adaptación al cambio climático, el desarrollo de las NAMA (Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación) y la menor emisión de gases efecto invernadero como medidas preferibles para minimizar los costos, daños y pérdidas debido a sus efectos, protegiendo los recursos y a las poblaciones más vulnerables.
  - El fomento a la práctica de la Agricultura Regenerativa, producción en ambiente controlado y agricultura vertical, economía circular en el agro-pesca-agroindustria-sector forestal.
- 6. AGRICULTURA FAMILIAR.** Implementar políticas y estrategias diferenciadas para fortalecer la agricultura familiar y el desarrollo rural sostenible.
- Fomentar el desarrollo de la agricultura familiar con acciones afirmativas y proactivas visibilizando su gran aporte a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y su potencial de crecimiento y desarrollo por su disposición de recursos y por sus capacidades humanas de organización y de conocimientos ancestrales y modernos adquiridos dentro y fuera de sus territorios.
  - Crear el Fondo Especial para la Agricultura Familiar para contar con un presupuesto anual de inversiones dirigidas al apoyo de los agricultores familiares para desarrollar carreteras y caminos de producción, silos o depósitos, acopiadoras-empacadoras de productos frescos, pequeños sistemas de riego, construcción de pequeños estanques para para la cría de peces, pequeñas piladoras de granos, mataderos municipales de ganado y cerdos, y mataderos comunitarios de pollos para la producción para el mercado, mercados comunitarios, cadenas de frío en los municipios más poblados, hacer uso de los institutos técnicos agropecuarios como centros de capacitación de la familia rural, con énfasis en mujeres y jóvenes.
  - Formar y capacitar a extensionistas de agricultura familiar y aplicar herramientas participativas, tales como las escuelas de campo de agricultores para potenciar los servicios de extensión institucionales y privados.
  - Propiciar el acompañamiento técnico administrativo de las organizaciones campesinas entre asociaciones de base, y pequeñas cooperativas, dirigido a fortalecer la administración de negocios agropecuarios y su comercialización.
  - Promover y fortalecer los diferentes tipos de asociatividad para poder mejorar la capacidad de negociación y de competitividad de los agricultores familiares e implementar el sello de Agricultura Familiar a través de las organizaciones de productores.

- Fortalecer las huertas agroecológicas - familias unidas, la agricultura urbana y periurbana a familias que tienen un pequeño terreno en sus hogares y puedan sembrar algunos rubros e impulsar el consumo de productos de la agricultura familiar.

**7. EDUCACIÓN AGROALIMENTARIA INTEGRAL.** Promover la educación basada en investigación científica, desarrollo e innovación local, convirtiéndose en motor fundamental del cambio y transformación del sistema agroalimentario del país y la sostenibilidad de los modelos productivos, mediante la Integración del sistema de educación agropecuaria formal y no formal, en todos sus niveles.

- Impulsar la educación de excelencia alineada a la Política de Estado y a las necesidades de tecnología de los productores de todos los niveles familiares, comerciales y agronegocios, así como el fomento del sistema nacional de gestión de la educación, la investigación y la extensión agroalimentaria.
- Propiciar la transformación de la educación agropecuaria mediante su modernización, adecuación de su malla curricular, la integralidad y alineamiento hacia las soluciones de los problemas de los productores y del sector privado y de cara a los principales retos que imponen las grandes tendencias, el avance de la ciencia y la tecnología.
- Inducir un cambio total en la calidad de la enseñanza mediante la actualización de conocimientos y prácticas de los educadores, así como de su gradual reemplazo generacional y la asignación de mayores montos presupuestales de operación e inversión.
- Promover la cocreación, el asocio y el trabajo colaborativo entre instituciones educativas, empresas y sectores productivos, así como el fomento de la educación dual y la inserción laboral.
- Actualizar periódicamente la malla curricular y los planes de estudios de la Educación Agroalimentaria de nivel medio y superior, con orientación a la agricultura sostenible, orgánica o ecológica, y con las nuevas tecnologías disponibles aplicables a las condiciones agroecológicas y climáticas del país.
- Contar con estrategias de educación y comunicación ambiental dirigidas a la población rural para sensibilizarla sobre la importancia de la sostenibilidad ambiental de la producción y el uso de buenas prácticas.
- Canalizar mayores recursos para diversificar la oferta académica, la investigación y extensión, con pertinencia, en las Facultades de Ciencias Agropecuarias y de Medicina Veterinaria de la Universidad de Panamá y la Universidad Tecnológica.
- Lograr el desarrollo del Instituto Técnico Superior de Agrotecnología de las Américas e incorporar otros centros de educación intermedia a la educación integral agropecuaria y el rescate de los IPT' s como centros de enseñanza de agrotecnología.

- Coordinar-vincular la plataforma científica-investigativa-formativa ya existente en el país (SENACYT-ITSE-INADHE-INA, Universidades), así como de instituciones extranjeras acreditadas (IICA-EARTH-Zamorano, entre otras).

**8. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL.** Impulsar el alineamiento de las instituciones del sector agropecuario a la Política Agroalimentaria de Estado.

- Adecuar la institucionalidad nacional y territorial orientada a la canalización eficiente de bienes, servicios y apoyos públicos amplios, suficientes de calidad, modernos y oportunos.
- Ajustar el marco legal que rige las instituciones del sector agroalimentario y los procedimientos respectivos, de manera que se adecúe a la Política de Estado.
- Proponer y adecuar el marco normativo que rige las instituciones del sector agroalimentario y los procedimientos respectivos.
- Dotar de los recursos necesarios a los planes, programas, proyectos y reorientar el gasto público de inversión, operación y programas.
- Desarrollar la plataforma tecnológica integrada y moderna de información y fomentar la digitalización.
- Fortalecer la planificación sectorial nacional y territorial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario como rector y garante de la Política de Estado.
- Implementar programas de capacitación permanente del profesional de las ciencias agrícolas, veterinarias, forestales, educativo, empresarial e implementar una acción permanente de relevo generacional.
- Establecer mecanismos de gobernanza y coordinación a nivel de los territorios, con la participación de la sociedad civil organizada, el sector productivo y los organismos gubernamentales y municipales. Poner en funciones plenas el Consejo de Cumplimiento y Seguimiento de la Política Agroalimentaria de Estado creada mediante la Ley 352.
- Suplir la ausencia de evaluación por el establecimiento de una práctica de rendición de cuentas periódicas y el seguimiento y evaluación externa de la implementación de la Política de Estado y de los planes sectoriales nacionales y territoriales.

**9. CONSUMO Y APROVECHAMIENTO ALIMENTARIO.** Fomentar el consumo nutritivo y saludable de los alimentos.

- Impulsar la generación de una alimentación sana, inocua, nutritiva y de menor impacto ambiental, así como la capacidad de reversión de la desnutrición, subalimentación y sobre alimentación, así como la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos en las fases de producción, distribución, almacenamiento y su consumo.

- Fortalecer el rol clave del sector agroalimentario como generador de empleo, ingresos, alto efecto multiplicador de la inversión, importantes contribuciones para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del país.
- Incrementar la productividad del trabajo, añadir valor agregado, elevar la calidad del trabajo y generar empleo en el sector agroalimentario.
- Mejorar la alimentación de la población en cuanto a variedad y cantidad de alimentos y el impulso de campañas de capacitación a los consumidores mejorando su condición nutritiva.

## Industrias culturales y creativas

Según la UNESCO, las industrias creativas abarcan toda la producción que contiene un elemento sustancial de valor artístico y esfuerzo creativo (incluyendo, por ejemplo, la publicidad y el desarrollo de software) y, por consiguiente, pueden estar sujetas a la propiedad intelectual. Por otro lado, el BID definió al sector como “el conjunto de actividades que, de manera encadenada, permiten que las ideas se transformen en bienes y servicios culturales cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual”.

Un estudio de BID-INDESA indica que el desarrollo de las industrias creativas conlleva beneficios económicos y sociales para un país, y cita a la UNESCO: “las industrias creativas contribuyen a la estructura social de una ciudad [o un país], la diversidad cultural, la mejora de la vida diaria, refuerzan sus comunidades y ayudan a la definición de una identidad común” (UNESCO, 2017). Para el desarrollo de las industrias creativas, el papel del sector público debe encontrar un equilibrio con la iniciativa del sector privado y las singularidades de la cultura de cada país.

Una parte fundamental de las políticas de fomento de este sector es la identificación de la contribución y su impacto económico en la economía, estimando su importancia para la producción, valor agregado, empleo, número de empresas, exportaciones, potencial de crecimiento y efecto multiplicador en la economía.

Las industrias creativas representan el 3.1 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y el 21 % de todas las exportaciones en el año 2020 (Yangüez, 2023). Además, el sector cultural y creativo tiene un gran potencial para impulsar el empleo en el sector turístico, contribuyendo a diversificar la oferta turística y generar experiencias culturales para los visitantes (INEC, 2020).

El Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá, refiere que el sector cultural y creativo empleó a 16,847 personas en el año 2020, lo que equivale al 0.9 % del empleo total en el país. El mismo sector también representó el 1.3 % del PIB nacional, con un valor de B/. 962 millones. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reveló que el sector cultural y creativo en Panamá experimentó un crecimiento del 9.2% entre 2007 y 2017, y su tendencia va en aumento.

El Ministerio de Cultura realizó el Estudio Nacional de las Industrias Creativas y Culturales de Panamá en el año 2020 concluyendo que tienen un gran impacto en el desarrollo social, económico, artístico y cultural del pueblo panameño, ya que se encuentran diseminadas por todo el territorio nacional (muy incluyente), con personas que cuentan con altos niveles de educación formal (72 % estudios de grado y postgrado), en amplios rangos de edad a partir de los 25 años y mayormente concentrados entre 36 y 60 años, con alto grado de asociatividad (el 72 % pertenece a algún gremio, asociación, cámara), desarrollando múltiples y necesarias funciones en los mercados locales y a nivel nacional (62 %). Sin embargo, en pandemia saltaron a nivel internacional por la digitalización. Están presente en una amplia gama de sectores y subsectores: Música (70 %), Artesanías (38 %), Pintura (28 %), Moda

(24 %), Fotografía (21 %), Cine (19 %), Danza (15 %), Teatro (12 %), Gastronomía (5 %), y Patrimonio y Turismo (4 %); recogiendo la diversidad de tradiciones, cultura y narrativa únicas de cada territorio, que son sustrato esencial de los productos, servicios, experiencias y contenidos de estas industrias.

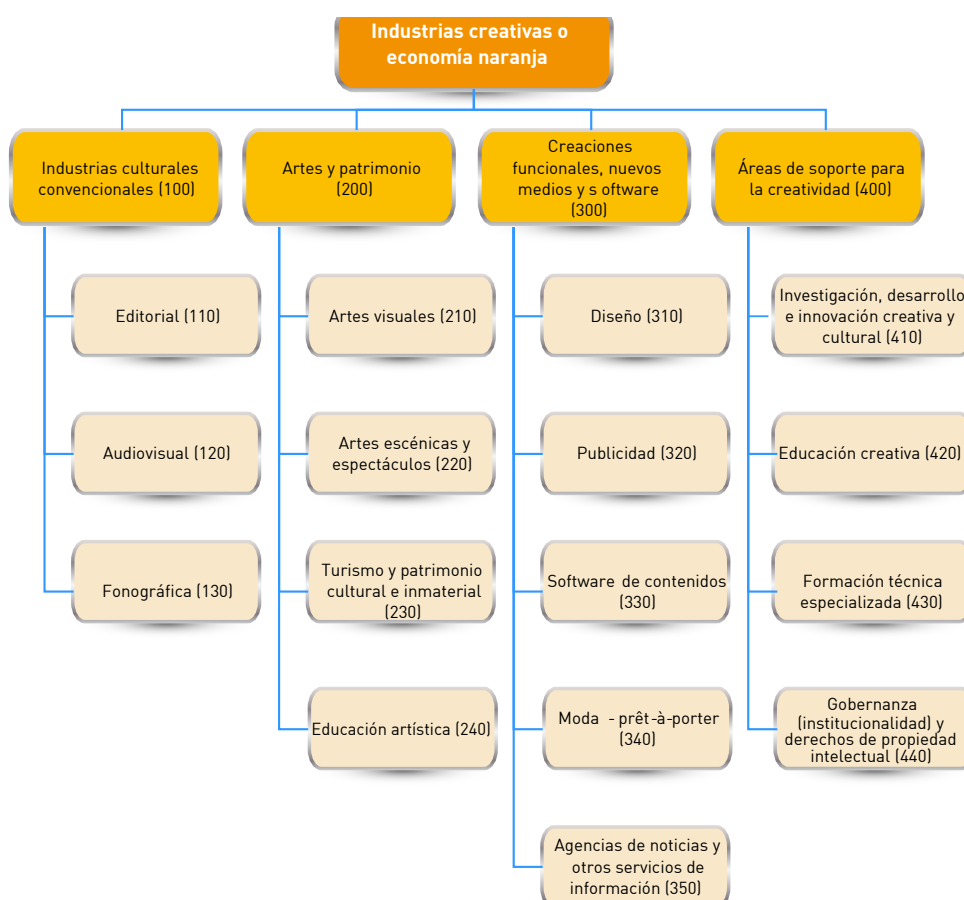
Se observa un alto grado de informalidad y un relativo escaso desarrollo de competencias relacionadas con la comercialización de bienes y servicios, experiencias y contenidos culturales y creativos, así como en gestión de emprendimientos.

Es un sector muy dinámico, que evidencia una importante y creciente actividad productiva y gran potencial generador de empleo e ingresos locales, pero que sufrió fuertemente por la pandemia del COVID 19, encontrándose en franca recuperación. Requiere, como en todos los países, de políticas públicas que estimulen la formación profesional empresarial junto a marcos legales y financieros adecuados para la generación de capacidades de gestión y empleos de calidad, fortaleciendo las identidades locales y el desarrollo comunitario. El 70 % manifiesta requerir crédito para consolidar y ampliar la llegada de su emprendimiento. EL 64 % de los demandantes de crédito lo invertiría en capital de trabajo o inversiones para la conversión de los modelos de negocios digitales, promoción y nuevos equipamientos.

El BID plantea una clasificación en la que las industrias creativas están compuestas por cuatro grupos de actividades: industrias culturales convencionales; artes y patrimonio; creaciones funcionales, nuevos medios y software; y áreas de soporte para la creatividad, como se visualiza en la ilustración 8.

## ILUSTRACIÓN 8:

### Esquema de las industrias creativas



Fuente: elaboración de INDESA con base en el Banco Interamericano de Desarrollo (Buitrago y Duque, 2013).

Las industrias creativas en Panamá están experimentando un crecimiento significativo y forman una parte importante de la economía del país. En el año 2023, el Ministerio de Cultura de Panamá ha destacado varias iniciativas y eventos que promueven y respaldan las industrias creativas y culturales. Por ejemplo, se han realizado conferencias como EFEST Panamá 2023, enfocadas en la industria de los videojuegos, y proyectos como “MICC con Sabor a Portobelo”, que brindan certificaciones a emprendedores en el sector de industrias creativas y culturales.

El Gobierno ha implementado iniciativas como el programa “Crea en Panamá 2030”, que busca proteger y promover los emprendimientos, empresas y ecosistemas culturales y creativos del país. Este programa incluye un sistema de gobernanza de políticas públicas, marcos regulatorios, alianzas estratégicas y oportunidades de financiación, enfocándose en ampliar las oportunidades para los panameños de vivir dignamente de su patrimonio natural, cultural, material e inmaterial y de la creatividad.

Se constata que hay importantes sinergias entre las industrias creativas y el turismo, ofreciendo oportunidades para la diversificación de los productos y las experiencias turísticas, la revitalización de los productos existentes, el uso de tecnología para mejorar la experiencia turística, y ayuda a superar las limitaciones de los modelos tradicionales de turismo cultural.

De igual modo, el turismo tiene el potencial de valorizar los activos culturales y creativos, expandir la audiencia de los productos creativos, abrir mercados de exportación, y apoyar la creación de redes profesionales y el desarrollo del conocimiento. En ese sentido, el crecimiento dinámico del sector turismo en Panamá en los últimos años ha estado acompañado de la creación de servicios creativos como eventos, ferias y festivales que intentan aprovechar esta demanda.

Por otra parte, la actividad de las industrias creativas produce muchos beneficios sociales:

- Atrae a clases particulares de trabajadores calificados y firmas de alto valor agregado
- Ayuda a la conservación de las artes locales y la satisfacción a nivel de comunidad
- Crea un sentido de identidad comunitaria y la construcción de capital social, dada la interacción entre los miembros de la comunidad
- Ayuda a reducir las tasas de deserción escolar en la juventud, a la reducción de la criminalidad y al desarrollo de actitudes y comportamientos prosociales entre los jóvenes “en riesgo”
- Constituye un espacio para que personas con experiencias y contextos socioeconómicos y culturales diversos tengan nuevas referencias, generando tolerancia y receptividad a personas, actitudes y culturas diversas.

## El problema

Los agentes económicos relevantes para las industrias creativas en Panamá se pueden clasificar, según sus objetivos e incentivos, en instituciones gubernamentales coordinadoras (que orientan y coordinan las actividades creativas y relacionadas); instituciones privadas facilitadoras (que buscan crear audiencias para las industrias creativas, así como articularlas) y empresas creativas (que obtienen beneficios económicos con la creación de bienes y servicios creativos).

Algunas de las actividades de este sector con un mayor potencial a causa de su impacto multiplicador son las actividades de patrimonio cultural, las artes escénicas y espectáculos y las actividades de cine, televisión, video y música. La necesidad de desarrollar redes de

emprendimiento que impulsen el valor, la demanda y las inversiones en las industrias creativas ha llevado a las instituciones privadas facilitadoras a tomar la iniciativa de realizar estas gestiones. Una iniciativa importante es la del Centro de Innovación de la Fundación Ciudad del Saber que busca incentivar el emprendimiento a través de programas de capacitación, acceso a capital y visibilidad a innovadores con ideas convencionales.

Una de las principales dificultades es la necesidad de un ecosistema más robusto y coordinado que involucre a múltiples actores y cree un ambiente favorable para la economía creativa. Esto incluye el desarrollo de un marco legal adecuado, acceso a financiamiento, y apoyo en la comercialización y promoción de las industrias creativas y culturales. La creación de un ecosistema cultural eficiente implica la colaboración entre diferentes sectores, como el turismo, y el establecimiento de relaciones simbióticas entre todos los involucrados en la cadena de valor de las industrias creativas.

A pesar de la relevancia económica y cultural de las industrias creativas en Panamá, donde representaron un 6.4 % del valor agregado real en la economía y el 3.2 % de la población ocupada, encontrar financiamiento sostenible sigue siendo un reto. Las instituciones privadas deben navegar un entorno económico donde el apoyo financiero puede ser limitado o inconsistente.

Establecer y mantener redes de colaboración efectivas entre diferentes actores del sector (gobierno, instituciones privadas, ONG) es fundamental para el crecimiento y la sostenibilidad de las industrias creativas y culturales.

Otra dificultad es el apoyo insuficiente del gobierno en ciertas áreas, como la promoción y gestión de exposiciones y eventos artísticos. Existen casos donde los artistas sienten que no reciben el apoyo necesario para desarrollar y presentar sus obras, especialmente en regiones fuera de la capital.

Además, se requiere de un enfoque más integrado y sostenible en las políticas culturales que aborde las necesidades específicas del sector, incluyendo un marco legal y de financiamiento adecuado, así como un mayor apoyo en la promoción y comercialización de sus productos y servicios, garantizando un trabajo digno y sostenible, y promoviendo un turismo cultural que se articule con las culturas locales y la protección del patrimonio cultural.

En ese sentido, se sugiere que el gobierno debería trabajar más estrechamente con el sector educativo y el turismo para promover las industrias creativas y culturales. La educación juega un papel crucial en la creación de un público que aprecie y consuma arte y cultura, mientras que el turismo puede ser un importante promotor de estas industrias.

Hasta la fecha, los sucesivos gobiernos no han desarrollado ni comunicado una estrategia clara y coherente para el desarrollo de la economía creativa. Esto implica definir objetivos específicos, establecer planes de acción detallados y asegurarse de que todas las partes interesadas comprendan y estén alineadas con esta estrategia.

Existe una necesidad de mejorar la promoción y el marketing de las industrias creativas y culturales. El gobierno puede desempeñar un papel más activo en la promoción de artistas y eventos culturales, tanto a nivel nacional como internacional.

Se destaca, entre los problemas que impiden el desarrollo de este sector, la necesidad de mejorar la infraestructura y de proporcionar más espacios para exposiciones y actuaciones. Esto incluye facilitar el acceso a lugares para exposiciones y eventos, así como apoyar la infraestructura necesaria para el desarrollo de proyectos creativos y culturales.

El incremento de esfuerzos para promocionar y aumentar la visibilidad de las industrias creativas y culturales, tanto a nivel nacional como internacional, es otro de los problemas no resuelto por el sector, ante el que requiere apoyos directos del sector público. Esto podría incluir campañas de marketing, participación en ferias y eventos internacionales, y el uso de plataformas digitales para mostrar el talento creativo panameño.

Es importante resaltar el hecho que el BID tiene aprobada una línea de financiación de B/. 107 millones para la conservación y gestión del patrimonio cultural y natural para mejorar el acceso a bienes culturales, mediante la rehabilitación de tres sitios de patrimonio cultural: el Museo Arqueológico y Antropológico Reina Torres de Arauz, y las fortificaciones de San Lorenzo y Portobelo, y también prevé intervenciones en áreas protegidas prioritarias, como Portobelo, San Lorenzo, Volcán Barú y PN Coiba. No obstante, la ejecución de este importante programa es demasiado lento y requiere de incorporar una gobernanza que incluya al sector privado que garantice su sostenibilidad.

Ofrecer más oportunidades para la formación y el desarrollo de habilidades en el sector creativo es otra de las necesidades no resueltas que conforman la problemática de esta industria para su desarrollo. Esto no solo incluye habilidades artísticas, sino también habilidades en gestión, marketing, tecnología digital, y otros ámbitos relevantes para el sector creativo.

## Objetivos estratégicos

- Concertar la propuesta de un Plan Estratégico de Industrias Creativas y Culturales elaborado por el Ministerio de Cultura, en coordinación con el sector privado.
- Desarrollar un sistema de estadísticas homogéneo, que permita capturar todas las actividades creativas en un marco de evaluación cuantitativa, para identificar su aporte económico en base al esquema de actividades y las correspondencias entre los códigos de clasificación de las actividades económicas establecidas en el estudio BID-INDESA.
- Enfatizar dentro del Plan Estratégico, políticas adecuadas para los subsectores identificados con mayor potencial, empleando la medición sistemática, el análisis de las limitantes y las oportunidades de crecimiento, y la evaluación de los beneficios sociales cuantitativos y cualitativos que las políticas de fomento a las industrias creativas, y las industrias creativas por sí mismas, puedan generar.
- Incentivar el rol que puede jugar el sector privado en el establecimiento de redes de emprendimiento e iniciativas que impulsan el valor, la demanda y las inversiones en las industrias creativas, utilizando instituciones facilitadoras que pueden complementar las políticas públicas.
- Fomentar la creación de servicios creativos como eventos, ferias, concursos, premios, y festivales que optimicen el aprovechamiento de las sinergias entre las industrias creativas y el turismo y que permiten el desarrollo de oportunidades para estas dos industrias.



- Gestionar los factores críticos establecidos por la UNESCO que inciden en el desarrollo de las industrias creativas, tales como el desarrollo de habilidades y capacidades, el acceso al financiamiento y los flujos y conexiones transnacionales.
- Garantizar la continuidad del Programa para la conservación y gestión del patrimonio cultural y natural para mejorar el acceso a bienes culturales que cuenta con el financiamiento del BID mejorando la ejecución de este e incluyendo una gobernanza con el sector privado y las comunidades locales.



### III. VISIONES REGIONALES 2050

Las riquezas naturales, productivas y gran biodiversidad de Panamá se encuentran en los territorios. Sin embargo, el modelo de crecimiento nacional está basado en servicios principalmente logísticos y financieros sin valor agregado, con alta dependencia de la construcción, y está localizado en el eje canalero de espaldas a los territorios. Este modelo genera una de las mayores brechas de desigualdad territorial de América Latina, por la concentración de la inversión pública y privada (86 % del PIB), en el eje interoceánico Ciudad de Panamá, Colón y su “hinterland”, que solo ocupan el 20 % de la superficie nacional. Diez provincias y cinco comarcas indígenas que gozan de riquezas energéticas, agroalimentarias, pesqueras y ecoturísticas complementarias y funcionales al “hub” de conectividad y logística canalero, ocupan el 80 % de la superficie, pero tan solo aportan el 14 % del PIB por la escasez de inversión pública <sup>77</sup>.

Ese modelo está llegando a su límite, tal como lo indican los índices de competitividad del país, y no es sostenible a largo plazo, con consecuencias que afectan a todo el país y que deben ser superadas porque:

- Posterga el desarrollo de los territorios con retraso, postrando a grupos poblacionales a condiciones de pobreza, exclusión y descontento.
- Desaprovecha la oportunidad de diversificar sectorial y geográficamente la economía, incrementando la productividad y competitividad, dando valor agregado a las riquezas naturales, productivas y humanas. Además, es un modelo que no permite incorporar la oferta productiva exportable a los principales mercados internacionales, ni extender así la conectividad del eje canalero a toda la superficie nacional, creando nuevos motores de crecimiento que le den versatilidad y estabilidad a la economía y ampliando las inversiones a todo el territorio nacional.
- Se pierde la ocasión de fortalecer el modelo de economía integrada y productiva, generadora de empleo e ingresos sostenibles locales con progreso y mejoramiento de las condiciones de vida, de reducir la pobreza y la desigualdad mejorando el bienestar de toda la población, para así asegurar la paz social.

<sup>77</sup> INEC - BID - INDESA).

Por esa razón, el conjunto del país requiere impulsar nuevos motores de crecimiento, con valor mayor agregado que respondan a la demanda internacional e incorporando innovación tecnológica para elevar la productividad. Estos nuevos motores de crecimiento ya están en los territorios. Sin embargo, la marginal inversión pública en las provincias y comarcas no permite disponer de servicios básicos, infraestructura, energía, internet, innovación y tecnología que complemente y fortalezca el esfuerzo privado local y atraiga inversión internacional para el desarrollo productivo, por lo que estos motores, tan necesarios para el futuro del país, no pueden desplegar todo su potencial.

Conscientes de esta situación, mediante un proceso participativo de más de 700 personas representativas del sector privado, organizaciones de la sociedad civil organizada, líderes comunitarios, instituciones públicas y académicas; con el auspicio de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y con la coordinación del Centro de Competitividad de la Región Occidental (CECOMRO), se elaboraron las Visiones Regionales 2050 de la Región Occidental (Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Buglé y Chiriquí), Azuero, Coclé, Colón, Veraguas y Región Oriental (Comarcas Guna Yala, Emberá - Wounaan y provincia de Darién).

El modelo de desarrollo de las diferentes regiones se basa en la capacidad de adaptación de la estructura productiva y de las condiciones de bienestar social a las especificidades del territorio, de forma que se logre valorizar su capital territorial en un entorno competitivo, garantizando su conservación para las generaciones venideras.

La estrategia básica planteada para el desarrollo, en cada una de las regiones se basa en la diferenciación de producto. Para ello, cada región desarrollará la innovación necesaria para conseguir que sus productos incorporen sus atributos específicos. La finalidad es conseguir posiciones en los mercados que les permitan obtener precios remuneradores para los distintos factores de producción y para asegurar la sostenibilidad del sistema territorial. De esta manera, se formula una finalidad general de las Visiones Regionales: “Transformar cada región en un territorio innovador que aplique la inteligencia territorial para convertir sus activos en oportunidades”.

En el año 2022, a través, nuevamente, de la coordinación del CECOMRO en representación de la Red Nacional de Centros de Competitividad y con financiamiento de la SENACYT, se realizó la actualización de las visiones regionales 2050 (Azuero, Bocas del Toro, Coclé, Colón, Comarca Ngäbe Buglé, Chiriquí, Darién y Veraguas), incorporándose, por primera vez, la Visión Panamá Oeste 2050. En estas Visiones se plantean los desafíos que afrontan los territorios y las propuestas comunes que plantean los territorios de nuestro país.

Los principales desafíos (problemas) comunes a todos los territorios detectados para alcanzar el desarrollo son:

1. **SECTOR PÚBLICO INEFICIENTE.** La principal causa que impide la inversión y el desarrollo local es la débil institucionalidad pública, reflejada en la incapacidad de contar con el presupuesto indispensable para la cobertura de servicios básicos, infraestructura productiva y conectividad; también se refleja en la ineficiencia y lentitud para ejecutar los pocos proyectos que logran presupuesto. En todos y cada uno de los territorios, se pone de manifiesto una alta debilidad de los gobiernos locales, que se manifiesta en su incapacidad para asumir la transferencia de competencias de la descentralización, así como la de las juntas técnicas provinciales de la Gobernación provincial, que son las que deben proponer proyectos y dar seguimiento al presupuesto.
2. La **ESCASA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS** en visión y planificación territorial para la adecuada asignación presupuestal y gestión pública local y nacional es otra de las causas

identificadas del bajo nivel de ejecución de proyectos y, por tanto, de la débil cobertura de servicios básicos.

3. La FRÁGIL INSTITUCIONALIDAD PRIVADA, con escasas relaciones de confianza, cooperación y asociatividad empresarial y ciudadana, que se refleja en una baja incidencia en políticas públicas y frágil gobernabilidad local.
4. GESTIÓN CENTRALIZADA DEL PRESUPUESTO: baja dotación presupuestaria y escasa autonomía para la gestión de inversiones locales, que impide desarrollar la plataforma básica de servicios y conectividad que permita que florezca la inversión privada.
5. BAJA PRODUCTIVIDAD de las actividades productivas y empresariales (agropecuarias, turísticas, pesqueras, logísticas, comercio y servicio), con profundas debilidades en la calidad técnica y profesional de los recursos humanos locales, escaso acceso a educación productiva e I+D+i con bajo nivel de innovación y transferencia tecnológica para generar valor agregado y mejorar competitividad, unidos al peligro derivado de la falta de reemplazo generacional.
6. INEXISTENCIA DE UN PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL para cada una de las provincias.

**Las principales propuestas estratégicas de desarrollo están centradas en:**

1. AUMENTO DE PRESUPUESTO para el desarrollo de las provincias y comarcas y para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, con el fin de que puedan asumir la descentralización.
2. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES de las dependencias públicas sectoriales y las Juntas Técnicas Provinciales para la ejecución de proyectos.
3. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN para los funcionarios en valoración de territorios, para la planificación y asignación presupuestal.
4. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL, ECONÓMICO Y SOCIAL en cada una de las provincias.
5. INVERSIÓN EN CONECTIVIDAD DE TERRITORIOS con “hub” y “cluster” productivos en los nodos logísticos interconectados por corredores marítimos, aéreos, ferroviarios y carreteros con los ejes a nivel nacional.
6. FORTALECER LA COHESIÓN SOCIAL DEL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL organizada para tener mayor liderazgo e incidencia en la detección y ejecución de proyectos locales y en la exigencia de mayor presupuesto para el desarrollo productivo y social.
7. DESARROLLAR ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS para unir esfuerzos en impulsar el desarrollo productivo local.

Cabe mencionar la experiencia de la provincia de Colón que, durante los años 2021 y 2022, realizó un largo y fructífero proceso de diálogo y concertación entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el Estado para la elaboración del Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Colón, con la aprobación del mismo como Ley de la República, creando “La Corporación”, mediante la que se dará seguimiento y control a una matriz de proyectos para el desarrollo integral de la región.

A través de los Centros de Competitividad Regionales se impulsan cambios estructurales con igualdad de oportunidades, para fomentar la posición competitiva de cada región, desarrollando ventajas competitivas sostenibles con innovación y promoviendo la atracción de inversiones, el emprendimiento y la realización de las infraestructuras necesarias. Este esfuerzo se viene realizando con un enfoque de inclusión social y cultural, mediante la articulación de los esfuerzos públicos y privados, contribuyendo a su efectividad.

El ejercicio de una gestión pública sana y transparente que genere confianza y credibilidad en la ciudadanía y que atraiga inversiones constituye la demanda central que se ha generado desde los territorios. Para ello se necesitan cambios institucionales y políticos.

### Objetivos estratégicos:

- Reforzar la integración territorial, desarrollando el posicionamiento geoestratégico de cada región.
- Poner en marcha un sistema de formación profesional especializado, adaptado a la estructura productiva de cada región, con alto componente de innovación tecnológica y empresarial. Impulsar la mejora de la educación en todos los niveles en los territorios.
- Fomentar el emprendimiento y la innovación.
- Incorporar los rasgos de identidad cultural a la diferenciación productiva.
- Propiciar una economía diversificada, actuando de forma prioritaria en los sectores productivos con mayor capacidad motora: agricultura y ganadería adaptada, logística, comercio, acuicultura, energía renovable, actividades creativas y culturales, ecoturismo y turismo litoral, mediante estrategias propias que identifiquen e impulsen las iniciativas emprendedoras e innovadoras basadas en el capital territorial.
- Elaborar una planificación territorial en cada una de las provincias acorde con los principios y criterios de cada Visión, tanto en escala regional, como en escala urbana.
- Desarrollar un mercado de productos agropecuarios eficiente, mediante la creación de infraestructuras que contribuyan a acercar la oferta a la demanda, y generen un proceso de creación de precios transparente y eficiente.
- Disponer de la mayor capacidad de conexión de redes para voz y datos, en cualquier modalidad de soporte tecnológico que surja.
- Absorber todos los déficits de instrucción y salud, extendiendo a todas las capas de la población los mejores servicios de educación y sanidad.
- Establecer redes de cooperación y colaboración entre distintos agentes públicos y privados para apoyar iniciativas emprendedoras, retener y atraer talento y generar un clima innovador.
- Construir centros de innovación y desarrollo para el agro sostenible y otras actividades propias de cada región.

- Fortalecer las instituciones para que desarrollen sus funciones con eficacia, eficiencia, honestidad y transparencia.
- Fortalecimiento de las juntas técnicas provinciales, con la colaboración y presencia de los Centros de Competitividad en representación de la sociedad civil y empresarial local en las mesas de reuniones, para impulsar la ejecución de los proyectos prioritarios para el territorio, haciendo seguimiento y fortaleciendo la gobernanza territorial.
- Participación e incidencia de la red de CECOMR'S en el Consejo de Seguimiento y Cumplimiento de la Política de Estado Agropecuaria, contenida en la Ley 352 para impulsar la competitividad del sector agropecuario, eje de la producción en los territorios.
- Participación de los CECOMR'S en CONEP, llevando la realidad y la voz de los territorios a los gremios nacionales.

Las propuestas en detalle se enmarcan en base al capital territorial de cada región (capital natural, construido, humano, social y de imagen), los sectores productivos y la gobernanza y pueden consultarse.

El mapa 3 muestra un modelo de desarrollo territorial, con base en una Integración logística nacional que potenciará el desarrollo de los distintos territorios guiados por sus estrategias de largo plazo.

MAPA 3:







## IV. REFLEXIONES FINALES PARA MITIGAR RIESGOS

En este apartado presentamos algunas reflexiones que consideramos relevantes para poder alcanzar el Panamá que queremos en el año 2050.

Los objetivos estratégicos de la Visión País 2050 se han presentado de manera detallada a lo largo del documento, según la metodología adoptada, que contempla una base transversal, pilares estratégicos y sectores promisorios.

Para concluir, ponemos aquí en evidencia los elementos vitales de la estrategia que debemos implementar para lograr un país próspero e inclusivo, es decir, aquellos elementos que, de no atenderse, pondrían en alto riesgo a nuestro país.

A tal efecto, presentaremos objetivos de corto, mediano plazo<sup>68</sup> y largo plazo en forma resumida para cada uno de los elementos vitales de la estrategia, los cuales son:

- Institucionalidad
- Educación
- Salud y Seguridad Social
- Desarrollo Económico.

### A. INSTITUCIONALIDAD

La actual inoperancia del Estado y su poca capacidad para atender las necesidades de la población ha sido reconocida en cada uno de los múltiples talleres, entrevistas y reuniones llevados a cabo en el proceso participativo para la actualización de la Visión País 2050 al 2024. Los territorios también señalaron, en la actualización de sus respectivas Visiones Regionales, como causa central de los problemas locales, la débil institucionalidad y gobernanza, a nivel nacional y local, así como la ineficiente gestión pública que se expresa en la incapacidad de ejecución de proyectos y la falta de liderazgo para lograr los presupuestos locales.

En adición, la inoperancia especialmente de las instituciones públicas tiene sus expresiones tanto en una inadecuada arquitectura del Estado, que incluye los tres poderes (Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Órgano Ejecutivo), con escasa precisión y delimitación de atribuciones, competencias, funciones y valores, lo que permite discrecionalidad y corrupción.

También se expresa en la ineficiente burocracia, especialmente en el ejecutivo, que no cuenta con carrera administrativa meritocrática, con duplicidad de funciones entre dependencias, ministerios y entidades autónomas, las cuales

tampoco cuentan con planificación alineada, ni administración y presupuesto por resultados, lo que deriva en una inadecuada priorización presupuestal y escasa ejecución de recursos y proyectos.

Lo anterior genera el descontento ciudadano por la falta de cobertura de servicios básicos, (buena educación, salud, agua potable, energía, manejo de residuos sólidos, internet), infraestructura productiva y de conectividad. Al mismo tiempo, no se aplica imparcialmente la justicia, quedando impunes delitos de corrupción y otros que hacen aumentar aún más el desencanto.

A nivel de los gobiernos locales y las gobernaciones, las debilidades son aún mayores, no obstante que se inició un proceso de descentralización, pero sin la debida preparación, lo que ha generado ínfimos resultados en la mejora de las condiciones de vida de las localidades.

Por otro lado, los partidos políticos no tienen visión estratégica ni planes claros para resolver los problemas estructurales del País, predominando en ellos una mentalidad cortoplacista e implementación de malas prácticas antidemocráticas y con gran descredito ciudadano.

La Sociedad civil y empresarial, más consciente de los problemas de fondo, hace esfuerzos por organizarse y aportar al país, pero no asume el suficiente liderazgo y la autoridad ciudadana para exigir los cambios necesarios. Por otro lado, se ha descuidado el entendimiento con las comarcas indígenas.

El norte estratégico de la visión plantea que las condiciones necesarias para lograr cambios trascendentales en Panamá pasan por “reforzar la institucionalidad y la gobernanza nacional y local, reformar y modernizar la administración pública, poner en marcha un potente sistema de formación que opere en diversos niveles, e impregnar a toda la sociedad panameña de actitudes innovadoras y espíritu de superación”.

#### **Altas Prioridades:**

- Definir las reformas constitucionales y poner en marcha el proceso hacia ese propósito.
- Garantizar una transición ordenada al próximo gobierno, en función de un Plan Estratégico de Gobierno 2024 - 2029 que contemple la Visión País 2050 y con un mecanismo de monitoreo y seguimiento basado en una gobernanza que sume los principales actores de la sociedad panameña.
- Mejorar la eficiencia y transparencia del sistema judicial asegurando la carrera judicial y la independencia de funcionarios para recuperar credibilidad y confianza.
- Mantener el grado de inversión, mediante un adecuado manejo de las finanzas públicas, que garantice el control del crecimiento de la deuda pública; disminuya el gasto corriente, en especial el relacionado al clientelismo político, con un adecuado enfoque de los subsidios estatales; y mejore la ejecución de la inversión pública.
- Cumplir con los compromisos sobre las políticas públicas prioritarias y la hoja de ruta para la modernización de las instituciones públicas, en especial las que prestan servicios a la población, incluyendo a IDAAN y ETESA.
- Contemplar el financiamiento para implementar la hoja de ruta del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) (Ley N.º 34 de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal) alineados con estrategias prioritarias de las Visiones Regionales y Visión País 2050.
- Mejorar la eficiencia de la gestión pública aplicando la carrera administrativa, presupuesto por resultados.

- Diseñar y ejecutar el plan de fortalecimiento de gobiernos locales para ir incrementando paulatinamente la descentralización administrativa.
- Fortalecer liderazgo en Comarcas e impulsar el diálogo y entendimiento entre el sistema de gobernanza tradicional y la institucionalidad y gobernanza nacional.
- Fortalecer la institucionalidad de la sociedad civil organizada, su participación en las juntas técnicas provinciales para el desarrollo de alianzas en favor de lograr los objetivos de desarrollo sostenible.
- Manejo presupuestal equilibrado sectorial y territorialmente para dotar de infraestructura productiva y conectividad, cobertura total de servicios básicos promoviendo la integración económica, social, cultural e institucional de Panamá.

## **B. EDUCACIÓN**

Hay un consenso amplio de que uno de los principales retos que enfrenta el país para mantener su situación de país de alto ingreso y consolidar una sociedad inclusiva y competitiva a mediano y largo plazo es impulsar una política de Estado para alcanzar una educación con acceso universal y de alta calidad, con la que todos los ciudadanos puedan aspirar a la igualdad de oportunidades, tal como se expresa, tanto en las metas del PEN 2030, como en el “Diálogo: Compromiso Nacional por la Educación”, para lo cual se propuso y se creó el Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME) en noviembre de 2018.

Etapas en el desarrollo de la educación en Panamá al 2050

### **Altas Prioridades:**

- Garantizar contenidos y calidad educativa escolar, técnica y universitaria acorde a nuevas exigencias internacionales.
- Impulsar el funcionamiento del COPEME y llevar a cabo los ajustes necesarios para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con la ley.
- Garantizar el cumplimiento de la Ley 362, que obliga a la asignación del 7 % del PIB para el mejoramiento de la calidad de la educación y la planificación de su uso, con indicadores de resultados para la implementación efectiva de planes, programas y proyectos, que aseguren mayor eficiencia en la inversión.
- Establecer sistema de evaluación de desempeño y responsabilidad de docentes e incentivos a la excelencia.
- Evaluación y formación de directores de centros educativos y dotarlos de instrumentos para la gestión efectiva y eficiente.
- Evaluación integral de escolares en 12º y examen de ingreso universitario obligatorio en universidades públicas y privadas.

- Incorporar, desde la educación primaria, en todo el desarrollo curricular de los estudiantes habilidades y conocimientos para el estímulo de la capacidad emprendedora, implementando lo establecido en la Ley 128 de 3 de marzo de 2020, que establece la enseñanza obligatoria de la cultura empresarial y del emprendimiento como eje transversal, en asignaturas afines en los planes de estudio del sistema educativo panameño.
- Mejorar el recurso humano para incrementar la productividad mediante la figura legal de alianzas de sector público con el sector privado tal como lo expresa la Ley N.º 49 de 18 de septiembre de 2002, que crea los programas de capacitación y educación continua al recurso humano del sector privado y el de educación dual financiado por el seguro educativo y ejecutados a través de una organización legalmente constituida del sector privado sin fines de lucro y con enfoque técnico, lo cual no se ha estado cumpliendo.
- Contar con un centro de investigación educativa que produzca datos estadísticos y evaluaciones del proceso educativo, bajo la figura de la AIP.

### C. SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Panamá se encuentra entre los países con mejores indicadores de salud en América Latina; sin embargo, el nivel de inversión de recursos financieros y humanos que se ha realizado podría haber conducido a indicadores aún mejores y a la prestación de un mejor servicio a la población.

El desafío actual consiste en reestructurar el sector público de salud y establecer, de manera paralela, alianzas entre los sectores público y el sector privado que redunden en servicios de mayor impacto, con una cobertura más equitativa, de mejor calidad y a un costo sostenible. Los principales retos que enfrenta el sector salud son las inequidades en las condiciones de salud por diferencias regionales y por grupo étnico, la desarticulación y mala gestión de los servicios públicos y la ineficiencia en el gasto en salud.

Por otro lado, existe gran incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad a mediano plazo de los regímenes de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y de Riesgos Profesionales en la CSS, conforme aumenta la deuda contingente del país para con los pensionados y los cotizantes que esperan jubilarse un día. De no corregirse esta situación a corto plazo, el país podría verse envuelto en conflictos sociales de envergadura, como ha sucedido en otros países de la región, lo cual impactaría enormemente la gobernabilidad, la economía y la inclusión social.

#### Altas Prioridades:

- Presentar una propuesta integral de reestructuración de la seguridad social y el sector salud sobre la base de un análisis consensuado con la más amplia participación del sector privado, sindicatos, usuarios y sociedad civil que contemple como prioridad lograr la sostenibilidad del programa IVM. Como parte de la base para el debate sobre este importante asunto, utilizar la propuesta del CONEP para rescatar el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la CSS, contenido en esta Visión País 2050.
- Incorporar a representantes del sector privado en la Comisión de Alto Nivel (CAN), para aprovechar el potencial que tendrían las alianzas público-privadas en el fortalecimiento de la gestión, la provisión de una cobertura equitativa y la implementación de un financiamiento sostenible del sistema de salud, que busque la ampliación del involucramiento del sector privado, sindicatos, usuarios y sociedad civil, para presentar una propuesta integral de reestructuración de la seguridad social y del sector salud.

- Afirmar el compromiso por establecer un sistema público universal y preventivo, que garantice una atención de calidad, eficiente y eficaz.
- Promover a nivel nacional hábitos de vida sana y la salud preventiva.
- Reforzar el mandato del MINSA para que se encargue de ejercer la rectoría sectorial y monitorear, supervisar, reglamentar y evaluar las políticas nacionales de salud preventiva, curativa y de promoción.
- Asegurar el suministro de insumos básicos, tales como los medicamentos, y el acceso de la población a todos los centros de atención, definiendo estrategias que favorezcan el acceso económico a los medicamentos.
- Asignar los recursos humanos y técnicos necesarios para garantizar la oportuna atención especializada de salud, la reducción del tiempo de espera para citas médicas y la mora quirúrgica.
- Reformar el esquema de financiamiento y prestación pública de los servicios de atención en salud, acorde con los modelos de cobertura universal utilizados en los países desarrollados (por Ejemplo: el Beveridge y Bismarck)<sup>78</sup>.

## D. DESARROLLO ECONÓMICO

El norte estratégico de Panamá Visión País 2050 plantea “apuntar a un modelo inclusivo de desarrollo económico, con una reducción sustantiva del empleo informal, apoyado en un sector servicios altamente competitivo en el contexto internacional, con una consolidación y modernización del sector primario y secundario de transformación con alto valor agregado y empleos de calidad, al mismo tiempo que se ha diversificado y homologado la participación de las pequeñas empresas, con base en un plan integrador con polos de desarrollo en el territorio panameño plenamente identificados e implementados”.

Para ello, es necesario impulsar la productividad y competitividad de los sectores productivos existentes y diversificar hacia nuevos motores productivos con valor agregado e innovación tecnológica.

### Altas Prioridades:

- Diseñar políticas públicas de Estado que prioricen en los siguientes sectores productivos
  - **Sector agropecuario:**
    - Implementar con los recursos requeridos el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, con expectativa de cumplimiento a 10 años, con indicadores y metas claras.
    - Implementar planes, programas y proyectos, como los Planes Maestros de Agro para la Región Occidental y Azuero, financiados por CAF, y apoyados por el IICA y los Centros de Competitividad Regionales.

<sup>78</sup> *Modelo Beveridge: Se basa en la preservación de la salud, atendida por el gobierno, por medio del financiamiento sustentado en impuestos que son pagados por todos los ciudadanos. El modelo Bismarck: Consiste en financiar el sistema de salud de un país a través de las cotizaciones de los trabajadores y empresarios. Es un sistema mutualista que garantiza la asistencia sanitaria a los empleados que cotizan, cubriendo el servicio mediante la beneficencia a aquellas personas desempleadas.*

- Hacer uso efectivo del FECl, de acuerdo con la propuesta del CONEP para financiar programas que inciden en la productividad y competitividad del sector.
- **Sector Turismo:**
  - Asegurar presupuesto y control post del fondo de promoción turística.
  - Continuar la implementación del Plan Maestro de Turismo actualizado al año 2030, con las dotaciones de recursos propuestos en el mismo.
  - Llevar a cabo una reestructuración completa de la ATP para convertirla en un ente eficiente bajo el concepto de alianza pública privada y con presencia en el Consejo de Gabinete.
  - Reglamentar la ley de incentivos al sector que contemple a las MIPYMES turísticas.
  - Crear un sistema de información moderno, pertinente y creíble que contemple una gobernanza pública privada con autonomía suficiente para llevar a cabo la labor de orientar las políticas públicas turísticas.
- **Sector Logístico:**
  - Fortalecer la gobernanza del sector y para ello revisar las funciones y estructura de la Secretaría para el Desarrollo y la Competitividad como ente público técnico para el impulso de las alianzas público-privadas.
  - Actualizar Estrategia Logística Nacional 2030 contemplando el Plan Maestro de Movilidad y Logística de Centroamérica del SICA, dar seguimiento a la misma y acordar el plan de inversiones.
  - Fortalecimiento del “hub” central de la zona interoceánica con corredores e infraestructura de valor agregado, definir y establecer los nodos y corredores logísticos territoriales para la integración logística nacional, culminación de la plataforma tecnológica.
- **Sector Financiero:**
  - Acordar juntos el sector privado y público una hoja de ruta para mejorar la imagen del sector financiero con un modelo de gobernanza fortalecido y un marco regulatorio para empresas innovadoras establecido.
  - Diseñar una estrategia para incluir plenamente financiamiento a las MIPYMES.
  - Dar continuidad en las políticas públicas y en la ejecución de proyectos sectoriales y territoriales con valor agregado e innovación tecnológica que diversifican los motores productivos acordados con el sector privado, en las administraciones sucesivas con participación de banca.

- **Sector Industrial:**

- Revisión y actualización del texto único de la Ley 76 del 2009 y su reglamento haciendo énfasis en los beneficios que otorga la ley.
- Fortalecer las capacidades de promoción de inversiones y exportaciones de PROPANAMÁ.
- Impulsar los sistemas de garantía existentes enfocados para mejorar el acceso al crédito para el sector industrial.
- Proponer incentivos a favor de la innovación en el sector industrial vinculando los incentivos fiscales con el proceso de formación de capital humano y generación de empleo de alto valor agregado.

Con el objetivo de dar seguimiento a la propuesta denominada Visión País 2050, el sector privado considera necesaria la creación de un mecanismo de verificación y seguimiento. Esta necesidad surge del análisis de experiencias anteriores, relacionadas con propuestas de





## V. MECANISMO DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO

desarrollo que se han hecho de tiempo en tiempo, sin que se les haya dado un seguimiento sistemático ni durante ni posteriormente.

La APEDE puso en marcha el seguimiento a la Visión País 2025, por medio de la publicación de informes anuales que presentaron, no solo la evolución de los indicadores seleccionados para el seguimiento de esa visión, sino también su análisis para evaluar el avance o retroceso de las principales estrategias, realizando importantes observaciones para corregir el rumbo.

No obstante, el desarrollo de la capacidad institucional para la evaluación de políticas públicas desde el sector privado, en Panamá, es una tarea pendiente. Esta debilidad debe ser superada si queremos fortalecer nuestra institucionalidad democrática.

El mecanismo que se plantea crear tendrá como objetivo:

- Sistematizar, de forma oportuna, la información existente y necesaria para medir los avances o retrocesos de las estrategias propuestas de la Visión País 2050, según los indicadores seleccionados, con la finalidad de generar insumos para la toma de decisiones efectivas y eficientes y contribuir así a promover el desarrollo económico y social sostenible.
- Generar y divulgar información y conocimiento especializado para el seguimiento de la gestión pública.
- Contribuir a reforzar la capacidad propositiva y de incidencia de los gremios del sector privado en el debate nacional y en la formulación y ejecución de políticas públicas.
- Fomentar la participación ciudadana con mejores capacidades.
- Crear la Comisión Visión País 2050 por parte del CONEP y dotarla de capacidades para llevar a cabo el manejo del mecanismo de verificación y seguimiento.

### Líneas de acción

Para desarrollar el mecanismo de verificación y seguimiento de la Visión País 2050 actualizada al 2024 que se ha esbozado, se propone adoptar las siguientes líneas de acción:

- Definir los criterios y elaborar un cuadro de indicadores de gestión pública, basados en los pilares de la Visión País 2050 y en los ejes que emanan de cada pilar, para medir los avances o retrocesos habidos en el camino hacia el logro de las metas nacionales y regionales.
- Divulgar la información generada a través de distintos medios de comunicación (por Ejemplo: sitio web, programas de radio y televisión).
- Desarrollar estudios rápidos con instituciones académicas que manejen estadísticas, así como con los distintos gremios del sector privado y organizaciones de la sociedad civil.
- Formalizar alianzas estratégicas con instituciones que tengan la capacidad técnica para contribuir a llevar a cabo el trabajo como el Centro Nacional de Competitividad (CNC) y la Red de Centros de Competitividad Regionales (RED CECOMR'S).
- Organizar un foro anual y otras actividades para dar a conocer, periódicamente, “Panamá, ¿cómo vamos?”, con base en los resultados del seguimiento en función de los indicadores de gestión.

### Cuadro de indicadores

Con la finalidad de medir el avance hacia la consecución de las metas de la Visión País 2050, se utilizará un conjunto de indicadores que, a continuación, se señala (ver ilustración 8):

- Indicadores de contexto: indicadores macroeconómicos, de población, de empleo y de precios.
- Indicadores de Visión País 2050, que incluyen indicadores específicos de los pilares y sectores productivos:
  - Pilares: gobernabilidad, inclusión, productividad con sostenibilidad, competencia y apertura económica.
  - Sectores productivos: logístico, financiero, industrial, agropecuario, turismo y economía naranja.

## ILUSTRACIÓN 8

### *Conjunto de indicadores nacionales para el monitoreo de la Visión País 2050*



*Fuente: elaboración propia, 2019*

El conjunto de indicadores nacionales será complementado con indicadores regionales, los que se encuentran listados en los documentos de Visión 2050 de cada región.

La lista de indicadores iniciales que aparece en el tabla 7 (y siguientes) podrá ajustarse posteriormente, en consulta con los actores interesados del sector privado y la sociedad civil, conforme la comisión permanente nombrada por el CONEP para la preparación de los informes anuales de monitoreo de avances.

TABLA 7

*Cuadro de Indicadores nacionales para el seguimiento y monitoreo*

INDICADORES DE CONTEXTO				
Indicadores Macroeconómicos	Fuente	Unidad	Valor	Año
PIB Total Nacional a Valores Corrientes	INEC	En millones balboas	76,522.5	2022
PIB total nacional a valores constantes	INEC	En millones balboas	73,449.3	2022
PIB per cápita nacional a valores constantes	INEC	En balboas	16,710.4	2022
PIB per cápita nacional a valores corrientes	INEC	En balboas	17,409.6	2022
Tasa de crecimiento del PIB	INEC	Porcentaje	10.8	2022
Indicadores de Población	Fuente	Unidad	Valor	Año
Población total del país	INEC	Personas	4,395,414	2022
Tasa de crecimiento anual	INEC	Porcentaje	1.5	2022
Población Ocupada	INEC	Personas	1,846,363	2022
Población Económicamente Activa	INEC	Personas	2,049,616	2022
Tasa de Desempleo	INEC	Porcentaje	9.9	2022
Empleo informal nacional no agrícola	INEC	Porcentaje	48.2	2022
Índice de envejecimiento de la población	HelpAge	Posición	N/D	
Indicadores de Precios	Fuente	Unidad	Valor	Año
IPC nacional urbano (2013=100)	INEC	Índice	107.9	2022
IPM nacional (2016=100)	INEC	Índice	N/D	
Salario mínimo: comercio al por menor y hoteles	INEC	Balboa/hora	N/D	
Precio promedio de la electricidad	ASEP	cents por Kwh	17.2	2022

INDICADORES DE PANAMA VISION PAÍS 2050				
Base Transversal: Gobernabilidad	Fuente	Unidad	Valor	Año
Confianza en partidos Políticos	Latinobarómetro	Porcentaje	12.1	2020
Confianza en la Asamblea Legislativa	Latinobarómetro	Porcentaje	15.4	2020
Confianza en el Órgano Judicial	Latinobarómetro	Porcentaje	23.0	2020
Confianza en el Órgano Ejecutivo	Latinobarómetro	Porcentaje	22.6	2020
Índice de percepción de corrupción	Transparencia internacional	Posición Internacional	101/180	2022
Casos presentados en la Contraloría, que generaron imputaciones - Número de auditorías	INEC	Casos	N/D	

Pilar: Inclusión				
Indicadores de Educación	Fuente	Unidad	Valor	Año
Calendario escolar con días de clases efectivas	MEDUCA, Dción Estadísticas Educativas	Días	184	2022
Duración diaria de la jornada de clases (horas de clase)	MEDUCA, Dción Estadísticas Educativas	Horas	5	2022
Porcentaje de docentes con titulación universitaria en el país, según dependencia	MEDUCA-INEC	%	N/D	
Gasto público en educación como porcentaje del PIB	CEPAL, Banco Mundial, Meduca	Porcentaje	3.9	2022
Porcentaje de población estudiantil con deficiencias en las asignaturas fundamentales del nivel primario (español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales)	MEDUCA, Dción Estadísticas Educativas		N/D	
Resultados pruebas censales de logros para estudiantes cada dos años, con evaluación de los aprendizajes, en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes del sector privado (SERCE III Grado) <b>MATEMATICAS</b>	SERCE/TERCE	% de logros	68.4% I 31.8 %II 9.1% III 0.8% IV	2019
Resultados pruebas censales de logros para estudiantes cada dos años, con evaluación de los aprendizajes, en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes del sector privado (SERCE III Grado) <b>LECTURA</b>	SERCE/TERCE	Nivel de desempeño	58.9% I 16.7 %II 16.7% III 7.7% IV	2019
Resultados de las pruebas censales de logros para estudiantes cada dos años, con evaluación de los aprendizajes en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes del sector privado (SERCE VI Grado) <b>MATEMATICAS</b>	SERCE/TERCE	% de logros	72.2% I 24.5 %II 3% III 0.3% IV	2019
Resultados de las pruebas censales de logros para estudiantes cada dos años, con evaluación de los aprendizajes en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes del sector privado (SERCE VI Grado) <b>LECTURA</b>	SERCE/TERCE	Nivel de desempeño	37.2% I 45.3 %II 10% III 7.5% IV	2019
Resultados de las pruebas censales de logros para estudiantes cada dos años, con evaluación de los aprendizajes en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes del sector privado (SERCE VI Grado) <b>CIENCIAS</b>	SERCE/TERCE	% de logros	48.6% I 39.6 %II 9.8% III 2% IV	2019
Resultados de las pruebas censales de logro para estudiantes cada dos años con evaluación de los aprendizajes, en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes del sector privado ( <b>PISA</b> )	PISA	Posición	71	2018
Escolaridad promedio, años	INEC	Años	11.7	2022

Pilar: Inclusión				
Indicadores de Salud	Fuente	Unidad	Valor	Año
Tasa de mortalidad materna x 100000 nacidos vivos (indicador de baja posición social de la mujer)	INEC	Porcentaje	3.8	2021
Muertes maternas en áreas indígenas y de difícil acceso (por cada 1000)	INEC	Personas	N/D	
Tasa de mortalidad infantil	INEC	Personas	12.2	2021
Esperanza de vida al nacer	INEC	Años	78.8	2021
Prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores de 5 años a nivel nacional y en comarcas	MINSA	Porcentaje	12.6 Nacional, Guna Yala (57%) y Ngabe Bugle (64%).	2020
Gasto total en Salud GTS como % del PIB	Banco Mundial	Porcentaje	N/D	
Gasto privado de bolsillo en salud como % PIB	Banco Mundial	Porcentaje	N/D	
Indicadores de Atención a grupos prioritarios	Fuente	Unidad	Valor	Año
Índice de Desarrollo Humano	PNUD	Posición Internacional	61/191	2022
Cobertura agua potable (%) total	Banco Mundial	Porcentaje	94.4	2020
Cobertura agua potable (%) Rural	Banco Mundial	Porcentaje	N/D	
Cobertura agua potable (%) Urbano	Banco Mundial	Porcentaje	N/D	
Cobertura de energía eléctrica	SNE	Porcentaje	95%	2021
Cobertura de alcantarillado	IDAAN	Porcentaje	64	2020
Coefficiente de GINI	Banco Mundial	Porcentaje	50.9	2021
Número de beneficiarios programas subsidios para grupos prioritarios	MIDES	Personas	766,344	2022
Montos de subsidios otorgados a GP	MIDES	En dólares	224,284,740	2022
Índice de pobreza multidimensional	MEF	índice	0.081	2018

<b>Pilar: Inclusión</b>				
<b>Indicadores del Sector Público</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Capacidad instalada total (oferta)	ASEP	MW	3,981.9	2022
Demanda de energía anual (consumo o venta total)	ASEP	GWh	7,116.4	2022
Diferencia en potencia firme y demanda máxima	ASEP	MW%	N/D	
<b>Indicadores de Innovación y desarrollo tecnológico</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Índice I.D.I. (Índice de desarrollo de las TIC)	ITU	Posición	N/D	
Índice Mundial de Innovación	WIPO	Posición	81/132	2022
Gasto en I+D (% del PIB)	Banco Mundial	Porcentaje	0.17	2021
<b>Número de patentes otorgadas</b>	<b>DIGERPI/ MICI</b>	<b>Patentes</b>	<b>44</b>	<b>2022</b>
Índice de Desarrollo de Gobierno Digital (EGDI)	ONU	Posición	82	2022
<b>Indicadores de Protección y gestión del medio ambiente</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Índice de Desempeño Ambiental (EPI)	Yale	Posición internacional	47/180	2022
Salud ambiental (EPI)	Yale	Puntaje	49	2022
Vitalidad del ecosistema	Yale	Puntaje	57.5	2022
Superficie reforestada en la República	INEC	Hectáreas	4,746.7	2021
Cobertura boscosa	MIAMBIENTE		N/D	
<b>Ordenamiento Territorial</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Superficie área urbana	MIVIOT	Hectáreas	N/D	
<b>Indicadores del Sector Público</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Superficie área rural	MIVIOT	Hectáreas	N/D	
Número de POT aprobados	MIVIOT	Número	N/D	
PIMUS aprobados	MIVIOT	Número	N/D	
Parque vehicular	ATTT	Millones de autos registrados	N/D	
Longitud de la red vial (kilómetros)	INEC	Kms	17,457.44	2021

Pilar: Competencia /Apertura económica	Fuente	Unidad	Valor	Año
Índice Doing Business	Banco Mundial	Posición Internacional	N/D	
Índice Global de Competitividad	Foro Económico Mundial	Posición Internacional	N/D	
Índice de Libertad Económica	Fundación Heritage	Puntaje del índice	65.4	2022
Índice de Libertad Económica	Reporte Centroamericano	Posición Internacional	26/163	2020
Coefficiente de apertura externa. Exp+imp/PIB	INEC	Porcentaje	1.02	2022
Exportaciones/PIB	INEC	Porcentaje	27.1%	2022
Comercio con Asia (% exportaciones)	INEC	Porcentaje	66.4%	2022
Comercio con Asia (% importaciones)	INEC	Porcentaje	17.3%	2022
Inversión directa extranjera	INEC.	En millones de balboas	2,721.10	2022
Exportaciones de bienes	INEC	Valor FOB/mill.	3,652.10	2022
Importaciones de bienes	INEC	Valor CIF/mill.	15,230.19	2022

Pilar: Sectores Prioritarios				
Indicadores del Sector Logístico	Fuente	Unidad	Valor	Año
Porcentaje de participación en el PIB	INEC	Porcentaje	11.4	2022
PIB per cápita sectorial logístico (Transporte)	INEC	B/.	53,518.7	2022
Tasa de crecimiento del PIB sectorial	INEC	Porcentaje	13.7	2022
Número de ocupados en el sector (Transporte)	INEC	Cantidad	156,296	2022
Índice de Logístico - LPI	Banco Mundial	Posición Internacional	57/138	2022
Movimiento en puertos	AMP	TEUS	8,518,425	2022
Calidad de infraestructura portuaria	Foro Económico Mundial	Posición Internacional	N/D	
Número de rutas marítimas comerciales que utilizan el Canal de Panamá (principales rutas)	ACP	Cantidad	33	2022
Carga movilizada	INEC	Toneladas métricas	107,799,137	2022
Carga contenerizada	INEC	Toneladas métricas	59,462,193	2022
Venta de combustible marino (bunkering)	AMP	Barriles netos	37,396,787	2022
Indicadores del Sector Financiero	Fuente	Unidad	Valor	Año
Participación en el PIB nacional - sector financiero	INEC	Porcentaje	6.3	2022
PIB per cápita sectorial - financiero	INEC	Porcentaje	113,181.6	2022
Tasa de crecimiento PIB sectorial	INEC	Porcentaje	5.5	2022
Ocupados en el sector	Superintendencia de bancos	Número	41,146	2022
Número de bancos	Superintendencia de bancos	Cantidad	70	2022



Depósitos en el sistema bancario	Superintendencia de bancos	en millones	86,291.5	2022
Préstamos en el sistema bancario	Superintendencia de bancos	en millones	58,586.1	2022
Prima de seguros suscritas	Superintendencia de Seguros	en millones	1,702.1	2022
Transacciones en casas de valores	SMV	en millones	80,291	2022
Valores transados en Bolsa	Bolsa de Valores	en millones	6,131	2022
Financiamiento concedido por financieras	INEC	en miles de B/.	2,221,855.0	2021
<b>Indicadores del Sector Industrial</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Participación PIB nacional	INEC	Porcentaje	4.8	2022
PIB per cápita sectorial	INEC	Porcentaje	24,576.6	2022
Tasa de crecimiento del PIB sectorial	INEC	Porcentaje	5.1	2022
indicador de actividad industrial (IPP-Industria Manufacturera)	INEC	Índice (2016=100)	105.8	2022
índice de producción manufacturera	INEC	Índice	N/D	
Ocupados en el sector	INEC	Cantidad	143,457	2022
<b>Indicadores del Sector Agropecuario</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Participación en el PIB nacional	INEC	Porcentaje	2.6	2022
PIB per cápita sectorial-Agropecuario	INEC	Porcentaje	6,979.4	2022
Valor de las exportaciones agropecuarias	INEC	Millones de B/.	202.3	2022
No de ocupados en el sector	INEC	Cantidad	270,871	2022
<b>Indicadores del Sector Turismo</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Porcentaje de participación en el PIB - Sector Turismo (Hoteles y restaurantes)	INEC	Porcentaje	1.9	2022
PIB per cápita sectorial - turismo (Hoteles y restaurantes)	INEC	En balboas	13,757.4	2022
Número de ocupados en el sector (Hoteles y restaurantes)	INEC	Personas	98,875	2022
Porcentaje de Ocupación Hotelera	INEC	Porcentaje	53.0	2022
Número de Visitantes	INEC	Personas	1,945,646	2022
<b>Sector Industrias culturales y recreativas</b>	<b>Fuente</b>	<b>Unidad</b>	<b>Valor</b>	<b>Año</b>
Participación en el PIB Nacional	INDESA con datos de INEC	Porcentaje	1.5	2017
No de empresas en el sector	INDESA con base en la clasificación de economía naranja del BID y datos encuesta empresas no financieras INEC	Empresas	545	2018
No de ocupados en el sector	CNC	Personas	103,579	2018
PIB per cápita sectorial	INEC	En balboas	N/D	



## BIBLIOGRAFÍA

### NORTE ESTRATÉGICO

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, Santiago, CEPAL.
- Fajgenbaum, Arnold D., et al. (2010), América Latina 2040. Rompiendo con las complacencias: una agenda para el resurgimiento. (CAF, Ed.), Kundli (India), The Asian Development Bank. [en línea] ← <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/713>→. Consultado en enero de 2019.
- Gobierno de la República de Panamá. ANTAI (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información) (2017), Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019, Panamá, ANTAI.
- Presidencia de la República. Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND). (2017), Plan Estratégico Nacional con Visión del Estado Panamá 2030, Panamá, Albacrome, S.A.
- SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología) (2015), Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá al 2040 y Plan Nacional 2015-2019 (PENCYT 2015-2019), Panamá, Editora Novo Art, S.A.
- Secretaría Nacional de Energía (2016), Plan Energético Nacional 2015 – 2050, Panamá, Gaceta Oficial Digital No. 28003 de 5 de abril.
- CONAGUA (Consejo Nacional del Agua) (2018), Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 Agua para Todos, Panamá, CONAGUA.
- MUPA (Municipio de Panamá) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), Panamá Metropolitana. Sostenible, Humana y Global, Panamá, MUPA.
- Gobierno de la República del Perú. Presidencia del Consejo de Ministros de Perú (2015), América Latina: imaginando el futuro hoy. Los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo. CEPLAN Perú: Lima. [en línea] ← <https://www.ceplan.gob.pe>→. [Consultado en enero de 2019].
- NU Asamblea General. 2012. A/RES/66/288\*. El Futuro que Queremos para Todos. Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas Post 2015, Nueva York, Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), Serie Caminos de Desarrollo. Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial, París, OCDE.

PricewaterhouseCoopers (PwC), (2017), Una mirada al futuro ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050? Resumen Ejecutivo. [en línea] ← <http://www.pwc.com>→. Consultado en enero de 2019.

Unión Europea. European Strategy and Policy Analysis System, (2016), Tendencias mundiales hasta 2030: ¿puede la Unión Europea hacer frente a los retos que tiene por delante?, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

WBCSD (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible) (2010), Visión 2050. Una nueva agenda para los negocios, Ginebra, WBCD.

## **PILARES ESTRATÉGICOS**

### **Base transversal: Gobernabilidad democrática y sostenibilidad política**

Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) (2017), II Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2012-2016, Panamá, PBS Productive Business Solutions (Panamá) S.A.

---. (2018), III Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2013-2017 (Resumen) (2018), Panamá, Color DPI.

Banco Mundial, OEA (Organización de los Estados Americanos) y Gobierno de la República de Panamá (2018), Conferencia Cuentas Claras 2018: Gobierno Transparente en Colaboración con el Sector Privado, Panamá: 13- 14 de junio de 2018. [en línea] ← <https://www.worldbank.org>.

Brown, Harry (2017), "Las reformas electorales de 2017 en Panamá". 9º Congreso Latinoamericano de Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. <https://www.panacamara.com/realizan-foro-de-institucionalidad-transparente-eficiente-y-participativa>.

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

Centro Nacional de Competitividad. Competitividad al Día n°452, La Competitividad, un tema vigente. 2023-01-27.

Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, ALACIP.

Corporación INTAL-Latinobarómetro (2017), Informe Latinobarómetro 2017, Santiago de Chile, Banco de datos en línea <http://www.latinbarometro.org>.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), Serie Caminos de Desarrollo. Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial, París, OCDE.

Schwab, Klaus (Ed) (2018), The Global Competitiveness Report 2018. Cologny/Ginebra: World Economic Forum [en línea] ← <http://www.weforum.org/gcr>.

Transparency International (2018), Corruption Perceptions Index 2017, Berlín: Transparency International. [en línea] ← <http://www.transparency.org/cpi>.

### **Pilar 1: Inclusión para reducir la pobreza**

APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (2017), II Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2012-2016, Panamá, PBS Productive Business Solutions (Panamá) S.A.(2018), III Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2013-2017. (Resumen), Panamá, Color DPI.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estudio realizado por el BID: “Diagnóstico de la Educación Superior en Panamá, retos y oportunidades” 2021.

Banco Mundial (2018), Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación, cuadernillo del “Panorama general”, Washington, D.C., Banco Mundial.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela el entorno y la vida laboral. (CAF, Ed.), Bogotá, Panamericana Formas e Impresos S.A.

Centro Nacional de Competitividad - Competitividad al día #452 (27/ene/2023).

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

Gobierno de la República de Panamá. CCND (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo) (2017), Plan Estratégico Nacional con Visión del Estado Panamá 2030, Panamá, Albacrome, S.A.

INEC-Contraloría General de la República. XII Censo de Población. Enero-marzo de 2023.

Iniciativa Panamá sin pobreza Informe sobre Pobreza y Pobreza Extrema en Panamá 2023. En base a datos MEF, INEC, CEPAL, BID).

La Prensa. El Índice de Progreso Social 27 de septiembre de 2022.

Mesa de Diálogo para la Salud (2016), Libro Blanco - Lineamientos propuestos para la Mejora, y Fortalecimiento del Sistema Nacional Público de Salud integral, en el marco de una Política de estado (Versión Final). Panamá: n.p.

CGR7/INEC (Contraloría General de la República / Instituto Nacional de Estadística y Censo), (2016), El proceso de transición demográfica en Panamá, Panamá, CGR.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) y CGR/ INEC (Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo), 2017, Índice de pobreza multidimensional de Panamá Año 2017, Panamá, n.p., [en línea] ←<http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents>.

MEDUCA (Ministerio de Educación y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), (2017), Compromiso Nacional por la Educación, Panamá, Editora Novo Art, S.A.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), (2018), Serie Caminos de Desarrollo. Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial, París, OCDE. [en línea] ← [https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-panama\\_9789264278547-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-panama_9789264278547-en) (2018). Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 2. Análisis detallado y Recomendaciones, París, OCDE. [en línea] ←[https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-panama\\_9789264302549-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-panama_9789264302549-en) en PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), (2015), Atlas de Desarrollo Humano Local, Panamá, Albacrome, S.A.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2021 –2022.

## **Pilar 2: Productividad con sostenibilidad**

### **Gestión pública**

APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (2018), Red de CECOM (Centros de Competitividad regionales) coordinada por CecomRO (Centro de Competitividad de la Región Occidental).

Visiones al 2050 para los sistemas nacionales de Innovación para la competitividad, Panamá, APEDE.

(2018), Relatoría del Foro Económico, Panamá, APEDE.

Asociación Bancaria de Panamá, Diagnóstico de MIPYMES en Panamá, nivel de acceso a servicios bancarios y benchmarking con otros países y experiencias para extraer mejores prácticas. ABCD – Susana Pinilla, Manuel Egea, Carlos Garcimartín.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2018), Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos, Editado por Alejandro Izquierdo; Carola Pessino; Guillermo Vulentin), Washington, D.C., BID.

---. (2016), Two to Tango: Public-private Collaboration for Productive Development Policies, Washington D.C., BID. CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) e Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, (2016), Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2015: Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas, Lisboa, CAF.

Caja del Seguro Social, Informe de la Junta Técnica Actuarial relativo a la opinión sobre valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja de Seguro Social, al 31 de diciembre de 2020, elaborada por el Departamento Actuarial, (agosto, 2022).

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

Gobierno de la República de Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. 2018. "Rompiendo Paradigmas: la Planificación del Siglo XXI", (2014), Ponencia del Ministro Roberto Gallardo. 30 de septiembre. [en línea] ← <http://ww.mideplan.gob.cr>.

ICEX España Exportación e Inversiones (2017), "Singapur: nueva etapa en su consolidación como centro de negocios líder en la ASEAN". Revista El Exportador, Abril de 2017, Madrid, ICEX. [en línea] ← <http://ww.el-exportador.es> OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2018), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo, París, Publicaciones de la OCDE. [en línea] ← <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.

Pinilla, Susana, (2018) "Panamá Productiva: Fortalecimiento de los Centros de Competitividad", ponencia en el Taller de Validación del documento Visión País 2050, Panamá, APEDE.

Pinilla, Susana, (2018), Directora Representante de la CAF en Panamá. Presentación ante la Comisión Visión País de la APEDE: "Desarrollo Territorial Integral para la competitividad y la Inclusión". Diciembre de 2018.

## Energía

APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa) (2018), "Transición Energética". Ponencia del Dr. Víctor Urrutia, secretario nacional de Energía, Panamá, Comisión de Energía de la APEDE.

---. (2018), Relatoría del VII Foro de Energía de la APEDE, Panamá, APEDE.

Candanedo, Diana. 2017. "La política científica panameña al 2040". En Revista semestral Acción y Reflexión Educativa N.º 41. junio de 2017. ISSN 1563-2911.

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

Gobierno de la República de Panamá. CCND (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo) (2017) Plan Estratégico Nacional con Visión del Estado Panamá 2030, Panamá, Albacrome, S.A.

SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología) (2015), Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá al 2040 y Plan Nacional 2015-2019 (PENCIYT 2015-2019), Panamá, Editora Novo Art, S.A.

---. Diálogos de política y puesta en marcha del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2019 (2016), Documentos conceptuales y Hojas de Ruta. Avances 2015, Panamá, SENACYT.

---. SNE (Secretaría Nacional de Energía) (2016), Plan Energético Nacional 2015 – 2050: Propuesta para una Política Energética de largo plazo, Panamá, Gaceta Oficial No. 28003 de 5 de abril de 2016.

---. (2017), Actualización del Plan Energético Nacional 2015-2050: un sistema energético en transición, Panamá, Secretaría Nacional de Energía.

---. (2016), “Guía de construcción sostenible para el ahorro de energía en construcciones”. Resolución No. 3142, de 17 de noviembre de 2016, Panamá, Gaceta Oficial Digital No. 28165.

### **Innovación y Desarrollo Tecnológico**

SENACYT: “El futuro del sistema de CTI de Panamá”. Eduardo Ortega Barria Julio 2023.

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores. Noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

### **Medio ambiente**

Gobierno de la República de Panamá. ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente) (1999), Estrategia Nacional del Ambiente. Resumen Ejecutivo, Panamá, ANAM.

---. CCND (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo) (2017), Plan Estratégico Nacional con Visión del Estado Panamá 2030. Eje estratégico: Sostenibilidad Ambiental, Panamá, Albacrome, S.A.

---. SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología) (2015), Ciencia y Agua. Diálogo de Política, Panamá, SENACYT.

---. ACP (Autoridad del Canal de Panamá) (2018), “Mantener el recurso Hídrico de la Cuenca Hidrográfica”. Panamá: ACP. [en línea] ← <https://micanaldepanama.com/mantener-el-recurso-hidrico-de-la-cuenca-hidrografica/>→.

---. MIAMBIENTE (Ministerio de Ambiente) (2015), Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá (ENCCP), Panamá, MiAmbiente. [en línea] ← <https://plataformacelac.org/politica/488>→ MiAmbiente <https://www.miambiente.gob.pa> 2023.

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

### **Ordenamiento territorial**

APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa). Comisión de Ordenamiento Territorial y Transporte (2014), Lineamientos estratégicos para la Visión País 2025, Panamá, APEDE.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2018), Cooperación Técnica PN-T1144: Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (PNOT). [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/PN-T1144>.

---. Julio de 2018. Ciudades Sostenibles. “Los contrastes de Panamá: Política de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible”. [en línea] <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2018/07/02/los-contrastes-de-panama-politica-de-ordenamiento-territorial-para-el-desarrollo-sostenible/>.

---. Agosto de 2018. Ciudades Sostenibles. “Panamá: Cómo ordenar la metrópoli que creció en torno al Canal”. [en línea] <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2018/08/24/panama-como-ordenar-la-metropoli-que-crecio-en-torno-al-canal/>.

Gobierno de la República de Panamá. MIVIOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial). (2015, actualizado en 2016), Revisión y Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico. Resumen Ejecutivo, Panamá, MIVIOT.

### **Pilar 3: Competencia y Apertura Económica**

Agencia para el Desarrollo de la Zona Sur de Costa Rica. Propuestas de proyectos y temas clave: migración, turismo y comercio binacional; Costa Rica – Panamá.

Cartaya, V. y C. Daboin (2018). Una visión prospectiva de la integración de América Latina y el Caribe (Series Económicas No 2018-2). [en línea] <http://www.sela.org/bddocumental/publicaciones/series-economicas-sela/vision-prospectiva-de-la-integracion/>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2018), La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018 (LC/PUB.2018/13-P), Santiago, CEPAL.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) /SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) /SICA (Sistema de Integración Centroamericana /CEMPROMYPE (Centro Regional de Promoción de la MIPYME) (2018), Articulación productiva y cadenas regionales de valor, Una propuesta metodológica para la región SICA, Ciudad de México, CEPAL.

CNC (Centro Nacional de Competitividad de Panamá) (2018) Nuevo Índice de Competitividad Global 4.0 del FEM, Panamá, CNC. [en línea] <http://www.cncpanama.org>.

Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

Centro Nacional de Competitividad – Competitividad al Día #332, 2023.

De la Mora Sánchez, Luz María. (2018) Hacia dónde se dirige el régimen de comercio internacional y sus implicaciones para América Latina. Ciudad de México: CEPAL.

Gobierno de la República de Panamá. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (MIRE) (2018), Resumen de Acuerdos suscritos entre la República de Panamá y la República Popular China, Panamá, MIRE.

OCDE/CEPAL/CAF (2015), Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China, OECD Publishing, París. [en línea] [←http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es→](http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es)

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), Marco de Política Comercial de Panamá, Nueva York y Ginebra, UNCTAD.

Jara, Cristian (2018), Revista Mundo Marítimo.

PricewaterhouseCoopers (PwC) Interaméricas, (2018), 9º Encuesta Anual de CEOs 2018: Frente al cambio con mayor incertidumbre. América Central y República Dominicana. [en línea] [←http://www.pwc.com→](http://www.pwc.com).



## SECTORES ESTRATÉGICOS

### Sector logístico

Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) (2018), III Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2013-2017 (Resumen) (2018), Panamá, Color DPI.

---. (2018) Relatoría de la Sesión estratégica para el fortalecimiento del sector privado logístico, Panamá, APEDE.

---. (2018) Relatoría del I Foro Logístico, Panamá, APEDE.

Centro Nacional de Competitividad. Estudio de Caso: Valor Agregado del Conglomerado del Canal 2019.

Competitividad al Día. Estudio de Oxford Economics: Octubre 21 2018.

Gobierno de la República de Panamá, Gabinete Logístico y BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), Estrategia Logística Nacional de Panamá a 2030. Documento final BID Project ID # PN-T1140 [en línea] <http://www.presidencia.gob.pa>→.

-Intracorp Estudio de Impacto Económico del Sector Marítimo. 2014.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), Serie Caminos de Desarrollo. Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial, París, OCDE.

PricewaterhouseCoopers (PwC), (2017), Una mirada al futuro ¿Cómo cambiará el orden económico mundial para el 2050? Resumen Ejecutivo. [en línea] ← <http://www.pwc.com>→. Consultado en enero de 2019.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), Marco de Política Comercial de Panamá, Nueva York y Ginebra, UNCTAD.

### Sector turismo e industrias culturales y creativas

APEDE, III Informe del Observatorio Visión País 2025, Panamá, Julio de 2018.

Autoridad de Turismo de Panamá (ATP) – Análisis del Desempeño Turístico 2023.

Ávila, María Gabriela (2018). “Plan turístico del Canal de Panamá”, Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo e INDESA (2013), Economía Naranja: innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe. Washington, D.C., BID e-Book.

---. (2017) Industrias creativas culturales en Panamá: diagnóstico del sector y relevancia económica Editores, Centro Nacional de Competitividad. Informe de actualización de indicadores noviembre 2023. Consultoría a solicitud del CONEP.

Consejo Mundial de Viajes y Turismo (World Travel and Tourism Council). Contribución del sector de viajes y turismo de Panamá. 2023.

Contraloría General de la República. Estadísticas sobre turismo 2023.

Guillermo Lagarda, Jennifer Linares, Alex Diamond. p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1307) BID. Washington, D.C., BID.

Carrizo de Pagés, Carmen Lucila (2018), “Conectividad (Puertos, aeropuertos, carreteras)”, Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.

Dreyfus, Jaime, “Observatorio Turístico de Panamá”, Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.

- Grazzi, Matteo (2018), "Economía Naranja", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- Him C., Gustavo (2018) "¿Qué hicimos? Administración 2014-2019", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- Huéscar, Gustavo (2018), Recomendaciones para una actualización del Plan Maestro del Desarrollo Sostenible del Turismo en Panamá", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- IPAT (Instituto Panameño de Turismo), BID (Banco Interamericano de Desarrollo, UNWTO-OMT-IOHBT0 y Ministerio de Cultura y Banco Interamericano de Desarrollo. Estudio Nacional de las Industrias Creativas y Culturales de Panamá. 2020.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) Impacto del turismo mundial. 2023.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018), Análisis Diagnóstico General del Turismo en Panamá: Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2007-2020, Barcelona, BID.
- Pitti, Liriola (2018), "Avances del Fondo de Promoción Turística Internacional de Panamá", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- PROMTUR – Informe de avances 2023.
- Reyes, Fidel (2018), "Hablemos de turismo infraestructura del sector turismo en Panamá", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- Young, Annie (2018), "Ecoturismo, Naturaleza y Aventura", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- Rodriguez Felipe Ariel, Hacia una Política de Estado Turística. Ponencia 1ra Cumbre Nacional de Turismo Setiembre 2023.
- UNWTO (World Tourism Organization) (2018), "World Tourism Barometer", Vol. 16, Issue 2, March-April 2018 [en línea] <http://mkt.unwto.org/barometer>.
- WEF (World Economic Forum) (2017), The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017: Paving the way for a more sustainable and inclusive future, Geneva, WEF. [en línea] <http://support.google.com/calendar/bin/answer.py?hl=en&answer=50640&topic=1672473&ctx=topic>.

### **Sector agropecuario**

- Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) (2017), II Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2012-2016, Panamá, PBS Productive Business Solutions (Panama) S.A.
- . (2018), III Informe del Observatorio Visión País 2025: Evolución del Desarrollo Nacional 2013-2017 (Resumen) (2018), Panamá, Color DPI.
- Escudero Gerardo (2018), "Desafíos de la agricultura latinoamericana y caribeña al 2050, una visión desde el IICA", Foro de Turismo de la APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa), Panamá, APEDE.
- Gobierno de la República de Panamá (2017), Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional de Panamá 2017-2021, Panamá, MIDES. [en línea] <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%C3%A1-2017.pdf>.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2016), Hub Alimentario de Panamá: Cuatro propuestas de rutas alternativas. Panamá: IICA.

MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) (2017), Plan Maestro del Agro de la Región Occidental Resumen Ejecutivo, Panamá: MIDA.

---. (2016) Evaluación ambiental ex ante. Panamá, MIDA.

MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario), MICI (Ministerio de Comercio e Industrias), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina), APEDE (Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa e IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2015), Identificación de Iniciativas Agropecuarias y Agro Comerciales de la Provincia de Chiriquí. Panamá, MIDA.

### **Sector financiero**

Asociación Bancaria de Panamá, Diagnóstico de Oferta Financiera en Panamá. ABCD – Susana Pinilla, Manuel Egea, Carlos Garcimartín.

Barbagallo, Carmelo (2018), “FinTech and the future of Financial Services”, speech at Università Cattolica del Sacro Cuore, International Summer School, Milan, Bank of Italy.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), FINTECH, innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe, Washington, D.C., BID e-Book.

Deloitte (2015) Visión Deloitte: Mejorando la innovación, La perspectiva de Deloitte sobre cómo las instituciones financieras pueden ser más innovadoras. [en línea] <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uy/Documents/strategy/>.

---. (2018), 2018 Banking Outlook, accelerating the transformations, UK, Deloitte Development LLC. [en línea] <http://jsfiddle.net/WW3bh/14236/>.

CONEP (Consejo Nacional de la Empresa Privada) (2018), Relatoría del Foro CONEP: Perspectivas económicas y financieras 2019. Panamá, CONEP.

Gobierno de la República de Panamá, CCF (Consejo de Coordinación Financiera), “Reseña del sistema financiero panameño” [en línea] ← [www.ccf.gob.pa](http://www.ccf.gob.pa) →.

PricewaterhouseCoopers (PwC) Centro del Sector Financiero e IE Business School (2013), Informe Descifrando el futuro, las claves de la transformación de la banca en Latinoamérica en un mundo global. [en línea] <https://www.pwc.com/co/es/publicaciones/assets/las-claves-de-la-transformacion-de-la-banca-en-latinoamerica-en-un-mundo-global.pdf>.

---. (2017) La Banca Retail en 2020, ¿evolución o revolución? Resumen Ejecutivo [en línea] <https://www.pwc.es/es/publicaciones/financiero-seguros/assets/banca-retail-2020-resumen-ejecutivo.pdf>.

---. (2016), Financial Services Technology 2020 and beyond: embracing disruption. <https://www.pwc.com/gx/en/industries/financial-services/publications/financial-services-technology-2020-and-beyond-embracing-disruption.html>.

Gobierno de la República de Panamá, MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). (2017) Sistema Financiero de Panamá: una mirada a su evolución y desempeño en los últimos años. Panamá: MEF.

Superintendencia de Bancos de Panamá. Informe de Actividad Bancaria. Octubre 2023 –

Superintendencia de Bancos de Panamá. Informe de Actividad Bancaria. Diciembre 2022 –

Superintendencia de Bancos de Panamá. Informe de Actividad Bancaria 2021.

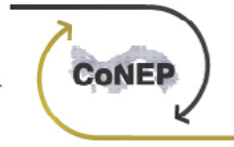
---. SBP (Superintendencia Bancaria de Panamá) (2018), Desempeño Financiero 2017 y perspectivas bancarias de mediano plazo, Panamá, SBP.

---. SBP (Superintendencia Bancaria de Panamá) (2017), Normativa Bancaria 1998-2017. Panamá: SBP.

WEF (World Economic Forum) and Deloitte (2015), The future of financial services, How disruptive innovations are reshaping the way financial services are structured, provisioned and consume Final Report, Geneva, WEF [en línea] [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_future\\_of\\_financial\\_services.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_future_of_financial_services.pdf).

Zuluaga, Diego (2018), "The future of financial services: disintermediation, decentralization: a familiar tune for credit unions", speech delivered to the Michigan Credit Union Economic Summit. Washington, D.C., Cato Institute's Center for Monetary and Financial Alternatives.

CONSEJO NACIONAL  
DE LA EMPRESA PRIVADA

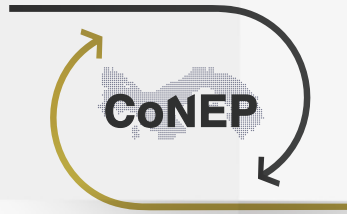


A&REDIS



**ORGANIZA**

**CONSEJO NACIONAL  
DE LA EMPRESA PRIVADA**



**AUSPICIAN**



**ALIADO ESTRATÉGICO**



*Centro de competitividad  
de la Región occidental  
de Panamá*