REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

DECRETO EJECUTIVO N.°689
De 26 de diciembre de 2014

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 34 de 5 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, el Consejo de Gabinete, mediante Resolución de Gabinete N.°183 de 23 de diciembre de 2014, aprobó el Plan Estratégico de Gobierno, presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que incluye la estrategia económica y social, la programación financiera y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establece los criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional;

Que de acuerdo a lo normado en el precitado artículo de la Ley 34 de 2008, corresponde al Órgano Ejecutivo adoptar el referido Plan Estratégico de Gobierno,

DECRETA:

Artículo 1. Adoptar el Plan Estratégico de Gobierno, aprobado por el Consejo de Gabinete mediante Resolución de Gabinete N.°123 de 23 de diciembre de 2014, que incluye la estrategia económica y social, la programación financiera y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecen los criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional, que tendrá una vigencia de cinco (5) años, a partir de su adopción y publicación en Gaceta Oficial, el cual se integra y forma parte del presente Decreto Ejecutivo, en calidad de anexo.

Artículo 2. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, establecerá una Comisión Técnica para la revisión periódica de dicho Plan, para dar cumplimiento a lo que establece el artículo 17 de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal.

Artículo 3. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir desde su promulgación.

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

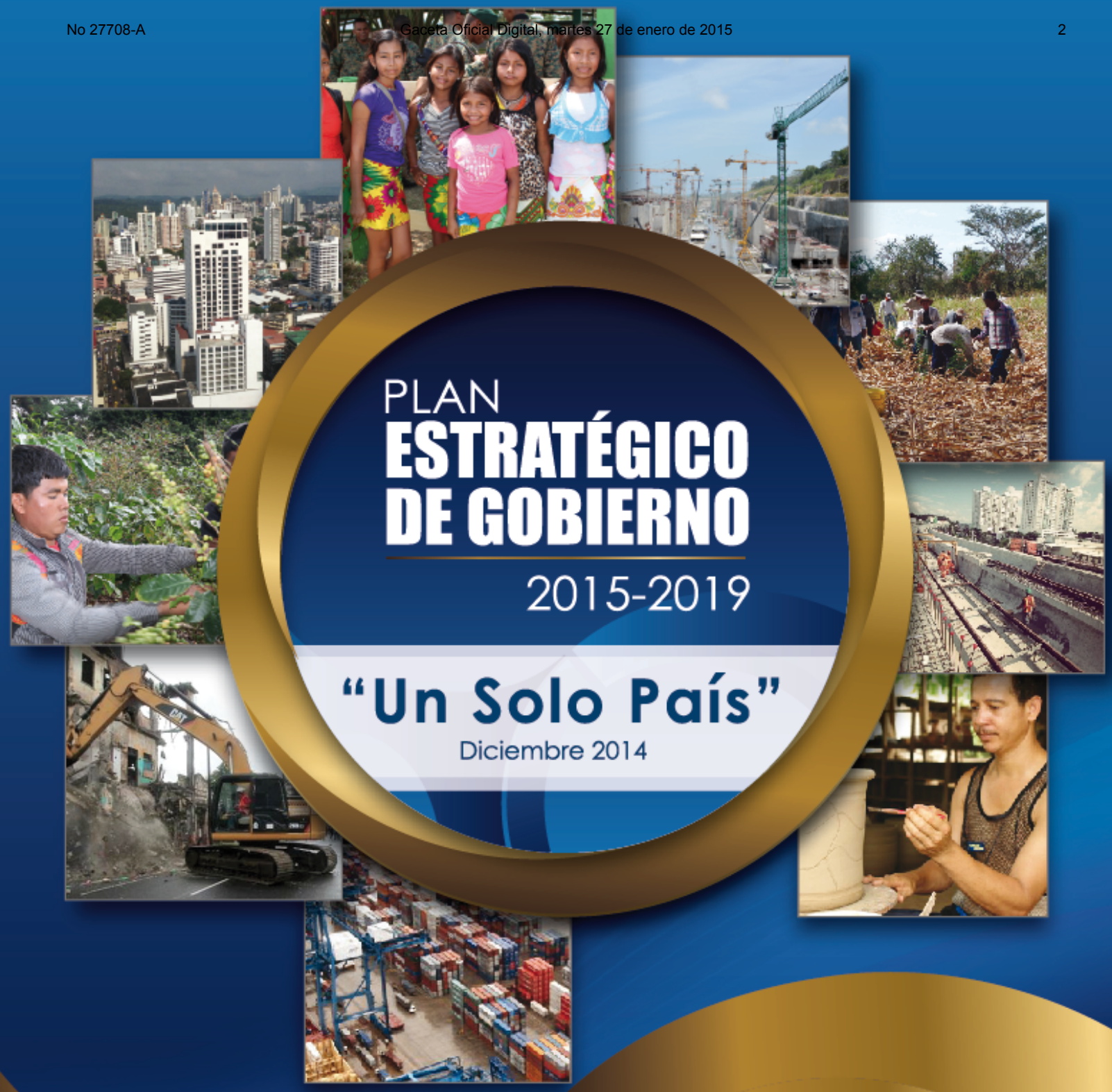
COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los Veintiseis (26) días del mes de diciembre del año dos mil catorce (2014).

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

DULCIDIO DE LA GUARDIA
Ministro de Economía y Finanzas

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
REGISTRADO



PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO

2015-2019

"Un Solo País"

Diciembre 2014

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

PRÓLOGO

Bajo la premisa de poner las riquezas del país al servicio de todos los ciudadanos, con equidad y transparencia, e instalar un gobierno honesto y prudente con el manejo de las finanzas públicas, el Presidente de la República, Su Excelencia Juan Carlos Varela Rodríguez, presenta a la ciudadanía en general el "Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019", que regirá durante los cinco años de su gestión al frente del Órgano Ejecutivo, y que se enmarca en los parámetros de la Agenda Social del Plan de Gobierno de la Alianza El Pueblo Primero, planteados durante el pasado torneo electoral de 2014.

El "Plan Estratégico de Gobierno" honra lo establecido en la Ley 34 de 2008 sobre Responsabilidad Social Fiscal, que exige a la administración entrante presentar durante los primeros seis meses de su gestión un programa de gobierno para el próximo quinquenio.

Dicho plan se basa en cuatro ejes fundamentales: una Estrategia Social, una Estrategia Económica, un Plan Quinquenal de Inversiones y una Programación Financiera.

El presente Plan de Gobierno, que hoy ponemos a la consideración ciudadana, tiene como premisa la equidad social, lograr elevar el nivel de vida de todos los panameños, impulsando un crecimiento económico sostenible y dándole prioridad a una inversión pública de más 19 mil millones de dólares,que permita financiar los proyectos que planea ejecutar la administración del presidente Juan Carlos Varela Rodríguez, para lograr que el país siga avanzando y que el "Panamá que crece, crezca para todos".

El programa contempla como sectores motores de la economía panameña, la logística y el transporte, la agricultura y el turismo; se persigue asi mismo dotar a la población de todo el país de agua potable las 24 horas del día y eliminar las letrinas de más de 300 mil hogares, con la construcción de baños higiénicos, para mejorar así la calidad de vida de más de 1 millón de panameños.

Otra de las prioridades de la actual administración, dentro del plan de acción gubernamental, es crear un sistema educativo de excelencia, con educación bilingüe de calidad en todas las escuelas públicas, incrementando la beca universal, fortaleciendo la educación vocacional, dando impulso a los sectores de mayor crecimiento, trabajando en la construcción del hub logístico, potenciando las agroexportaciones y respaldando fuerte al sector turístico, para que genere cada vez más divisas al país.

El sector energético, recibirá también un importante impulso por parte de esta administración. En este quinquenio está prevista una millonaria inversión para poder reforzar el sistema y superar las debilidades existentes. Lo que se tiene programado para la tercera y cuarta líneas de transmisión eléctrica, es un testimonio de ello.

Esta propuesta contiene un Plan Indicativo de Inversionespor más de 19 mil millones dólares, que incluye la Línea 2 del metro, el Plan de Renovación Urbana de Colón, Sanidad Básica 100/0, las líneas 2 y 3 de transmisión eléctrica, el plan de transporte masivo para la provincia de Panamá Oeste y el programa social Techos de Esperanza, entre otros proyectos de inversión emblemáticos de la administración entrante.

Resultado de esas actuaciones, se pretende lograr una mejora sustantiva del PIB per cápita, la disminución de la pobreza en más de 150,000 personas, y en definitiva un país más inclusivo donde casi la totalidad de la población cuenta con agua potable, acceso a salud y educación, asi como mejores condiciones de empleo e ingreso.

Pero el Plan Estratégico de Gobierno no estaría completo sin incluir, además de la agenda social, el firme propósito de la administración del presidente Juan Carlos Varela de fortalecer la institucionalidad del país, mejorando las estructuras legales que la nación requiere para hacer de Panamá un verdadero estado de derecho, altamente competitivo para la atracción de inversiones y que ofrezca como garantía su estabilidad política y social.

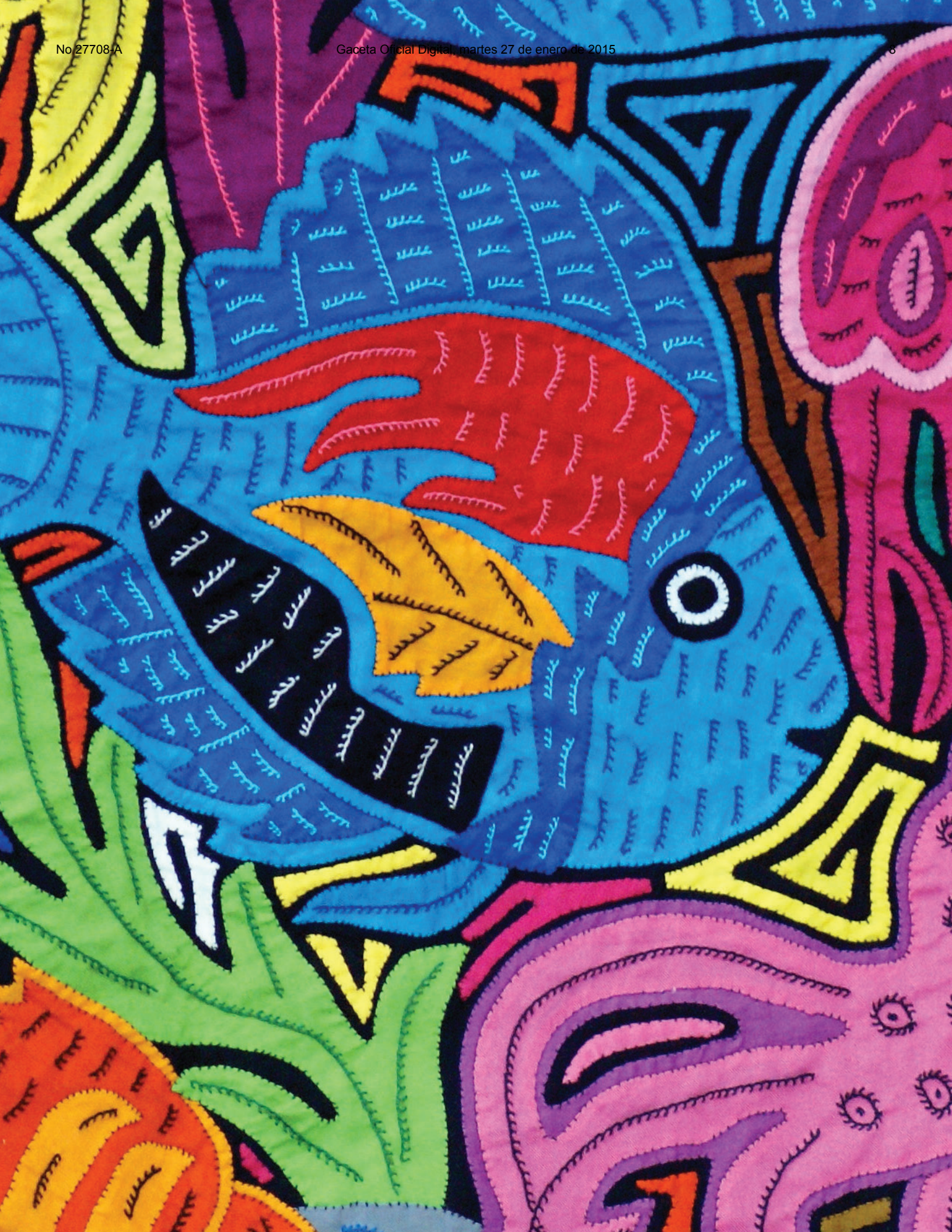
Para ello, se requiere de un esquema bien estructurado de gobernabilidad e institucionalidad, en donde cada órgano del Estado trabaje con total independencia, pero siempre en colaboración para lograr el fortalecimiento del sistema democrático.

En los próximos meses, se desarrollará una estrategia de divulgación del Plan Estratégico de Gobierno, de forma tal que todos los panameños tengan acceso al documento.


The Next Big Thing
CORCIONE BUSINESS PLAZA
e Santa María Business District
Oficinas A+ • Edificio LEED
Parking Ratio 1 / 21m2
NAI Global
300.5300
GRUPO CORCIONE
215.0011
ZONA DE TUNEL
ENCIENDA SUS LUCES
TAXI

1 INTRODUCCIÓN 9
2 REFERENTES Y OBJETIVOS QUE CONDICIONAN Y ORIENTAN LA ELABORACIÓN DEL PEG 2015-2019. 11
2.1 Referentes externos correspondientes a la participación de Panamá en el Contexto Mundial. 11
2.2 Referentes y compromisos internos de Desarrollo Social. 12
3 CONTEXTO, DINÁMICAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA NUEVA FASE DE DESARROLLO DE PANAMÁ. 15
3.1 Luces y sombras en el desarrollo de Panamá a mediados de 2014. 15
3.2 El crecimiento económico de Panamá en el contexto internacional. 15
3.3 Fortalezas y debilidades de la Competitividad de Panamá. 15
3.4 Equidad e inclusión social en el desarrollo de Panamá. 18
3.5 Calidad y sostenibilidad ambiental en Panamá. 21
3.6 El desempeño económico reciente. 22
3.7 Retos y oportunidades para el desarrollo de Panamá. 28
4 VISIÓN DE PAÍS Y DEL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO 29
4.1 PANAMÁ UN SOLO PAÍS 29
4.1.1 Crecer más y mejor 30
4.1.2 Buena vida para todos 31
4.1.3 Un país sostenible, multi-étnico, territorial y culturalmente integrado. 31
4.1.4 Un solo país renovado con una propuesta de Gobernanza democrática, inclusiva y eficiente. 32
4.2 ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO 33
5 ESTRATEGIA ECONÓMICA Y SOCIAL 35
5.1 OBJETIVOS 35
5.2 LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS 38
5.3 DIVERSIFICACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DE LA BASE ECONÓMICA 40
5.3.1 LOGÍSTICA Y TRANSPORTE 41
5.3.2 SECTOR AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL 47
5.3.3 TURISMO 56
5.3.4 MINERÍA 65
5.4 DESARROLLO SOCIAL: COBERTURA DE LAS NECESIDADES Y SERVICIOS BÁSICOS 67
5.4.1 Retos 67
5.4.2 Objetivos 74
5.4.3 Estrategia de Intervención 75
5.4.4 Criterios Sectoriales de Intervención: 76
5.4.5 Resultados Esperados 79

5.5 INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO SOCIAL 81
5.5.1 Diagnóstico-Retos 81
5.5.2 Objetivos 89
5.5.3 Estrategia de Intervención 89
5.5.4 Criterios de Intervención y Acciones y Proyectos Estratégicos: 90
5.5.5 Resultados Esperados 96
5.6 DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS 97
5.6.1 Retos 97
5.6.2 Objetivos 100
5.6.3 Estrategia de Intervención 100
5.6.4 Criterios Particulares de Intervención: 102
5.6.5 Resultados Esperados 106
5.7 Ordenamiento, Desarrollo Territorial y Sostenibilidad Ambiental 107
5.7.1 Diagnóstico-Retos 107
5.7.2 Objetivos 114
5.7.3 Estrategia de Intervención 114
5.7.4 Criterios de Intervención- Acciones y Proyectos Estratégicos: 116
5.7.5 Resultados Esperados 117
5.8 Gobierno y Desarrollo: Hacia una Gestión Moderna del Sector Público de Panamá 118
5.8.1 La gestión pública como un nuevo desafío para el desarrollo. 118
5.8.2 La ley de responsabilidad social fiscal: avances y tareas pendientes. 118
5.8.3 Inversión pública y efectividad de desarrollo. Las reformas necesarias. 119
5.8.4 La reforma de gestión pública: una agenda amplia. 121
5.8.5 Gestión Estratégica del Estado. 121
5.8.6 Gestión pública y servicio civil. 122
5.8.7 Descentralización 123
5.8.8 Impartición de Justicia y Seguridad 123
6 LAS PROYECCIONES FISCALES 2015-2019..... 127
7 EL PLAN QUINQUENAL INDICATIVO DE INVERSIONES PÚBLICAS 131





1 INTRODUCCIÓN



El Plan Estratégico de Gobierno de Panamá (PEG-2015-2019) da cumplimiento a la Ley 34 de 2008, sobre Responsabilidad Social Fiscal. El Plan se formula para orientar y concretar las líneas de la acción estratégica de Gobierno de la Administración del Presidente Varela, en un contexto global que presenta tendencias e indicadores expresivos de cambios en las dinámicas socio-económicas y ambientales dominantes a nivel mundial, regional y a escala local.

El éxito del proceso de desarrollo de Panamá durante las últimas décadas se fundamentó en su ubicación geográfica y capital natural, en acuerdos nacionales amplios y sostenidos sobre la gestión del activo de mayor significación estratégica del país: el canal interoceánico; y sobre la conveniencia de consolidar una economía abierta, estable, con solidez fiscal, propiciando la iniciativa privada y de la atracción de capitales externos. Sobre estos ejes estratégicos el país asiste a un acelerado proceso de crecimiento que lleva más de una década, con fuerte especialización en la producción y exportación de servicios. La dinámica expansiva se ha concentrado en un limitado espacio de la geografía nacional (7% del territorio), en el que reside una fracción muy importante de los beneficiarios sociales del crecimiento.

En la actualidad y de cara al futuro, el desafío principal en el proceso de desarrollo de Panamá se concreta en la necesidad de ***ampliar la visión, concertación y acción estratégica para incorporar a la misma en plenitud la riqueza territorial, natural, humana y empresarial del país en su conjunto***. Esta ampliación de la visión y de la acción estratégica es necesaria para crecer más y mejor, con más equidad, equilibrio, sostenibilidad ambiental, e integración y cohesión social, étnica y cultural y territorial.

El PEG 2015-2019 no sólo ha de 'enmarcarse' en una visión de medio y largo plazo del desarrollo de Panamá en el contexto mundial, sino que ha de contribuir a 'poner en marcha' una nueva fase del desarrollo del país, fortaleciendo su economía e incluyendo a todos sus ciudadanos. Por su significación estratégica, el Gobierno impulsa y convoca a la concreción del PEG 2015-2019 como instrumento eficiente para progresar significativamente en el proceso de desarrollo de Panamá, y para hacerlo en las condiciones de inclusión social, de integración territorial, de sostenibilidad ambiental y de gobernanza democrática a las que aspira el conjunto de la sociedad panameña.

En palabras del Presidente Varela, el objetivo de su Plan de Gobierno se concreta en "***poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia, respaldando al sector privado y a la inversión extranjera, para mejorar la calidad de vida de todos los panameños y que el Panamá que crece, crezca para todos***".



2 REFERENTES Y OBJETIVOS QUE CONDICIONAN Y ORIENTAN LA ELABORACIÓN DEL PEG 2015-2019



2.1 REFERENTES EXTERNOS CORRESPONDIENTES A LA PARTICIPACIÓN DE PANAMÁ EN EL CONTEXTO MUNDIAL.

La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, y está profunda y permanentemente comprometida con los esfuerzos que se realizan por parte de la Comunidad Internacional a fin de alcanzar la plena vigencia de los Derechos Humanos y de las condiciones de desarrollo social que permitan su plena concreción.

Panamá participa activamente de las múltiples iniciativas que día a día se van concretando por parte de las organizaciones multilaterales encargadas de la gobernanza mundial, con el sistema de Naciones Unidas a la cabeza, y ofrece y promociona al país como centro regional de organizaciones internacionales que trabajan en el campo de los derechos humanos, de la asistencia humanitaria, del desarrollo sostenible, de la promoción de la cultura y del conocimiento, de la seguridad jurídica y de la resolución de conflictos.

La participación y el compromiso internacional de Panamá, formalizada a través de Tratados, Convenios y otros instrumentos del Derecho Internacional, es muy activa en los distintos planos de la acción institucional y de gobierno que hacen a las condiciones y calidad del desarrollo social a nivel nacional e internacional.

En lo que concierne al ***sistema de derechos humanos y sociales básicos*** han sido suscritos por Panamá los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de: derechos universales; derechos de la juventud y los menores; derechos de la mujer, y relativos a la nacionalidad, las migraciones, los refugiados y apátridas; así como aquellos correspondientes a derechos de: la educación, la cultura y el deporte; la salud y la seguridad social, y en materias de trabajo y derecho laboral, entre otros.

En el ***plano del comercio internacional*** la República de Panamá suscribe los principios del multilateralismo y y regionalismo abierto. Bajo esta inspiración el país ha seguido una activa agenda a través de la firma de tratados de libre comercio; protección de marcas y de la propiedad intelectual; regulación y fomento de actividades productivas y de productos singulares; los transportes y las comunicaciones –aéreos, marítimos, terrestres-, así como de aquellos correspondientes a las finanzas y las instituciones financieras de carácter global y regional.

En lo relativo a la gestión ***ambiental*** los compromisos y las acciones llevadas a cabo por Panamá comprenden un amplísimo conjunto de materias relevantes para el medio ambiente: en la conservación de su biodiversidad y los recursos naturales, así como para la lucha contra la sequía y la desertificación, la adaptación al cambio climático y la contaminación de sus recursos.

Tienen igualmente gran importancia los compromisos y acciones derivados de los tratados y convenios en materia de ***gobernanza internacional y de resolución de conflictos:*** sistema e instituciones de Naciones Unidas, de los Estados Americanos y de la Comunidad Centroamericana; los tratados en materia de derecho internacional público y privado; sobre la corrupción y la transparencia, y sobre un amplio conjunto de materias que dan forma a un sistema de compromisos y objetivos que constituyen y han de constituir guías y referentes para la acción del Gobierno y la Administración del Presidente Varela.

Dentro de este contexto de compromisos suscritos por Panamá con la Comunidad Internacional, destacan al presente las iniciativas y acciones que se acuerdan e implementan en materia de desarrollo social en el marco de los ***Objetivos de Desarrollo del Milenio***, acordados por los Estados miembros de Naciones Unidas en el año 2000, por una parte, y las acciones e iniciativas en

materia de ***sostenibilidad ambiental y de adaptación y mitigación del cambio climático***, por otra.

En relación al primero de dichos aspectos durante el segundo semestre de 2014 se presentó por el Gobierno de la República de Panamá y por ONU Panamá, el Cuarto Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que da cuenta de los importantes logros alcanzados en relación a las metas planteadas y de los retos pendientes de alcanzar en determinadas materias.

Frente a estos retos del desarrollo social del País es importante señalar la decisión gubernamental de redoblar los esfuerzos para alcanzar los logros deseados:

"Reconocemos que nuestro país ha logrado importantes avances en materia social. Sin embargo persisten grandes brechas e inequidad social, que sin lugar a dudas laceran la dignidad de quienes no acceden a los frutos del desarrollo. Pero, que a su vez, representan una invitación a redoblar esfuerzos para garantizar el desarrollo pleno de hombres y mujeres en igualdad de condiciones. Considerando la magnitud de las tareas por emprender….acogemos con paso firme y decidido el compromiso de avanzar en el logro de la igualdad efectiva y la reducción de las brechas sociales…(lo cual)…marca la dirección de esta Administración…."[1]

En relación a la ***sostenibilidad ambiental y a la adaptación y mitigación al cambio climático*** Panamá ha mantenido y mantiene activa participación y compromiso a nivel internacional. En septiembre de 2014 el Presidente Varela presentó a los asistentes a la Cumbre Sobre Cambio Climático, celebrada en las Naciones Unidas, la estrategia-país frente a los retos del cambio climático, articulada en torno al fortalecimiento de la institucionalidad (elevación del estatus de la Autoridad Nacional del Ambiente a Ministerio de Ambiente), la diversificación de la matriz energética, la gestión y restauración de cuencas hidrográficas a fin de avanzar en la gestión integral de los recursos hídricos, la protección y rescate de la biodiversidad, la construcción de plantas de tratamientos de los desechos sólidos para eliminar los vertederos a cielo abierto, el desarrollo de transportes públicos masivos energéticamente eficientes (metros), y la reforestación de 1.000.000 de hectáreas durante los próximos 20 años. ***Estos objetivos reafirman el compromiso del Gobierno Nacional con los esfuerzos internacionales a fin de mitigar el cambio climático y avanzar hacia un sistema de baja generación de carbono.***

2.2 REFERENTES Y COMPROMISOS INTERNOS DE DESARROLLO SOCIAL.

Acuerdos de la Concertación. El proceso e instrumento político fundacional del nuevo 'ciclo largo' de desarrollo social de Panamá, una vez abordada y decidida la ampliación del Canal, se concretó a través de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo (octubre de 2007), que explícitamente se plantearon como ***objetivo nacional para una nueva generación de panameños***, con un horizonte de esfuerzos y realizaciones de corto, mediano y largo plazo, desde la voluntad explícita de ampliar la visión y concertación estratégica para incorporar en plenitud las capacidades y los recursos humanos, empresariales, naturales y territoriales del país, con eficiencia y equidad, al proceso de desarrollo moderno de Panamá.

"Panamá puede ser un país desarrollado y equitativo. Si nos lo proponemos lo podemos lograr en una generación, y ésta es nuestra mayor aspiración…

Los acuerdos alcanzados apuntan a superar las graves asimetrías sociales y territoriales, en particular las que afectan a los sectores rurales y las comarcas indígenas, así como las inequidades asociadas a género y etnia…"[2]

Los Acuerdos de la Concertación se plantearon con un horizonte temporal de 25 años, con el objetivo explícito de superar las principales brechas del desarrollo socio-territorial de Panamá.

"***Un solo país.*** *La imagen de que hay dos países, el Panamá de la economía de tránsito, integrado por las provincias de Panamá y Colón, y el 'otro Panamá', que con el 79% del territorio y el 41% de la población, solamente representa el 18% del PIB, estuvo presente, como desafío a superar, durante todo el ejercicio de la Concertación. Un Panamá más equilibrado territorialmente fue el tercer gran eje articulador de todos los acuerdos"*[3]

Los Acuerdos de la Concertación Nacional se articularon en torno a cuatro ejes estratégicos:

1°. Crecer más y mejor;

2°. Crecer con más equidad y menos pobreza;

[1] Alcibíades Vázquez Velásquez. Ministro de Desarrollo Social y Coordinador Técnico del Gabinete Social. Mensaje de lanzamiento del IV Informe de País sobre los ODM.

[2] Acuerdos de la Concertación Nacional

[3] Ibidem

3º. Articular el desarrollo de 'un solo país', equilibrado territorialmente; y

4º. Alcanzar una sociedad más democrática y más ética.

Pese a la pertinencia, oportunidad y significación estratégica potencial de los Acuerdos de la Concertación, el proceso siguió un curso diferente. La economía y la política panameña comenzaron a transitar una fase de realizaciones sin precedentes, pero que mantuvieron en un plano secundario la atención a los desequilibrios estructurales del país, que en lo fundamental se mantuvieron. Y si acaso agudizaron, por el contraste cada vez más manifiesto entre realizaciones a la vanguardia de la ingeniería, la arquitectura y la tecnología mundial, y la creciente degradación de su riqueza natural y cultural hacia la condición de tugurios, absolutamente impropios de un Panamá moderno, preocupado tanto del crecimiento económico como de la condición humana y el desarrollo social. El comportamiento macroeconómico expansivo de los últimos años fue acompañado de una cierta agudización de tensiones inflacionarias y fiscales.

Según este proceso fue avanzando desde amplios sectores de la vida empresarial, social e institucional comenzaron a expresarse posicionamientos orientados a corregir el rumbo del desarrollo-país, en orden a su conducción por senderos de mayor sostenibilidad, equilibrio, integración socio-territorial, y transparencia y eficiencia institucional.

En particular, la atención, preocupaciones y propuestas provenientes del mundo económico-empresarial[4] se focalizaron sobre la gestión de las vulnerabilidades internas asociadas a cuatro grandes cuestiones para el desarrollo de Panamá:

- La superación de los problemas de la gestión pública del proceso de desarrollo, particularmente importantes para mejorar la asignación y administración del gasto público, ejecución del gasto público, reducir la inflación, recuperar solvencia fiscal, y evitar el deterioro del sistema previsional.

- Asegurar los niveles de transparencia, control y evaluación del gasto y de las decisiones públicas que permitan eliminar la corrupción en la gestión de los asuntos públicos.

- Corregir la dualidad y los desequilibrios estructurales que sigue manteniendo la economía panameña, tanto a nivel productivo como de prestación de servicios sociales.

- Superar el déficit generalizado en materia de formación de recursos humanos que presenta Panamá, que condiciona tanto el potencial de desarrollo de los sectores más dinámicos y productivos (actividades logísticas de alto valor agregado, principalmente), como la revitalización de los sectores tradicionales (producción agroalimentaria, en particular).

En este contexto, el ***Programa Electoral y el compromiso de la Administración del Presidente Varela*** se ha concretado formalmente en un Plan de Gobierno que distingue seis ejes principales de la acción estratégica:

EJE 1: Bienestar y Desarrollo Humano; "vida buena para todos", con énfasis en objetivos de: atención a grupos vulnerables, sanidad básica, salud pública accesible y eficiente, vivienda dignas y adecuadas, educación bilingüe de calidad, transporte público, y participación ciudadana en actividades científicas, culturales y deportivas.

EJE 2: Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho ('Renovar la República'), con énfasis en objetivos de transparencia y rendición de cuentas, acceso a la justicia, reforma de la Constitución, del Estado y del sistema electoral, descentralización del Gobierno, y vigencia de derechos humanos.

EJE 3: Desarrollo económico sostenible ('Crecimiento con equidad'), con énfasis en objetivos de inflación y coste de vida, seguridad alimentaria y fomento a la producción rural, sostenibilidad fiscal, generación de empleos formales, productivos y bien remunerados, prestación de servicios públicos eficientes, aseguramiento de la libre concurrencia, alcanzar seguridad y eficiencia energética, impulso al desarrollo en sectores productivos estratégicos, y utilización equitativa de la inversión pública como instrumento al servicio del desarrollo social.

EJE 4: Seguridad ciudadana ('barrios seguros con más oportunidades y mano firme'), con énfasis en objetivos de prevención, control y sanción del delito y de la violencia; fortalecimiento institucional; renovación integral del sistema penitenciario, y de protección, atención y seguimiento a las víctimas.

[4] Publicaciones de Apede correspondientes a los años 2012, 2013, 2014, entre otras.

EJE 5: Política exterior al servicio del desarrollo ('Panamá capital de las Américas'), con énfasis en objetivos de mejorar el posicionamiento internacional de Panamá, a fines de su consolidación como Centro Regional; de modernización y fortalecimiento de la Cancillería; de redefinición de la Política Exterior, y de prestación óptima de servicios consulares.

EJE 6: Respeto, defensa y protección del medio ambiente ('Ambiente sano para todos'), con énfasis en objetivos de reforma integral del sector ambiental con participación ciudadana; desarrollo de políticas públicas en armonía con el medio ambiente; gestión de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático, y protección y rescate de la biodiversidad.

En su concepción el Plan de Gobierno mantiene el énfasis estratégico en el logro de los objetivos sociales que estaban en el centro de los Acuerdos de la Concertación para el Desarrollo, y propone una agenda actualizada y comprensiva para avanzar en los 6 ejes que han inspirado el programa de Gobierno y que ha concitado el apoyo de los ciudadanos.



3 CONTEXTO, DINÁMICAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA NUEVA FASE DE DESARROLLO DE PANAMÁ.

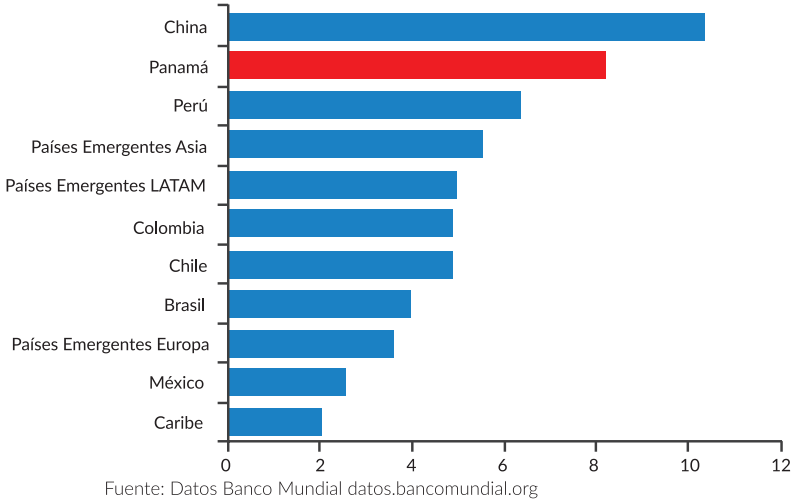


3.1 LUCES Y SOMBRAS EN EL DESARROLLO DE PANAMÁ A MEDIADOS DE 2014.

Asociado a la realización de las obras de ampliación del Canal, en el contexto de una política fiscal expansiva, y con el acompañamiento de la inversión privada, Panamá ha experimentado un crecimiento económico acelerado. El desempeño ha sido singular cuando se lo contrasta con otras economías de la región y también fuera de las Américas. No obstante esta destacada trayectoria, el desarrollo reciente se ha producido sobre la base de una estructura social, económica e institucional que arrastra múltiples desequilibrios y carencias, que en algunos aspectos han tendido a superarse y que en otros, por el contrario, perviven o se agudizan.

La situación actual de la República que hereda la Administración del Presidente Varela condiciona tanto lo que es necesario realizar como lo que razonablemente se puede lograr si el Gobierno y la Sociedad panameña se aplican frente a los retos y las oportunidades del desarrollo con empeño, cohesión y eficiencia.

Porcentaje Crecimiento PIB Real. 2004-2013



Fuente: Datos Banco Mundial datos.bancomundial.org

Para este reconocimiento básico de la dinámica reciente y de la situación actual el recurso a la utilización de algunos indicadores e índices institucionales de amplio reconocimiento facilita la comunicación y aporta representatividad a evaluaciones que en ocasiones no resultan sencillas de realizar o formular.

3.2 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE PANAMÁ EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

Durante la última década el crecimiento económico de Panamá ha estado entre los mayores a nivel mundial; muy por encima de los niveles alcanzados por los países del entorno americano; superior al crecimiento registrado por las economías emergentes del sureste asiático, y en línea de proximidad con el comportamiento superlativo de China.

Gracias al sostenimiento de dicha tendencia, los niveles de renta per cápita de la sociedad panameña, históricamente por debajo de la media de los países de Centro y Sur América, han superado a la misma durante la segunda mitad de la década anterior, y se han distanciado rápidamente de ella gracias al dinamismo de los últimos años.

Este fenómeno de crecimiento rápido ha puesto a Panamá entre los focos de atención y de atracción de la economía mundial.

3.3 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA COMPETITIVIDAD DE PANAMÁ.

Según es de público conocimiento, el WEF publica anualmente el Índice Global de competitividad para un total de 144 países a nivel mundial (en el Informe correspondiente a 2014-15). Los datos del período 2008-2014 indican lo siguiente: Según esta medición se observa que a través del cual se evalúa por parte de la Comunidad Internacional la competitividad absoluta y relativa de cada país a partir de la consideración

de más de un centenar de variables, expresivas de la calidad de las instituciones, públicas y privadas; de las infraestructuras básicas, de transportes, eléctricas y de comunicaciones; del entorno macroeconómico; de la salud y de la educación primaria; de la capacitación laboral y de la educación superior; de la eficiencia del mercado de bienes y del mercado de trabajo; de la solidez y eficiencia del mercado financiero; de la aptitud del país para la incorporación de innovaciones tecnológicas; del tamaño del mercado; de la modernidad y sofisticación de los negocios que se realizan, y de la capacidad y esfuerzo de las instituciones del país para la innovación.

- Panamá ha 'ascendido' de la posición 58 a la 40 en el 2013. Sin embargo, en el reciente Informe 2014-2015 el país ha retrocedido al puesto 48 del ránking.

- Esta mejora fue en lo fundamental consecuencia del comportamiento de los 'factores que incrementan la eficiencia' (educación superior; mercado de bienes, de trabajo y financiero; disponibilidad para usar la tecnología y tamaño del mercado), en los que Panamá pasó globalmente de la posición 67 en 2008 a la posición 55 en 2014; y de los factores de 'innovación y sofisticación de negocios', en los que pasó de la posición 58 a la 46.

- Los 'pilares' incluidos en los 'requisitos básicos' de la competitividad (instituciones, infraestructuras, macroeconomía, salud y educación primaria), apenas se movieron de la posición 54 en 2008 a la 53 en 2014, aún cuando con mejora importante hasta el 2013.

Dentro de este período, en su consideración tendencial, la competitividad relativa de la economía panameña habría mejorado sostenidamente durante el cuatrienio 2009-2013, y empeorado hacia el 2014.

La tabla adjunta presenta una simplificación gráfica y cromática de la evaluación que recibe el país en cada uno de los 12 'pilares' y sus principales componentes del IGC correspondiente a 2014:

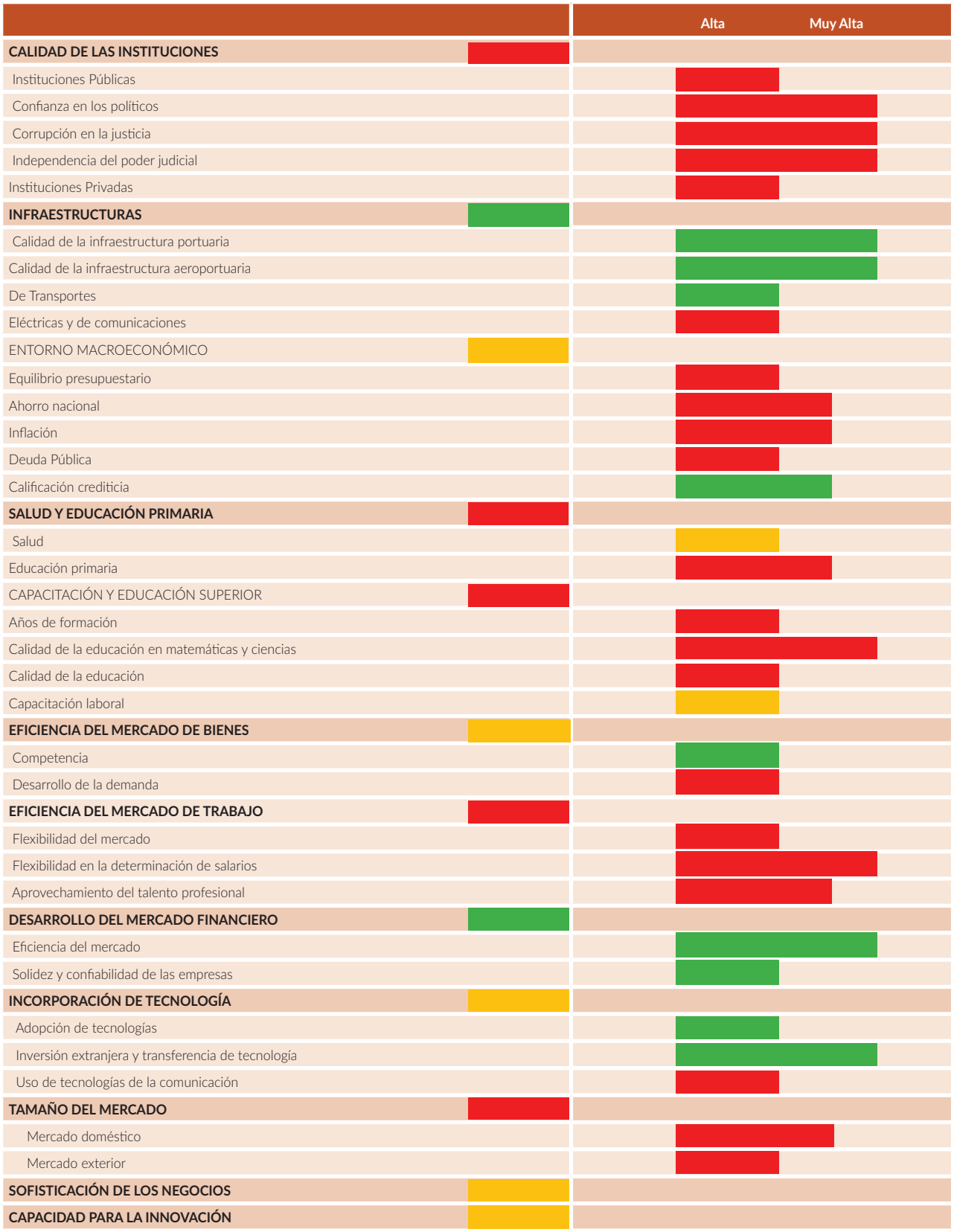
- El color verde para identificar las variables en las que Panamá recibe sus mejores calificaciones relativas (entre las posiciones 1 a 20, y 21 a 40 a nivel internacional);

- El color amarillo para identificar los pilares y los sub-pilares en los que el país se comporta en torno a sus valores medios (posiciones 41 a 60), y

- El color rojo para expresar aquellas variables o conjuntos de factores en los que el país recibe calificaciones malas (posiciones 61-80) o muy malas (posiciones por encima de 81). Igualmente se identifican a nivel de variables singulares aquellas en las cuales el país recibe una calificación excepcionalmente positiva (entre las 10 primeras posiciones a nivel internacional), o singularmente negativas (posiciones por encima de 100).

Puede apreciarse que de los 12 'pilares' de la competitividad, Panamá recibe buena calificación en 2 de ellos (Infraestructuras y Desarrollo del Mercado Financiero); en otros 4 pilares recibe 'nota media' (Entorno macroeconómico, Eficiencia del Mercado de bienes, Incorporación de Tecnología y sofisticación de Negocios); en 5 pilares recibe 'mala nota' (Calidad de las Instituciones, Salud y Educación Primaria, Capacitación y Educación Superior, y Tamaño del Mercado), y que en un pilar recibe 'muy mala nota' (Eficiencia del Mercado de Trabajo)

12 Pilares de la Competitividad en Panamá



Fuente: Elaboración propia en base a datos de **The Global Competitiveness Index Historical Dataset © 2005-2014 World Economic Forum**

Se observa entonces que en lo que concierne al pilar institucional todas son tarjetas rojas, y con algunas variables excepcionalmente rojas, cuales son las valoraciones correspondientes a la confianza en los políticos (102), a la corrupción en la justicia (108) y a la falta de independencia en el Poder Judicial (116). Significativo es señalar aquí que la negativa valoración internacional de las instituciones panameñas se aplica tanto a las instituciones públicas como a las privadas, en relación a las cuales el comportamiento ético de las firmas es objeto de valoración negativa (posición 70)

La evaluación del pilar macroeconómico recibe nota media, pero en el límite, puesto que varias de sus principales variables reciben nota roja: en materia de equilibrio presupuestario y deuda pública, y, principalmente, y en lo que respecta a la insuficiencia del ahorro nacional y el surgimiento de tensiones inflacionistas, lo cual expresa que la comunidad Internacional observa con relativa preocupación la estabilidad y solidez de los fundamentos macroeconómicos del país. La calificación crediticia de Panamá pone aquí un contrapunto claramente positivo. En lo relativo a los pilares de salud y educación primaria la mala calificación relativa en lo fundamental obedece a la evaluación muy negativa que se realiza de la educación primaria. Todo lo anterior contrasta con el pilar de infraestructuras que recibe una valoración global positiva.

En síntesis, en los cuatro pilares que constituyen "requisitos básicos" para la etapa de desarrollo en la que se encuentra Panamá en la actualidad, el país presenta dos flancos débiles –instituciones y capital humano en salud y educación- y el entorno macroeconómico recibe una calificación intermedia. Solamente las infraestructuras destacan positivamente en el ránking.

Más allá de la cautela necesaria para interpretar este tipo de mediciones, el IGC confirma una señal de dónde se encuentran los desafíos principales y la magnitud de los mismos. Si Panamá desea seguir creciendo es necesario afrontar los retos. Es más el Gobierno considera que no hay espacio para la complacencia con la bonanza del pasado. Si deseamos construir un futuro que mejore nuestra trayectoria reciente se requiere consolidar nuestra macroeconomía, mejorar la calidad institucional y mejorar la salud y la educación de nuestra población.

3.4 EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO DE PANAMÁ.

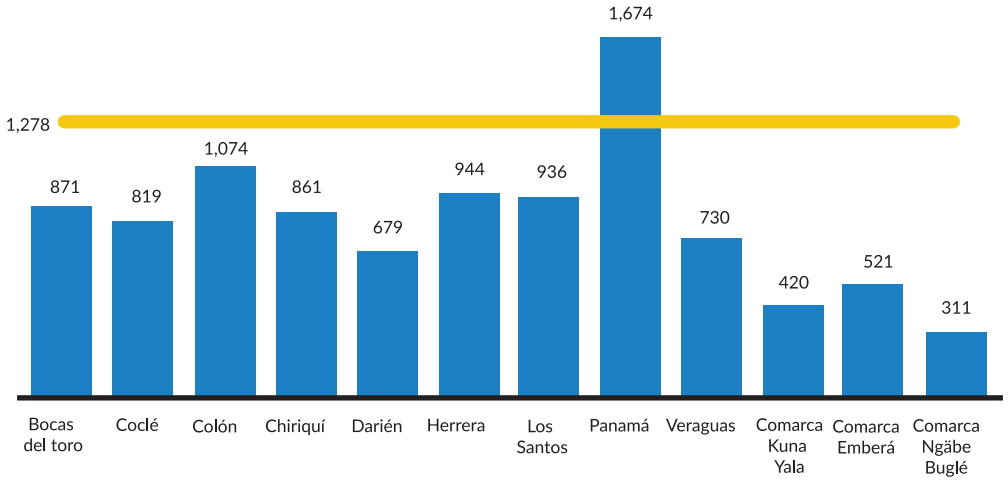
La participación de la población panameña en los beneficios del progreso social es muy desigual, y está en



lo fundamental asociada a la desigualdad en los niveles de desarrollo y de la productividad en los distintos ámbitos de la geografía nacional; al grado de formalidad e informalidad en el mercado de trabajo existente en los mismos, y, asociado a ello, a los niveles de pobreza. El acceso a servicios de salud, educación y a la satisfacción de necesidades básicas guarda estrecha relación con los niveles de ingresos y pobreza.

Panamá se ubica entre los países con Desarrollo Humano Alto, según el IDH publicado por el PNUD. En 2013 se colocó en el puesto 65 de 187 países y entre los países con mejor índice de América Latina, 0,765. Su progresión es positiva. El IDH rural continúa siendo más bajo que el urbano, sin embargo el crecimiento del primero ha sido superior, por lo que la situación de la población rural tiende a mejorar relativamente en mayor medida que la del área urbana, posibilitando una reducción de la brecha de desarrollo existente entre ambas. Las Comarcas Indígenas Emberá y Ngäbe Buglé, son los espacios que han experimentado un mejor desempeño en la progresión del IDH, siendo muy superior a la media nacional, no sucedió lo mismo con la Comarca Guna Yala, cuyo crecimiento es inferior a la media del país.

Ingreso mensual promedio de hogares por Provincias y Comarcas Indígenas. Agosto 2013, Balboas.

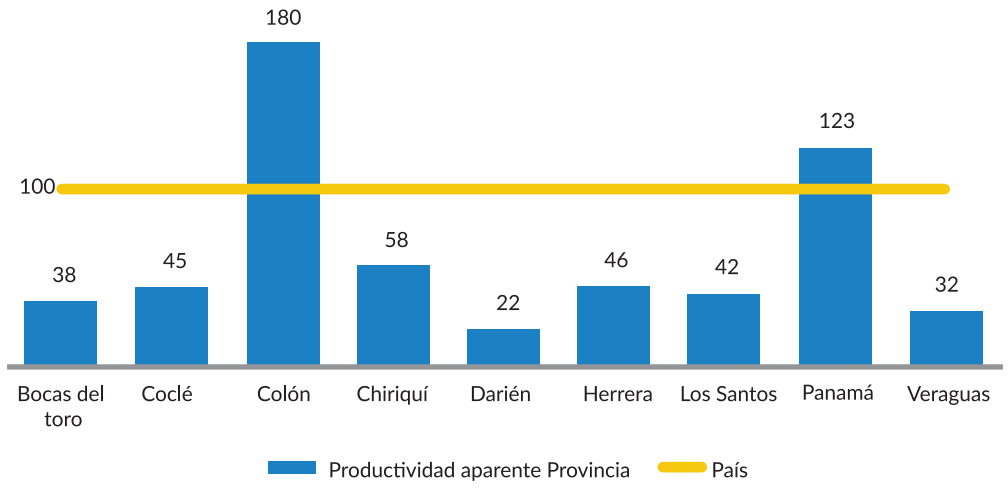


Fuente: Distribución del ingreso de los hogares, MEF, 2013.

La desigualdad en los niveles de productividad y rentas está en la base de las diferencias en los niveles de bienestar y desarrollo social.

El ingreso mensual promedio de los hogares de la provincia de mayor ingreso, Panamá, fue en 2013, casi un tercio superior al de la segunda, Colón, y duplicó el nivel de ingresos de las seis últimas, incluidas las tres Comarcas Indígenas, y las provincias de Darién, Veraguas y Coclé.

Productividad aparente global por Provincia, 2010. No. Índice País = 100

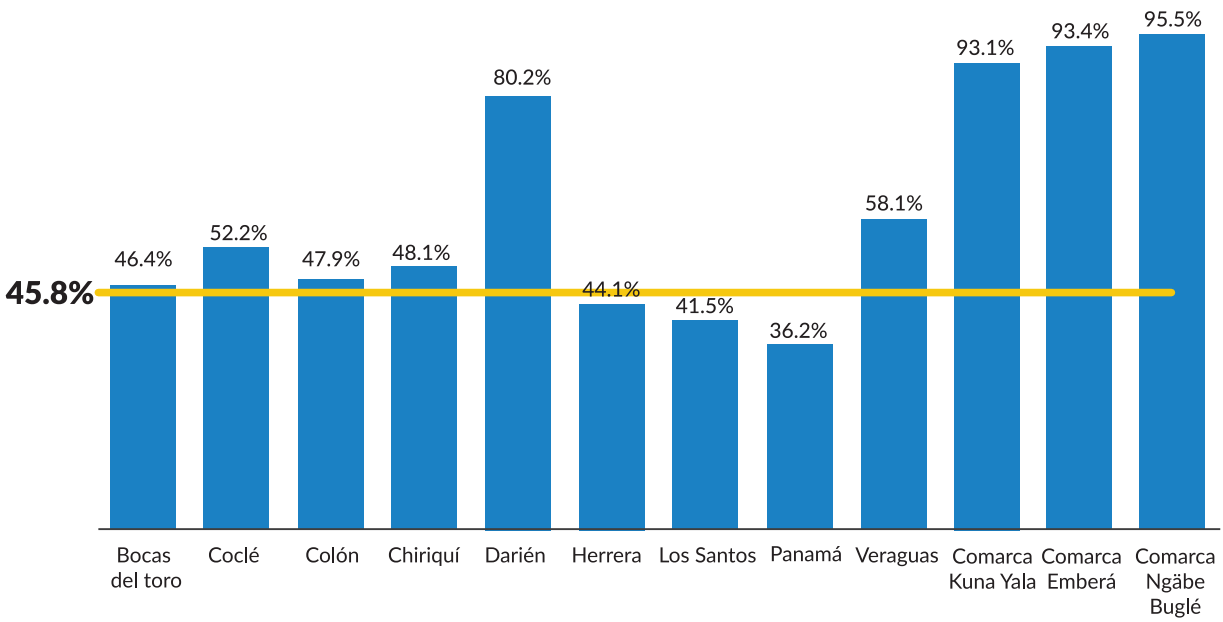


Fuente: Censo de población y vivienda 2010, PIB regional 2010.

La productividad aparente del trabajo de las provincias del país es desigual, y esta asociada a las diferencias de ingresos y bienestar. Panamá y Colón tienen un índice de productividad muy superior al resto de provincias y son las únicas superiores a la media nacional. Veraguas, Bocas del Toro y Darién presentan los niveles más bajos. No existen datos para las comarcas indígenas.

El empleo informal en el país en 2013 supuso alrededor del 39% de la población ocupada en actividades no agrícolas. En las actividades agrarias la informalidad es muy superior. Las Comarcas Indígenas son las que muestran una mayor proporción de trabajadores informales, con al menos el 72% del total en esta situación, la mayor informalidad se da en Kuna Yala con el 91%. Las provincia de Colón y Panamá, con un 33%, son las que cuentan con menor proporción de trabajadores informales no agrícolas.

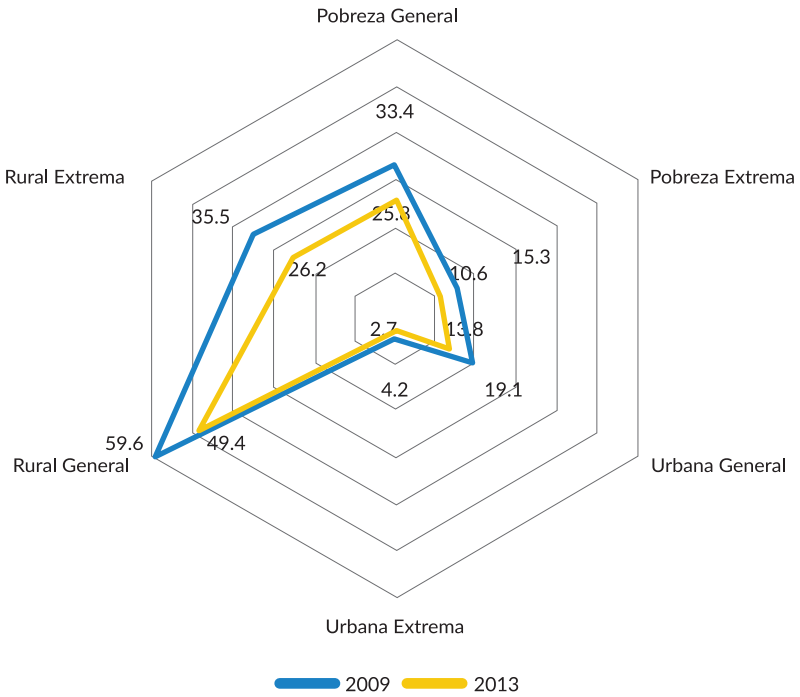
Porcentaje de Población sin Seguro Social por Provincias y Comarcas Indígenas, 2010



Fuente: Encuesta del Mercado Laboral, Agosto 2014, INEC

Esta informalidad también se refleja a través de la afiliación al Seguro Social; según cifras del censo de población de 2010, el 45.8% de los habitantes carecía de cobertura. Las Comarcas Indígenas y Darién mostraron las cifras más elevadas, con más del 80% de sus residentes sin seguro social, llegando al extremo en las Comarcas Emberá y Ngäbe Buglé con el 93% y 95% de la población sin seguro social. En Los Santos, Bocas del Toro, Coclé y Chiriquí, el porcentaje de población no asegurada rondaba el 50%.

Comportamiento de la Pobreza General y Extrema según ámbito urbano y rural, 2009 y 2013

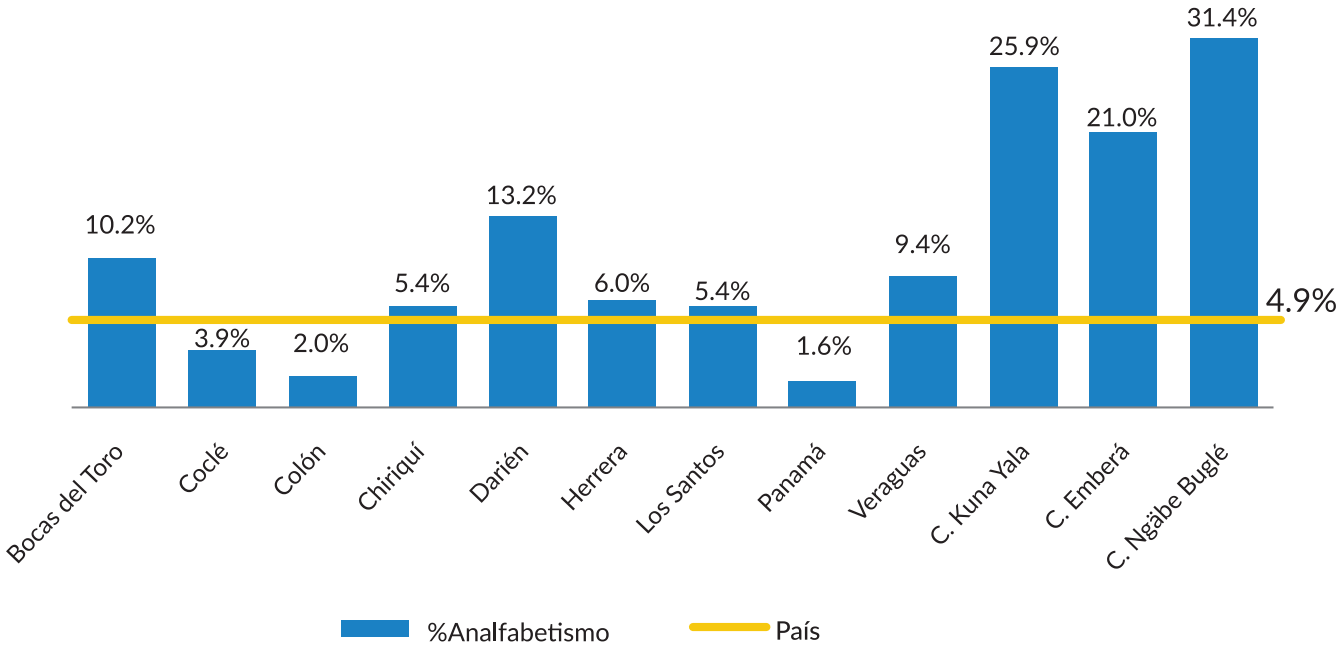


Fuente: Informe de pobreza MEF.

El progreso económico del país ha permitido reducir los niveles de pobreza (general y extrema) y las activas políticas sociales han logrado disminuir la brecha existente entre los espacios urbanos y rurales y entre las provincias y comarcas indígenas; sin embargo, estas brechas son aun muy acentuadas y requieren un esfuerzo continuo para lograr una reducción mayor de estos desequilibrios.

Para finalizar este rápido repaso sobre rasgos definitorios de la situación del desarrollo social de Panamá, señalar que en educación los desequilibrios entre las distintas áreas del país también son notables, y siempre existe una clara desventaja en contra de las Comarcas Indígenas y las provincias con elevada proporción de población indígena.

Porcentaje de Población Analfabeta por Provincia y Comarcas Indígenas, 2010



Fuente: Encuenta de Propósitos Multiples del INEC. Marzo 2014.

3.5 CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN PANAMÁ.

La valoración de la gestión ambiental en Panamá puede considerarse como moderada según el índice de desempeño ambiental a nivel global (EPI), elaborado por la Universidad de Yale, situándose en el puesto 39 de 132 países evaluados; sin embargo, si se observa la tendencia que se manifiesta en los últimos años es claramente negativa (Pilot Trend EPI rank), situándose en el puesto 103 (de 132).

Esta tendencia pone en evidencia que los problemas ambientales del país se han ido agravando progresivamente y la gestión aplicada no ha sido suficiente para frenar completamente, y mucho menos revertir, este proceso de deterioro. Estos problemas se centran principalmente en el crecimiento desordenado de las actividades humanas y su presión sobre los ecosistemas naturales, consecuencia de una falta de estrategia ambiental integrada en una política territorial efectiva, actualmente inexistente, lo que ha tenido efectos severos y preocupantes, cuyo reflejo se puede resumir en los siguientes puntos:

- La riqueza ecológica de Panamá, la más importante de Mesoamérica después de México, se ve cada vez más amenazada por la insuficiente aplicación de normas de protección y sobre todo por el cambio de uso del suelo que ha causado el 39% de las pérdidas detectadas en biodiversidad. Los ecosistemas críticos existentes en Panamá representan el 38% del territorio.

- El sistema de áreas protegidas es insuficiente para asegurar la protección de los ecosistemas y la biodiversidad más relevantes y representativos del país; falta una estrategia global que asegure la funcionalidad ecológica del sistema al no contemplar la gestión y conservación de las áreas conectoras y corredores ecológicos, problema que se agrava por la ausencia de un ordenamiento territorial efectivo que regule los usos y las transformaciones en el medio rural y natural. Lo que unido a la falta de definición y demarcación de límites y los conflictos en el régimen de tenencia hace a las áreas protegidas más vulnerables.

- El agua es un recurso estratégico básico para el desarrollo del país; sin embargo la deficiente gestión de residuos sólidos y líquidos ha afectado a su calidad y ha condicionado tanto los usos posibles como la supervivencia de los ecosistemas acuáticos. La incompleta legislación vigente y la falta de una valoración realista del recurso que permita financiar una gestión adecuada, son las principales causas de esta situación.

- La pérdida de cobertura de bosque nativo es, junto con la calidad de las aguas, el principal problema ambiental del país. La deficiente aplicación de la legislación, unida a un marco legal obsoleto, confuso e insuficiente están en el origen de esta situación que ha llevado a perder más de 250.000 has. de bosque maduro en menos de una década.

- La deforestación incontrolada ha incrementado las tasas de erosión y el riesgo de desertificación en el país; lo cual se verá agravado por los efectos del cambio climático. Casi un 28% del territorio continental con vocación forestal, se ve afectado por estos impactos, especialmente en la zona del Arco Seco, la sabana veragüense y la comarca Ngobe-Buglé.

- Panamá, aunque no sea percibido así por la sociedad en su conjunto, es un país expuesto a un rango amplio de amenazas naturales y antrópicas, cuya ocurrencia produce impactos importantes; se estima que el costo anual por eventos recurrentes oscila entre US$ 125 y 150 millones/año. El cambio climático pueden intensificar los riesgos en el país y aumentar la vulnerabilidad económica de sectores importantes como la agricultura y el Canal de Panamá.

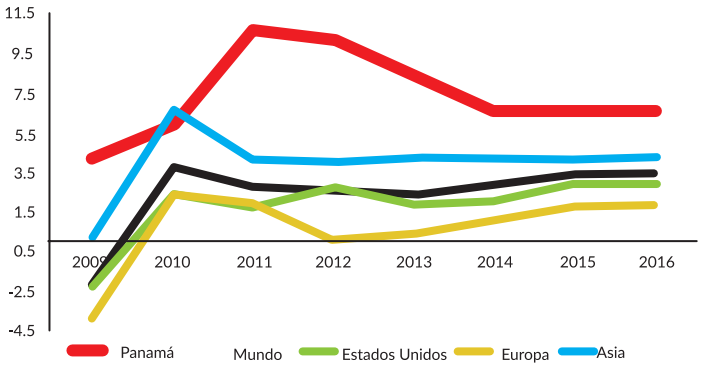
La situación expresada y los problemas de gestión responden, en su origen, a dos causas principales; por una parte, la reducida capacidad de la institución ambiental para afrontar los grandes retos ambientales del país y, por otra parte, la existencia de un marco legal y estratégico insuficiente e inadecuado para resolver los problemas ambientales que afectan al país.

3.6 EL DESEMPEÑO ECONÓMICO RECIENTE.

➲ **La actividad económica de Panamá crece rápidamente en términos globales; la competitividad internacional del país también**

Desde el año 2000 hasta el presente Panamá ha logrado un crecimiento económico sin precedentes, una significativa reducción de la tasa de desempleo y el mantenimiento de una tasa de inflación relativamente baja. El promedio anual de crecimiento fue de 7.1%, la tasa de desempleo pasó de 13.5% a 4.8%, y la tasa de inflación promedió 3.1%. Si se consideran las evaluaciones del Banco Mundial, el porcentaje de la población pobre se habría reducido durante la última década del 37% al 27.4%, aproximadamente. Este hecho es sin duda un logro significativo.

Crecimiento reciente del PIB y previsiones a corto plazo.



Fuente: Estadísticas seleccionadas Banco Mundial (datos.bancomundial.org)

➲ **La Formación Bruta de Capital (FBC) ha sido el motor principal del crecimiento en el gran ciclo de expansión de los últimos años**

La FBC ha sido el principal componente dinamizador de la Demanda Agregada, y por tanto del crecimiento económico reciente de Panamá: entre el año 2007 y el 2012 el PIB a precios constantes se incremento en un 55.2% (año base 1996), en tanto que la FBC lo hizo en un 107.6%. El comportamiento del Consumo resultó menos expansivo: el Consumo Total creció en dicho período un 38%, resultado de un incremento del 39% en el Consumo Privado y del 34% en el Consumo Público.

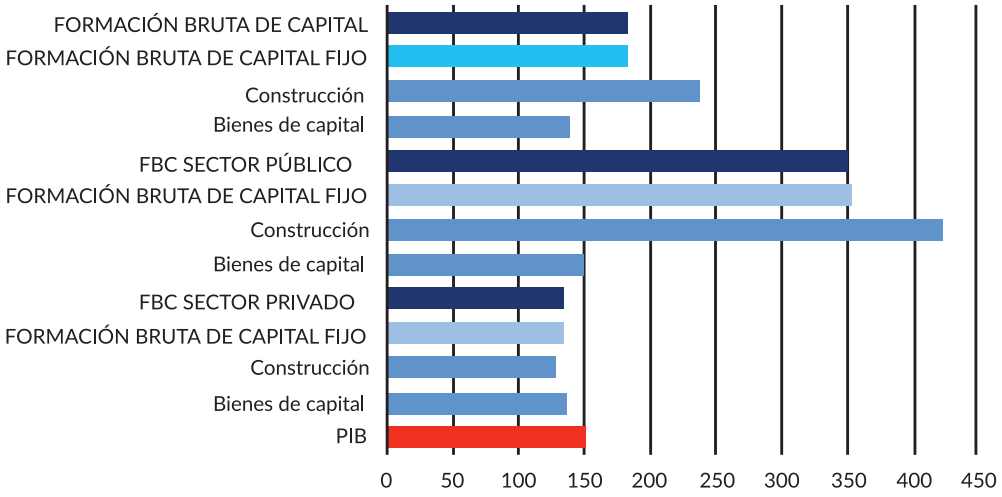
En cuanto al sector externo, los flujos comerciales se movieron a similar ritmo (73% exportaciones, 71% importaciones) y aumentaron su participación en el PIB.

En lo que respecta a la composición sectorial de la FBC destaca durante el período considerado el notable protagonismo de las actividades de la Construcción, que se incrementaron en aproximadamente un 135% entre 2007 y 2012. La inversión en Bienes de Capital, por el contrario, creció del entorno del 40%, en línea con el crecimiento del Consumo Interno, y muy por debajo del crecimiento global de la economía.

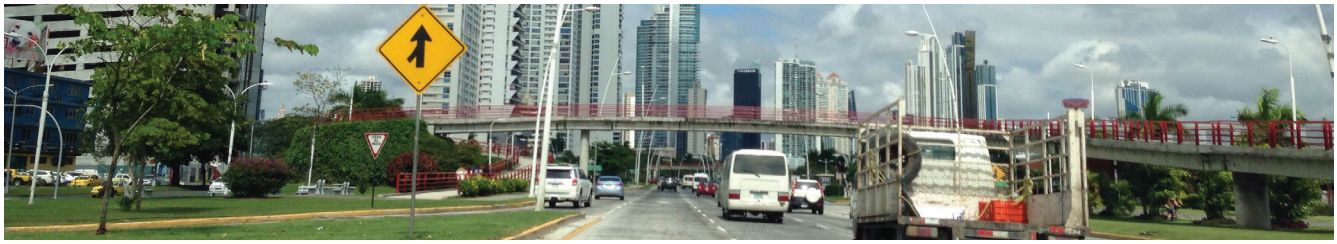
En la composición de la FBC en Construcción destaca a nivel agregado la pérdida de dinamismo de la Construcción Residencial (se redujo en valores constantes un 15% entre 2010 y 2012), frente al comportamiento mucho más expansivo de la inversión en Otras Edificaciones (hoteles, oficinas, naves para la actividad económica), y sobre todo de la Otras Construcciones (Obras Públicas, principalmente), que se duplicaron entre 2010 y 2012 (incremento superior al 100%)

Respecto a la distribución de la FBC entre el Sector Público y el Sector Privado los cambios verificados durante el período considerado han sido notables: mientras el Sector Público incrementó su inversión en más de un 250% entre 2007 y 2012, el Sector Privado lo hizo en aproximadamente un 35%, con comportamiento relativamente equilibrado entre la inversión en Construcciones (28%) y el gasto en Bienes de Capital (36%). Los únicos sectores en los que la Inversión Privada presentó un dinamismo de importancia han sido las inversiones en Otras Edificaciones y en Otras Construcciones, en las que concretó fuerte expansión durante el trienio 2010-2012.

Evolución de las Componentes de la Formación Bruta de Capital a precios constantes 2007-2012 (Números Indice: 2007=100)



Fuente: INEC, Contraloría Panamá



Puede por tanto concluirse que durante el reciente ciclo de gran expansión económica ha sido el comportamiento de la Formación Bruta de Capital el principal motor dinamizador de la economía, y que el mismo ha estado fundamentalmente alimentado por la fortísima expansión de las obras públicas (ampliación del Canal de Panamá; grandes inversiones públicas en el Área Metropolitana). Y, secundariamente, por la expansión de la inversión privada en otras edificaciones y construcciones, principalmente asociadas al crecimiento de la actividad hotelera y turística, y a la demanda de instalaciones para la actividad económica (oficinas, centros comerciales, naves industriales, parques de actividad económica).

➲**La dinámica sectorial de crecimiento de la economía panameña ha reflejado con nitidez el protagonismo del proceso inversor y de las obras públicas**

El notable crecimiento económico de los últimos años ha estado asociado a un comportamiento muy desigual de los distintos sectores productivos. Las diferencias en las tasas intersectoriales de crecimiento no han alterado, no obstante, el perfil de la economía panameña, muy altamente especializada en actividades de servicios y de la construcción.

Entre el año 2007 y el ejercicio 2013 el conjunto de las actividades de servicio se han mantenido en torno a un 75% del total del PIB, con ligera disminución en el curso de los últimos años asociada al extraordinario crecimiento de las actividades de la construcción, que durante el período considerado prácticamente triplicaron su generación de valor a precios constantes.

En el otro extremo del desempeño económico, el grueso de las actividades de los sectores primario y secundario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, e industrias manufactureras) han reducido de forma significativa su ya pequeña participación en el PIB: del 16% al 11% si los consideramos conjuntamente. La reducción en la participación, observada tanto en la agricultura como en la industria, ha sido mucho más marcada en el sector primario (excluidas minas y canteras) con lo cual éste ha constituido el único sector de la economía que ha visto reducir su generación de valor en términos absolutos.

La producción de minas y canteras, en la gráfica adjunta incorporada a la de la construcción, ha acompasado su dinamismo al del observado en la misma.

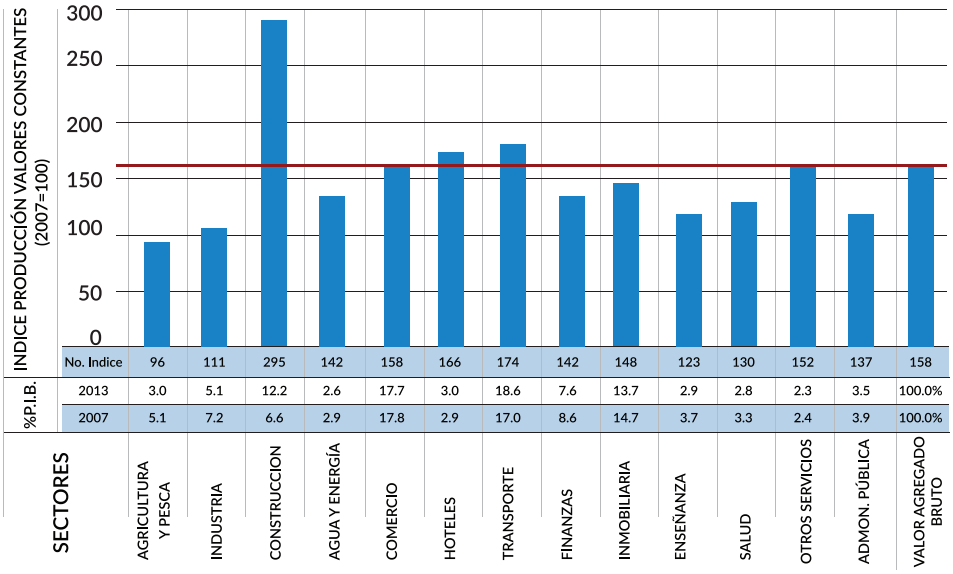
El comportamiento de las actividades de servicios en términos generales se ha movido en sintonía con el dinamismo general de la economía, con sus matices: transportes y actividades turísticas (restaurantes, agencias de viajes, hoteles) han crecido por encima de la media nacional; las actividades financieras e inmobiliarias próximas a la media nacional pero por debajo de la misma, en tanto que las actividades asistenciales y sanitarias, y las educativas, sobre todo estas últimas, han presentado un comportamiento mucho menos expansivo.

Es relevante que el considerado como principal talón de Aquiles de la economía nacional, el sistema educativo y la formación y cualificación técnica de la fuerza de trabajo, haya sido, junto al sector de la salud, el que menos desarrollo cuantitativo ha tenido en términos de valor en el comportamiento reciente de la economía nacional. La superación de este gran cuello de botella para el desarrollo socio-económico del país ha de motivar mayores esfuerzos cuantitativos y cualitativos en los sectores de educación y salud, y movilizar en esta línea iniciativas tanto públicas como privadas.

Las actividades de la construcción, sin perder relevancia, han de volver a senderos de crecimiento más compatibles con la sostenibilidad y las necesidades sociales, en tanto que es en la agroalimentación donde radica el gran reto de la estrategia económica nacional, tanto por la importancia de los sistemas socio-territoriales principalmente ligados a su suerte, como por el enorme potencial de los recursos naturales del país (suelos, climatología, recursos hídricos), en un entorno de mercados internos y externos que permitirían un desarrollo competitivo y socialmente rentable de actividades agroalimentarias y silvícolas.

Estructura y crecimiento sectorial del VAB. Periodo 2007-2013

(en % indicadores de crecimiento a valores constantes. 2007=100)



	SECTORES	AGRICULTURA Y PESCA	INDUSTRIA	CONSTRUCCION	AGUA Y ENERGÍA	COMERCIO	HOTELES	TRANSPORTE	FINANZAS	INMOBILIARIA	ENSEÑANZA	SALUD	OTROS SERVICIOS	ADMON. PÚBLICA	VALOR AGREGADO BRUTO
	No. Indice	96	111	295	142	158	166	174	142	148	123	130	152	137	158
%P.I.B.	2013	3.0	5.1	12.2	2.6	17.7	3.0	18.6	7.6	13.7	2.9	2.8	2.3	3.5	100.0%
	2007	5.1	7.2	6.6	2.9	17.8	2.9	17.0	8.6	14.7	3.7	3.3	2.4	3.9	100.0%

Fuente: Contraloría General de la República, INEC

➲**A corto plazo los elementos motrices principales estarán previsiblemente asociados a la habilitación del tercer juego de esclusas del Canal, a la expansión y ampliación de las actividades turísticas y al desarrollo de actividades agroalimentarias**

La entrada en servicio del tercer juego de esclusas ha de permitir la ampliación de los flujos comerciales a través del Canal, y la recuperación de su protagonismo en relación a rutas y tipos de cargas que no se podían atender en plenitud con la capacidad de servicio previamente disponible.

La habilitación de la nueva capacidad del Canal constituirá por otra parte contexto apropiado para el lanzamiento de iniciativas públicas y privadas para el desarrollo de las actividades logísticas en torno a los servicios del Canal, y de las nuevas capacidades portuarias, aeroportuarias y de servicios que en su articulación pueden permitir a Panamá dar un salto cualitativo y cuantitativo de importancia como nodo logístico a escala mundial.

La expansión y ampliación de las actividades turísticas constituye el otro motor, ya activo pero con gran potencial de recorrido, con alta capacidad de dinamización, tanto de las cuentas sectoriales y macroeconómicas turísticas de Panamá, como de los diversos sistemas socio-territoriales del país, que habrán de verse beneficiados por el desarrollo de actividades que en parte importante buscan con creciente valoración el conocimiento y disfrute de entornos culturales, paisajísticos y ambientales de los que Panamá dispone en diversidad considerable. La captación de nuevos mercados y el desarrollo de nuevos productos turísticos ha de potenciar el crecimiento de segmentos en los que Panamá ya dispone de fuerte posicionamiento (turismo de compras y de convenciones)

El desarrollo de las actividades agroalimentarias tiene asimismo alto margen de crecimiento, aun cuando probablemente un proceso de maduración más dilatado en el tiempo. El potencial de los recursos naturales del país a fines de la producción agroalimentaria competitiva (suelo, climatología, recursos hídricos) es muy alto, y está insuficientemente aprovechado. Las oportunidades de mercado existen, tanto a nivel interno como internacional. Es cuestión de activar y conectar los esfuerzos públicos y privados conducentes a un mejor y mayor aprovechamiento de dichas potencialidades, lo cual repercutirá favorablemente en el desarrollo socio-territorial de ámbitos al presente relativamente marginados de los beneficios sociales del desarrollo moderno.

Las actividades de la construcción, sin perder relevancia, han de volver a senderos de crecimiento más compatibles con la sostenibilidad y las necesidades sociales. Han de concretarse en parte importante a través de programas de viviendas y de infraestructuras básicas (agua y saneamiento, hábitat digno, seguro y saludable) que han de ser esenciales para mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población.

➲En la evaluación y formulación de las políticas de desarrollo se ha de considerar, en todo caso, que el contexto internacional actual y en perspectiva resulta más incierto, y quizá menos favorable que el vigente años atrás

A medio y largo plazo será necesario evaluar los cambios en los sistemas logísticos y de transportes a nivel internacional, en escenarios en los cuales la oferta de servicios del conglomerado del Canal de Panamá ha de enfrentar con alta probabilidad un entorno crecientemente competitivo, en el que han de surgir nuevas circunstancias y condicionantes tecnológicos y nuevos competidores a escala mundial, en un contexto económico global que ha de estar muy probablemente marcado por un cambio significativo en el peso relativo de las grandes economías nacionales y regionales:

- Descenso continuado del peso económico de los países actualmente desarrollados (países OCDE), de una participación en el PIB global del 50% en 2010 hasta una participación estimada en el 30% hacia el 2050;

- Descenso aún más importante de la significación económica de los países de la Unión Europea, que reducirían su participación a escala mundial del 20% en 2010 al 11% en el 2050.

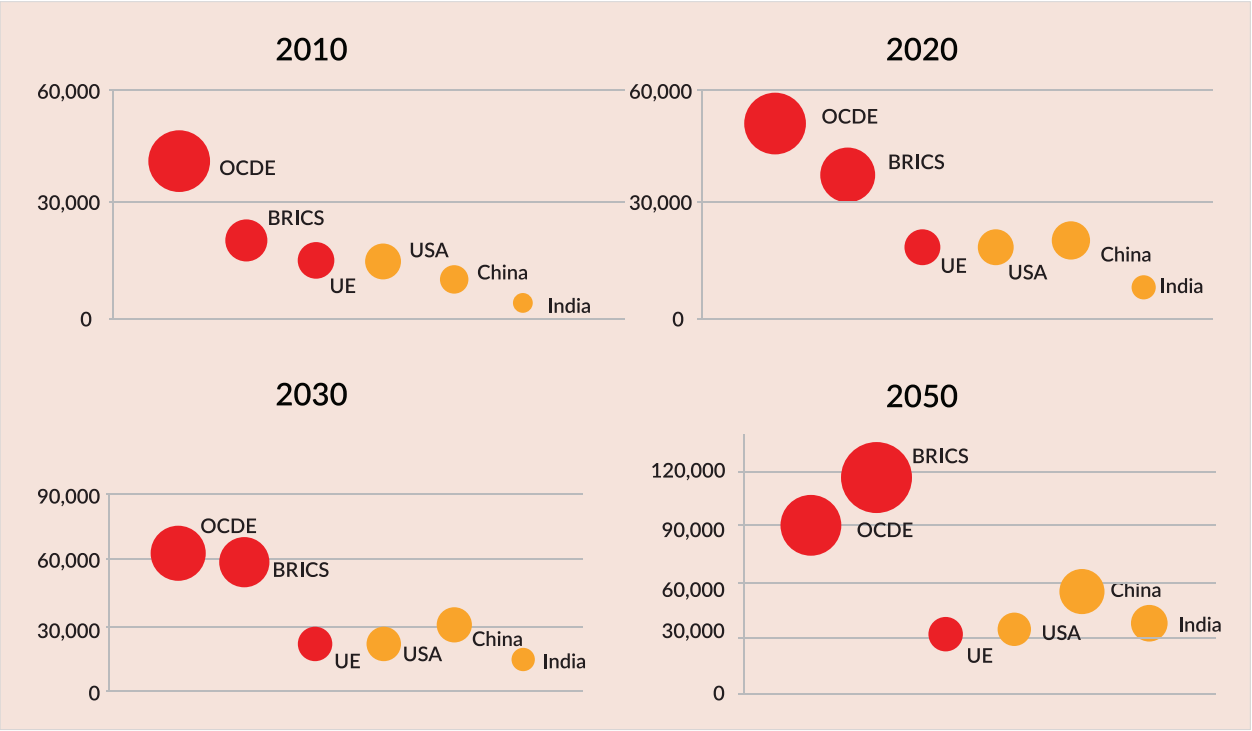
- Disminución algo más moderada de la participación relativa de EEUU (del 19% en 2010 al 12% en 2050)

- Creciente protagonismo de los países del grupo BRICS, cuya participación en la economía mundial previsiblemente se incrementará del 27% actual hasta aproximadamente un 40% en 2050, con dinamismo progresivo de India y con una gradual reducción en el ritmo de crecimiento de China.

Estas tendencias están y han de estar condicionadas por múltiples factores y circunstancias capaces de alterarlas. Pero mucho tendrían que cambiar las tendencias previsibles para que el centro de gravedad de la economía mundial y de los transportes no se desplace del Atlántico Norte al área Índico-Pacífico en el curso de las próximas décadas.

El desplazamiento de los centros de gravedad del comercio mundial, y quizá una cierta disminución en el crecimiento de los intercambios internacionales, podrían incidir negativamente en la competitividad 'natural/ geográfica' de la travesía por el Canal, e incrementar por tanto la importancia estratégica de desarrollar una oferta atractiva de servicios logísticos y de valor agregado que mantenga y valorice la competitividad internacional del nodo de servicios logísticos y de transportes de Panamá.

Evolución del PIB, Regiones y Países seleccionados. Billones B/.



➲Solvencia macroeconómica, inversión privada y las bases de uno ciclo de expansión y desarrollo

En el pasado reciente el centro de atención de la política económica estuvo puesto en elevar la magnitud de inversión pública. De aquí en más el foco estará puesto en proyectos de alto dividendo económico y social y la mejor asignación del gasto corriente. Es una prioridad de primer orden del gobierno la gestión eficiente y eficaz de las políticas públicas, como condición principal para la sostenibilidad y fortaleza del proceso de desarrollo en las circunstancias actuales y en el futuro previsible.

La gestión de las políticas para el desarrollo ha de prestar particular atención a tres cuestiones determinantes:

- Preservar y consolidar los equilibrios fiscales, macroeconómicos y financieros básicos del país;
- Mayor protagonismo de la inversión privada en el proceso de formación de capital, y
- Sentar las bases para un nuevo ciclo de expansión y desarrollo de Panamá, una vez habilitada la expansión del Canal.

Especial atención merece el fortalecimiento del Sector Financiero, los aspectos de contexto que el país debe abordar en los próximos años (GAFI, lavado de dinero, otros), asi como el impulso de una Ley de Asociación Público-Privada.

La importancia del mantenimiento de los equilibrios fiscales, económicos y financieros básicos del país para la continuidad del proceso de desarrollo es un hecho generalizadamente admitido. Panamá ha sabido posicionar como fortaleza de país, específica en el contexto americano e internacional, su estabilidad y su seguridad económico-financiera, la cual constituye condición necesaria para la continuidad de su desarrollo como plaza económico-financiera, de gran importancia directa e indirecta para el desarrollo económico del país.

La orientación y concreción de las políticas públicas habrá de prestar, complementariamente, gran atención a la promoción del protagonismo de la inversión privada en el proceso de desarrollo, una vez realizado un esfuerzo de inversiones públicas cuya dinámica resulta insostenible a corto y medio plazo.

El esfuerzo inversor de la Administración Pública, ajustado a criterios de equilibrio y sostenibilidad fiscal, habrá de optimizarse en ámbitos y proyectos de marcado carácter estratégico en consideración a las necesidades productivas y sociales del proceso de desarrollo.

El protagonismo creciente de la inversión privada habrá de procurarse a través de la creación de adecuadas condiciones de entorno, y de la habilitación de modalidades de asociación público-privada que descarguen parte del esfuerzo inversor y de la gestión de servicios en la iniciativa privada, en ámbitos en los cuales ésta esté en condiciones de operar con eficiencia social, de acuerdo a los objetivos y a las regulaciones que se establezcan por la Función Pública.

Un cierto 'relevo' en el protagonismo de la inversión pública por parte de la inversión privada es condición necesaria para mantener la fortaleza del proceso de inversión de capitales y el dinamismo de la economía panameña.

Sentar las bases de un nuevo ciclo de expansión y desarrollo de la economía y de la sociedad panameña resultará oportuno y necesario para abordar la fase de 'post-ampliación' con un proyecto estratégico de desarrollo-país que resulte atractivo para la población panameña y para los inversores nacionales e internacionales llamados a protagonizarlo en parte importante.

La habilitación de la ampliación del Canal supondrá como oportunidad un logro de credibilidad en las capacidades del país a nivel internacional, que convendrá aprovechar con nuevos proyectos de futuro, que mantengan activas las energías nacionales y las iniciativas internacionales que resulten de interés a los fines del desarrollo de Panamá.

3.7 RETOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE PANAMÁ.

FODA SOCIOECONÓMICO DE PANAMÁ	
FORTALEZAS	**OPORTUNIDADES**
1. Panamá constituye y constituirá nodo estratégico del comercio y de la economía mundial. 2. Panamá constituye centro económico-financiero de relevancia para América Latina y a escala mundial. 3. Panamá presenta excelente comportamiento y expectativas de comportamiento macroeconómico y fiscal en el concierto internacional. 4. Las instituciones multilaterales y la comunidad internacional de negocios tienen alta valoración relativa de la competitividad del país y de sus atractivos como entorno favorable para la concreción de iniciativas y negocios.	1. Participación activa de Panamá en la creciente liberalización del comercio internacional. Crecimiento de los intercambios mundiales por encima del PIB mundial. 2. Disponibilidad de importantes recursos geográficos, territoriales y ambientales para el desarrollo de actividades competitivas de alto valor agregado (turismo, agroalimentación). 3. Distribución geográfica de los recursos productivos apropiada para dinamizar el conjunto del sistema socio-territorial panameño. 4. Capacidad y cultura nacional de inversión (pública y privada). Rentabilidad potencial de la inversión en Panamá positiva y atractiva en el contexto internacional.
DEBILIDADES	**AMENAZAS**
1. Debilidad del sistema institucional de gobierno a nivel nacional. 2. Escasez de recursos humanos cualificados en relación a las necesidades del desarrollo tecnológico-productivo. 3. Insuficiente capacidad y representatividad de la gobernanza territorial a nivel regional y local. 4. Limitada capacidad y eficiencia del sistema educativo.	1. Inclusión del país en la lista gris del GAFI 2. Posibles riesgos de desequilibrio fiscal. Eventual agudización de tensiones inflacionarias de origen interno. 3. Apertura y/reforzamiento de rutas de comercio internacional competitivas en relación a la ruta del Canal. 4. Desplazamiento de los centros de generación y atracción de cargas a nivel mundial, en detrimento de la utilización de la ruta del Canal.

4 VISIÓN DE PAÍS Y DEL ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO



4.1. PANAMÁ: UN SOLO PAÍS

Entre la firma de los Tratados Torrijos-Carter, en septiembre de 1977, y la firma de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, en octubre de 2007, han transcurrido tres intensas décadas durante las cuales el esfuerzo principal de la generación de panameños que protagonizó el desarrollo del país estuvo centrado en la plena asunción de la soberanía sobre la Zona del Canal, en la administración eficiente y socialmente rentable del mismo, y en abordar su ampliación.

A partir de los Acuerdos de la Concertación Nacional el objetivo estratégico de la generación de panameños que han de concretar el desarrollo de Panamá durante las primeras décadas del Siglo XXI se desplazó formalmente de la gestión del Canal a la gestión del País en su conjunto, a fines de incorporar en plenitud a la ciudadanía y a las culturas del país a los beneficios del desarrollo social.

Esta actualización y ampliación del objetivo estratégico del desarrollo social de Panamá para las primeras décadas del Siglo XXI está aún en fase incipiente de instrumentación y recorrido, presentando quizá una cierta acumulación de rezagos, derivados de la focalización de la acción pública en años recientes en los problemas y sobre todo en las oportunidades de la coyuntura, que permitieron a Panamá vivir años de crecimientos excepcionales.

La excepcionalidad de dicha dinámica expansiva no ha sido no obstante suficiente para suturar las enormes brechas existentes en el desarrollo socio-territorial de Panamá, y ha abierto o profundizado en múltiples planos, desde financieros a ambientales, desequilibrios que constituyen amenazas importantes para la continuidad y sostenibilidad del desarrollo social panameño, y para el logro de los objetivos de la Concertación, que mantienen plena vigencia.

> *"El fin último de la Concertación es contribuir a transformar Panamá en una sociedad más democrática, equitativa, próspera, dinámica y regionalmente equilibrada en su desarrollo, aprovechando, entre otras, la oportunidad histórica que ofrece la ampliación del Canal"*[5]

Este objetivo es el que inspira el Programa Electoral y de Gobierno del Presidente Varela.

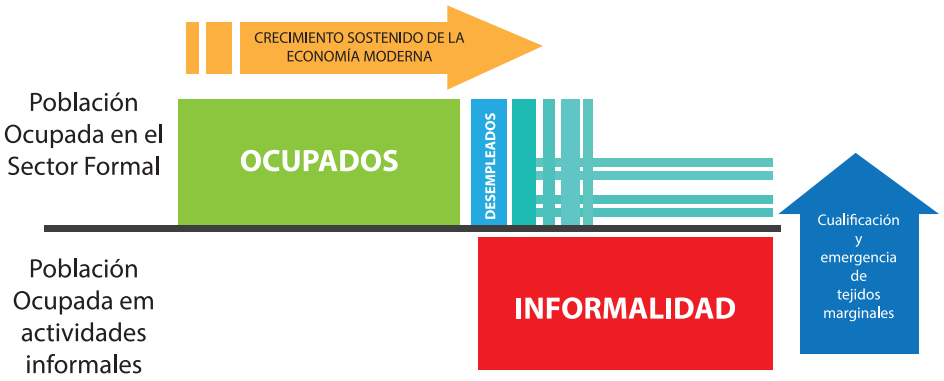
> *"Instalar un gobierno honesto que sea ejemplo para más de 200 mil funcionarios públicos, cuya única responsabilidad es atender a más de 4 millones de panameños para la construcción de un Panamá mejor."*

La incorporación de todos los panameños al proceso de desarrollo, el aprovechamiento integrado de todas las oportunidades de crecimiento que tiene el país en el contexto internacional, y la incorporación de todas las provincias, comarcas, etnias y culturas del país, constituyen condición necesaria para avanzar en el logro de:

> *UN SOLO PAÍS, integrado y cohesionado, con armonía social y sostenibilidad ambiental, generador de buenas condiciones de vida y de oportunidades de desarrollo humano, dinámicamente posicionado en el escenario regional y mundial.*

Avanzar en el logro de construir 'un solo país' es una tarea ambiciosa y de significados múltiples que corresponde a una agenda de Estado. Avanzar en esa Visión supone cerrar las grandes brechas socio-territoriales del desarrollo presentes a escala macro-territorial (inter-regional-provincial-comarcal) y a escala micro-espacial (intra-urbano, sobre todo en ámbitos metropolitanos del país); reducir las brechas intersectoriales de productividad, y superar las brechas

[5] Documento Base. Concertación Nacional para el Desarrollo. II. Objetivos. A. Premisas, punto 2.



en materia de formación de recursos y de capacidades humanas e institucionales, asociadas a una distribución muy desigual de la riqueza y de las oportunidades de vida y desarrollo humano.

Avanzar en el crecimiento sostenido de la economía moderna y en la cualificación y emergencia de los tejidos al presente marginales y escasamente cualificados, permitirá a Panamá crecer más y mejor, alcanzado progresivamente buena vida para todos, en el marco de una gobernanza progresivamente democrática,

1 CRECER MÁS Y MEJOR
2 CALIDAD DE VIDA PARA TODOS
3 GOBERANZA DEMOCRÁTICA, INCLUSIVA Y EFICIENTE
4 INTEGRACIÓN TERRITORIAL, ÉTNICA Y CULTURAL

inclusiva y eficiente, que contribuya al fortalecimiento y mejora de Panamá como UN SOLO PAÍS, integrado territorial, étnica y culturalmente.

4.1.1 Crecer más y mejor

Sobre todo mejor, es objetivo indispensable para alcanzar las condiciones materiales necesarias para atender al bienestar de la población panameña.

La economía de Panamá puede alcanzar un crecimiento económico intenso y sostenido si profundiza su posicionamiento como ***hub*** económico-empresarial de las Américas, y si incorpora en plenitud los recursos productivos del país al proceso de desarrollo.

La combinación inteligente de acciones estratégicas que mejoren la vinculación y participación de los agentes económicos más dinámicos del entorno regional y mundial en el desarrollo local, y que incidan sobre los actores y las estructuras productivas internas, podrá transformar un crecimiento desigual basado en oportunidades de negocios, en un proceso de desarrollo sostenido sobre la base de una plataforma de servicios avanzados a escala regional e internacional, articulada sobre una economía productiva capaz de activar en plenitud sus recursos a escala mundial.

➲Panamá hub económico de las Américas.

- Plataforma de servicios y actividades de transportes y logísticas a escala mundial;
- Centro internacional de servicios financieros;
- Centro direccional y plataforma logística de actividades empresariales, culturales e institucionales;
- Centro regional de distribución comercial.

➲Incorporación plena de los recursos productivos del país al proceso de desarrollo.

- Seguridad alimentaria y actividades agroalimentarias de exportación;
- Matriz energética equilibrada, competitiva y sostenible;
- Aprovechamiento pleno del potencial de desarrollo turístico del país;
- Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y el paisaje.

La consolidación de Panamá como ***hub*** económico de las Américas y la incorporación plena de los recursos del país al proceso de desarrollo darán lugar a un intenso proceso de inversión con protagonismo del sector privado. Éste, unido a la dinamización del mercado interno, y a las inversiones en viviendas, equipamientos

e infraestructuras, supondrá la base para el desarrollo sostenido del conjunto de la economía nacional.

4.1.2 Buena vida para todos

Constituye objetivo esencial para lograr la cohesión e integración ciudadana, que supone base de la convivencia social, de la calidad de vida, y de la propia fortaleza del sistema nacional.

El crecimiento desigual de los últimos años ha puesto el centro de las demandas sociales y de la atención política-institucional en objetivos de integración social plena de la población panameña en la sociedad y en la economía dinámica, y en los beneficios del progreso social. Los Acuerdos de la Concertación Nacional y el Programa Electoral del Presidente Varela aportan directrices muy claras en esta dirección.

La calidad de vida de la población panameña, dado un determinado nivel de desarrollo-país, está y estará en alto grado determinada por la calidad y cobertura de las dotaciones y servicios disponibles por el conjunto de la población en relación a las necesidades sociales básicas (crecientes según crecen los niveles y las aspiraciones del desarrollo social), y por la calidad ambiental, la seguridad y y la conservación de la riqueza biológica y productiva del medio natural en el que se sustenta.

➲Bienestar y desarrollo humano.

- Viviendas dignas y saludables; barrios equipados y seguros.
- Salud pública accesible y eficiente.
- Educación bilingüe de calidad; formación continua para la innovación.
- Movilidad sostenible; transportes eficientes.
- Acceso a la cultura, el deporte y las actividades recreativas.
- Previsión social; atención a la población mayor.
- Atención especial a grupos vulnerables.
- Previsión de la violencia; formación, rehabilitación y reinserción de la población conflictiva.

➲Ambiente sano para todos.

- Conservación y gestión de la biodiversidad, del paisaje y de los recursos naturales;
- Adaptación y gestión del cambio climático;
- Gestión y aseguramiento de la calidad ambiental;
- Prevención y gestión de los riesgos naturales;
- Desarrollo y fomento de la información y de la cultura ambiental.



4.1.3 Un país sostenible, multi-étnico, territorial y culturalmente integrado.

Avanzar en la construcción armónica, sostenible y competitiva de 'un' solo país requiere de 'una' determinada estrategia con visión de largo plazo y amplio y activo respaldo social, y de 'un' determinado plan que la exprese, formalice y de coherencia, y que constituya referente para la acción social, empresarial e institucional del conjunto nacional.

Así como el Canal tiene (y tiene que renovar) un 'plan maestro' a través del cual se definen, ordenan y encajan las principales piezas y componentes de su visión de desarrollo a medio y largo plazo, el país en su conjunto tiene que elaborar (nunca lo ha tenido) un 'plan maestro' para su desarrollo y ordenamiento a corto, medio y largo plazo, a través de cual encajen ordenadamente las principales intervenciones y aprovechamientos del medio y sus recursos que se realicen por los actores territoriales, públicos y privados, se multipliquen las sinergias positivas derivadas de los mismos, y se asegure su sostenibilidad.

La incorporación plena de los recursos naturales y socio-territoriales disponibles en Panamá en sistemas de producción eficientes y sostenibles constituye la base principal para superar las grandes brechas socio-territoriales existentes en el país, que han tendido a profundizarse en el curso de los últimos años.

Avanzar en la integración y el desarrollo socio-territorial con criterios de sostenibilidad ambiental requiere la formulación de una estrategia clara de ordenamiento y desarrollo territorial del país en su integridad, de un Plan Maestro de País.

Este Plan ha de contemplar y resolver armónicamente las intervenciones sobre tres planos principales para el funcionamiento del sistema socio-territorial:

- El ordenamiento, aprovechamiento (agroalimentario, hidráulico, turístico, minero, etc.) y gestión ambiental de los recursos naturales del medio (suelos, recursos hídricos, recursos geológico-mineros, bosques y vegetación natural, recursos de la biodiversidad, paisajes, etc.);
- La ocupación residencial y urbanística del territorio; el desarrollo del sistema de ciudades y sus equipamientos;
- Las infraestructuras territoriales básicas: transportes, hídricas y energéticas, principalmente.

Un plan de estas características requiere de un proceso intenso de elaboración técnica y, sobre todo, de discusión y concertación social, empresarial y político-institucional. Una vez aprobado, habilita y pone en vigencia un 'esquema director' del desarrollo socio-territorial, económico-productivo y ambiental de Panamá, que ha de operar como guía para la acción de todos los agentes que intervienen sobre el territorio.

Al presente Panamá carece de planificación estratégica del desarrollo socio-territorial y de su ordenamiento ambiental, urbanístico e infraestructural a nivel nacional. Y puesto que el desarrollo socio-económico de Panamá se ha basado y se basará en parte importante en sus activos geográficos, territoriales, naturales y ambientales, resulta evidente la necesidad y conveniencia de resolver esta carencia.

Los avances realizados en materia de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel regional se han quedado detenidos en 2007/2008; el avance en materia de planificación ambiental del territorio, a nivel de cuencas hidrográficas, es aún muy limitado.

La elaboración de un Plan Maestro de Ordenamiento y Desarrollo de Panamá supondrá un gran avance en el proceso de integración, ordenamiento y desarrollo territorial del país.

Las oportunidades y los desafíos de la gestión ambiental de Panamá están estrechamente relacionados con las actuaciones en materia de ordenamiento y desarrollo territorial del país.

Las actuaciones en materia de:

- Conservación de la biodiversidad;
- Ordenación de usos del suelo con criterios de sostenibilidad ambiental;
- Gestión integral de los recursos hídricos;
- Adaptación y mitigación cambio climático, y de las vulnerabilidades y riesgos naturales;
- Evaluación y gestión de impactos de los procesos de desarrollo, y de
- Gestión de la calidad ambiental.

Todas ellas guardan estrecha vinculación con las políticas y actuaciones de desarrollo territorial en sus múltiples dimensiones (urbanísticas, productivas, infraestructurales). El desarrollo territorial del país ha de incorporar la dimensión ambiental como pilar esencial para la calidad y sostenibilidad de vida de la población.

4.1.4 Un solo país renovado con una propuesta de gobernanza democrática, inclusiva y eficiente.

Renovar la República constituye objetivo instrumental necesario para avanzar en la profundización democrática a nivel social y territorial, y para el fortalecimiento de las instituciones públicas como instrumentos al servicio del desarrollo social. Estos objetivos, de honda significación estratégica, se han de complementar a corto y medio plazo con objetivos de gran relevancia en materia de **gobernanza democrática, de transparencia y eficiencia** en los procesos, mecanismos e instrumentos de la gestión pública del desarrollo, y de la utilización de los recursos económicos e institucionales a tal fin.

Renovar la República constituye objetivo estratégico necesario para ampliar las bases del desarrollo social, para fortalecerlo a partir de mayores niveles de inclusión y participación, y para acercar las instancias institucionales de decisión a los actores principales de los procesos de desarrollo.

Renovar la República requiere de una renovación ética de la acción política, y de una profundización de las reformas y desarrollos institucionales que aseguren la habilitación de mecanismos de representación, información y rendición de cuentas capaces de objetivar procedimientos conducentes a una honesta y eficiente gestión de los asuntos públicos.



La renovación en profundidad de la República requiere de un Nuevo Pacto Social, y de un desarrollo constituyente que permita reforzar en el texto constitucional los mecanismos de elección democrática en igualdad de condiciones, de control democrático de la acción pública, y de la capacidad política e institucional de las autoridades locales y regionales de gobierno.

La descentralización será relevante para avanzar en la construcción de 'un solo país' como construcción colectiva resultante de actores sociales e institucionales que en conjunto son capaces de expresar e integrar las capacidades, necesidades e intereses del amplio conjunto nacional en una determinada 'estrategia de país'.

La descentralización del Estado será funcional al objetivo estratégico de 'un solo país' **si se articulan, concretan y simplifican** los mecanismo e instrumentos de concertación interinstitucional (administración nacional, provincial, comarcal y local), y **si se superan los enfoques y marcos competenciales sectoriales estancos** que hoy dominan la Administración nacional en la gestión del desarrollo, que esterilizan plenamente su potencial y necesaria eficacia.

➲Gobernanza democrática, inclusiva y eficiente.

- Nuevo Pacto social, Asamblea Constituyente, y Reforma de la Constitución y del Sistema Electoral.
- Política fiscal responsable y gestión fiscal transparente y eficiente, sujeta a evaluación y rendición de cuentas.
- Reforma y Descentralización del Estado.
- Reforma de la Administración de Justicia.
- Institucionalidad para culturas y territorios indígenas.

4.2 Rol del estado en el proceso de desarrollo

El rol del Estado panameño en el proceso de desarrollo se ha de ir transformando rápida y significativamente. Además de llevar a cabo las inversiones que están previstas en el programa y de proveer los servicios sociales y públicos a su cargo, el Estado tiene la tarea adicional de modernizar sus instituciones y las regulaciones que acompañan el proceso de desarrollo. Lo cual es todo un desafío, tanto para el Estado, sus Órganos de Gobierno y Administración, como para la empresa privada y la sociedad panameña en su conjunto.

Para el Estado, por cuanto realizar con eficiencia y eficacia las funciones de orientación, concertación, regulación y promoción supone alcanzar una capacidad importante para visionar, evaluar, direccionar y programar el desarrollo de la sociedad panameña a corto, mediano y largo plazo; para concertar con los principales grupos y actores sociales los objetivos, las agendas y los compromisos de actuación que por cada quienes se asuman; para concretar y poner en marcha los marcos normativos y reglamentarios que definan reglas de juego estables y claras, homologables con las mejores a nivel internacional en consideración a las materias y fines que se persiguen; y para llevar a la práctica procesos de gestión eficientes y transparentes, capaces de evaluar y ofrecer resultados que permitan a todos ajustar previsiones , rumbos y decisiones.

El Estado y la Sociedad panameña ha mostrado que es capaz de hacer realidad una aspiración de 100 años: gestionar el desarrollo del Canal y de sus elementos ambientales, socio-territoriales, infraestructurales, urbanos, económicos e institucionales conexos. Se trata ahora de hacer lo mismo con el país en su conjunto.

Así como el sistema aeroportuario y aeronáutico requiere estrategias y programaciones a corto, mediano y largo plazo (10, 20, 25 años), similar ejercicio es necesario

para la gestión integral de las cuencas hidrográficas; para nuestros recursos marítimos, para alcanzar el objetivo de forestar un millón de hectáreas en 20 años, y para desarrollar en plenitud las actividades agroalimentarias, el turismo, y la minería; para mejorar la calidad de salud, la educación y la vivienda, o el fortalecimiento de los sistemas urbanos y de ciudades necesarios para la calidad de vida y el reequilibrio e integración socio-territorial del país.

En esta perspectiva **'de país'** estas visiones y planificaciones sectoriales han de integrarse, articularse y armonizarse; dotarse de coherencia a la luz de objetivos y consideraciones de carácter general. No se trata tanto, o solamente, de 'ordenar territorialmente dinámicas sectoriales', sino de articular económica, social, ambiental y espacialmente procesos de desarrollo que en su integración e integralidad han de alcanzar todo su potencial de desarrollo humano y económico.

Los principales actores corporativos de la economía panameña y mundial han desarrollado capacidades para delinear visiones, evaluar, programar y actuar con agendas de corto, mediano y largo plazo. Los gobiernos nacionales, excepto unos pocos, no han desarrollado aún en plenitud esta capacidad, pero la misma es esencial si se quiere desempeñar con eficacia un rol promotor/director en un mundo progresivamente interrelacionado, con actores de creciente potencialidad económica y analítica, operando sobre territorios y recursos cada vez más finitos.

El Estado y el Gobierno de Panamá tienen frente a este reto, limitaciones y oportunidades. Entre las primeras se cuentan la 'relativa juventud' del país y sus instituciones en su gestión plena de sus sistemas y recursos; la debilidad en el desarrollo de una capacidad gerencial pública ya entrenada en la tarea. Frente a ello, como oportunidad, el 'tamaño' del sistema socio-territorial y económico de Panamá facilita el abordaje de un ejercicio de concertación estratégica nacional que en otros espacios geo-políticos puede presentar mayores desafíos, que en todo caso se van venciendo.

Que el estado pase de desempeñar un rol inversor/gastador a un rol promotor/facilitador, comporta igualmente un gran desafío para el sector privado, que tendrá que asumir o re-asumir un protagonismo inversor sin el cual el desarrollo económico panameño podría ver muy disminuida su capacidad para sostener ritmos de crecimiento acordes con las aspiraciones de desarrollo de la sociedad panameña.

5 ESTRATEGIA ECONÓMICA Y SOCIAL



Como se ha mencionado en la sección inicial de este documento, la economía panameña ha estado creciendo de manera rápida en los últimos quince años, aunque con una leve desacelera ción en el bienio reciente. El desafío de construcción de "un solo país" consiste en mantener una economía en sólida expansión y, a la vez, asegurar que todos los panameños puedan alcanzar una mayor y mejor calidad de vida. La integración territorial, cultura y étnica forma parte de la tarea.

5.1. OBJETIVOS

La Estrategia Económica y Social 2015-2019 **se propone concretar esta visión en resultados tangibles mediante el impulso de acciones orientadas a mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente.** En este contexto se persigue avanzar en paralelo en dos grandes ámbitos estrechamente relacionados:

	INCLUSIÓN	COMPETITIVIDAD
PROPÓSITO	**Incluir para crecer** **El Estado y la economía al servicio de las personas. Avance en equidad social para reducir las asimetrías sociales, culturales y territoriales**	**Crecer para distribuir** **El Estado como motor y regulador de un crecimiento sólido, sostenido y diversificado, basado en la plena incorporación de los recursos existentes.**
ALCANCE	La **Estrategia Social** debe permitir avanzar hacia una sociedad más justa e inclusiva. Este objetivo no solo constituye un imperativo moral y de ética distributiva. Es también un requisito indispensable para la gobernabilidad del país y para asegurar la continuidad del desempeño económico. Para que el proceso de desarrollo sea incluyente, debe estar sustentado en la ampliación de las capacidades y oportunidades del conjunto de la población panameña de forma universal, sin distinción de origen, identidad cultural o estrato socioeconómico.	La **Estrategia Económica** persigue crear las condiciones para el pleno aprovechamiento del potencial productivo del país, impulsando la adecuación de la base económica y productiva a las oportunidades de los nuevos escenarios. La Estrategia identifica acciones específicas orientadas a mejorar la productividad de los sectores clave de la economía nacional, así como el impulso de nuevas iniciativas con alto potencial de crecimiento en un mercado más abierto, y a que este crecimiento dinamice y mejore las condiciones de empleo de la población local.

	INCLUSIÓN	COMPETITIVIDAD
RETOS	La progresión del Indice de Desarrollo Humano (IDH) en el período 2000-2013 ha sido ligeramente inferior a la de los países de su entorno, habiendo tenido sin embargo un crecimiento del PIB mucho mayor al resto de la Región. Junto a ello, existe un persistente rezago en el en el interior del país respecto al eje central. En comparación con países con nivel de PIB similar, existe cierto retraso en parámetros de Necesidades Básicas Humanas (nutrición y asistencia médica básica, Agua y saneamiento, vivienda y seguridad personal) y de los Fundamentos del Bienestar (acceso a conocimientos básicos), componentes del Indice de Progreso Social (IPS). El nivel de pobreza general en 2013 fue de 25,8%, presentando una significativa mejoría de 7,6 puntos porcentuales respecto a la cifra de 2009. La pobreza extrema pasó en el mismo periodo de 15,3% a 10,6%. Aun así, estos valores no se corresponden con las posibilidades que posee el país para generar crecimiento económico y distribuir sus beneficios entre toda la población.	Se ha producido en los últimos años un rezago de las actividades productivas ubicadas fuera del Hub logístico, de construcción y financiero. A nivel de empleo, existe una dependencia de la construcción y el comercio, sectores que pueden ver afectada su capacidad de mantener ritmo de crecimiento a la vista de los cambios en el entorno regional y mundial. La baja calidad de la Educación supone un elemento que merma la capacidad de aprovechar las condiciones que presenta el país para el empleo de alta remuneración. La calidad institucional condiciona el avance de la competividad.La Gestión Pública, la seguridad física y jurídica, y la transparencia en la utilización de Fondos Públicos son factores que determinan la confianza de la inversión extranjera en el país. Pese a que el país cuenta con una buena dotación de infraestructuras, estas deben ser reforzadas y articuladas con vistas a elevar la productividad de sectores clave. Aun persisten significativos niveles de Informalidad en la actividad económica. Esta forma de ocupación constituye la mayoría de la Población Económicamente Activa en las zonas rurales y en las Comarcas.



	INCLUSIÓN	COMPETITIVIDAD
IMPACTOS ESPERADOS	**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO** El IDH de Panamá en 2013 alcanza el valor de 0,765 (puesto 65 de 187 países) , lo que lo sitúa entre los países de Desarrollo Humano Alto, y entre los de mejor desempeño en A mérica Latina. **ÍNDICE DE PROGRESO SOCIAL** Panamá se ubica en el puesto 38, entre 133 según el Índice de Progreso Social en 2014. Está en la cuarta posición de países de América Latina por detrás de Costa Rica (27º), Uruguay (28º) y Chile (32º). **ÍNDICE DE DESIGUALDAD (GINI)** El indicador de concentración del ingreso (índice de Gini), se ha reducido progresivamente apoyado por el incremento del nivel de empleo, los salarios y el creciente gasto social focalizado que ha permitido incrementar el nivel de ingreso real de las familias más vulnerables. **POBREZA** Los indicadores muestran reducción en los porcentajes generales, pero mantenimiento de los mismos en ciertas zonas del país y en estratos sociales determinados. **ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS** La progresión del Índice de Necesidades Básicas, entre 2000 y 2010, ha sido positiva en todas las áreas del país, salvo en Bocas del Toro y Chiriquí donde se redujo levemente. Los mayores logros se dieron en las áreas más relegadas, Darién y las Comarcas Ngöbe Bugle y Emberá. La Comarca Kuna Yala, con un INB muy bajo progresó, pero semantiene en niveles preocupantes.	**ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL** Panamá se encuentra en fase de transición de un país impulsado por la Eficiencia de las Infraestructuras a uno impulsado por la Innovación. Asegurar la competitividad del país a Medio y Largo plazo país requiere acciones decididas y coordinadas en distintos ámbitos. Aunque continúa manteniéndose en el segundo puesto de Latinoamérica, tras Chile, ha descendido del puesto 40 al 48 a nivel mundial. Es preciso apuntar a los factores que provocan dicha caída. **TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB** Asegurar el ritmo de crecimiento del PIB en el próximo periodo, haciendo frente a los cambios en el entorno con mayor diversificación y capacidad de generación de valor añadido **DOING BUSINESS** En lo que respecta a la Facilidad para Hacer Negocios, Panamá ocupa el 5° lugar en AL. Su posición en el ranking ha ido mejorando de forma sostenida, pasando desde niveles cercanos al Puesto 80 (de 189) en la década pasada, a el Puesto 52 en el año 2014. **DESEMPLEO E INFORMALIDAD** Mientras que la tasa de desempleo se encuentra en el 4.8%, los niveles de informalidad (39%) persisten en algunos sectores y lastran el crecimiento potencial. La falta de adecuación del Mercado Laboral, de una oferta formativa acorde a los requerimientos del mercado hace que los salarios sean variables y no siempre acordes a la productividad. **VALORACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL** Actualmente Panamá ocupa la posición 103 (de 132) en la Valoración de la gestión ambiental. La aplicación de instrumentos de gestión territorial y ambiental ha de permitir mejorar sustantivamente en este ámbito.

Ambas dimensiones, inclusión social y competitividad, representan los dos ejes principales de de actuación del Gobierno en el periodo. Ambos se encuentran íntimamente relacionados, ya que interactúan entre sí en un sistema complejo que tiene como finalidad mejorar equitativamente la vida de todos los habitantes del país. El desafío que se plantea para las políticas públicas es su capacidad para influir eficazmente en esta doble dimensión del desarrollo nacional, alcanzado resultados a corto plazo y contribuyendo a las metas que Panamá pretende alcanzar en las próximas décadas.

5.2. LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS

La Estrategia Económica y Social 2015-2019 articula intervenciones política pública y asigna los recursos de la inversión con un enfoque estratégico. Estas intervenciones y decisiones,que dan respuesta a los objetivos y anhelos de la sociedad,han de constituir potentes señales de orientación para el el desempeño de los actores institucionales, pero también para los agentes sociales y empresariales.

La estrategia desemboca en SEIS ámbitos de actuación:

- **Desarrollo Económico**
- **Inclusión social y calidad de vida**
- **Refuerzo de las Capacidades Humanas**
- **Infraestructuras**
- **Ordenamiento, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental**
- **Fortalecimiento Institucional y Gobernanza**

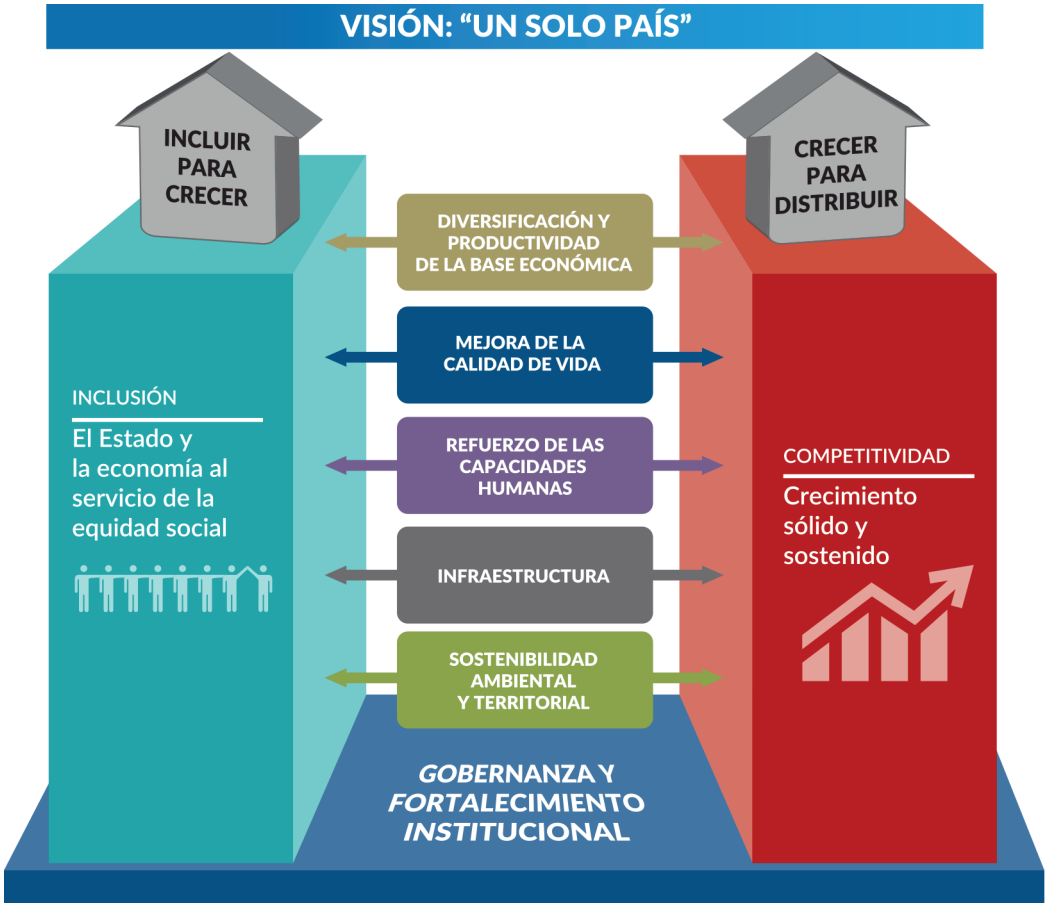
Cada uno de los ámbitos de actuación desencadena una serie de líneas de intervención específicas. Se trata de las prioridades que el Sector Público se dispone a impulsar, como respuesta a los retos que han sido identificados. Todas buscan contribuir a un Panamá más inclusivo, y que consolida su proceso de crecimiento económico mejorando la competitividad de los recursos de que dispone.

Para concretar cada una de estas líneas se han considerado los instrumentos con los que cuenta el Gobierno, delimitando para cada una el tipo de decisiones a adoptar en tres niveles:

- **Cambios Organizativos y de gestión en el ámbito público**
- **Reformas del marco legal e institucional**
- **Asignación de recursos de inversión**

Fruto de estas medidas, en cada caso se determinan cuáles son los resultados esperados y los indicadores a utilizar para su medición y las metas que se asignan en el periodo de Gobierno.

El desarrollo de cada una de ellas según este formato se lleva a cabo en los puntos siguientes, según las materias que se muestran en el siguiente cuadro.



ÁMBITO DE ACTUACIÓN	LÍNEA DE INTERVENCIÓN
DESARROLLO ECONÓMICO Diversificación y productividad de la base económica	⇥ Logística ⇥ Agricultura ⇥ Turismo ⇥ Minería
DESARROLLO SOCIAL Mejora de la calidad de vida	⇥ Agua y Saneamiento ⇥ Aseo Urbano ⇥ Vivienda ⇥ Transporte Urbano ⇥ Sanidad
DESARROLLO DE LAS PERSONAS Refuerzo de las Capacidades Humanas	⇥ Educación Básica ⇥ Formación Técnica
INFRAESTRUCTURAS Conectividad	⇥ Carreteras ⇥ Puertos ⇥ Aeropuertos ⇥ Energía
AMBIENTE Territorio y sostenibilidad ambiental	⇥ Ordenamiento Territorial ⇥ Gestión Ambiental
GOBERNABILIDAD Fortalecimiento Institucional y Gobernanza	⇥ Sistema de planificación e inversión pública ⇥ Presupuesto por programas ⇥ Sistema de Control Interno ⇥ Servicio civil ⇥ Descentralización de la acción pública ⇥ Justicia y seguridad



5.3 DIVERSIFICACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DE LA BASE ECONÓMICA

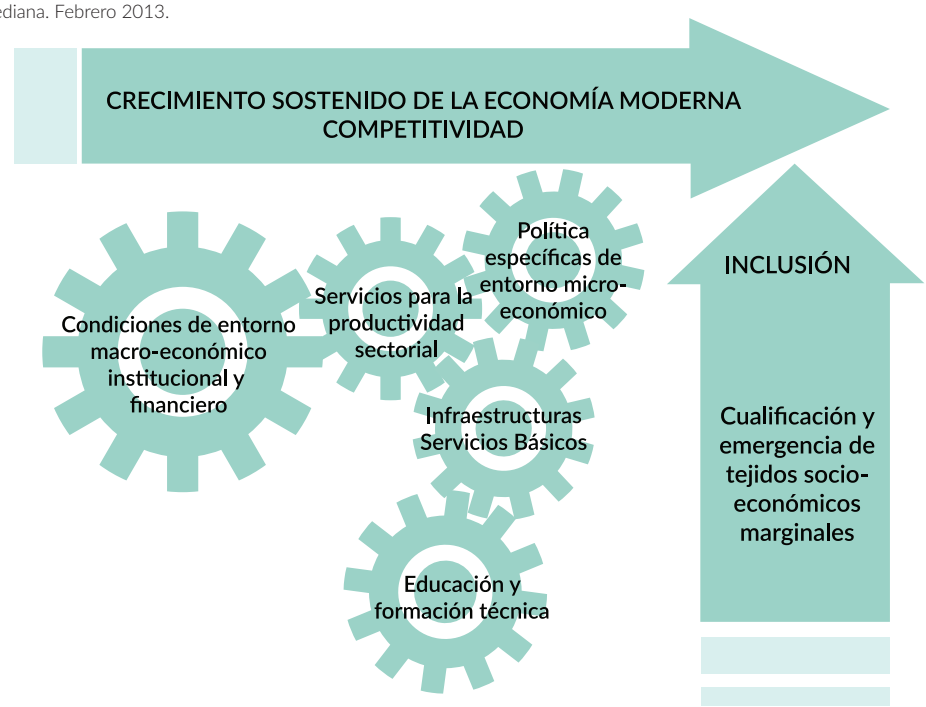
El crecimiento no será sostenible si los beneficios del mismo no alcanzan al conjunto de la sociedad; crecer es necesario, pero no garantiza por sí alcanzar los objetivos de progreso social. Las acciones del Estado han de orientarse a impulsar políticas públicas activas que permitan avanzar en forma paralela en ambos objetivos –Inclusión " Incluir para crecer" y Competitividad "Crecer para distribuir"-, puesto que ambos procesos se apoyan y retroalimentan.

Uno de los principales retos es la **integración competitiva de los tejidos socio-económicos marginales en el sistema económico moderno de Panamá**. El país presenta un alto grado de informalidad en la actividad económica: el empleo informal representa el 39% de la población ocupada en actividades no agrícolas[6]; inclusive en el sector formal de la economía, un 19% de las personas engrosaban las listas de informalidad. Por sectores, la informalidad representa el 89% del empleo en el sector primario, 46% en el secundario y 35% en el terciario[7]. Ello supone un importante condicionante para la competitividad del país (la productividad en el sector formal de la economía es muy superior a la del sector informal -a modo de ejemplo, se puede destacar que el 3% de la población ocupada lo está en sectores que generan el 17% de la producción y el 31% de los ingresos del gobierno-); por otro lado, los emprendimientos informales tienen un limitado potencial de crecimiento, tanto por sus dificultades para acceder al crédito, como por la limitada formación de su capital humano (casi la mitad de la fuerza laboral -46%- no ha finalizado la escuela secundaria y se ocupa en el sector informal de la economía).

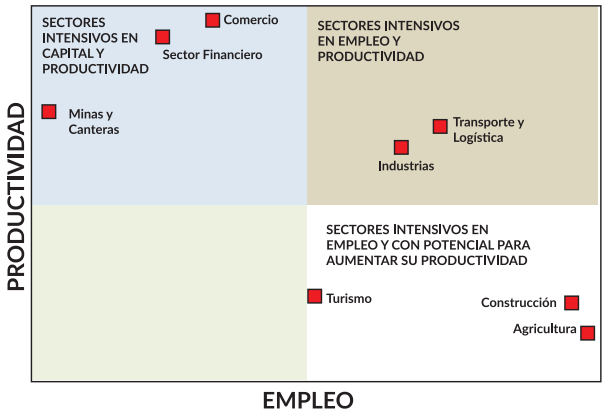
El camino para alcanzar la integración señalada arriba **es el desarrollo de aquellos sectores con capacidad de liderar el proceso de transformación económica y social.**

La selección de esos "sectores motores" en el corto plazo y "sectores potenciales" con eventual papel dinamizador en el futuro, se realizó atendiendo a diversos criterios entre los que se destacan: su consideración en el PEG 2010-2014 (y la continuidad de la validez de las consideraciones que oportunamente se hicieron); productividad y capacidad de inserción internacional (generación de exportaciones); su potencial de crecimiento-desarrollo atendiendo tanto a las condiciones del entorno como a las especificidades de la base económica y productiva: capacidad de generación de empleo (nuevo o de mejor calidad); potencial de impacto sobre la población de escasos recursos; y capacidad de encadenamiento con otros sectores de la economía. Finalmente esos criterios se integraron en función de su capacidad para contribuir a los objetivos enunciados de competitividad e inclusión; junto a ello, se analizó la capacidad del gobierno para intervenir en el sector, descartando aquellos en los que la capacidad de intervención es relativamente baja.

[6] Encuesta Permanente de Hogares, 2014.
[7] Carta Económica Apediana. Febrero 2013.



Resultado de ese proceso, se identifican tres sectores sobre los cuales focalizar los esfuerzos en los años venideros, en los que se verifican con distinta intensidad los criterios señalados, presentan alto potencial de creación de nuevos empleos o fuerte impacto sobre las condiciones socioeconómicas de la población, y en los que la capacidad de intervención del gobierno -bien sea a través de políticas públicas o de inversiones- es alta:



➲ ***Logística y transporte;*** el país debe aspirar a consolidarse como una plataforma de servicios logísticos a nivel global, desarrollando sus ventajas competitivas a partir de su posición geográfica, la ampliación del canal y la disponibilidad de servicios e infraestructuras complementarias. Este sector estratégico no solo es un importante generador de empleo de calidad y de divisas, sino que a través de los encadenamientos tiene un gran potencial para dinamizar la economía y fortalecer la competitividad del conjunto sector productivo;

➲ ***Sector Agropecuario, forestal y pesquero;*** se trata de un sector actualmente rezagado, con un amplio potencial para propiciar un cambio significativo económico y social en el medio rural, a través de la mejora de la productividad y la diversificación.

➲ ***El turismo***, sector que experimenta un gran dinamismo, pero que a su vez tiene un importante margen de crecimiento en el interior del país mediante la diversificación de la oferta, desarrollando productos aprovechando la diversidad étnica, cultural y ambiental del país.

Junto a ello, se identificaron otros sectores que podrían desempeñar un importante papel en el futuro relativamente cercano:

➲ ***El Sector Minero***, actividad relativamente nueva sobre la cual hay mucho que aprender para que la misma sea responsable; es un sector con gran potencial, pero que conlleva un importantes desafíos para el país, en especial los relacionados con las externalidades ambientales y sociales sobre el medio local que muchas veces son complejas de mitigar y compensar.

➲ ***Hub energético***, apoyado en las posibilidades de desarrollo de mercado del Gas Natural (transbordo; bunkering) que ofrece el canal ampliado; complementariamente, la futura interconexión con Colombia puede abrir nuevas oportunidades relacionadas con el mercado eléctrico.

Otros sectores con importancia económica son: los servicios financieros, impulsados por un sector privado fuerte y dinámico, en el cual la capacidad de incidencia del gobierno es limitada; la construcción, un sector que en los últimos años ha tenido un gran dinamismo, y que se estima seguirá siendo importante generador de empleos, pero que difícilmente generará un incremento de "nuevos" empleos.

Para que esos sectores se conviertan en verdaderos motores de crecimiento y generación de empleo de calidad, será necesario consolidar los encadenamientos con el sector de servicios, que concentran más del 60% del empleo del país. Especial atención merece propiciar la activa participación de las pequeñas y medianas empresas.

Complementariamente, será importante generar un entorno favorable para la competitividad y el desarrollo de los negocios en general; para ello se requiere: profundizar en el marco regulatorio vigente para facilitar la activa participación del sector privado; disponer de un sistema financiero desarrollado que sea accesible a las iniciativas de desarrollo local; desarrollar el capital humano y las competencias laborales acorde a las necesidades de los sectores con mayor potencial de transformación y crecimiento; facilitar el adecuado acceso a tecnología -en particular de la información y las comunicaciones-; impulsar el desarrollo de la innovación; y disponer de infraestructuras y servicios de soporte a la actividad económica.

5.3.1 Logística y transporte

Diagnóstico-Retos

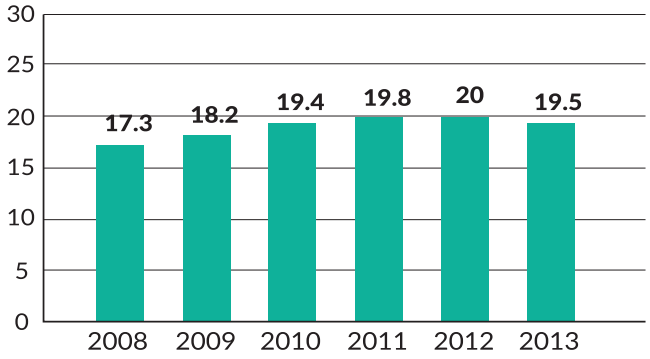
El sector logístico es el pilar más importante de la economía panameña. Su desempeño en años recientes lo sitúa como uno de los más dinámicos de la economía, y en el futuro está llamado a seguir siendo uno de los principales motores de crecimiento. El diagnóstico realizado apunta a que el país enfrenta distintos desafíos en orden a desarrollar su pleno potencial como nodo logístico y retos de importancia en su sistema de transporte.

➲Participación en el PIB

La participación del Sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en el PIB a ido creciendo de forma sostenida en los últimos años, hasta situarse en entorno del 20%, siendo con Comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos, las actividades económicas que explican casi el 40% del PIB expresado a precios constantes del año 2007.

Participación del sector Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones en el PIB (en %)

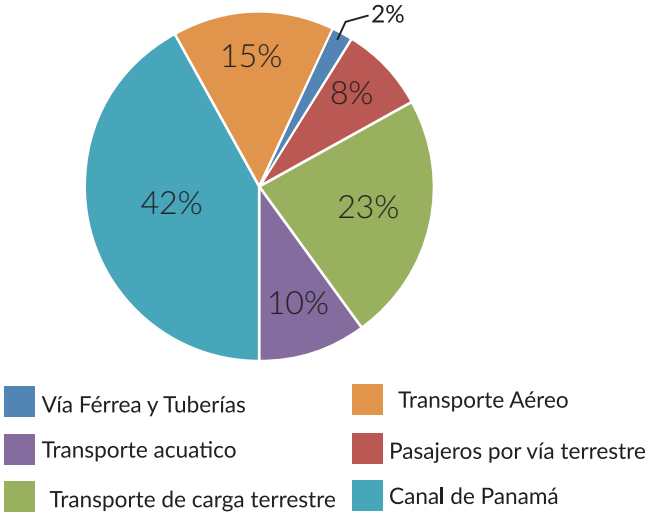
Excluidos impuestos y subvenciones



Fuente: Contraloría General de la República (INEC).

Dentro del sector, la participación de transporte explica el grueso del PIB generado (79,5% en el promedio 2008 -2013). El Canal de Panamá y el transporte carretero de cargas y pasajeros son los de mayor participación en el PIB del sector con porcentajes que en promedio se ubican en el 42% y 31% respectivamente.

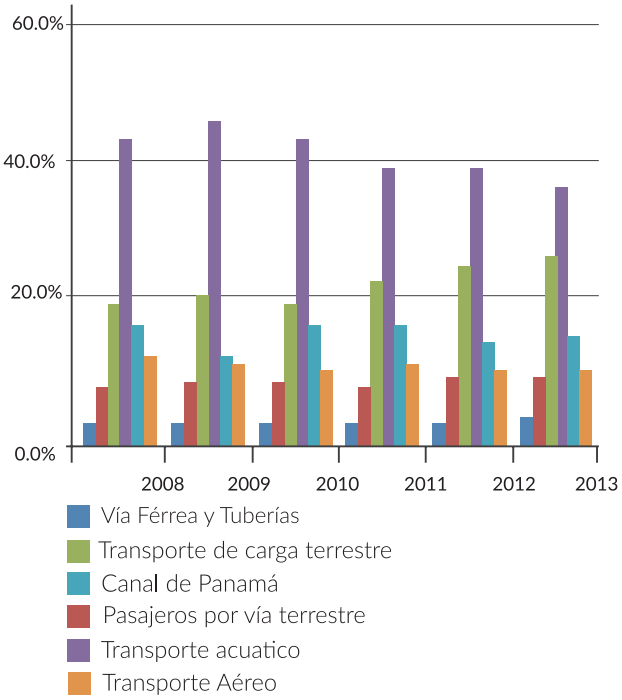
Distribución del PIB del sector Transporte Promedio 2008 - 2013 a precios corrientes



Fuente: Contraloría General de la República (INEC).

Entre 2009 y 2013 si bien PIB del Canal de Panamá crece en términos absolutos, declina su participación en la generación del PIB del sector transporte (46,6% a 37.0%). Destaca el crecimiento del transporte aéreo, que refleja la consolidación del centro de transbordo de pasajeros impulsado por una asociación público-privada liderada por COPA, en tanto el transporte carretero cobra mayor relevancia.

Evolución y composición del PIB de sector transporte (2008-2013)



Fuente: Contraloría General de la República (INEC).

Se trata de un sector muy intensivo en capital, con alta productividad, en el que se emplea el 8,7% de la población ocupada; en los últimos años, el crecimiento del empleo en el sector es ligeramente superior a la media, impulsado principalmente por el subsector de las comunicaciones, que aunque supone menos del 10% del empleo en el sector, crece a un ritmo muy superior.

Índice de Desempeño Logístico (LPI) del Banco Mundial[8]

Año	Valor LPI	LPI	Aduanas	Infraestructuras	Embarques Internacionales	Calidad de la Logística y Competencia	Tracking tacing	Puesto Entrega a Tiempo
2007	2.89	54	48	48	58	60	49	49
2010	3.02	51	49	61	71	57	47	47
2012	2.93	61	74	51	79	63	57	56
2014	3.19	45	40	52	47	68	37	42

➲ **En el año 2014, Panamá ocupa el puesto 45 (de 160) en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial[8], siendo, después de Chile (puesto 42), el segundo país de América Latina con mejor puntuación.**

Estos datos sitúan a Panamá muy por encima de otros países del entorno: Guatemala (puesto 77); Costa Rica (puesto 87); Colombia ((puesto 97); Honduras (103). Entre el 2012 y 2014 Panamá mejora sustantivamente su posición relativa (estaba en el puesto 61), en tanto que otros países antes mejor posicionados que Panamá ven empeorar su situación: Brasil (del puesto 45 al 65); México (del puesto 47 al 50).

➲ **La oferta de infraestructura de Panamá está integrada por la red transporte en su distintos modos, a la que suman infraestructuras nodales que conforman la oferta logística del país.**

Existen dos conglomerados relativamente diferentes pero que en su conjunto presentan un gran potencial para Panamá:

- El *cluster marítimo* que tiene como pivot al Canal y que incluye todos los servicios al buque[9], actividades reguladas en su mayor parte por la Autoridad Marítima de Panamá. Por aquí circulan más de 6 millones de contenedores anuales, que utilizan a los puertos para trasbordo solamente. Precisamente, la ampliación del Canal ha motivado el interés de actores priv ados y públicos para conformar un "hub" de servicios logísticos de valor agregado –SLVA-, dejando atrás el modelo de eje de trasbordo.
- El *cluster logístico y de comercio terrestre y aéreo*; éste incluye todos los servicios de transporte y servicios de carga y la Zona Libre de Colón[10].

Ambos clusters tienen como infraestructura común a los puertos, a partir de los cuales se desarrolla una compleja cadena de interacciones entre los centros logísticos, el sistema de transporte, la comercialización y todos los servicios asociados. El resultado final depende de la eficiencia con la que opera cada uno de estos eslabones.

El rápido crecimiento del tráfico portuario podría toparse con limitaciones de capacidad en la costa del Pacífico. A lo cual se suma la falta de conexiones viales expresas, limitaciones del Puente de las Américas, la existencia de tráfico local y la presión del crecimiento urbano.

Estos factores configuran un cuadro de potencial congestión y deseconomías de escala que debe ser mitigado a través de una planificación cuidadosa del diseño de la infraestructura, la ampliación de los servicios y la planificación territorial del pais.

Desde el punto de vista funcional el sistema logístico de cargas de Panamá se conforma de cuatro segmentos de mercado: internacional, comercio exterior, redistribución (incluyendo el abastacimiento interno) y las cadenas productivas nacionales. Los principales ejes estructurantes a nivel nacional son el Eje Norte-Sur entre los nodos de Colón y Ciudad de Panamá, y el Eje Este-Oeste, desde Paso Canoas, David, Ciudad de Panamá.

➲ **Desafío. La plataforma infraestructural y logística del país es uno de los elementos de mayor potencialidad. Sin embargo, estas ventajas de Panamá no están exentas de riesgos. Existen además barreras que condicionan su desarrollo.**

La intensidad y dirección de los flujos de comercio, la localización de la producción y el consumo en el escenario

[8] El Índice de Desempeño Logístico (LPI) del Banco Mundial, analiza en 160 países lo fácil o difícil transportar bienes de un país a otro, introducirlos en instalaciones portuarias o extraerlos de ellas, o trasladarlos más allá de fronteras nacionales. Para ello se consideran y evalúan distintas variables -referidas a las Aduanas, Infraestructuras, Embarques Internacionales, calidad de la logística y competencia, tracking y tracing y las entregas en tiempo-, que se integran en un único indicador, cuyos valores oscilan entre 1 y 5.

[9] En este caso destacan: servicios de tránsito por el Canal, el avituallamiento, administración del buque, reparaciones, cambios y servicios de tripulación, practicaje, servicios de lancha, remolcador, marina mercante, agenciación, recreación, dragado, industrias auxiliares, incineración, turismo marítimo, adiestramiento y capacitación, servicios legales, seguro y reaseguro, etc.

[10] entre los cuales destacan, aduanas, transporte terrestre, zonas francas, zonas de procesamiento, carga aérea, agroindustria, cadena de suministros, servicios de valor agregado, comercio electrónico, banca, crédito, seguro,

global, y aún la competitvidad que ofrecen vías y rutas alternativas, son todos factores en constante cambio. Sería erróneo asumir que los logros actuales constituyen un monopolio natural asociado a la geografía.

Se pueden destacar distintos problemas que condicionan el desarrollo logístico del país:

- Existen problemas de accesibilidad y conectividad entre los distintos activos logísticos ubicados en la zona interoceánica por congestión de la red vial.
- Algunos tramos de la carretera Panamericana no responden a estándares de diseño que satisfagan las necesidades del transporte de carga y la seguridad vial.
- La falta de competencia asociada a la reserva de mercado para transportistas locales en la Zona Libre de Colon (ZLC) deviene en altos costos de transporte terrestre (son las más elevadas en Centroamérica).
- A excepción de Panamá Pacífico, el país no cuenta con una oferta de infraestructura logística de clase mundial dedicada a operaciones logísticas que brinde espacio para la renta a operadores especializados que deben mantener activos logísticos ligeros. Ante esta situación varias agencias están promoviendo proyectos de plataformas logísticas sin responder a un plan claro de desarrollo del sector, con un riesgo de sobreoferta y de dispersión de la misma, impactando la eficiencia de las inversiones públicas que brindan acceso y servicios a las mismas.
- Existe una saturación de los puertos, en particular los puertos del Pacífico. En el área del conglomerado del Canal, la demanda de servicios logísticos sigue estando concentrada en servicios auxiliares, con algunos servicios de valor agregado brindados en ZLC, un espacio concebido principalmente como área comercial.
- Los servicios logísticos brindados a los productores panameños son casi inexistentes, se limitan básicamente al transporte, y este último mayoritariamente en vehículos pick-up para pequeños volúmenes y transporte doméstico. El proyecto de cadena de frío beneficia sólo a productos dirigidos al consumo interno.
- El uso de la capacidad total de los servicios ferroviarios se ve afectada por los picos de demanda de transbordo que ocurren los fines de semana.
- Existen además, importantes debilidades en materia de procesos, sistemas e infraestructura en los pasos de frontera terrestre, que generan marcada ineficiencias en el comercio internacional. Los costos son elevados y desincentivando el uso del Corredor Pacífico.
- No existe integración nacional de los controles que realizan las agencias y no se ha avanzado en la integración regional- binacional. A pesar de haber adoptado el TIM, se adolece una mirada sistémica y comprensiva de todos los despachos para mejorar la eficiencia e integridad de los controles.
- El proceso de mejora de la Aduana debe ser continuo e incorporar las buenas prácticas regionales e internacionales. El sistema SIGA presenta fallas de diseño y de implementación. Se aprecia lentitud en la implementación de la VUCE y en la informatización de las agencias implicadas, a la vez que adoptar completamente las prácticas de digitalización de la información. Los procesos COMEX generan demoras y pérdidas a los usuarios por diversos factores que dependen tanto del sector público como del privado: entre otros, falta de personal, falta de equipo de inspección no intrusiva, fallas en el SIGA, lentitud en localizar mercancías, falta de coordinación público privada, paros laborales y de transportistas, instalaciones inadecuadas para la inspección, falta de capacitación del personal, débil mecanismo de coordinación con la República de Costa Rica.

Objetivos

Se persigue afianzar la plataforma de servicios logísticos de nivel y calidad global que posee Panamá, de manera de preservar y aumentar las ventajas competitivas derivadas de la utilización de la misma.[11]

Criterios de Intervención

El país realizó importantes avances en el desarrollo de un Plan Nacional de Logística (PNL), en el que participaron los organismos públicos con competencia en la materia y el sector privado.

La propuesta se articula en tres subsistemas: i) Hub de Servicios Logísticos de Valor Agregado del Conglomerado del Canal; ii) Logística de Apoyo al Sector Agrícola; iii) Logística de Apoyo al Comercio Regional.

[11] Según la terminología adoptada por el Plan Nacional de Logística, la misión del sistema logístico consiste en: "atender eficaz y eficientemente la demanda logística generada por los usuarios internacionales, los sectores productivos nacionales, el consumo interno y el comercio exterior del país, creando condiciones para el desarrollo sostenible y la mejora continua de la competitividad del país".

El Plan identifica las actuaciones necesarias para el desarrollo del mismo en distintos ámbitos

- Infraestructura y Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA)
- Marco Legal
- Recursos Humanos e Innovación
- Procesos de Comercio Exterior
- Financiamiento
- Marco Institucional

En lo que respecta al Hub de SLVA, los segmentos considerados, por orden de importancia, son los siguientes: Distribución Regional y postergación de Productos de Consumo Masivo; Postergación de bienes de consumo, Servicios a la Nave; Distribución de Hidrocarburos; Distribución Regional de Farmacéuticos; Distribución de Perecederos; Distribución de Graneles; y Postergación y Distribución de Vehículos y Equipo Pesado.

La implementación de soluciones que respondan a las características de la demanda y que se adapten al contexto fiscal e institucional panameño implica revisar a fondo la pertinencia de los instrumentos legales, financieros y el marco institucional adecuado para garantizar la acción coordinada público privada, la coherencia y continuidad de las acciones en el mediano y largo plazo, y que aseguren independencia de funciones y óptimo funcionamiento del sistema de logística de cargas en el país .

En materia de desarrollo integral del sistema y de equilibrio en el desarrollo, el reto consiste en lograr la integración de las distintas cadenas que satisfacen las necesidades del segmento internacional – cuya oferta se concentra en la zona interoceánica –, el segmento regional – el segmento integrado por ZLC y los flujos carreteros desde y hacia la región, y el segmento nacional, en particular la producción agrícola para el consumo interno y el mercado de exportación.

Respecto a los servicios brindados en el Hub o conglomerado del Canal, el reto para Panamá consiste en generar una oferta de servicios de valor agregado que capture la demanda potencial de usuarios internacionales usuarios del canal, fidelice dicha demanda, y genere una actividad y empleo con un multiplicador mayor que los servicios auxiliares que predominan en la actualidad.

El desarrollo de una oferta adaptada a las necesidades de los productores locales requiere fomentar la madurez de las cadenas respectivas.

La problemática de los recursos humanos no es menor, y requiere una atención especial dado que la prestación de servicios logísticos especializados y de calidad – y en general el atractivo país – está subordinada a la existencia de RRHH calificados.

Algunas acciones a considerar son: la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura de la franja interoceánica; mitigación de externalidades presentes en dicha zona; consolidación de corredores y servicios logísticos para atender la producción rural y la distribución urbana; infraestructura fronteriza del Paso Canoas; plan piloto para la formación de recursos humanos.

El gobierno cumple un papel esencial en la articulación y en la planificación estratégica del desarrollo de los ámbitos marítimos y logísticos, que comprende varias etapas:

- Consolidación del corredor de comercio y de servicios de valor agregado;
- Creación de las condiciones que permitan al sector privado incursionar en modelos de negocios innovadores (Océano Azul);
- Afianzar las actividades de empaque y mercadeo a nivel internacional.

Estas distintas piezas remiten a la necesidad de la actualización y revisión continua del Plan Nacional de Logística, al tiempo que las distintas unidades – ACP, AMP, entre otras- desarrollan y actualizan sus respectivas estrategias de mediano y largo plazo.

Principales acciones y proyectos estratégicos de impulso al Sector Logístico

ORGANIZACIÓN

- Creación de una entidad que articule y coordine las organizaciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo del sector logístico
- Formación de recursos humanos
- Reorganización de la Zona Libre de Colón
- Estandarizar el funcionamiento de los sistemas de información, que conforman la plataforma tecnológica del sistema logístico nacional

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Desarrollo y aplicación del Plan Maestro de Logística
- Ley Nacional de Logística
- Ley de Asociación Público-Privado
- Plan de Ordenamiento Territorial (Zona Interoceánica y Área de Influencia)



5.3.2 Sector agropecuario y desarrollo rural

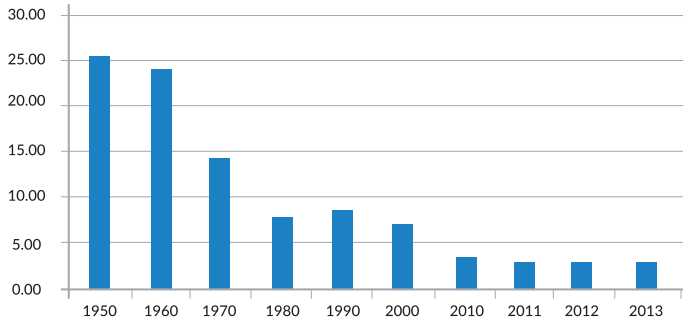
Diagnóstico-Retos

El sector agropecuario ha sido históricamente uno de los principales sectores productivos del interior del país, lo que le ha permitido desempeñar funciones fundamentales como principal generador de empleo en la mayoría de las provincias y comarcas indígenas, la obtención de divisas vía exportación, así como un importante papel en la seguridad alimentaria. Si bien su contribución al PIB ha caído hasta el 3%, su papel en la generación de empleo lo convierte en un sector estratégico para el desarrollo del país y para impulsar la inclusión.

En los últimos años el sector agropecuario panameño ha estado operando en un complejo escenario, caracterizado por la combinación de efectos derivados de la apertura comercial, los fenómenos climáticos, el encarecimiento de los insumos agropecuarios, la limitada tecnología, la concentración de agentes económicos que ejercen posiciones de dominio en el momento de definir los precios de los productos agropecuarios y la tendencia en algunas áreas del cambio del uso de la tierra de actividad agropecuaria hacia desarrollos inmobiliarios o turísticos

La participación del sector agropecuario en el PIB nacional ha venido decreciendo de forma significativa y sostenida en las últimas décadas, pasando del representar del entorno del 25% en la década de los sesenta, alrededor del 7% al final de los noventa, hasta situarse actualmente en el entorno del 3%. El crecimiento del PIB agropecuario ha sido sensiblemente inferior al que registra el PIB total.

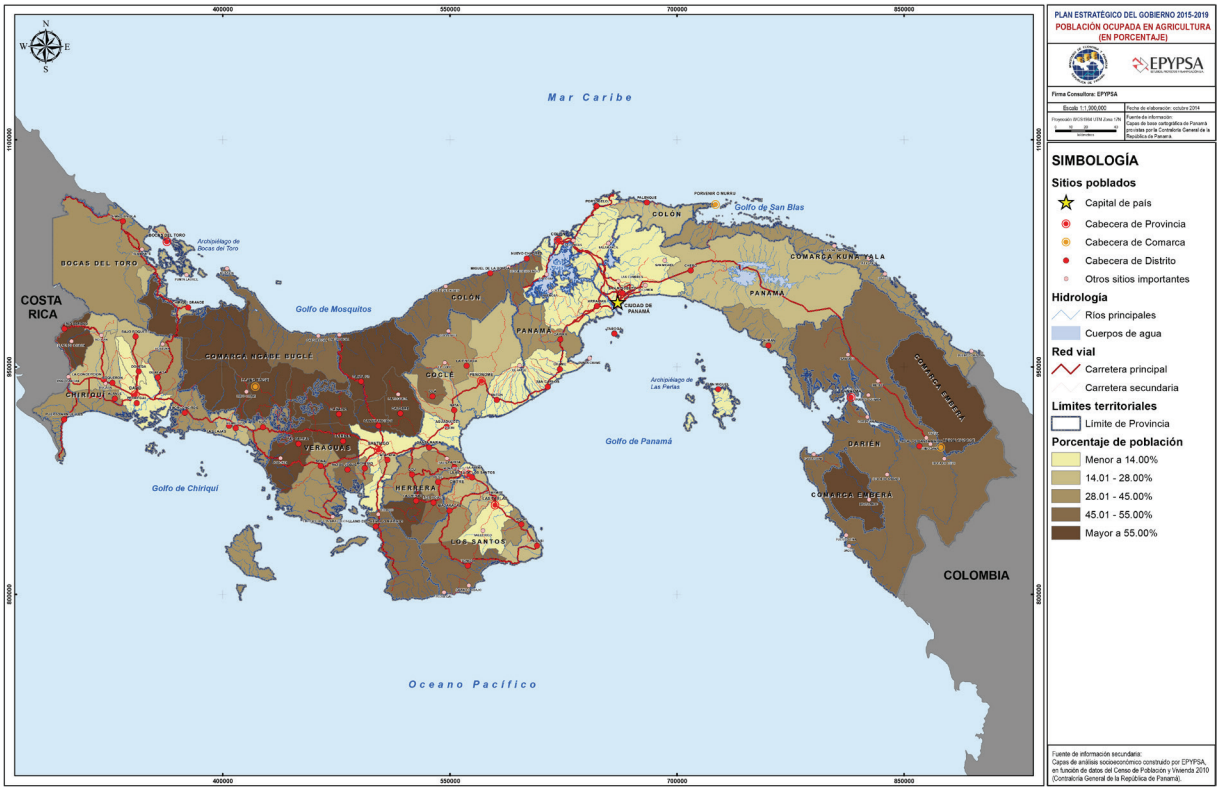
Participación del PIB agropecuario en el PIB (1950-2013)



Fuente: Contraloría General de la República (INEC).

El empleo en el sector agrícola también ha ido perdiendo peso relativo; frente al 28% que representaba a inicios de los ochenta, en el 2010, según refleja la Encuesta de Hogares , representaba del 12,6% de la fuerza de trabajo.

Población ocupada en agricultura



Es posible distinguir **tres modelos muy diferenciados de producción agropecuaria**.

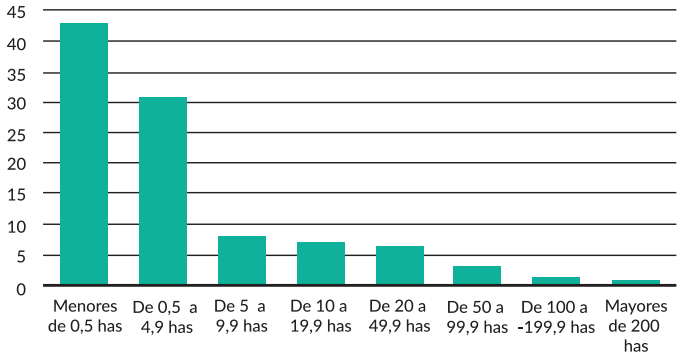
- ***Modelo de economía de subsistencia.*** Es propio de los campesinos pobres, que generalmente se localizan en áreas marginales, con pendientes pronunciadas, con baja accesibilidad (no existen caminos de producción o se encuentran en muy malas condiciones), ni cuentan con otras infraestructuras de apoyo, situaciones que les dificultan el acceso al mercado. Según el Censo Agropecuario del 2011, el 43% de las 248,560 explotaciones agropecuarias censadas eran menores a media hectárea, porcentaje que se eleva hasta el 82% si consideramos las menores a 10 has. Se trata en general de explotaciones localizadas en suelos de baja fertilidad -generalmente quebrados y poco profundos- que tienen baja productividad, con escasa o nula aplicación de tecnología y prácticas de manejo de suelo y agua adecuadas. La tecnología utilizada es rudimentaria, basada en la rosa y quema, la siembra es a chuzo, las semillas de baja calidad, prácticamente no utilizan agroquímicos y la cosecha es manual, todo lo cual tiene como resultado una baja productividad . Los rubros agrícolas que se cultivan bajo este modelo son, básicamente, arroz, maíz, fríjol y yuca. En cuanto a los rubros pecuarios, se dedican mayormente a la cría de gallinas para el autoconsumo y algo para la venta ocasional en la localidad, también se dedican a la cría de unos pocos cerdos para la venta.

- ***Modelo de economía tradicionalmente protegida.*** Es un modelo empresarial, donde la actividad agrícola se practica de forma intensiva, con uso de tecnología, obteniéndose medianos y altos rendimientos. Regularmente, se establece en áreas con facilidades de comunicación y con fácil conexión con los mercados, con suelos fértiles, planos y profundos, apropiados para el uso de tecnología avanzada, como maquinaria y riego; no obstante, los sistemas de riego son bastante escasos y los que existen están en malas condiciones; la tecnología utilizada se caracteriza por el uso de maquinaria, semilla de mediana calidad y por el uso intensivo de agroquímicos, lo que se refleja en una alta productividad . Los principales rubros agropecuarios que cultivan este grupo de productores (pequeños, medianos y grandes), son los llamados sensitivos - arroz, maíz, café, cítricos, lácteos, derivados de tomate, carnes (bovina, de cerdo y de pollo)- que, a excepción de la carne bovina, no participan en los mercados internacionales. Están dirigidos al mercado doméstico y tradicionalmente han estado protegidos.

- **Modelo agroexportador.** Es altamente intensivo en capital, utiliza buenos suelos, generalmente planos y profundos y una tecnología superior, con la cual obtienen altos rendimientos. Generalmente, se localiza en áreas con facilidades de comunicación y con buena conexión con el los mercados. Los rubros agropecuarios, que mejor representan este modelo son: las cucurbitáceas (melón, sandía y zapallo), caña de azúcar, ganado vacuno (carne) y los camarones de estanque; existe una exigencia mayor en el uso de tecnología, en cuanto se utilizan sistemas de riego de forma más eficiente (fertiriego), como es el riego por goteo; la semilla utilizada en cucurbitáceas, es de la más alta calidad genética (importada); y las prácticas de manejo, cosecha, post-cosecha y empaque, son llevadas a cabo por mano de obra entrenada y calificada.

Según se verá más abajo los obstáculos para una transformación de la producción agropecuaria se concentra en el sector de subsistencia y en aquél orientado al mercado doméstico que todavía se encuentra al amparo de medidas de protección comercial.

Distribución de las explotaciones agropecuarias



Fuente: Censo agropecuario 2011. Contraloría General de la República (INEC).

por tamaños, 2011

El **26% de las explotaciones 248,000 explotaciones del país no poseen título de propiedad**, situación que se hace más crítica en las provincias de Bocas de Toro (52%), Darién (50%), Colón (43%), Coclé (36%) y Veraguas (33%). Esta situación impide utilizar la explotación como recurso patrimonial o empresarial, para ofrecer las garantías necesarias y requeridas para realizar transacciones bancarias y las actividades comerciales que son necesarias para los procesos productivos agropecuarios.

Un rápido diagnóstico del sector, permite destacar

como principales problemas y desafíos:

➲**Crisis del sector agropecuario tradicional**

El sector agropecuario que presenta importantes asimetrías: los productos tradicionales que históricamente han desempeñado un rol predominante en la producción agropecuaria, - tales como arroz, maíz, café, leche, ñame, el tomate industrial- , atraviesan distintos problemas, tanto de índole interno -escasa competitividad y productividad-, como externos -las cíclicas reducciones de los precios internacionales; los rubros emergentes, los denominados "no tradicionales de exportación", -entre otros cucurbitáceas, raíces y tubérculos y la ganadería vacuna de carne-, se han venido desarrollando con un fuerte impulso y dinamismo.

➲**Baja productividad y competitividad**

Está relacionada en gran medida con el uso ineficiente de los factores de producción. Es frecuente la utilización de suelos de mediana o baja fertilidad, semillas de baja calidad, un mal manejo del cultivo en campo y en la fase de post-cosecha, y la escasa utilización del riego, todo lo cual contribuye a la disminución de los rendimientos. Otros factores que afectan la competitividad, son: la inexistencia de un banco o mercado de semillas de alta calidad; dependencia de semillas importadas; la concentración en unas pocas empresas de la venta de insumos; deficientes sistemas de información (mercados, precios, tecnologías, otros), altos costos de producción por efecto del alto precio del combustible, plagas y enfermedades, baja disponibilidad de infraestructuras y factores ambientales en general; y finalmente, el bajo nivel educativo de los productores.

➲**Limitada disponibilidad de infraestructuras y servicios de apoyo a la producción**

El proceso de transporte y comercialización, constituye un importante cuello de botella para los pequeños y medianos productores. La accesibilidad desde zonas interiores a los centros de acopio es en muchos casos baja por el mal estado de los caminos de producción.

Existe una limitada disponibilidad de infraestructuras para el tratamiento post-cosecha -facilidades de acopio, secado y almacenamiento- y la comercialización. En este sentido, existen muchas expectativas sobre la llamada Cadena de Frío que contemplaba la construcción de siete mercados y centros post-cosechas. El proyecto, que supone una inversión del orden de 277 millones de dólares, está encontrando dificultades para su puesta en marcha; ya se han entregado el Mercado de David -que solo está parcialmente operativo- y Merca Panamá, aunque ya inaugurado no está operativo; están pendientes aún los mercados de Colón, Chitré, La Chorrera y Veraguas; junto a ello, se señalan aspectos operativos y de gestión que condicionan su apertura y puesta en marcha.

➲**Insuficiente diversificación y baja productividad dificulta ampliación de mercados**

La producción agropecuaria encuentra dificultades para competir con productos de calidad tanto en el mercados interno como externo.

El débil crecimiento de la producción agropecuaria, su baja productividad y la composición de la misma, ha sido insuficiente para atender la demanda nacional, dando lugar a una creciente dependencia de las importaciones de alimentos, que en el último quinquenio han crecido a un ritmo superior al 20% anual hasta alcanzar los 550 millones de dólares ; en paralelo, el precio de los alimentos en el país ha ido creciendo de forma sostenida a una media superior al 7% anual. Junto a productos básicos, aumenta la importación de productos "de lujo", muchos de los cuales podrían ser atendidos con producción nacional mejorando la productividad y diversificando la oferta.

La oferta exportable es limitada, se concentra en unos pocos productos - en algunos casos como la carne y las curcubitáceas concentrados en unas pocas empresas- y se destina a unos pocos países, lo que hace que sean muy vulnerables a cambios en las condiciones de mercado. La exportaciones agropecuarias, registran una importante caída en los últimos años, pasando desde aproximadamente 420 millones de dólares en el año 2007, a algo más de 200 millones en el 2012; éstas caídas afectaron a todos los principales rubros -a excepción del ganado bobino y el azúcar sin refinar-, siendo especialmente acusadas en el caso de las curcubitáceas.

Principales Exportaciones agropecuarias 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones agropecuarias	**418.9**	**395.1**	**214.2**	**195.6**	**205.1**	**210.8**
Banano	111.6	98.7	62.1	65.2	86.3	85.9
Melón	115.1	117.2	36.9	13.3	5.6	5.9
Sandía	87.4	96.8	45	37.1	16.6	15.8
Piña	42.9	36.5	33.1	32.1	31.6	37.1
Azúcar sin refinar	17.6	15.1	13.3	19.2	37.2	34.5
Café	16.3	16	9.6	13.9	9.3	7
Carne de Ganado Bovino	11.6	14.5	14	14.8	18.2	21.6
Ganado vacuno en pie	16.4	0.3	0,2	-	0,3	3
Otras exportaciones (bienes)	**707.8**	**748.8**	**607.6**	**529,5**	**580,2**	**610,8**
Total	**126.81**	**1,144.0**	**821.9**	**725.2**	**785.2**	**821,6**

Fuente. Contraloría General de la República, INEC

- **La institucionalidad es débil y se carece de una política pública que articule las actuaciones en el sector**

En los últimos años no se ha contado con una política pública que direccione la política sectorial, articule y coordine las distintas instituciones (Ministerio de Desarrollo Agropecuario -MIDA-; Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá -IDIAP-; Banco de Desarrollo Agropecuario -BDA-; Instituto de Mercadeo Agropecuario -IMA-; Instituto de Seguro Agropecuario -ISA-). Algunos de los principales problemas en este ámbito están relacionados con: la debilidad institucional, las limitadas capacidades de gestión y la insuficiente coordinación entre las instituciones del sector; la limitada generación y transferencia de tecnologías, condicionada por un IDIAP muy debilitado; las dificultades que encuentra los pequeños y medianos productores para acceder al crédito agropecuario del BDA y el Banco Nacional de Panamá, que se concentran en los sectores más rentables; incentivos fiscales poco transparentes que benefician a unas pocas empresas; limitada oferta del seguro agropecuario; débil oferta formativa y de limitada calidad condiciona transferencia de tecnologías y mejora de la productividad.

La política agropecuaria ha estado orientada a apoyar principalmente a aquellos rubros y productores con posibilidades de competir en los mercados -particularmente aquellos que tienen capacidades y potencialidades para introducirse en los mercados de exportación (medianos y grandes productores)-, en tanto que los pequeño productores han sido apoyados con programas de corte asistencialista, cuyo objetivo es mitigar la pobreza y no mejorar su nivel de productividad y competitividad; muchos de los instrumentos públicos puestos a disposición de los productores requieren contar con cierta solvencia económica y financiera, por cuanto los procedimientos obligan al productor a hacer adelantos de capital de inversión, que deberá ser financiado por algún Banco, el cual requerirá presentar las garantías correspondiente, condiciones que el pequeño productor no puede cumplir. Estas políticas han permitido el surgimiento y desarrollo de un sector exportador competitivo, sobre todo en las cucurbitáceas, al igual que han fortalecido al sector vinculado a la producción de carne vacuna, pero no ha permeado a los pequeños y medianos productores.

Objetivos

Se persigue elevar la competitividad y la productividad del sector primario, recuperar la soberanía alimentaria, impulsar el desarrollo de productos exportables de alto valor, así como en acciones específicas orientadas a mejorar el nivel socioeconómico de los pequeños productores. Se hace énfasis en los encadenamientos productivos, la mejora de la productividad y la diversificación del sector primario, aprovechando oportunidades asociadas al proceso de apertura comercial

La propuesta en éste ámbito intenta dar respuesta a los desafíos y prioridades señalados en el diagnóstico de la estrategia; Específicamente se persigue:

- La diversificación de la estructura económica en base a las potencialidades de cada una de las provincias y subregiones, con énfasis en productos con alto potencial de crecimiento (mercado interno y exportación)

- La mejora de la productividad, competitividad en el sector primario, mediante el fomento de productos no tradicionales con potencial de exportación y acceso a mercados, asistencia técnica , apoyos para el tratamiento post-cosecha, comercialización, etc., con énfasis en iniciativas que incidan en las estructuras productivas con alto impacto potencial sobre las condiciones de vida de población especialmente vulnerable: agricultura "social", pequeños y medianos productores, y cooperativas.

- Fomento de los procesos de transformación de productos del sector primario.



➲El fomento de la explotación sostenible de los recursos marino-costeros, y la pesca artesanal.

OBJETIVOS	INDICADORES
Elevar la competitividad de sector primario, impulsando la mejora de la productividad, la diversificación y la generación de valor agregado de la producción local, con vistas a un mejor aprovechamiento de las oportunidades de un mercado más abierto	❑ Participación del PIB Agrícola en el PIB ❑ Valor de las exportaciones agrícolas ❑ Productividad en la agricultura

Estrategia de Intervención

La mejora de la productividad, la reducción de los costos de producción y las mejoras en los procesos de comercialización constituyen elementos centrales de esta propuesta. Para ello, es necesario contar con instrumentos específicos, teniendo como base procesos de investigación, transferencia e innovación tecnológica que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos. La mejora de la competitividad en algunos rubros también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización.

Junto a ello, es necesario mejorar la accesibilidad a zonas productoras -caminos de producción- y los esquemas de comercialización para garantizar que los productos agropecuarios lleguen a precios competitivos al mercado. Otro aspecto a impulsar es el desarrollo y fortalecimiento de esquemas asociativos de pequeños productores, que mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados.

La población rural tiene una limitada capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento; en este sentido, se propone impulsar acciones específicas focalizadas en los sectores más vulnerables que permitan superar las “trampas de pobreza”. En este ámbito, la política pública se debe orientar a facilitar el acceso a activos físicos y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral, a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos. Todo lo anterior permitirá a la población rural avanzar hacia esquemas productivos con un enfoque empresarial, insertándola al mercado y ofreciendo alternativas dignas y atractivas de vida que favorezcan el relevo generacional del campo.

En un contexto de creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, Panamá debe realizar un esfuerzo por aprovechar las oportunidades y ventanas de mercado que puedan derivarse de los Tratados de Libre Comercio que Panamá ha negociado. En ese sentido, debe realizarse un esfuerzo inequívoco para impulsar el desarrollo de productos exportables con valor agregado; es fundamental que el sector productivo panameño sea más dinámico para que pueda aprovechar estas oportunidades.

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN OBJETIVO
BAJA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR PRIMARIO. INSUFICIENTE GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO	**DINAMISMO DEL SECTOR PRIMARIO BASADO EN MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, ENCADENAMIENTOS, Y GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO**
❑ Fuertes diferencias de productividad entre los distintos modelos de producción	❑ Impulso a iniciativas productivas sostenibles de productos tradicionales y no tradicionales con potencial de exportación
❑ Crisis del sector agropecuario tradicional; baja de producción y superficie de áreas cultivadas	❑ Mejora de la productividad de pequeños productores, mediante apoyos y asistencia técnica en todo el proceso de (producción-comercialización)
❑ Dificultades de acceso al mercado, tecnologías y asistencia técnica por parte de los pequeños productores.	❑ Mayor disponibilidad de Infraestructuras de apoyo a la producción y comercialización (sistemas de riego, cadena de frío, mercados, ferias)
❑ Escasa presencia de procesos de generación de valor agregado de la producción	❑ Modernización, ordenación y sostenibilidad de la actividad pesquera artesanal
❑ Insuficiente aprovechamiento de las oportunidades comerciales que ofrecen los Tratados de Libre Comercio	❑ Impulso a procesos industriales y de transformación de la producción del sector primario, con énfasis en aquellos de alto impacto en pequeños y medianos productores
❑ Actividad pesquera artesanal caracterizada por insuficiencias de equipos, artes inadecuadas y ausencia de infraestructuras de apoyo.	
❑ Oferta Exportable poco diversificada, tanto en número de productos como en número de exportadores	

La estrategia de desarrollo del sector se articula en varios ejes:

➲ Institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad

Con el fin de que el sector agropecuario y las zonas rurales puedan avanzar en el mejoramiento de la competitividad y de las condiciones sociales se hace necesario contar con una institucionalidad adecuada y confiable que responda con eficiencia a las necesidades del sector. Un primer aspecto en ese sentido está relacionado con fortalecer las capacidades intitucionales en el MIDA, y disponer de un plan estratégico que guíe las actuacines en el sector; junto a ello, mejorar la articulación sectorial y el refuerzo de las capacidades de las instituciones que conforman el Sector Público Agropecuario (MIDA; BDA; IMA; IDIAP; ISA); complementariamente, es necesario revisar contenidos y fortalecer las escuelas agropecuarias, a fin de implementar una política formativa en el sector que garantice la idoneidad de los titulados.

➲ Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria

El incremento de la competitividad es el factor crítico para garantizar el crecimiento del sector agropecuario. Lograr incrementos significativos en competitividad depende fundamentalmente de: aumentar la productividad y reducir los costos de producción; promover el uso eficiente del suelo, del agua, de los recursos pesqueros y de la biodiversidad;fomentar la producción y uso de semilla y material reproductivo de calidad; y incrementar la productividad de la mano de obra. En este ámbito, es fundamental impulsar acciones de formación, capacitación y asistencia técnica a productores.

➲ Infraestructuras y servicios de apoyo a la producción, comercialización y agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera

Llegar a los mercados a precios competitivos, requiere un proceso eficiente de logística, comercialización y transporte de la producción agropecuaria y pesquera.

En materia de manejo postcosecha y logística, es necesario impulsar el desarrollo de infraestructuras de almacenamiento, y el uso eficiente de las infreastructuras ya existentes, cumpliendo con las normas sanitarias, donde se le agregue valor a la producción primaria y se reduzcan los costos asociados a la transformación, transporte y comercialización de los productos. Otras actuaciones a considerar son las acciones de capacitación de los productores en buenas prácticas de poscosecha.

Algunas actuaciones estratégicas a impulsar en este eje son: culminar la construcción de mercados (Chiriquí, La Chorrera, Panamá) Impulsar las ferias de agricultores; operativizar la cadena de frío, para aprovechar la infraestructura recientemente construída (falta personal y equipamiento); reducir la intermediación en la comercialización de productos agropecuarios



y pesqueros a través del desarrollo de esquemas que aseguren la agregación de valor y faciliten la comercialización colectiva de insumos y productos agropecuarios; y Establecer procesos de compras públicas directas a los productores a través del IMA.

En materia de Sistemas de Riego, una prioridad es culminar los sistemas que el gobierno pasado licitó y que presentan distinto grado de avance; Altos de Bambito y Río Sereno. Otros sistemas que se consideran prioritarios son La Coca (Coclé); Cordillera (Chiriquí) y Santa María (Veraguas)

➲ Ampliación de mercados y diversificación de productos

Se orienta a ampliar y diversificar los mercados destino de la producción agropecuaria y pesquera. En el caso del mercado interno, las acciones a impulsar se orientan a garantizar la disponibilidad de alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria a precios competitivos, especialmente en los territorios indígenas u otros con problemas de vulnerabilidad social.

En el mercado externo, habría que intentar un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales existentes (TLC) y de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, identificando productos de valor agregado en base a los cuales se pueda ampliar la oferta exportable. En este sentido, destaca el potencial de productos como camarones, carne, piña, melón, zapallo entre otros. En cualquier caso, esta debe ser una estrategia cordinada con el MICI.

En este ámbito, la estrategia a punta a impulsar el desarrollo de las exportaciones de nuevos productos -agropecuarios, forestales, pesqueros, acuícolas- con mayor valor agregado; explorar oportunidades comerciales en nuevos mercados; y promover la adopción de certificaciones que permitan diferenciar los productos - la incorporación de prácticas sostenibles en el empleo, producción, transformación y comercialización-.

La implementación de buenas prácticas en la producción primaria y la transformación, y el fortalecimiento de los sistemas de inspección, vigilancia y control en la producción agroalimentaria, es fundamental para garantizar un buen estatus sanitario –erradicación y control de enfermedades y plagas restrictivas para el comercio internacional–, y la inocuidad de los alimentos. Complementariamente, habría que impulsar el establecimiento de sistemas de trazabilidad para el sector agropecuario, forestal y pesquero.

➲ Investigación y difusión de la información

La producción agropecuaria, presenta riesgos e incertidumbre relacionados principalmente con cambios de precios de los productos e insumos y del clima (esto es especialmente acusado en el arco seco). A fin de reducir parcialmente los mismos, se propone:



impulsar investigaciones relacionadas con los ciclos de lluvia y de las estaciones secas (como la ocurrencias de los fenómenos del Niño y la Niña), implementados en otros países con un alto grado de éxito, para que los productores de determinados rubros siembren en la época tradicional o la adelanten o retarden, utilizando información científica especializada; promover el uso productivo de la tierra; impulsar programas de adaptación al cambio climático; promover el uso de TIC; y mejorar las condiciones de financiamiento. El papel del IDIAP en este ámbito es fundamental

En términos de financiamiento, se debería mejorar el acceso de los pequeños productores a los servicios financieros del BDA y de seguros (ISA). En lo que respecta a fortalecimientos de capacidades de los productores, habrá que considerar esquemas de asistencia técnica integral (formulación de planes de negocio y apoyo al procesos de financiación).

➲ Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural

Se persigue generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos, con vistas a que el apoyo del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados.

Un primer aspecto a destacar en este ámbito, es que se pretende que el IMA retome-refuerce su rol de apoyo al productor nacional; en ese sentido, está previsto impulsar distintas acciones que beneficien a los pequeños productores; entre otras: realizar compras directas en las áreas productoras -existen centros de acopio repartidos por el territorio- lo que reduce sensiblemente las mermas por transporte, a la vez que mejora la posición negociadora de los productores frente a los intermediarios; mejorar la infraestructura de acopio -reparación de silos-; promoción de ferias; apoyar la compra de insumos de los pequeños productores (en el mercado internacional cuesta un 40% menos; existen unas pocas comercializadoras en el país); complementariamente, se contempla crear una marca propia, y buscar la colaboración con supermercados para comercializar los productos básicos subsidiados.

Otras actuaciones a considerar en este ámbito son: la promoción del autoconsumo como una estrategia para aumentar el ingreso disponible, reducir la vulnerabilidad de la población frente a choques externos y facilitar su participación en proyectos de gran escala; la educación financiera de la población rural, de forma que ésta pueda vincularse al sistema financiero; el establecimiento de esquemas asociativos que mejoren la capacidad de negociación, articulación e integración de esta población a los mercados agropecuarios; mediante el esquema de asistencia técnica integral, apoyar el desarrollo de capacidades alrededor de planes de negocios sostenibles. Unido a lo anterior, se promoverá el desarrollo de prácticas de autoconsumo en las fincas como una estrategia alternativa de ahorro y de seguridad alimentaria.

Criterios de Intervención y Acciones y Proyectos Estratégicos

Las actuaciones a priorizar en este ámbito, han de responder a los siguientes criterios:

- Fortalecer la Institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad
- Fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica, crédito, comercialización y capacitación
- Asistencia Técnica para la mejora de la productividad y diversificación: Fomento de Nuevos Productos y Nuevas Tecnologías (Producción ganadera; Explotación sostenible de recursos forestales: Aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque/biodiversidad; Programas de apoyo, capacitación, regulación y control de la pesca artesanal)
- Mejora sistemas de comercialización y transporte de productos del sector primario
- Infraestructuras y servicios de apoyo a la producción y comercialización

Principales acciones y proyectos estratégicos en el Sector Primario

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento de capacidades de planificación del MIDA
- Articulación sectorial y refuerzo de capacidades de las instituciones que conforman el sector público agropecuario (Pacto por el Agro)
- Formación de Personal
- Impulso a los procesos de adopción de tecnologías y generación de valor agregado a la producción

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Organización de Ferias
- Programas de asistencia técnica integral a los productores (MIDA-IDIAP)
- Programas específicos en Comarcas
- Mejorar acceso a servicios financieros (BDA) y de seguros (ISA)

INVERSIONES

- Compra directa a productores (IMA)
- Terminar y poner en marcha Cadena de Frío
- Rehabilitación de Silos
- Construcción de Mercados (Chiriquí; La Chorrera; Panamá. otros)
- Sistema de Riego: Altos de Bambito; Río Sereno; otros (provincias Centrales; Chiriquí; otros)
- Caminos de producción

Resultados Esperados

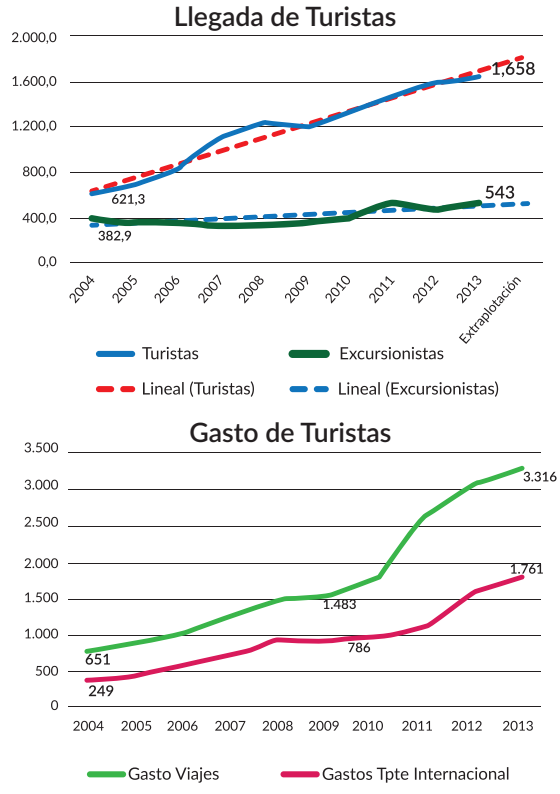
RESULTADOS ESPERADOS	
SECTOR / Resultados	**INDICADORES. (Línea de Base)**
✓ Implementados programas de Asistencia Técnica a productores ✓ Mejorada infraestructura de acopio y comercialización ✓ Rehabilitación y construcción de sistemas de riego ✓ Mejorados caminos de acceso a zonas productoras	❑ N° de productores asistidos ❑ N° de silos rehabilitados ❑ Compras del IMA a productores ❑ N° beneficiarios BDA-ISA ❑ Hectáreas bajo riego (nuevas) ❑ Km de caminos de producción

5.3.3 Turismo

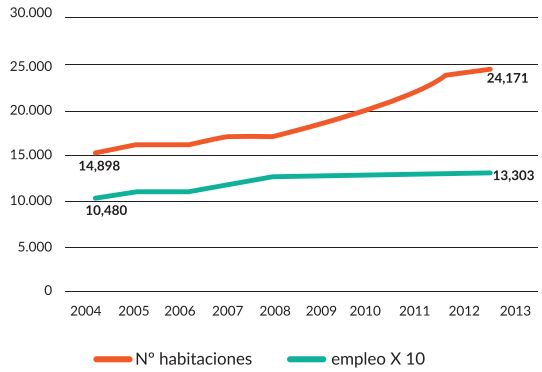
Diagnóstico-Retos

La evolución de los indicadores turísticos[12] confirma el dinamismo del turismo panameño. Entre 2004 y 2013, las llegadas de turistas pasaron de 621,304 a 1,658,239, (un incremento del 166%) mientras los excursionistas pasaron de 382,903 a 543,615. En ese mismo periodo, las habitaciones aumentaron de 14,898 a 24,171, (un incremento del 62%).

Pero los ritmos de crecimiento de la demanda y de la oferta tienden a diverger como se aprecia en los gráficos. Desde 2010 se produce una ralentización del crecimiento de las llegadas mientras se acelera considerablemente el número de habitaciones, especialmente en la Ciudad Panamá donde se ha reducido la tasa de ocupación. Mientras tanto, el empleo turístico pasó de 104,800 a 133,033 representando un 8.7% de la población ocupada[13] creciendo al 27%, un ritmo menor que el de las habitaciones.



[12] ATP Indicadores de turismo de la República de Panamá años 2004-2013
[13] Fuente de los datos económicos: Contraloría General de la República de Panamá



Fuente: Autoridad de Turismo de Panamá (ATP).

Los ingresos al país por el gasto turístico, sumando los rubros de viajes y el transporte internacional, han pasado de 900,5 millones de Balboas en 2004 a 5,078 millones en 2013, lo que ha llevado al gasto turístico de los visitantes a representar el 11.9% del PIB del país.

Este importante desarrollo turístico se ha apoyado, al tiempo que ha contribuido, al fuerte crecimiento económico de Panamá, superior al de Centroamérica, incrementando el peso relativo del PIB de Panamá respecto del área en 4.3 puntos, pasando de un 16.0% en 2005 a ser el 20.3% en 2013. Ello se produce, además, en un contexto de baja inflación. Atendiendo a esos factores, el Banco Interamericano de Desarrollo[14] sitúa a Panamá "entre las economías de América Latina con mayor potencial de crecimiento durante el próximo quinquenio".

La puesta en marcha del Plan Maestro de Turismo de Panamá (PMTS) 2007/2020 supuso un nuevo impulso al desarrollo del sector que se ha convertido en uno de los principales rubros de la economía nacional, aportando de manera directa el 3.9% del VAB panameño, por delante de sectores tradicionales, como la agricultura

En términos económicos y cuantitativos es indiscutible que el Turismo es un sector exitoso aunque se aprecian algunos aspectos que limitan su capacidad para contribuir al desarrollo inclusivo, lo que aconsejaría revisar el PMTS 2007-2014, ahora que ha superado la mitad de su periodo de vigencia, para actualizar el modelo de desarrollo seguido, como de hecho ha supuesto la modificación en 2012 de los incentivos para Fomento de la Actividad Turística, muy marcada hasta entonces por el excesivo protagonismo de la Ciudad de Panamá.

[14] Panamá. Estrategia de país del BID noviembre 2010 - diciembre 2014,

Entre los rasgos que definen la estructura y evolución del sector en la última década podemos apuntar:

➲**Elevado crecimiento de la oferta impulsada por la IED con un ritmo acelerado en los últimos años.**

Durante la última década el crecimiento de la oferta de habitaciones ha sido de un 62% pero el ritmo no ha sido constante sino que se ha acelerado en los cinco últimos años (mientras que desde 2004 a 2008 el incremento ha sido del 13%, entre 2008 y 2014 ha sido de un 43%). Por lo que respecta a la IED turística y solo considerando los hoteles y restaurantes se han mantenido en torno al 3.85 de la IED total con cifras que crecen desde 764 millones en 2010 a 971 millones en 2012.

	Establecimientos de hospedaje	Habitaciones	% habitaciones sobre total CA
2008	462	16.843	13,6
2009	497	17.975	14,4
2010	541	19.412	14,8
2011	600	21.067	15,5
2012	655	23.367	16,3
2013	677	24.171	--

Fuente: Boletín de estadísticas turísticas Centroamérica 2012. SITCA. 2013: ATP.

A destacar que la oferta de hospedaje presenta menor cuota por habitaciones que por llegadas de turistas sobre el conjunto de la región centroamericana que en 2012 fue del 18.1%. No obstante, Panamá va ganando peso, ya que en el cuatrienio 2009 – 2012 la proporción de habitaciones creció en un 13.2% superior en 2.4 puntos al conjunto de la región.

➲**Elevado crecimiento de la demanda aunque a menor ritmo que la oferta y con una desaceleración en los últimos años.**

Aunque el crecimiento ha sido mayor que el de la región LAC, por lo que Panamá ha ganado cuota de mercado en Centroamérica pasando del 11.0% al 18.0%, el ritmo de crecimiento desciende entre 2008 y 2014 (un crecimiento del 39%), mientras que desde 2004 a 2008 el incremento fue del 57%.

La motivación de la demanda presenta diferencias respecto del resto de países de Centro América con prevalencia de los visitantes por motivo de negocios y congresos y menor participación de los visitantes por ocio. Los visitantes por motivo de negocios y congresos representan el 38%, la proporción más alta de la región.

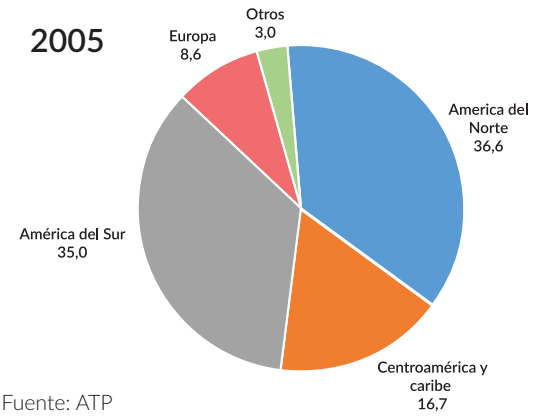
Mientras las "visitas a amigos y familiares" son un 4%, la menor de Centroamérica e inferior en casi 14 puntos a la media de la región. Los visitantes por ocio representan el 54% del total, por debajo de otros destinos turísticos como es el caso de Costa Rica.

➲**Cambios en la composición de la demanda.**

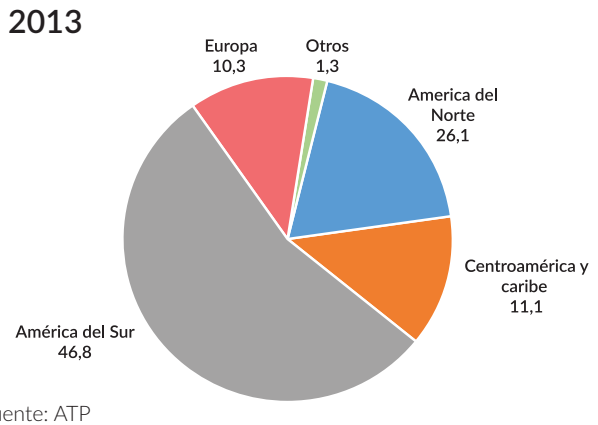
Llegan más turistas que excursionistas y se desplaza al sur el origen de la demanda situando a América del Sur como mayor mercado emisor, destacando el peso de Colombia y Venezuela. Desde 2004 los turistas se han incrementado en un 167% y los excursionistas en un 142%. El aumento de llegadas ha sido mayor en turistas que en excursionistas que suponen, en 2013, el 24.5% del total. Por otra parte, el aumento de la afluencia desde el conjunto de países de América del Sur han situado a esta región como el mayor mercado emisor.

Destaca el importante aumento de peso de América del Sur que gana 11.8 puntos en detrimento de América del Norte y de Centroamérica y Caribe. Parece, pues, como si el grueso de la demanda exterior se hubiera desplazado hacia el sur dentro del mismo continente.

Distribución, por mercados de origen, de visitantes (aeropuerto de Tocumen, 2005 y 2013)



Fuente: ATP



Fuente: ATP

Las cifras solo consideran las llegadas por el aeropuerto de Tocumen puesto que es el único punto en el que se cuenta con estadísticas que discriminan por procedencia.

➲**Evolución irregular del ratio de ocupación hotelera[15].**

Las infraestructuras, la inversión extranjera y las habitaciones se concentran en la Ciudad de Panamá (64% de las habitaciones hoteleras). Coclé con las playas de Farallón, representa el 12.4 % de las habitaciones hoteleras. El resto del país, incluidos Chiriquí y Bocas del Toro, representan en conjunto solo el 16.6% del alojamiento hotelero.

Establecimientos y habitaciones
(valores absolutos y %) por provincias, 2013

Provincia	Establecimientos (hoteles)	% sobre el total (% hoteles)	Habitaciones (hoteles)	% sobre el total (% hoteles)
Panamá	263 (104)	39.1 (46.2)	14,928 (11,833)	61.8 (64.0)
Coclé	56 (22)	8.3 (9.7)	2,593 (2,294)	10.7 (12.4)
Veraguas	34 (10)	5.1 (4.4)	772 (519)	3.2 (2.8)
Herrera	15 (10)	2.2 (4.4)	440 (385)	1.8 (2.1)
Los Santos	45 (12)	6.7 (5.3)	469 (227)	1.9 (1.2)
Colón	37 (14)	5.5 (6.2)	1,506 (1,299)	6.2 (7.0)
Chiriquí	150 (33)	22.3 (14.7)	2,449 (1,438)	10.1 (7.7)
Bocas del Toro	65 (18)	9.7 (8.0)	925 (473)	3.8 (2.6)
Darién	8 (2)	1.2 (0.1)	89 (26)	0.4 (0.1)
Total	**673 (225)**	**100**	**24,171 (18,494)**	**100**

Fuente: ATP

Si bien este ratio creció en 13.1 puntos desde 2004 a 2008, ha descendido desde ese año hasta 2013 en 10.5 puntos. La disminución de la duración de la estadía media desde 9.9 días hasta 9.3 y el mayor ritmo de incremento de la oferta que la demanda en los últimos cinco años son dos de los factores que han influido en esta situación

➲**Aumento del empleo del sector acompañado por cambios en el modelo hotelero.**

- Aunque en la última década, el empleo directo ha crecido, lo ha hecho a un ritmo del 27% sorprendentemente menor que el de la oferta (62%). El ratio empleo hotelero / número de habitaciones ha pasado de 1.17 en 2004 a 0.74 en 2013. El indicador revela un cambio en el modelo de prestación de servicios hoteleros derivado de la magnitud y estrategias de las inversiones realizadas en el sector.

➲**Un desarrollo excesivamente concentrado en el área central.**

Ya en términos cualitativos y como resultado del trabajo de campo (entrevistas mantenidas y observación de las propuestas de operadores receptivos y emisores) se puede resaltar:

- ***Escasa variedad de la oferta turística.*** Al contrario de lo que ocurre en otros países turísticos, apenas se ofrecen circuitos que recorran el país, mientras la oferta se centra en las estancias en la Ciudad de Panamá y/o en las playas de Farallón.

- ***Tendencia a resumir la visita a "Panamá País" con una estancia en "Panamá Ciudad"***. La Ciudad y su entorno es un destino muy completo con atractivos como la visita al "Canal", el "urbanstyle", las "compras", la variada gastronomía, los casinos y la vida nocturna en el marco de un espectacular skyline. La apertura del Museo de la Biodiversidad y la decidida apuesta por el turismo de Convenciones y Congresos viene a reforzar el atractivo de la estancia en la Ciudad. La fuerza de la propuesta de Panamá Ciudad, oculta de algún modo las opciones del resto del país.

[15] ATP. Hoteles de la ciudad de Panamá



- ***Infrautilización de la cultura como base de propuestas turísticas.*** A pesar de que Panamá dispone de una cultura muy variada que incluye el encuentro con las costumbres y las localidades tradicionales de la península de Azuero o las numerosas etnias originarias. En la región centroamericana el caso de referencia sería Guatemala que ha hecho del encuentro con la cultura Maya su mayor argumento de atracción.

- ***Infrautilización de la naturaleza como base de propuestas turísticas.*** Panamá posee un amplio conjunto de Áreas Naturales con una de las mayores biodiversidades del planeta y en excelente estado de conservación. Sin embargo apenas se ofrece la visita a estas áreas como hace Costa Rica donde constituye el principal argumento de visitación y además es una importante fuente de financiación del patrimonio natural.

- ***Deficiencias en la atención al turista***. Es un aspecto que se aprecia en general en toda la cadena de valor pero la situación es especialmente evidente en los accesos al país por tierra y por aire con formación de largas filas en los controles lo que resulta muy negativo para la imagen turística del país.

- ***Insuficiente aprovechamiento del carácter de Hub del aeropuerto de Tocumen.*** El número de pasajeros en tránsito ha pasado de 887 mil a los casi cuatro millones de 2013 lo que representa un impresionante crecimiento del 346%. Este tránsito genera elevados ingresos al país y representa la oportunidad de captar turistas, mediante una promoción específica y en coordinación con COPA y otras compañías aéreas.

- ***Aparente informalidad en el crecimiento del sector turístico.*** El acelerado desarrollo de nuevos establecimientos, promovidos en gran medida por inversión extranjera, y el bajo crecimiento del empleo llevan a pensar que se esté produciendo empleo no formalizado y una importación de talento limitando la involucración efectiva del empleado panameño en los puestos de responsabilidad de los establecimientos turísticos.

En definitiva, y sin cuestionar el éxito en el desempeño del turismo en los últimos años es necesario señalar que se han generado disparidades geográficas y socioeconómicas como pone de manifiesto el menor ritmo de crecimiento del empleo respecto de la oferta, desaprovechando oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo de Panamá y la participación efectiva del panameño en el turismo.

Por otra parte, y sin dejar de reconocer el tremendo atractivo turístico de la Ciudad de Panamá y su entorno, es importante resaltar que el País tiene una gran oportunidad en el desarrollo de una propuesta diversa de turismo de naturaleza y cultural que, complementando la estancia en la Ciudad, atraiga a nuevos segmentos de mercado y facilite la creación de circuitos ampliando la estancia en el país y por ende en la ciudad.

Objetivos

El actual Gobierno de Panamá tiene la visión de "Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia, respaldando al sector privado y a la inversión extranjera, para mejorar la calidad de vida de todos los panameños y que el Panamá que crece, crezca para todos".

En esa visión, el Turismo, que es uno de los sectores económicos más dinámicos del país, tiene un papel estratégico y, para asegurar que contribuye a los fines de Gobierno, parece conveniente revisar el vigente Plan Maestro de Turismo 2007/2020 para adecuarlo a la situación actual de mercado y definir con precisión las metas del turismo en el PEG 2015-2019.

Si bien algunos de los objetivos establecidos en el PMTS, como ocurre con las llegadas de turistas internacionales, se han alcanzado, otros han quedado por debajo de lo previsto, como el empleo turístico que se preveía llegaría a 211,952 empleos en 2014 (en 2013 el empleo es de 133,033). También es evidente que se está lejos de alcanzar los objetivos de distribución de las visitas y pernoctaciones a destinos dentro del país.

Objetivo General
Consolidar la mejora de la competitividad del turismo panameño incrementado la afluencia actual mediante la consolidación de la ciudad de Panamá como el primer centro turístico regional y extendiendo la participación del resto de destinos turísticos del país
Objetivos Específicos
Reorientar el Modelo de desarrollo turístico para que sirva efectivamente de palanca del desarrollo competitivo, sostenible e inclusivo, de la mano de una ATP eficiente y adaptada a los cambios del mercado
Diversificar la oferta para impulsar el desarrollo de los destinos del resto del país y nuevos productos de alto valor añadido, especializados y sostenibles.
Facilitar la participación de la Población panameña en general y de las Comunidades indígenas y sectores desfavorecidos en el turismo

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN OBJETIVO
IMPORTANTE CRECIMIENTO DEL TURISMO. **OFERTA TURÍSTICA LIGADA A UNOS POCOS PRODUCTOS Y CONCENTRADA TERRITORIALMENTE**	**DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA INCORPORANDO NUEVOS DESTINOS Y NUEVOS PRODUCTOS, PROPICIANDO ENCADENAMIENTOS CON OTROS SECTORES**
❑ Fuerte crecimiento del turismo entre 2004 y 2013: ▪ Llegada de turistas pasan de 620,000 a 1,658,000 ▪ Excursionistas pasan de 382,000 a 543,000 ▪ Oferta Habitaciones pasan de 15,000 a 24,000	❑ Consolidación del turismo como uno de los sectores clave de crecimiento del país, y de Panamá como Potencia Regional en Turismo
❑ Panamá gana cuota de mercado en centroamérica (del 11% en el 2008 al 18% en 2014)	❑ Desarrollo de nuevos productos y destinos (Panamá: Congresos y Convenciones; Interior; Circuitos turísticos; litoral atlántico; naturaleza, áreas protegidas; territorios indígenas, rutas temáticas, etc.)
❑ Demanda: prevalecen visitantes por negocios y congresos; América del sur principal mercado emisor	❑ Oferta diversificada permite extender los impactos del desarrollo turístico al interior del país(encadenamientos)
❑ Concentración de la oferta turística en unos pocos productos; pocos productos ligados a naturaleza, cultura, etc	❑ Incremento de visitantes de nuevos mercados emisores (UE y BRICs)
❑ Insuficiente oferta de infraestructura y servicios en áreas con potencial	❑ Grandes Tour Operadores ofertan todo el país

Estrategia de Intervención

Para alcanzar esos objetivos y considerando que se ha de partir de la revisión y ajuste del Plan Maestro de Turismo Sostenible, se plantea inicialmente una serie de acciones y programas que se han agrupado en torno a tres ejes de acción:

➲ **Reorientación del Modelo y el posicionamiento turístico del país**

➲ **Diversificación de la oferta turística en destinos y productos**

➲ **Fomento de la integración de la población en el desarrollo turístico**

➲ **Reorientación del Modelo y refuerzo al posicionamiento turístico del país.**

Como se ha expuesto, se trata de aprovechar los logros alcanzados por el sector turístico panameño bajo el marco del PMTS 2007 – 2020 corrigiendo las desviaciones sobre lo previsto para impulsarlo decididamente como una palanca del desarrollo competitivo, sostenible e inclusivo, de la mano de una ATP eficiente y adaptada a los cambios del mercado. Se plantean las siguientes acciones:

- *Actualización del PMTS con horizonte en 2025 impulsando un Sistema de Inteligencia de Mercado* y la mejora de las estadísticas turísticas y de empleo contribuyendo a la adaptación del sector a las nuevas condiciones del mercado.

- *Fortalecimiento Institucional y territorial de la ATP* para facilitar la gestión e implementación del Plan Maestro de Turismo Sostenible con un horizonte a 2025.

- *Diseño de un nuevo Plan de Mercadeo de la ATP acorde al ajuste del PMTS* y adaptado a los nuevos hábitos del turista actual (creación de experiencias con argumentos emocionales y storytelling, uso de las redes sociales) y disponibilidad de personal especializado en el uso de las redes sociales y blogs. Aplicación de estos criterios a los soportes gráficos y virtuales de promoción turística.

- *Impulso a la capacitación en cultura turística al sector* (atención al turista, cultura del detalle..)

- *Estudio para evaluar la oportunidad de creación de un Instituto de Promoción Turística de Panamá bajo la dirección de la ATP* que cuente con un fondo autónomo y pueda intervenir con agilidad en el mercado acorde a las nuevas formas de relacionarse con los turistas como hacen ya otros destinos competidores.

- *Impulso a la marca turística del país* que contribuya a consolidar la imagen de Panamá como centro regional pero transmita la diversidad de los recursos del país.

- *Promoción de la atracción de inversiones extranjeras de alto valor agregado*, que promueva la capacitación del recurso humano, la transferencia de tecnología y mejores remuneraciones para los panameños.

- *Incremento y atracción de nuevos mercados emisores de UE y BRICs*, especialmente de los mercados asiáticos con incorporación de la Cancillería y sedes diplomáticas para apoyar y abrir nuevos mercados.

- *Finalización y promoción del Centro de Convenciones Internacionales de Amador (CCIA)* para posicionar a Panamá como Destino mundial de reuniones y apoyar la ocupación de los hoteles de la Ciudad de Panamá (y modernización del Centro de Convenciones de ATLAPA con el objetivo de complementar el CCIA.

- *Evaluación de las opciones para construir un Home Port de Cruceros en Amador*

- *Facilitación de comportamientos ecorresponsables en el sector turismo*

- *Valoración y rehabilitación del Patrimonio Cultural*

- *Diversificación de la oferta de productos y destinos*

Con el objetivo de impulsar el desarrollo de los destinos del resto del país y nuevos productos especializados y sostenibles que atraigan nuevos segmentos de mercado y contribuyan a complementar la experiencia de los actuales visitantes. En este eje de acción se plantean las siguientes acciones:

- *Coordinación entre la ATP y el MOP y las autoridades aeronáuticas* para orientar y priorizar la mejora de infraestructuras y conectividad interna tanto aérea como viaria.

- *Impulso al desarrollo del litoral atlántico* mediante el Plan especial para el Centro histórico de Colón y la construcción de la carretera Cuango a Santa Isabel al oriente de Portobelo.

- *Fortalecimiento Institucional y territorial de la ATP en coordinación con las Cámaras de Turismo* y con apoyo de partenariado para impulsar el desarrollo de los Destinos panameños.

- *Coordinación con las autoridades públicas locales para su implicación corresponable en la reactivación de los CEFATIS como instrumento de apoyo al desarrollo turístico* en los destinos y para el aprovechamiento de lugares turísticos emblemáticos como los “Cangilones de Gualaca” en Chiriquí o el Centro turístico de San Carlos.

- *Impulso al desarrollo del Turismo sostenible en las Áreas Naturales Protegidas en colaboración con la ANAM* y considerando los convenios internacionales sobre Humedales RAMSAR, la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre Cambio Climático.

- *Desarrollo de circuitos turísticos que faciliten el desplazamiento por el país del turismo internacional y el panameño*. En ese marco:

    - Desarrollo de una Red de Paradores de turismo en localizaciones estratégicas para atender (a modo de áreas de servicio) a los turistas que se desplacen por rutas de interior.

    - Impulso a localidades turísticas de interior con programas como “Villas de pescadores y artesanos” para facilitación del uso turístico de esas localidades.

- Puesta en marcha de Rutas turísticas. Basadas en argumentos históricos y/o culturales (en este caso en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura) estableciendo en cada caso el storytelling y los correspondientes elementos de participación (criterios y procedimientos de participación instrumentos o planes para capacitar o asistir a los posibles integrantes, soportes y plan de promoción, etc.
- Entre las rutas propuestas se pueden incluir: observación de delfines y cetáceos; Ruta del Camino Real; Ruta de los Piratas; Ruta del Café; Ruta de las Iglesias; Rutas étnicas o en territorios indígenas; Observación de aves; Turismo rural y agroturismo en coordinación con el Mº de Desarrollo Agropecuario.

➲ Participación de la población en el Turismo

Con el objetivo de facilitar a la Población panameña en general y a las Comunidades indígenas y sectores desfavorecidos la compresión de la oportunidad que representa el turismo y acompañarles en el emprendimiento de iniciativas turísticas, en este eje de acción se plantean las siguientes acciones.

- *Desarrollo de campaña ciudadana* sobre la importancia del turismo, la protección del ambiente y la cultura panameña; y las oportunidades que representa el turismo para la puesta en marcha de iniciativas.
- *Desarrollo de un observatorio del empleo turístico* integrado en la ATP y en coordinación con las entidades competentes.
- *Formación en cultura turística y para el emprendimiento turístico* en coordinación con las entidades competentes de forma que se generen iniciativas y empleo.
- *Estrategia de comunicación interna para valorización de la cultura y el folklore panameño:* Rutas turísticas, paradores y clubes de producto (villas de pescadores, pueblos artesanos
- *Plan de acompañamiento para el desarrollo de iniciativas turísticas en territorios indígenas.*

Criterios de Intervención y Acciones y Proyectos Estratégicos:

Las actuaciones a priorizar en este ámbito, han de responder a los siguientes criterios

- Fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión turística (Articulación Púbico-Privada)
- Establecer condiciones para la participación del sector privado: celeridad y transparencia en tramitología; seguridad jurídica.
- Impulsar inversiones turísticas (nacionales y extranjeras) en el interior del país
- Diversificar la Oferta Turística, impulsando el desarrollo de distintos Clusters (Caribe; Coclé; Chiriquí; Ecológico; Cultural; otros)
- Propiciar el desarrollo de iniciativas turísticas de base local.
- Mejora en la calidad de los servicios y los Recursos Humanos.

Principales acciones y proyectos estratégicos Turismo

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento Institucional ATP
- Nuevo Plan de Mercadeo
- Impulsar el desarrollo de Destinos con Cámaras de Turismo
- Formación técnica turística: escuelas de Hostelería y Turismo
- Impulsar Plan Maestro Nacional de Cultura, y Consejo Consultivo de Cultura

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Actualización del PMTS.
- Evaluar oportunidad de crear el Instituto de Promoción Turística de Panamá
- Promoción y atracción de Inversiones extranjeras
- Promover free stop-over de Copa y llegada de chartes
- Legalización y titulación de tierras
- Crear la Secretaria Naciona de Cultura
- Plan Nacional de Protección y Promoción del Patrimonio Histórico

INVERSIONES

- Orientar y priorizar la mejora de infraestructuras y conectividad interna, tanto aérea como viaria
- Infraestructuras básicas y servicios al turista en principales destinos
- Señalización Turística

Resultados esperados

	RESULTADOS ESPERADOS	
SECTOR / Resultados	**INDICADORES (Línea de Base)**	**META**
✓ Incrementada cuota de mercado en Centroamérica	❑ Cuota Mercado C.A.: 18%	❑ Cuota Mercado C.A.: 20%
✓ Mayor llegada de turistas internacionales	❑ Llegada de turistas: 1,650,000	❑ Llegada de turistas: 2,500,000
✓ Mayor participación en el PIB		
✓ Turismo Importante generador de nuevos empleos directos e indirectos	❑ % PIB: 3.9% ❑ Empleos directos: 35,000	❑ % PIB: 4.5% ❑ Empleos directos: 46,000
✓ Mejorada tasa de ocupación hotelera en Panamá	❑ Empleos indirectos: 98,000	❑ Empleos indirectos: 133,000
✓ Mayor oferta de habitaciones en el interior del país	❑ Tasa Ocupación Pn: 56.7 ❑ Oferta Habitaciones Interior (sin Coclé): 6,661 (4,367)	❑ Tasa Ocupación Pn: 65% ❑ Oferta Habitaciones Interior (sin Coclé): 8,000 (5,000)





5.3.4 Minería

Diagnóstico

El sector minero ofrece un interesante potencial de desarrollo, es un polo de atracción de la inversión extranjera, contribuye a aumentar las exportaciones de bienes y los ingresos fiscales por el pago de regalías. De otro lado es sabido que la actividad minera es altamente intensiva en capital, con limitada capacidad de generación de empleo, eslabonamientos productivos acotados y externalidades ambientales sobre el medio local que muchas veces son difíciles de mitigar y compensar.

➲Potencialidades del Sector

El total de reservas metálicas probadas de Panamá es de aprox.B/.117,955 millones, según precios estimados sobre 38,200 millones de libras de cobre, 2 millones de onzas de oro, y 1,355 millones de onzas de otros recursos, explotados en aprox. doce grandes proyectos. Una importante proporción de estas reservas se encuentra en el territorio con significativa proporción de comunidades indígenas. En este contexto, el Gobierno tiene una tarea grande por desarrollar, ya que se requiere concertación con las comunidades y de un respeto y estricto cumplimiento de la normativa ambiental del país.



Valor de reservas probadas en Panamá

Metales (reservas minerales) y Recursos Minerales (reservas probables) (Millones de B/.)

RESERVAS MINERALES			
1. COBRE (Cu)			
Proyecto	**Mineral**	**Reservas (millones de lbs)**	**Valor in Situ (B/. Millones @ B/.3/lb)**
Cerro Colorado	Cobre	25,000	75,000
Petaquilla	Cobre	11,000	33,000
Chorcha	Cobre	2,200	6,600
Sub-total		38,200	114,600.00
2. ORO (Au)			
Proyecto	**Mineral**	**Reservas (Onzas)**	**Valor (B/.Millones @ B/.1,000/onza)**
Molejón	Oro	1,000,000	1,000.00
Cerro Quema	Oro	500,000	500.00
Santa Rosa	Oro	400,000	400.00
Remance	Oro	100,000	100.00
Sub-total		2,000,000	2,000.00
RECURSOS MINERALES			
Proyecto	**Mineral**	**Reservas (Onzas)**	**Valor (B/. Millones @ B/.800/onza)**
Cerro Pelado	Oro	115,000	115.00
C. Dorada	Oro	40,000	40.00
VientoFrìo	Oro	125,000	125.00
Zioro	Oro	75,000	75.00
Otros	Oro	1,000,000	1,000.00
Sub-total		1,355,000	1,355.00
TOTALES (US$M)			**117,955**

Fuente: CAMIPA (2012) a partir de datos de DNRM (MICI) e informes técnicos de empresas del sector.

➲Evolución reciente

La minería ha crecido a un ritmo anual de 18%, aunque su participación en el PIB sigue siendo minoritaria (menos de 2%). Desde la segunda mitad de la década de los noventa, la actividad económica relacionada con el sector minero en particular oro y minerales no metálicos, se ha multiplicado seis veces, pasando del 0.3% (US$ 31.2 millones) a 1.8% del PIB (US$459.7 millones en 2012). Si bien su participación en el PIB es aún limitada respecto de otros sectores tradicionales (transporte, comunicaciones, transporte, servicios financieros), este sector sigue ganando importancia respecto de la industria y otras actividades del sector secundario.

El desarrollo de la mina Cobre Panamá, propiedad de Minera Panamá, en Donoso, en la costa caribeña de Panamá, Provincia de Colón, ha generado 2,500 puestos de trabajo aproximadamente. El 90% de los trabajadores son panameños y el 20 % de ellos son de zonas cercanas al proyecto. El desarrollo de la mina implica la construcción de un puerto de calado profundo y rompeolas en Punta Rincón capaz de acoger a buques Panamax. Del mismo modo, conlleva también la construcción de una carretera que conecta la mina con el puerto, y de una planta de generación eléctrica capaz de generar 300 MW. El excedente de energía durante los primeros 10 años de operación, que se estima de 50 MW, será distribuido mediante el Sistema Nacional Integrado y conectado a la red de distribución en el sector de Llano Sánchez, Aguadulce, provincia de Coclé. Según datos de la ASEP, 50MW serían suficientes para abastecer de energía a poblados como Chitré que consumen 20 MW y que cuenta con cerca de 42 mil habitantes.

Las concesiones otorgadas en el pasado se encuentran en plena vigencia, y bajo su amparo las compañías mineras vienen llevando a cabo su plan de inversiones

➲ Beneficios del Sector

El desarrollo de actividades relacionadas directa e indirectamente, con la minería puede contribuir a la mitigación de condiciones de extrema pobreza en zonas mineras, mediante la distribución y ejecución de proyectos de desarrollo (salud, educación, infraestructura comunitaria), en particular en áreas marginales y con alta proporción de población indígena. La mejora de la distribución y gestión de las regalías generadas por el sector minero puede contribuir con estos objetivos. El sector minero puede proveer oportunidades de trabajo de poblaciones localizadas en áreas económicamente marginales, con capacitación técnica y vocacional de las comunidades locales y la creación de nuevos puestos de trabajo. Actividades directa e indirectamente relacionadas a la minería generan demanda de mano de obra especializada y no-especializada a nivel local y regional. El desarrollo de actividades en el sector puede contribuir también a la mejora de capacidades de gestión ambiental y la reducción de impacto ambiental adverso relacionado con la minería. En el caso de Panamá, la minería aporta favorablemente reduciendo el déficit de la balanza comercial de bienes.

La huella medioambiental de los principales proyectos de minería de Panamá es de aproximadamente 7,210 km^2, que es equivalente al 0.1% de la superficie total del país. El desarrollo de actividades en el sector se espera genere el desarrollo de infraestructura y mecanismos de financiamiento capaces de fortalecer sostenidamente instituciones dedicadas a la gestión y monitoreo medio-ambiental.

Todos elementos deben ser contrapuestos, como se señaló al principio, con las externalidades medio-ambientales, el escaso valor agregado doméstico, la elevada intensidad de capital prevaleciente en el sector, el peso negativo en las cuentas externas vía el pago de royalties y repatriación de utilidades de los inversores.

Objetivos

Siendo la minería a gran escala una actividad relativamente nueva en Panamá, el interés del gobierno es sentar las bases para una minería responsable, con provecho equitativo para todos los actores: la comunidad local, el país en general y quienes han invertido capital de riesgo.Para hacerle frente a los desafíos resulta útil aprender de la experiencia internacional y local -Cerro Colorado, cobre; Petaquilla, oro.

Criterios de Intervención

La política gubernamental respecto de la minería se habrá de concentrar en:

- El seguimiento de los compromisos contractuales de los concesionarios, tanto en lo concerniente a obligaciones impositivas, como de respeto a la legislación laboral local;
- El seguimiento, mitigación y rehabilitación de los impactos ambientales asociados a la explotación.

El gobierno considera que un nuevo Código Minero debe ofrecer el marco adecuado y con tal propósito ha elaborado el respectivo proyecto.

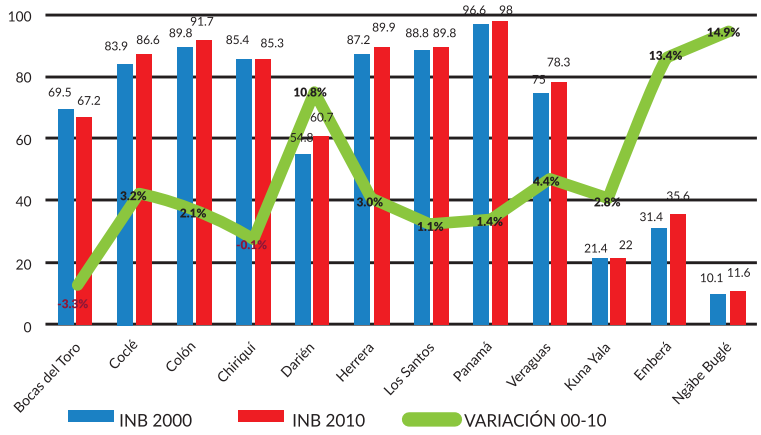
Complementariamente la Administración reforzará los mecanismos de monitoreo de actividades en la industria para la optimización de la captura de los beneficios fiscales del sector; fortalecerá al MICI, y la Dirección de Recursos Minerales e incorporará estándares internacionales de transparencia y de eficiencia en la gestión del sector minero -Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés).

5.4 DESARROLLO SOCIAL: COBERTURA DE LAS NECESIDADES Y SERVICIOS BÁSICOS

5.4.1 Retos

Los avances en materia de desarrollo socioeconómico en Panamá en los últimos años son incontestables, sin embargo, persiste una doble realidad al interior del país que divide los ámbitos urbano y rural y especialmente entre las Comarcas Indígenas y el resto del país.

Evolución del Índice de Necesidades Básicas, INB, 2000-2010



Fuente: Atlas Social de Panamá, MEF.

➲ Déficit de Servicios e infraestructura urbana

El contexto nacional en materia de infraestructuras y servicios muestra el resultado de las inversiones realizadas en los últimos años, las diferencias entre regiones del país, y la realidad de la importante población en la informalidad.

- ***Agua potable y Saneamiento***

El 92% de la población cuenta con acceso a acueducto público o particular (misma proporción para el conjunto del país que para la media de las áreas urbanas de ALC). No obstante, en las comarcas indígenas y el Darién y por lo general en la costa del Caribe con la salvedad de Colón y algunos enclaves de Bocas del Toro, la proporción de población con abastecimiento de agua desde acueducto público es reducida; incluso dentro de la provincia de Panamá hay casi 6.000 viviendas abastecidas mediante carro cisterna y casi 2.000 desde río o quebrada. En las zonas urbanas existen valores tarifarios relativamente bajos, que llevan a consumos importantes (más de 350 litros/hab.-día en Panamá, valor comparable al de Buenos Aires), sin olvidar que una fracción significativa de la población que tiene acceso al agua no paga por el servicio.

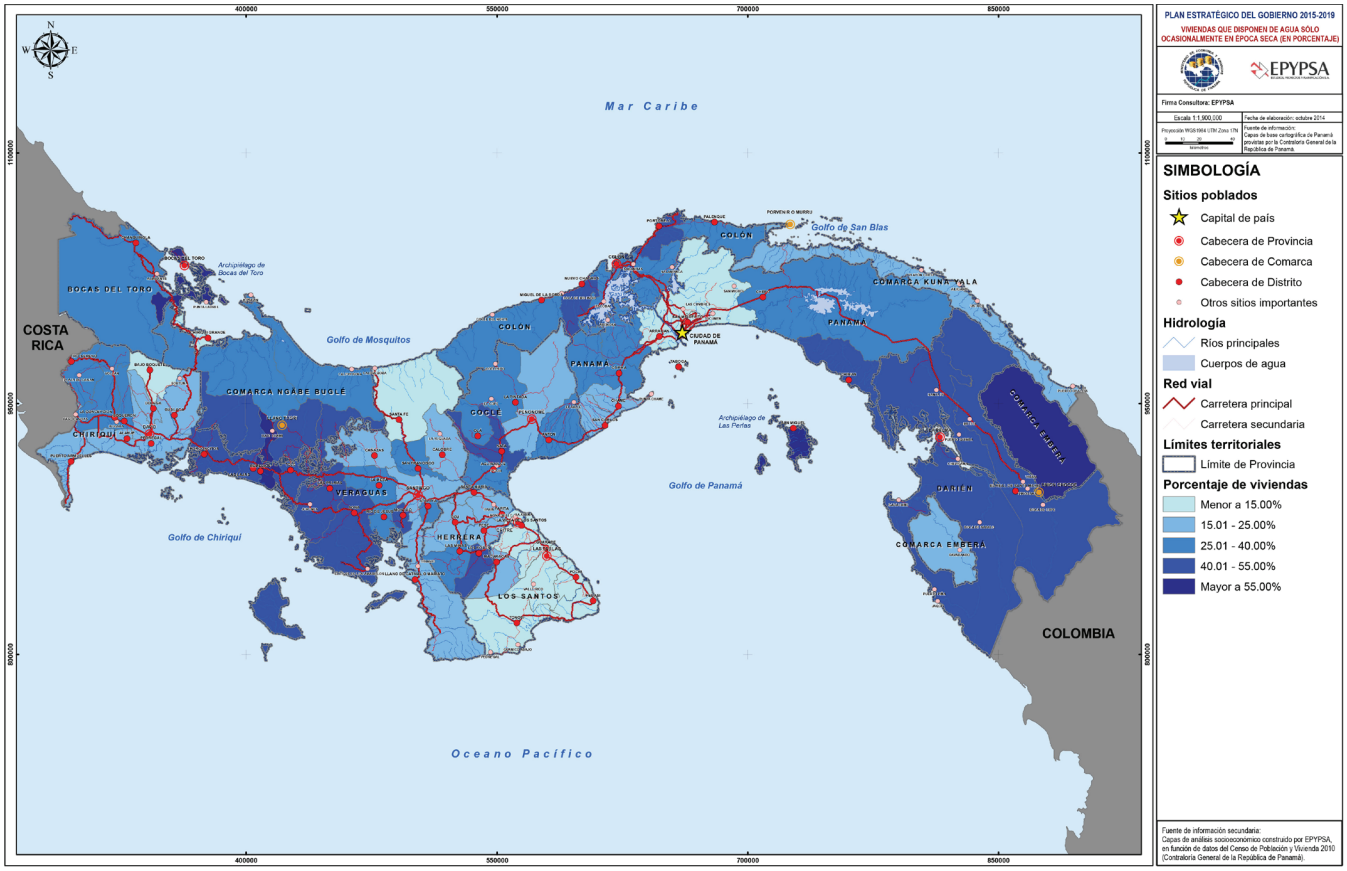
Sólo los grandes núcleos urbanos y su entorno, con pocas excepciones, cuentan con alcantarillado, y sólo un tercio de las viviendas cuentan con servicios conectados al alcantarillado, y la mera existencia de la red no implica la dotación de infraestructuras de depuración. La bahía de Panamá, pese a ser el paisaje de referencia de la mayor urbe del país, aún sufre los efectos de los vertidos sin depurar, que hacen que sus aguas no sean aptas para el baño, situación que debería mejorar a corto plazo con los planes de saneamiento integral en ejecución. Casi un 30% de las viviendas están conectadas a fosas sépticas, una solución sencilla en un país con una alta proporción de vivienda unifamiliar, pero susceptible de contaminación difusa, y una proporción comparable utiliza letrinas, tanto en zonas rurales como en asentamientos informales. En materia de saneamiento Panamá (70%) es claramente deficitario[2]en comparación con muchos países de ALC, quedando por detrás de Costa Rica (94%) u Honduras (81%).

La cobertura y calidad del servicio de saneamiento es muy inferior al que le correspondería al país de acuerdo a su nivel de desarrollo económico. El nivel de cobertura de alcantarillado es del 56% a nivel nacional, manifestándose graves desigualdades territoriales en la cobertura y calidad del servicio. La tendencia detectada en los análisis realizados en la red I.C.A. es una reducción progresiva de la calidad de los recursos hídricos; las enfermedades de origen hídrico se han incrementado entre 2009 y 2001, frente a los años anteriores.

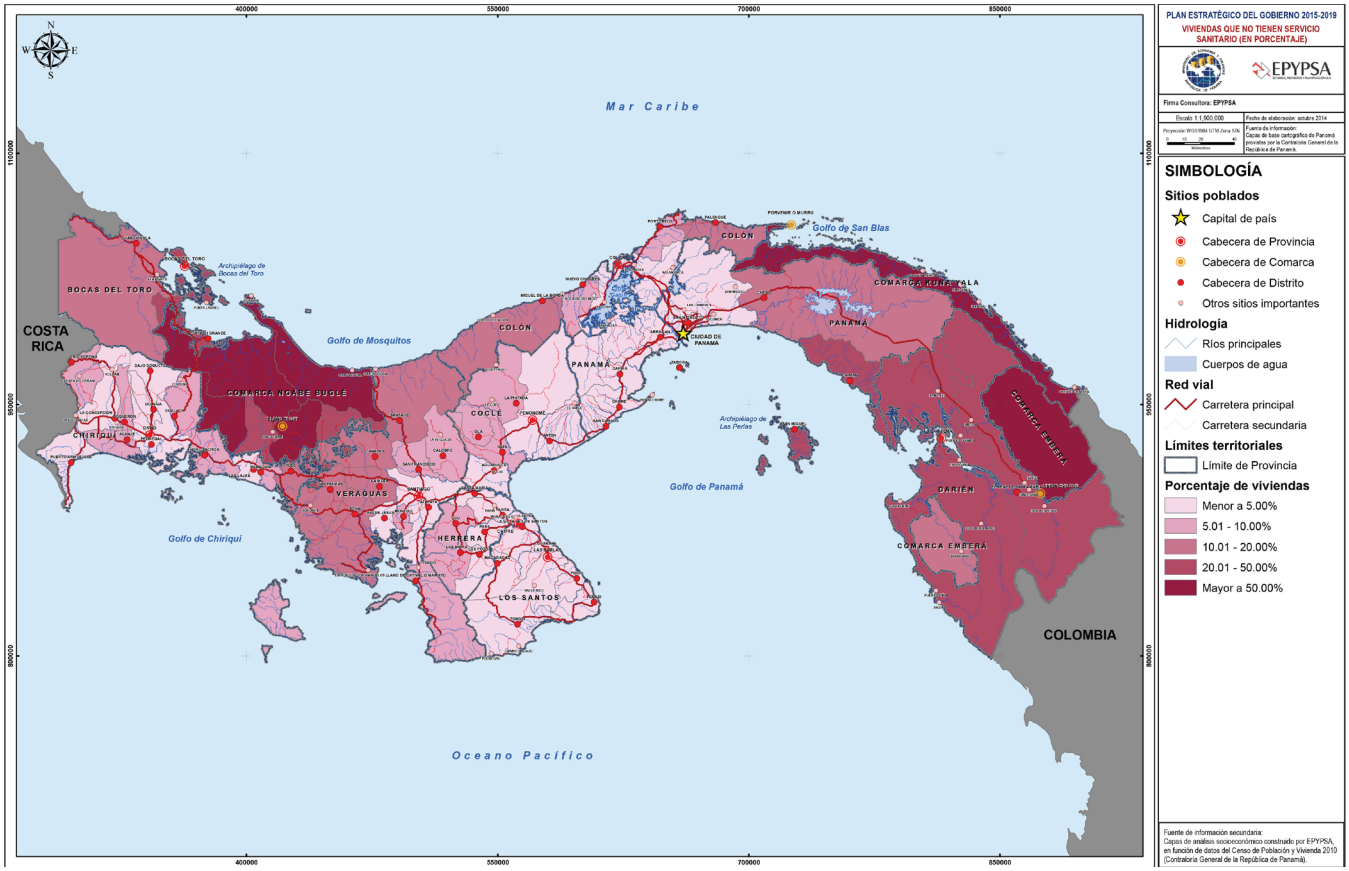
Las instituciones responsables de la prestación del servicio y la gestión (IDAAN, JAAR) tienen costos operacionales superiores a los ingresos por tarifación. No se cumple la legislación sobre descargas a las redes de alcantarillado o a los sistemas acuáticos. La estructura institucional para la gestión de la calidad del agua y el saneamiento queda repartida en diversas instituciones y organismos, lo que dificulta la gestión y la hace ineficiente. No existe un instrumento rector de la política de saneamiento y depuración de las aguas residuales en el país.

Los retos institucionales son importantes. Los principales desafíos del IDAAN, que opera en las áreas urbanas, son las descentralización y eficiencia; del MINSA, responsable de los acueductos rurales, la calidad de los servicios y sostenibilidad en el sector rural; junto a ello, es necesario fortalecer la coordinación Institucional entre los múltiples actores que operan en el sector, así como revisar la adecuación tarifaria a fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas.

Viviendas que disponen de agua sólo ocasionalmente en época seca.



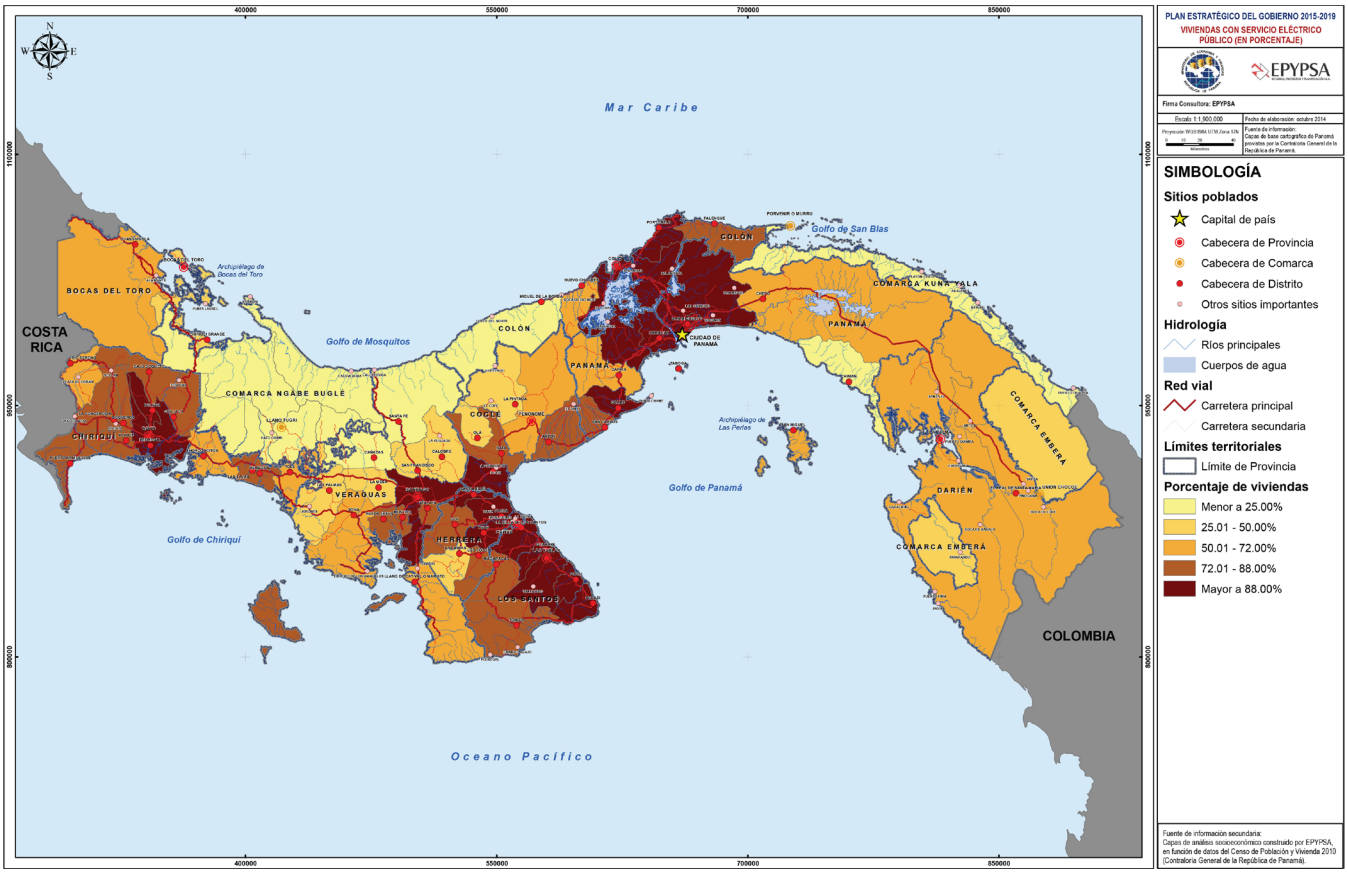
Viviendas que no tienen servicio sanitario.



■ *Alumbrado Eléctrico*

De acuerdo con el Censo de 2010 el 86% de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico público y el 4% con alumbrado eléctrico comunitario. Casi un 5% cuentan con generadores, y algo más de un 7% recurren al queroseno o el diésel, esencialmente en las comarcas indígenas. La presencia del gas es testimonial (menos de 700 viviendas en todo el país), y por persistencia de la pobreza un 3% de las viviendas aún se ilumina mediante velas. El 66% de las viviendas cuentan con recolección de basura mediante carro recolector público o privado; el 25% incineran sus residuos, un valor que se reparte tanto por zonas urbanas como rurales. El relleno sanitario es el destino de algo más del 40% de los residuos, frente al 82% de Colombia o el 67.5% en Costa Rica.

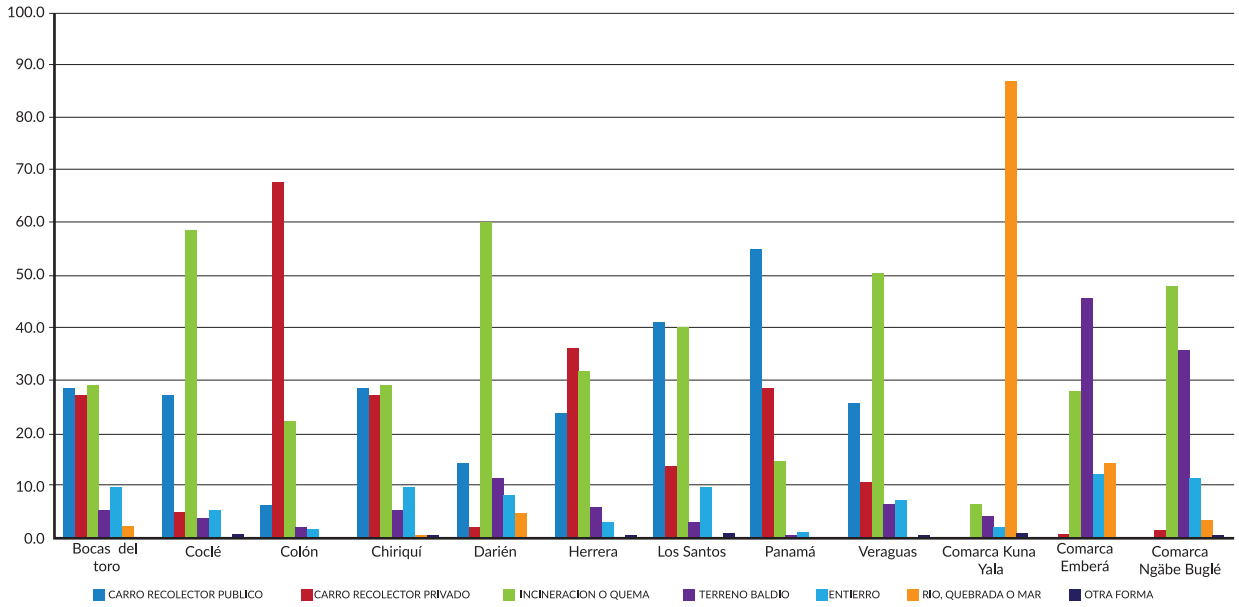
Viviendas con servicio eléctrico público.



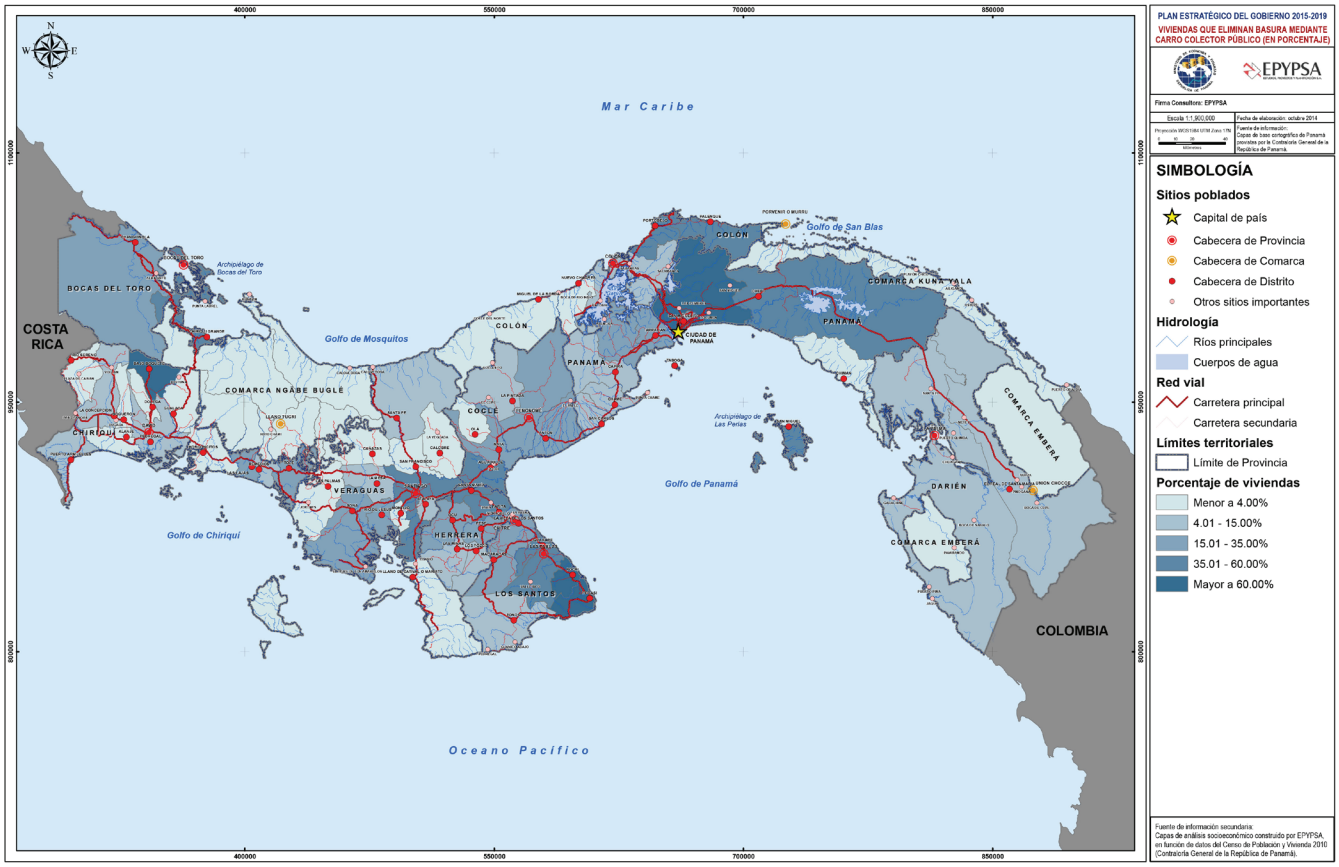
■ *Residuos Sólidos*

La gestión de los residuos sólidos está también por debajo del nivel que le correspondería al país por su nivel de desarrollo. No hay un manejo adecuado de los RSU, a nivel urbano ni rural, el nivel de servicio es muy bajo en comparación con países con PIB per cápita similares de la región. Aproximadamente el 67% de las viviendas existentes en 2010 utilizaban algún tipo de servicio de recolección de residuos sólidos, de los que el 57% utilizan un servicio público y el 43% restante es privado. Sólo los residuos del 41.7% de la población son depositados en un relleno sanitario; de los 73 vertederos existentes a nivel nacional, solo tres son rellenos sanitarios. El país carece de un sistema de reciclaje o de selección en origen de los desechos sólidos; apenas 40 de las 2,000 toneladas diarias que recibe Cerro Patacón son extraídas por los segregadores. El ingreso por tarifas no cubre los costos de operación, ni de forma directa ni en forma de contrato o concesión, obligando a los municipios a financiar el servicio con otros fondos o a solicitar un subsidio al gobierno. El marco estratégico, legal e institucional a nivel nacional es claramente insuficiente para una gestión eficaz y eficiente en el manejo de los residuos, a lo que se une la falta de capacidad técnica y operativa de los municipios para prestar un servicio adecuado.

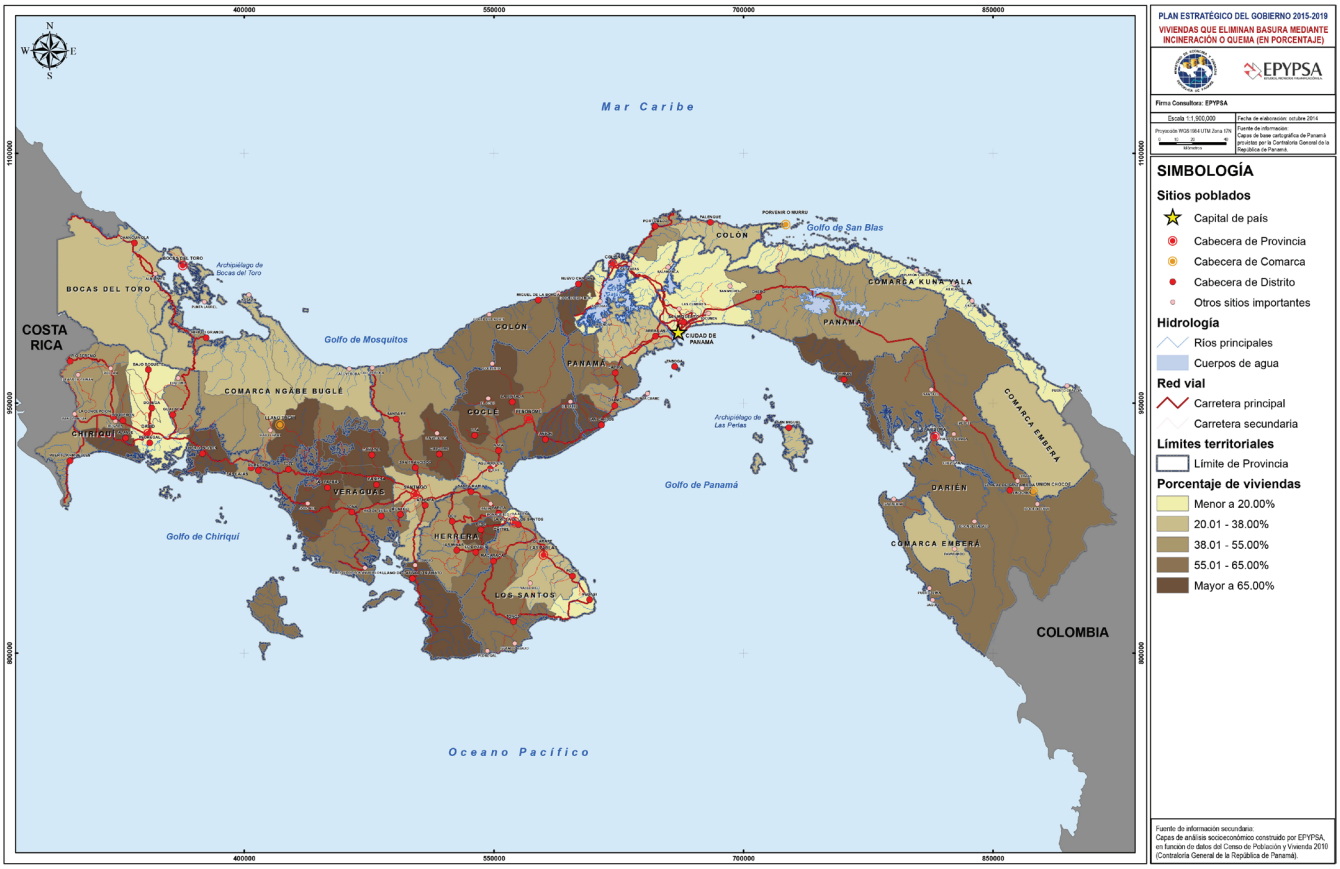
Sistemas de eliminacion de desechos sólidos (%). Año 2010.
Por provincias y Comarcas Indígenas.



Viviendas que eliminan basura mediante carro colector público.



Viviendas que eliminan basura mediante incineración o quema.



- **Transporte Urbano**

El Área Metropolitana del Pacífico presenta un grave problema de movilidad y accesibilidad. No se cuenta con una red principal de avenidas interconectadas que cubra todo el territorio, o que genera problemas de congestión vehicular en las horas pico y largos tiempos de viaje, que en al caso del transporte público puede alcanzar en promedio los 70 minutos de viaje. Existen asimismo dificultades para plasmar una red de carriles segregados para Metro-Bus, así como atrasos en la materialización de obras comprometidas (paradores, centros de transferencia, etc.)

Pese a las importantes inversiones que se han realizado en los últimos años en materia de transporte y movilidad urbana (en particular en los municipios de Panamá y San Miguelito con la reorganización del sistema de autobuses, el inicio de funciones de la Línea 1 del Metro de Panamá y la previsión de que inicie la planificación de la 2da. Línea desde y hacia Panamá Este, y la 3ra. Línea desde y hacia Panamá Oeste), a corto plazo estas inversiones serán poco efectivas si no se garantiza que mediante la planificación y gestión urbana se articule el transporte, el mercado de vivienda y otros servicios e infraestructura pública dentro de un modelo de ciudad más compacta.

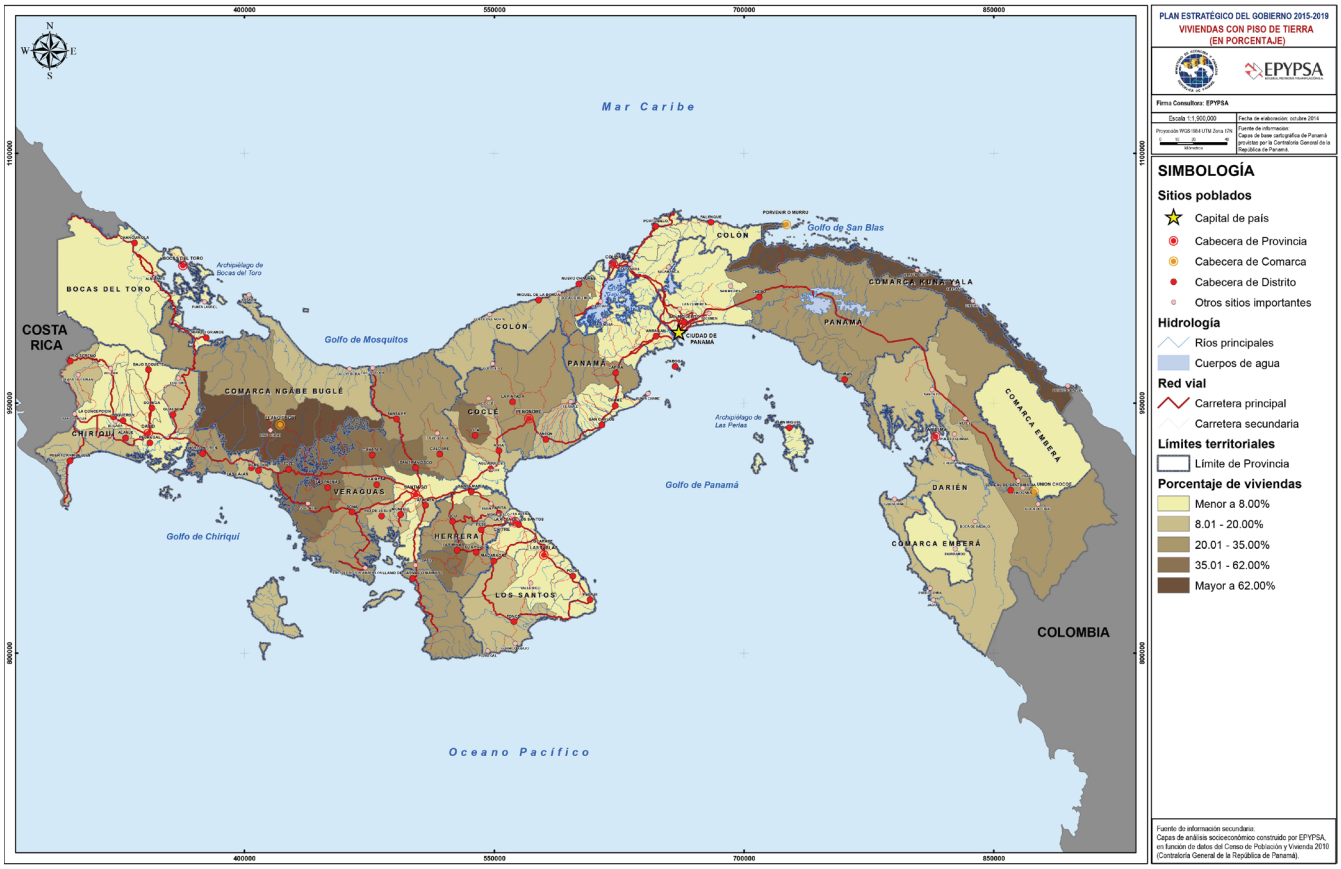
Se aprecia asimismo insuficiente articulación entre las instituciones vinculadas al transporte masivo en el Área Metropolitana del Pacífico -Empresa Metro S.A./Metro-Bús-, lo que dificulta integrar de forma eficiente ambos sistemas; y debilidades institucionales en materia de gestión y planificación de la ATTT.

■ *Vivienda*

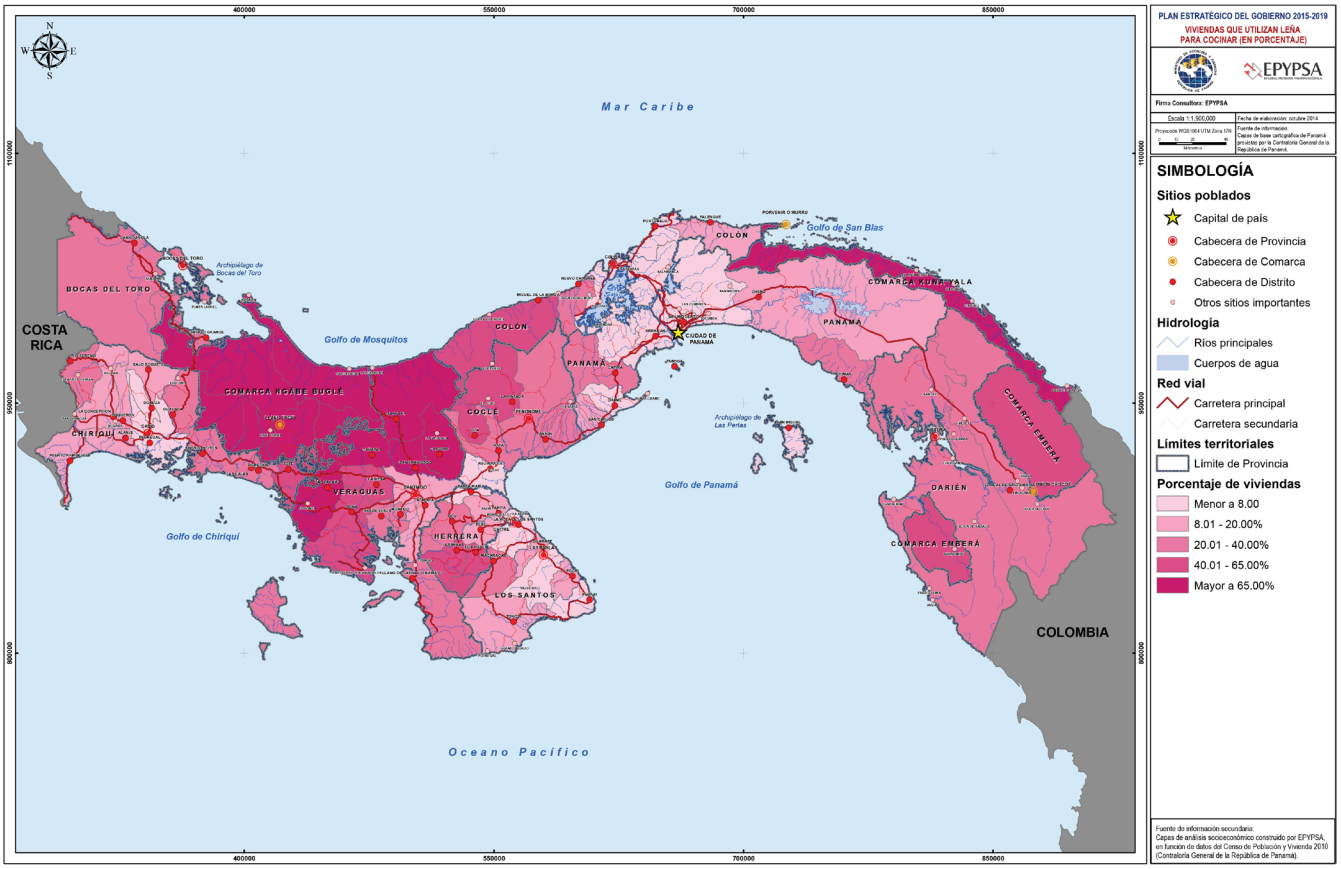
El crecimiento acelerado que experimentan las principales áreas urbanas del país, y en particular el AMP, propició un crecimiento desordenado, y la proliferación de asentamientos informales. Las periferias urbanas son espacios de baja calidad, en los que en muchas ocasiones los servicios básicos o el empleo están a gran distancia y el transporte público no es práctico. De acuerdo a datos del MIVIOT, en 2010 se contabilizabas 472 asentamientos informales con una población de 68.684 familias, cifras que se elevan a 507 asentamientos y 69,000 familias - aproximadamente 348.000 personas, algo más de un 10% de la población nacional-. En la provincia de Panamá se concentraban el 70% de los asentamientos informales, con una población estimada de 307.000 personas (18% de la población provincial); en el extremo opuesto se encuentran Herrera y Los Santos, con 7 y 4 asentamientos respectivamente, los cuales tienen una media de 168 y 119 habitantes por asentamiento y menos de un 1% de su población en asentamientos informales.

Existe un importante deterioro de los barrios históricos. De las 8.700 viviendas identificadas en 2010 con deterioro total, más del 80% se encuentran en los Cascos Centrales de Panamá (2.136) y Colón (5.573).en el caso del casco histórico de Panamá - corregimiento de San Felipe y su entorno en los corregimientos de Santa Ana y el Chorrillo, o el extremo sur del corregimiento de Calidonia-, se combinan degradación física de la edificación (en el 2010 habían una 2,136 casas condenadas en estos 4 corregimientos y representaban el 71.5% de todas las casas condenadas de la Provincia de Panamá), especulación inmobiliaria, marginalidad social y las cicatrices de la invasión de 1989; los altos números de casas condenadas en el centro de Colón (entre el 2000 al 2010, en los corregimientos de Barrio Norte y Barrio Sur, se pasó de 5,022 a 5,573 casas condenadas) testimonian dinámicas similares.

Viviendas con piso de tierra.



Viviendas que utilizan leña para cocinar.



■ *Salud*

El diagnóstico realizado, permite señalar tres grandes desafíos en este ámbito: Institucionales: El fraccionamiento de la estructura Institucional -en la que operan el MINSA y la CSS- resulta en duplicidad de funciones; predomina un enfoque más "curativo" más que preventivo; hay escasez de recurso humano especializado, especialmente en el interior; las brechas en la provisión de servicios, especialmente acusadas en Comarcas; o, debe avanzarse en la modernización tecnológica; debilidad del MINSA en el ejercicio del Rol Rector. *Epidemiológicos:* Uno de los principales desafíos en materia de salud es la desnutrición infantil (19% de los menores de 5 años presentan desnutrición crónica; 62% en Comarcas). En mortalidad materna, Panamá se planteó como desafío reducir al 2015 en tres cuartas partes la tasa de 53.4 por cada 100 mil habitantes[16] que prevalecía en 1990. No obstante, y como revela el IV Informe País de los Objetivos de Desarrollo del Milenio publicado en el 2014, la tasa de mortalidad materna al 2012 se ha incrementado a 64.9.

La mortalidad infantil[17] presenta un panorama similar. Si bien ha disminuido progresivamente en las últimas dos décadas – de 20.4 en 1990 a 14.3 en el 2012—, Panamá aún se encuentra lejos de cumplir la meta de 6.3 al 2015. Todos los indicadores presentan valores muy relegados en las comarcas. *Financieros;* El gasto en salud es elevado al compararlo con otros países (7,6% del PIB en 2012); sin embargo, se requiere mejorar eficacia. Existen importantes compromisos relacionados con completar construcción y financiar equipamiento obras comprometidas

➲ Asimetrías territoriales

La dotación y cobertura de los servicios y equipamientos básicos en el país, refleja la presencia de contextos territoriales, sociales y económicos diferenciados, apreciándose notables asimetrías relacionadas con la cobertura, calidad y accesibilidad a los servicios e infraestructuras básicas, siendo especialmente acusados los déficits en las Comarcas y en aquellas provincias con alta presencia de población indígena (Bocas del Toro y Darién)

[16] La tasa de mortalidad materna se refiere al número de mujeres que fallece anualmente por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, por cada 100 mil nacidos vivos.

[17] La tasa de mortalidad infantil se refiere a la probabilidad de morir que tiene un recién nacido antes de cumplir un año de vida.

Índice de Necesidades Básicas y posición de las áreas del país por grupo de parámetros analizados, 2010

	ÍNDICE POR GRUPO				POSICIÓN POR GRUPO			
Área	Educación	Vivienda	Condición económica	Salud	Educación	Vivienda	Condición económica	Salud
Bocas del Toro	61.6	77.3	47.9	58.2	8	8	9	8
Coclé	89.2	91.5	62.6	92.5	3	5	7	5
Colón	99	90.5	79.7	95.7	2	6	2	3
Chiriquí	81.7	91.8	70.3	86.9	6	4	5	6
Darién	48.3	72.1	48.8	56.6	9	9	8	9
Herrera	85.1	96	75.3	100	4	3	4	1
Los Santos	82.1	98.4	75.5	93.1	5	1	3	4
Panamá	100	96.3	99.8	98.8	1	2	1	2
Veraguas	72.3	85.6	63.4	85.9	7	7	6	7
Comarca Kuna Yala	10.8	29.1	23	15.7	11	11	11	11
Comarca Emberá	26.7	41.1	32.6	43.6	10	10	10	10
Comarca Ngäbe Buglé	0	23.2	0	0	12	12	12	12

Fuente: Atlas Social de Panamá, MEF.

En general, las cabeceras de distritos y las áreas más urbanizadas presentan niveles de cobertura de los servicios sociales básicos relativamente satisfactorios, en tanto que en las zonas más alejadas el nivel de cobertura es bajo; son precisamente los espacios con una base económica menos diversificada, con mayor peso de actividades de subsistencia, con peores índices educativos, de salud y pobreza, donde los niveles de cobertura son muy deficientes.

5.4.2 Objetivos

Resulta difícil que las personas o las comunidaes disfruten de la autonomía necesaria para su plena e integración social, si no disponen de adecuada cobertura de los servicios sociales básicos de calidad (agua y saneamiento, vivienda, salud, electrificación rural, transporte, equipamientos y servicios comunitarios).

Elevar la cobertura y calidad de las infreastructuras y servicios sociales constituye uno de los desafíos prioritarios para el Gobierno por múltiples razones:

- En primer lugar, porque son muchos los déficits y carencias en éstos ámbitos que sufre una parte importante de la población, lo que limita hacer efectivo sus derechos sociales y condiciona sus opotunidades.
- En segundo lugar, porque este es uno de los ámbitos que con más determinación es señalado como prioritario por una parte importante de los pobladores y recogidas en distintas propuestas de la sociedada civil. Constituye asimismo una de las prioridades explícitas en las estrategias de desarrollo social y lucha contra la pobreza contenidas en la propuesta electoral del gobierno.
- Por último, por la convicción del papel crucial que este ámbito tiene en la promoción de un proceso socialmente equilibrado, en la lucha contra la pobreza y a favor de la gobernabilidad

El desafío será continuar y mejorar las políticas focalizadas para lograr reducir las brechas, promoviendo la inclusión y dotando a los espacios no centrales de los servicios y condiciones que promuevan el desarrollo socioeconómico de los mismos.

OBJETIVOS	INDICADORES DE IMPACTO
Mejorar las condiciones de vida de la población y propiciar la inclusión, mediante acciones orientadas a elevar los niveles de cobertura, la calidad y accesibilidad a los servicios sociales básicos, dotaciones y equipamientos urbanos, que contribuyan a reducir las diferencias espaciales en el grado de cobertura.	Mejora sostenida de los indicadores sociales y reducción de las brechas territoriales en los principales indicadores sociales ❑ NBI ❑ IDH ❑ Pobreza ❑ Mortalidad Infantil Mortalidad materna

5.4.3 Estrategia de intervención

La estrategia de intervención se orienta a propiciar la transición desde una situación caracterizada por las insuficiencias en la calidad y cobertura de las infraestructuras y servicios básicos, así como acusadas diferencias territoriales en la provisión de los mismos, a una situación objetivo en la que la calidad y cobertura de los servicios contribuyen a la inclusión, al desarrollo humano, y a la reducción de asimetrías territoriales.

Los recursos necesarios para lograr las metas planteadas son muy importantes, y hace necesario adoptar un enfoque estratégico en la priorización de las actuaciones, que maximice la eficacia de la inversión respecto al modelo de desarrollo que se quiere impulsar. Las instituciones nacionales proveedoras de servicios, tienen capacidades limitadas para planificar, programar y ejecutar las inversiones, especialmente en el medio rural. En este sentido, se considera prioritario

- **Fortalecer las capacidades de gestión y planificación**. En particular, es necesario avanzar en las capacidades de planificación, y en aquellos sectores en los que operan varias instituciones (en particular Agua, Salud, Vivienda, Transporte Urbano).

- **Arreglos Institucionales y normativos**. En algunos casos, se hace conveniente revisar el marco institucional y hacer arreglos normativos, a fin de reforzar la eficacia y eficiencia de las intervenciones sectoriales

- **Preparación en el corto plazo de proyectos de preinversión**. Deberan priorizarse asesorías y asistencia técnicas para la realización de estudios de pre inversión, a fin de disponer cuanto antes de los proyectos ejecutivos que permitan canalizar recursos de inversión. Los requerimientos para acceder a este tipo de infraestructuras, están en muchos casos condicionados a la existencia de umbrales críticos de demanda en el área de influencia de la infraestructura

- **Propiciar la participación del sector privado y la comunidad.** En algunos casos, son los municipios quienes asumen la prestación de servicios, en tanto que en las comunidades rurales es frecuente que sea la propia comunidad organizada quien asuma la gestión del servicio, con asistencia técnica de las instituciones. Esto es generalizado en el caso del agua, gestionado a través de empresas municipales y Juntas Administradoras de Agua, y en menor medida en los servicios de recogida de basuras. Las debilidades organizativas y de gestión, condicionan en algunos la calidad del servicio. Algunas acciones a considerar en este ámbito son: fortalecer las capacidades de gestión local de los servicios; propiciar el funcionamiento de las empresas municipales bajo criterios de sostenibilidad económica y financiera; fortalecimiento y capacitación de los operadores en las actividades: operación y mantenimiento; Impulsar la formulación de estudios de prefactibilidad para acciones prioritarias

Los criterios espaciales de intervención para una adecuada distribución de las infraestructuras y servicios en el territorio son:

- **Grandes proyectos en el Área Metropolitana de Panamá y Colón**, donde se concentra gran parte de los déficits, focalizados en las zonas urbanas degradadas de la ciudad y en las nuevas áreas de expansión.

- **Actuaciones singulares en capitales de provincia y otros núcleos con carácter de ciudades**. Se orienta a mejorar los servicios básicos e incrementar las dotaciones -educativas, sanitarias, deportivas y otras- , cuidando su adecuada distribución en el espacio urbano y la superación de los déficits heredados.

- **Equipamientos y servicios sociales estratégicos de escala local**. Persigue proporcionar a las pequeñas y medianas cabeceras municipales las ventajas de calidad de vida y dotaciones que les permitirán conservar su función equilibrante en la estructura territorial.

- **Comarcas Indígenas**. Garantizar el acceso a servicios básicos, salud y educación con enfoque diferencial, respetando sus valores culturales, impulsando la implementación de la educación intercultural y bilingüe y modelos de salud propia.

- **Localidades con potencial turístico**: deberán priorizarse la adecuada provisión de servicios a fin de no condicionar sus oportunidades de desarrollo.

5.4.4 Criterios Sectoriales de Intervención

Agua Potable y saneamiento

Las acciones a impulsar en este ámbito responden a los siguientes criterios:

- Fortalecer el modelo organizativo de sector, realizando los ajustes necesarios al marco legal e institucional.
- Articular coordinación entre distintos actores sectoriales.
- Impulsar mecanismos de financiación adecuados con tarifas razonables y subsidios transparentes y focalizados.
- **Agua Potable:** Cerrar las brechas de inequidad tanto en el acceso como en la calidad del servicio.
  - En áreas urbanas, priorizar actuaciones de mejora de la calidad y cobertura en AMP, Colón, zonas turísticas y principales ciudades
  - En áreas rurales priorizar actuaciones en localidades con potencial turístico.
- Saneamiento
  - Mejorar la cobertura de redes de alcantarillado en capitales y cabeceras de Distrito.
  - En áreas rurales aisladas, impulsar soluciones individuales de baños higiénicos.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión -pública y privada (JAARs)- de las empresas prestadoras de servicios.
- Priorizar inversiones para resolver problemas de infraestructura y operación.



Principales acciones y proyectos estratégicos en Agua y Saneamiento.

ORGANIZACIÓN

- Plan Estratégico del Sector (MINSA)
- Elaboración de diseños de proyectos priorizados por el gobierno

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Transformar al IDAAN en empresa pública
- Ley que reestructura el marco legal e institucional del sector. Ajustar marco legal de MINSA (Decreto Ley 2 de 1997), IDAAN (Ley 77 de 2001) y ASEP (decreto Ley n° 10 de 2006)
- Adopción por IDAAN de Modelo de Costos y Tarifas (elaborado 2014)
- Implementar estructura operativa desconcentrada y autosostenible: Provincias Centrales; Bocas; Chiriquí; Colón y Darién.

INVERSIONES Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Mejora de la calidad y cobertura en agua potable

Áreas urbanas; Obras de optimización y ampliación de sistemas exsitentes.

- Colón: Ampliación Planta Sabanitas
- Panamá: Ampliación Chilibre; Juan Díaz; Panamá Este; Panamá Oeste; mejoramiento de redes.
- Sistema de abastecimiento zona turística de playas
- Sistemas de abastecimiento optimizados en Chiriquí y Bocas del Toro
- Ejecución de obras ya diseñadas en Plan Director de Provincias Centrales.

Áreas rurales; Obras de ampliación y mejora de sistemas;

- Plan Quinquenal CONADES B/. 160 Mill.;
- Plan Quinquenal. MINSA DISAPAS B/. 42 Mill.

Mejora de la calidad y cobertura en Saneamiento

Áreas urbanas;

- Obras de Plan Quinquenal. Alcantarillado IDAAN por B/. 227 Millones.
- Obras de ampliación de redes de las 25 cabeceras de distrito de mayor población

Áreas rurales;

- Saneamiento básico
- (CONADES B/.900 Millones. MINSA DISAPAS B/. 4,1 Millones)

Vivienda

Las acciones a impulsar en vivienda responden a los siguientes criterios:

- Articular política de vivienda con ordenamiento territorial y urbano
- Focalizar intervenciones de vivienda social en población vulnerable

- Impulsar programas de mejoramiento integral de barrios informales en Panamá y Colón (incluyen mejora de servicios básicos, apoyo a iniciativas productivas, seguridad y convivencia ciudadana)
- Revitalización de Centros Urbanos de Panamá y Colón
- Privilegiar desarrollos residenciales de mayor densidad con módulos de vivienda colectiva de mayor superficie unitaria y escalable
- En pequeñas poblaciones y áreas rurales, impulsar soluciones de desarrollo gradual de la vivienda
- Estudiar otras alternativas -distintas a la vivienda en propiedad- que faciliten el acceso a la vivienda a la población de menores recursos (alquiler; rehabilitación) y la eventual participación de la iniciativa privada

Principales acciones y proyectos estratégicos Vivienda.

ORGANIZACIÓN

- Analizar la oportunidad de desarrollar mecanismos (legales, institucionales, fiscales, otros) que permitan considerar el alquiler en las acciones de vivienda social
- Analizar oportunidades de nuevas tecnologías constructivas para vivienda social

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Programa de Mejoramiento de Barrios y de Revitalización Urbana en Panamá y Colón (Marco legal, planificación, articulación institucional, programa de inversiones, gobernabilidad
- Incentivos para impulsar la construcción de viviendas con el sector privado (125,000 soluciones).

INVERSIONES

Construcción de viviendas sociales (35,000 soluciones)

- Programa Techos de Esperanza
- Renovación Urbana de Colón
- Complejo habitacionales Panamá Oeste, Veraguas, Bocas del Toro
- Comarcas
- Mejoras de las condiciones de habitabilidad
- Regularización de viviendas informales -Mesura y Legalización; Financiamiento de Vivienda; Fondo Solidario-.(33.000 soluciones)

Salud

Las acciones a impulsar en salud responden a los siguientes criterios

En el Corto Plazo

- Garantizar el acceso universal a la salud, con énfasis en áreas indígenas
- Mejorar la calidad de la atención, mediante el mejoramiento de infraestructuras de atención primaria existentes y habilitación de los MINSA-CAPSI
- Reducir la desnutrición crónica de la población menor de 5 años, particularmente de 6 a 24 meses.
- Avanzar a un enfoque de salud preventiva y la consolidación de un Modelo de Atención primaria en Salud.

A Medio y Largo Plazo:

- Unificar el Sistema Público de Salud.
- Dicha unificación debe hacerse de forma gradual y escalonada (Coordinación de políticas; Integración gradual; Sistema Unificado)

Principales acciones y proyectos estratégicos Salud.

ORGANIZACIÓN

- Red nacional de telemedicina
- Formación-contratación de Recuso Humano especializado (Se estima que los nuevos hospitales requieren del orden de 5,000 profesionales)

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Arreglos institucionales para avanzar en la unificación MINSA-CSS

INVERSIONES

Construcción de Infraestructuras de salud

- Completar construcción y financiar equipamiento de proyectos contratados llave en mano por gobierno anterior y nuevas infraestructuras:
  - Hospitales de Darién, Veraguas; Los Santos; Colón y Chiriquí
  - Completar construcción de 32 MINSA-CAPSI
  - Pago de la construcción y habilitación de la Ciudad Hospitalaria
- Construcción del Hospital General de Panamá Norte

Transporte Urbano

Las acciones a impulsar en este ámbito responden a los siguientes criterios

- Implementar del sistema integrado de transporte (Metrobus, Metro y Alimentadoras);
- Fortalecimiento del Sistema Alimentador (Reglamentación del Servicio, Evaluación de la Cobertura, e Incorporación del Transporte Informal);
- Elevar la calidad de la Movilidad (Programa de Evaluaciones de Campo, Reportes del Sistema de Información del Usuario);
- Mejorar el Servicio de Metro Bus (Renegociación del Contrato con Mi Bus, Implementación de Carriles Dedicados, Reversión de Carriles en Horas Pico, Creación de Pares Viales, Regulación de Puntos Críticos, Aumento de Presencia de Fiscalizadores);
- Fortalecimiento Institucional

Principales acciones y proyectos estratégicos en materia de transporte urbano

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento de capacidades (ATTT)
- Articulación de actores institucionales
- Renegociación del contrato con la empresa operadora de METRO BUS

INSTITUCIONAL

- Plan de fortalecimiento del Sistema Alimentador
- Plan de fiscalización de la calidad de la movilidad
- Aprobación del Plan Integral de Transporte Metropolitano, actualmente en elaboración
- Preinversión Línea 3
- Integración de Metrobus en la Empesa Metro de Panamá, S.A.

INVERSIONES

- Completar Línea 1
- Linea 2 de Metro
- Línea 3 de Metro (avance de la construcción)
- Sistema de Transporte Masivo Panamá Oeste



5.4.5 Resultados esperados

RESULTADOS ESPERADOS		
SECTOR / Resultados	**INDICADORES. (Línea de Base)**	**META**
AGUA Y SANEAMIENTO ✓ Principales núcleos cuentan con un servicio de calidad, eficiente y sostenible ✓ Mejorados los niveles de cobertura y la calidad del agua en áreas rurales ✓ Mejorados los mecanismos de gestión (la descentralización de los servicios IDAAN en Provincias ✓ Fortalecidas capacidades operativas y de gestión de JAA	❑ Cobertura áreas urbanas: 93% ❑ Agua no contabilizada IDAAN: 50% ❑ Continuidad a nivel nacional: 74,1% ❑ Cobertura área rural: 75% ❑ Cobertura Redes alcantarillado: 56%	❑ Cobertura áreas urbanas: 98% ❑ Agua no contabilizada IDAAN: 35% ❑ Continuidad a nivel nacional: 90% ❑ Cobertura área rural: 90% ❑ Cobertura Redes alcantarillado: 70% ❑ Saneamiento Mejorado 300,000 soluciones en áreas rurales
VIVIENDA Y RENOVACIÓN URBANA ✓ Reducido en un 50% déficit de viviendas ✓ Plan revitalización urbana de Colón a los 18 meses ✓ Plan integral del Casco Histórico San Felipe, Santa Ana, El Chorrillo y Calidonia a los 24 meses ✓ 15 asentamientos informales mejorados a los 4 años ✓ Implementadas soluciones de vivienda progresiva en pequeñas poblaciones y zonas aisladas	❑ N° de nuevas viviendas sociales construidas ❑ N° de inmuebles rehabilitados ❑ N° de negocios establecidos ❑ N° de hogares de ingresos medios o bajos que adquieren soluciones de vivienda en alquiler ❑ N° de viviendas progresivas	❑ Nuevas viviendas sociales: 35,000 ❑ Mesura y Legalización: 13,200 ❑ Financiamiento de Vivienda: 10,000
SALUD ✓ Mejora de los indicadores de salud ✓ Mejorada la infraestructura hospitalaria ✓ Mejoradas infraestructuras de atención primaria existentes y habilitación de 32 MINSA-CAPSI	❑ Desnutrición crónica ❑ N° de hospitales construidos ❑ N° de camas hospitalarias ❑ N° de MINSA-CAPSI ❑ Habitantes por médico	❑ Reducida en un 50% la desnutrición crónica
ELECTRIFICACIÓN RURAL ✓ Bajos niveles de cobertura en áreas rurales indígenas	❑ N° de soluciones	❑ 6,000 soluciones en el medio rural
TRANSPORTE URBANO ÁREA METROPOLITANA DEL PACÍFICO ✓ Mejorado transporte urbano Área Metropolitana del Pacífico ✓ Creada Autoridad de Transporte Metropolitana	❑ N° viajeros en Metro ❑ N° viajero Mi-Bus ❑ Tiempos Medio de Viaje	❑ Línea 2 de Metro ❑ Sistema de Transporte Masivo Panamá Oeste


BANK
BBA
CREDICORP
BANK
delta
305.350
60

5.5 INFREASTRUCTURAS Y SERVICIOS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO SOCIAL

5.5.1 Diagnóstico-Retos

El país dispone de una buena dotación de infraestructuras; no obstante, el país enfrenta distintos desafíos en orden a desarrollar su pleno potencial como nodo logístico, y en particular en su sistema de transporte.

Transporte Carretero

➲ **La Red Vial Pavimentada y la red secundaria tienen deficiencias funcionales, así como problemas de accesibilidad a Puertos y zonas productoras**

La red vial presenta bajos niveles de servicio en algunos tramos, y baja accesibilidad a zonas interiores, elevando los costos del transporte. Algunos de los problemas destacados son los siguientes:

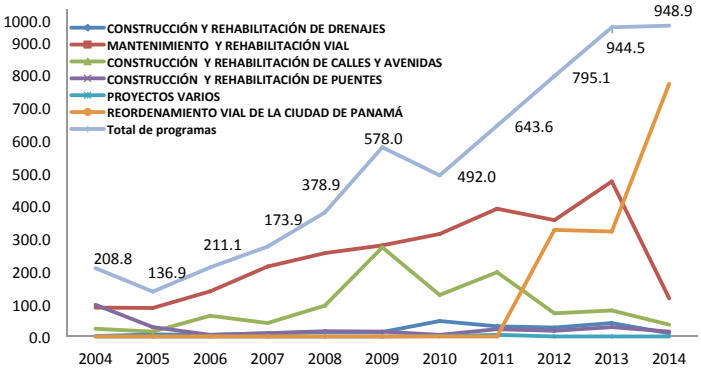
- La red vial que sirve al intercambio terrestre entre los distintos activos logísticos ubicados en la zona interoceánica sufre de congestión debido al exceso de demanda, la falta de un sistema de planificación urbano que defina y vigile la segregación de usos urbanos y la atomización de la oferta logística de valor Agregado.
- Algunos tramos de la carretera Panamericana, aun cuando están en buen estado de mantenimiento, no responden a estándares de diseño que satisfagan las necesidades del transporte de carga y la seguridad vial
- La red terciaria es poco densa y una buena proporción está sin pavimentar, lo que incrementa el costo y acceso al transporte de los productores agrícolas

➲ **La evolución de los montos de inversión presupuestados del MOP en el lapso 2004 – 2014, muestra un marcado crecimiento entre puntas equivalente a una tasa anual acumulada del 16.4%**

Esta tendencia ascendente se verifica en todos los años de la serie con excepción de 2005 y 2010. Dicho crecimiento, que en 2009 presenta un salto cualitativo de importancia, ha redundado en que la inversión como porcentaje del PIB a precios corrientes, se ubique en el promedio del quinquenio 2009-2013 en el orden del 2.0% (con máximos del 2.2%), mientras que en el lapso 2004-2008 promedió el 1.3%. Los montos presupuestados para 2014, se ubicarían en torno del 2.1% del PIB proyectado.

El presupuesto de inversión vial de los próximos años está influido por la gran cantidad de obras comprometidas, que restringen los grados de libertad para orientar la inversión.

Evolución y composición de las PIB inversiones del MOP por programas (2004-2014)



Fuente: Contraloría General de la República (INEC).

A partir de 2012, destaca el presupuesto de inversión destinado al Reordenamiento Vial de la Ciudad de Panamá, que en función de los compromisos asumidos alcanza en 2014 al 81.3% del presupuesto corregido, a expensas de drásticas reducciones en el resto de los programas; particularmente en Mantenimiento Y Rehabilitación Vial. En el lapso 2009-2013, la ejecución presupuestaria de la inversión fue en promedio el 91%

Los programas de mantenimiento, cuyo objetivo es el evitar el deterioro de las carreteras de su estado actual, requieren un monto anual de inversión que está muy por encima del monto asignado presupuestariamente para ello. Los proyectos viales ejecutados por otras instituciones, -proyectos de interés social, no pavimentados- se pierden rápidamente por la falta de un mantenimiento adecuado y el efecto adverso de las lluvias en el país.

➲ **El MOP presenta limitadas capacidades de gestión**

Ello se manifiesta, entre otros aspectos, en debilidades en el proceso de planificación y evaluación de proyectos, así como en la ausencia de plan estratégico que oriente las acciones de construcción y mantenimiento; destaca además la falta de información estadística relativa a la demanda de vehículos particulares, de pasajeros y de vehículos de carga, información necesaria para diseñar las estructuras de pavimento requeridas en los proyectos y definir políticas de mantenimiento.



➲ **El parque afectado al transporte de cargas presenta una edad media avanzada. La antigüedad media de los vehículos de pasajeros se ubica en torno a los 8 años (comerciales 10 años; particulares 7.5)**

En 2012 el parque vehicular total, excluyendo las placas oficiales, alcanzaba a 564,155 unidades, de las cuales el 22.4% correspondía a servicios comerciales y el resto a particulares. Entre 2008 y 2012 el parque vehicular se incrementó en 157,367 unidades (crecimiento del 38.7% entre puntas), de los cuales 117,225 correspondieron a vehículos de pasajeros de hasta 13 personas, 6,185 a buses y 33,910 a vehículos de carga. Los vehículos de carga por su parte presentan una edad media promedio de aproximadamente 9.6 años (comerciales 11 años; particulares de 8.2 años).

➲ **Si bien los costos de renovación vehicular y de combustible son inferiores a otros países de la región, las tarifas de transporte terrestre de carga son las más elevadas en Centroamérica, y sólo superadas por República Dominicana**

Esto se debe en parte al gran número de retornos vacíos nacionales y regionales (en el comercio interno el desequilibrio en la distribución espacial de la producción incide en su eficiencia al incrementar los viajes en vacío, patrón que se ve reforzado por el mayor flujo de importaciones que de exportaciones producto de la balanza comercial deficitaria), este último una consecuencia de las medidas de represalia aplicadas por otros países ante las medidas de protección de transportistas locales aplicadas en ZLC. Se advierte el uso, en el comercio carretero de unidades de transporte y de contenedores carentes de certificación de seguridad física para el transporte internacional (gestión de riesgo).

➲ **En el quinquenio 2008-2012 se registraron un total de aproximadamente 208,000 accidentes de tránsito lo que representa una elevada tasa promedio anual de 85.9 accidentes por cada mil vehículos**

La vialidad panameña que integra el Corredor Pacífico de la RICAM requiere intervenciones en materia de seguridad vial.

Transporte Ferroviario

El tráfico del transporte ferroviario, que sirve de canal seco paralelo al Canal de Panamá, ha experimentado un incremento significativo desde su puesta en marcha, y ofrece potencial para incrementar su participación en el mercado de transporte

Concesionado a Panamá Canal Railway Company por 50 años, moviliza aproximadamente 7.9 millones de Tn o 700 mil TEU., y es parte importante del canal seco entre las terminales portuarias del Atlántico y el Pacífico. Su longitud es de 76 km de una sola vía y hace el transporte de contenedores en vagones de doble altura. Disponen de 7 formaciones de 11 trenes cada una, que funcionan en continuo como una línea de producción, y cuentan con 800 empleados. La empresa concesionaria estudia ampliaciones de su capacidad de carga hasta un máximo de 2 millones de TEU al año.

Pese a que muestra un buen desempeño, se registran algunas situaciones que condicionan su crecimiento; entre otras: alta concentración de la demanda de trasbordo entre puertos de Pacífico y el Atlántico durante los fines de semana; el Puerto de Balboa se encuentra al tope de su capacidad y el Puerto Corozal recién en 2015 realizará los estudios de impacto ambiental;

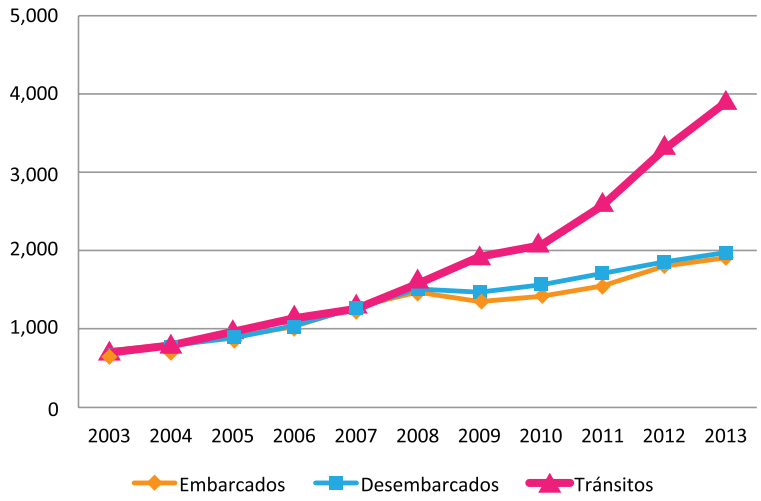
adicionalmente, buena parte de de las líneas marítimas han dejado de utilizar el puerto cuya capacidad va siendo absorbida en su casi totalidad por Merks. Trabajan al 40% de la capacidad. Aproximadamente 30% se reserva para nuevos clientes y el otro 30% de capacidad ociosa producto de la falta de espacio en Puerto Balboa.

Transporte aéreo

➲ **La estrategia de desarrollo de COPA y las inversiones en Tocumen, han consolidado a Panamá como un importante HUB; los pasajeros transportados totalizaron en 2013 7,8 millones (incremento del 262,8% entre 2003 -2013)**

Destaca la evolución de aquellos que lo hacen en tránsito (3,9 millones en 2013 y 461% en el lapso mencionado), evidenciando la importancia creciente de Tocumen como aeropuerto que actúa como un punto focal de las redes de tráfico aéreo para la coordinación de vuelos desde y hacia otros aeropuertos.

Evolución del Transporte aéreo 2003-2013



Entre los años 2009 y 2013, el movimiento de cargas experimenta un crecimiento del 24%, hasta alcanzar 166.6 miles de toneladas. A diferencia de lo experimentado por los pasajeros, la carga en tránsito sólo ha crecido un 12.6% en el lapso mencionado. Se trata de un subsector con gran potencial, habida cuenta del interés que presentan grandes empresa de courrier.

El transporte de pasajeros de cabotaje, totalizó 273,244 pasajeros en 2012. Chiriquí y Bocas del Toro son los dos orígenes o destinos dominantes, representando entre ambos el 85.6% de los pasajeros totales. El transporte domestico de cargas áreas es muy reducido, poniendo de manifiesto la escasa participación del modo en la logística interna del movimiento de cargas. La ACC, ha



desarrollado recientemente inversiones para el estudio, diseño y construcción de los aeropuertos: "Enrique Malek" en Chiriquí (B/. 7,651.6 miles), "Enrique Jiménez" en Colón (B/. 16,471.4 miles) y "Scarlett Martínez" en Coclé (B/.7,493.9 miles).

➲ **Tocumen S.A. finalizó, durante el pasado quinquenio, la construcción del Muelle Norte del Aeropuerto de Tocumén y actualmente está en construcción la Terminal Sur. su puesta en operación requerirá inversiones adicionales para mejorar su funcionalidad**

El Muelle Norte fue entregado en abril de 2012 y está en operaciones. Ello ha permitido al aeropuerto aumentar su capacidad en un 50%, permitiéndole ahora manejar hasta 10 millones de pasajeros por año.

En 2012 licitó la Terminal Sur del aeropuerto del mismo nombre. La puesta en operación de la nueva terminal, requiere inversiones complementarias para introducir mejoras funcionales y de conexión entre la terminal existente y la nueva terminal sur

Se trata del proyecto en ejecución de mayor peso iniciado en el quinquenio pasado con una inversión de B/.780 millones, que incluye 20 puertas de embarque adicionales. Además incluye, la construcción de una nueva terminal, cientos de estacionamientos, desvío del río Tocumen, y un nuevo acceso de 4 carriles directo a la terminal. Se estima que esta obra estará finalizando en 2016.

➲ **Problemas de ordenamiento territorial en el entorno del aeropuerto, pueden condicionar su futuro desarrollo**

El crecimiento urbanístico cercano al aeropuerto, así como el secado de los manglares, constituyen una seria amenaza que requiere ser considerada.

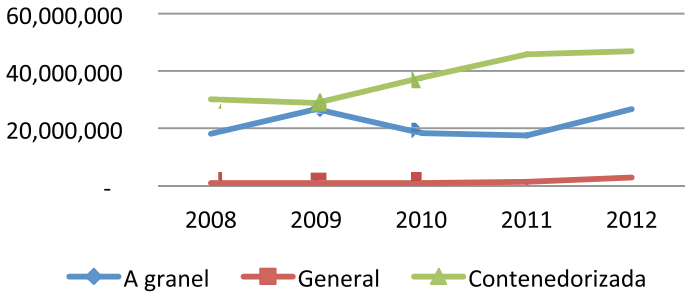


Transporte marítimo y puertos

➲ **En el período 2008-2012 el movimiento de cargas se incrementó en más de un 55%, hasta superar los 76.6 millones de toneladas, de las cuales el 55.2% correspondieron a desembarcos y el resto a embarque. La carga contenedorizada es la que presenta el mayor crecimiento**

El grueso de la operatoria portuaria (97.7%), correspondió a movimientos vinculados al comercio exterior y el resto a cabotaje. Por tipo de carga, la contenedorizada representa el 61.3% del total en 2012, y se estima que seguirá experimentando un fuerte crecimiento. Le sigue en importancia las cargas a granel, que representaron el 35.0%.

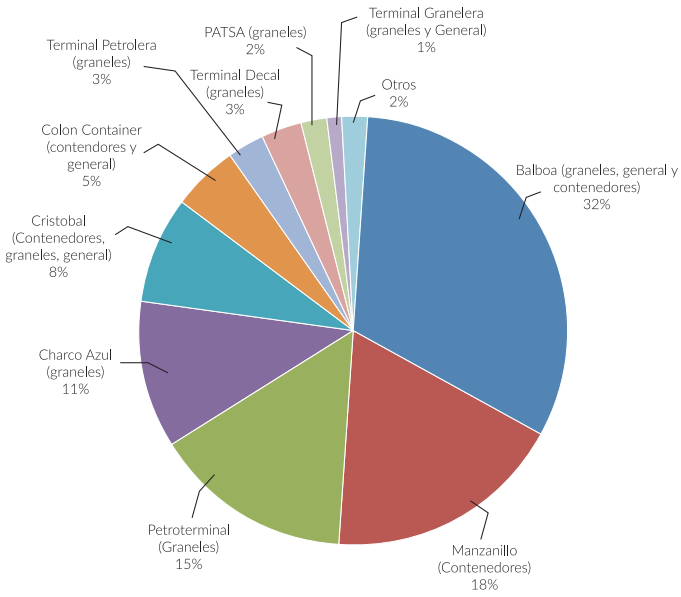
Movimiento marítimo de cargas 2008-2012



Fuente: Autoridad Marítima de Panamá.

Los puertos privados son demandados por el 95.9% de los movimientos internacionales y por el 67.0% de los de cabotaje (incluido el movimiento de pasajeros). La participación de los puertos estatales se remite sólo a carga general, con una participación en 2012 del 5% sobre este segmento. En materia de movimiento de contenedores, Puerto Balboa totaliza el 47.2% del total (embarcados y desembarcados), seguido por Manzanillo con el 29.7%.

Movimiento de cargas por principales puertos (2012)



Fuente: Fuente: Autoridad Marítima de Panamá.

El total de pasajeros ingresados por vía marítima al país en 2012, alcanzó a 239,747 personas, que representaron una disminución respecto a 2011 del 39.4%, alcanzado el valor más bajo de la serie en el quinquenio. El 86.8% de dichos pasajeros ingresaron por puerto Colon 2000 (cruceros). Otros puertos de ingreso, aunque con números muy inferiores fueron, entre otros, Cristóbal, Almirante; Amador y Puerto Obaldía, Chiriquí Grande, Balboa y Manzanillo.

➲ **La Autoridad Marítima de Panamá presenta limitadas capacidades de gestión**

La **AMP** requiere ajustarsea los cambios que han surgido en el entorno legal y económico, tanto a nivel nacional como internacional y disponer de un plan estratégico que oriente sus actuaciones con vistas a desarrollar el potencial logístico de la posición geográfica para generar valor agregado. Algunas de las principales debilidades están relacionadas con:

- Falencias en los procesos operativos y administrativos, lo que impide enfocarse en crear políticas públicas para el mejoramiento del sector;
- Insuficientes sinergias entre las actividades de Marina Mercante, con las de Gente de Mar y el Registro Público.
  - *Marina Mercante*. Dificultades de la AMP, por su encuadre legal para adaptarse a los cambios de su entorno comercial y competitivo; Multiplicidad y complejidad de los trámites; La plataforma tecnológica inadecuada y poco amigable; Edad de la flota elevada; No se tiene información actual del mercado y de la competencia, lo que imposibilita que se reaccione oportunamente a los cambios del entorno.
  - *Gente de Mar.*Normas laborales aplicables en las aguas nacionales desactualizadas; Problemas en la formación de los oficiales y marinos panameños. Diseño curricular desactualizado; Falta de convenios con otros países, para lograr la colocación de marinos. (Ejemplo: Filipinas); Carencia de instalaciones que le brinden bienestar a la gente de mar mientras esta en tierra en cumplimiento del Convenio del Trabajo Marítimo.
  - *Registro público de títulos y gravámenes de naves;* Las inscripciones no se pueden realizar en forma electrónica y los trámites no se pueden pagar por ACH, sólo por cheque.

➲ Puerto e Industrias Marítimas Auxiliares requieren ser modernizados

El sector portuario se ha venido desarrollando, en gran medida, gracias a la inversión privada, sin que existan instrumentos de planificación claros que establezcan el rumbo que se desea dar al sistema portuario como un todo, que regulen adecuadamente las concesiones portuarias.

El diagnóstico realizado señala distintos aspectos que condicionan la competitividad del sistema portuario del país, entre los que destacan los siguientes: la Ley de Puertos está desactualizada y hace falta reglamentarla adecuadamente; insuficiente uso de herramientas tecnológicas que agilicen la prestación de los diferentes servicios de puertos e industrias marítimas auxiliares; no existe una planeación estratégica que determine las áreas potenciales de desarrollo portuario o de concesión; no existen parámetros que determinen qué otro tipo de servicios marítimos se podrían



ofrecer; no existe la infraestructura portuaria pública en la Ciudad de Panamá, que permita a las Industrias Marítimas Auxiliares tener una salida al mar para prestar sus servicios.; no se cuentan con los mecanismos adecuados para mitigar la contaminación ambiental por derrame de hidrocarburos, a lo cual AMP por Ley está obligado a prestar el servicio; los procesos de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares no está certificada bajo las Normas ISO 9001:2008, a diferencia de Marina Mercante y Gente de Mar; los procesos de facturación y cobros presentan falencias, al igual que los controles para monitorear empresas que operan sin licencia lo que repercute en los ingresos de la entidad

➲ Canal de Panamá. La ACP se está preparando para gestionar el canal ampliado e impulsar el crecimiento de nuevas áreas de negocio

La ACP inició en 2007 la ampliación del Canal de Panamá y continuó durante el quinquenio pasado avanzando en la ejecución de este proyecto, el mayor que ha tenido el Canal desde su inauguración. La ejecución de la obra ha tenido algunos problemas, que han dado lugar a que la inauguración se postergue a 2016.

La obra de ampliación del Canal deberá estar finalizada de enero de 2016. El proyecto creará un nuevo carril de tráfico a lo largo del Canal con la construcción de dos nuevos juegos de esclusas, duplicando la capacidad para permitir mayor volumen de carga y tráfico. Las esclusas existentes permiten el paso de buques que pueden transportar hasta 5,000 TEU's. Después de la ampliación los buques Post -Panamax podrán transitar por el Canal, con un máximo de 13,000TEU's.

La estrategia de la ACP (2007-2015) se centra en expandir el negocio principal, teniendo como elementos centrales: explorar la plataforma del negocio y expandir la planta; preparar la organización para gestionar eficientemente el canal ampliado; gestionar el recurso hídrico; y promover la marca del Canal de Panamá.

En 2012, la ACP emprendió un análisis estratégico, en el que se recomendó que se buscara la forma de diversificar sus negocios y sus ingresos. La limitada capacidad de crecer en función de aumentos en los peajes, y las limitaciones de crecimiento en función de volumen, justificaban una acción a mediano y largo plazo para buscar otras fuentes de ingresos y otros negocios complementarios. Los criterios que se establecieron definían claramente en lo que la ACP debía enfocarse: actividades que complementaran el negocio principal (tránsito de buques), que añadieran valor al cliente tradicional del Canal, y que optimizaran el uso del patrimonio del Canal, que en una buena parte se encuentra subutilizado.

Acorde a ello, la estrategia de la ACP para el período 2015-2021, se orienta a impulsar el crecimiento de las oportunidades que surgen con el canal ampliado: Tránsito, Logística, Energía y Agua. Los esfuerzos se centran en administrar eficientemente el canal ampliado, asegurar la sostenibilidad del negocio con nuevas fuentes de generación de ingresos, y la implementación de sistemas de gestión integral del riesgo.

➲ **La ampliación del canal amplía de forma importante las oportunidades de negocio**

La consolidación de panamá como uno de los principales nodos portuarios del mundo, ofrece importantes oportunidades para el desarrollo del nodo logístico, y, asociado a ello, el desarrollo de servicios de valor agregado.

Se estima que el tránsito experimentará un importante crecimiento, asociado a: ***Contenedores***; este segmento seguirá creciendo de forma importante; la ampliación del canal aumenta de forma importante su área de influencia, (especialmente interior de la costa este americana y américa del sur), y se espera recuperar parte de los tráficos desviados a Suez; ***Graneleros secos;*** oportunidades asociadas al carbón de Colombia, carbón metalúrgico de Vancouver, mineral de hierro de Brasil; ***Tanqueros***; Transporte de Gas.



Entre las oportunidades de ampliación de negocio que están siendo analizadas, se pueden destacar: Generación Eléctrica; Terminal de gas; Poliducto; Reparación de buques; Terminal de Contenedores en Corozal; Terminal RoRo; Desarrollo de parques logísticos; Bunkerin; y operaciones de Top-Off.

➲ **El país está realizando importantes esfuerzos en orden a implementar una Estrategia Marítima Nacional y un Plan Logístico**

En el primero y segundo quinquenio del siglo XXI, la Autoridad Marítima de Panamá llevó a cabo varios esfuerzos en los que participaron la empresa privada, gremios y gobierno con el propósito de definir la Estrategia Marítima Nacional establecida en el Título Constitucional del Canal. La segunda versión de dicha estrategia reconoció que el ámbito marítimo estaba estrechamente relacionado al logístico. La Estrategia definía un ente coordinador interinstitucional que sería coordinado mediante una secretaría (Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional Consultiva) en la AMP. Al inicio del último gobierno (2009-2010), en el Plan Quinquenal del MEF se determinó que uno de los ejes principales de la economía es el sector logístico y que era necesario estructurar de manera formal el marco institucional que iba a coordinarlo a nivel nacional. En septiembre del 2010 la Autoridad Marítima de Panamá asumió públicamente la implementación de la Estrategia Marítima y Logística Nacional, pero posteriormente, en febrero de 2012, el Ministerio de Comercio e Industrias crea el Gabinete Logístico, constituido por el sector público y el sector privado.

En el año 2011, la ACP lideró un estudio, en el que participaron el MEF, Contraloría y la AMP, con el propósito de dar seguimiento a las recomendaciones del primer estudio, desarrollar un modelo, y realizar un diagnóstico actualizado sobre el sector. Los resultados del estudio dejaron ver que había deficiencias en varios aspectos, entre ellos falta de alineamiento en la planificación de infraestructura, problemas de burocracia y falta de un marco institucional y legal que facilitara la coordinación entre los sectores público-privado, todo lo que dejaba ver que la Estrategia Marítima Nacional no estaba siendo implementada de manera efectiva.

En la práctica, poco se ha hecho con respecto a materializar la estrategia marítima y logística, principalmente por la falta del marco institucional y legal, pero también por falta de prioridad a nivel del Ejecutivo.

Esta situación está experimentando un cambio significativo en el último año, con la elaboración del Plan Nacional Logístico de cargas, y con la reciente creación de la Gabinete Logistico[18] adscrito a presidencia.

Energía

En virtud de la Ley del 6 de febrero de 1997, las funciones en el sector antes prestadas el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), fueron separadas y asignadas así: operación del servicio a las empresas prestadoras del servicio, fijación de políticas a la Comisión de Política Energética - hoy Secretaría de Energía- y regulación al Ente Regulador de los Servicios Públicos, hoy Autoridad Nacional de los servicios Públicos (ASEP).

- **El sector quedó organizado en cuatro empresas mixtas de generación, una empresa estatal de transmisión y tres empresas mixtas de distribución/ comercialización**

Las actividades de transmisión y distribución son reguladas en precio y calidad mientras que la actividad de generación está sujeta a libre competencia en lo que a precios se refiere, pero sujeta a las Reglas Comerciales del Mercado Mayorista y otras disposiciones que reglamentan el proceso de obtención de las concesiones y licencias para la generación y los procesos de compraventa de potencia y energía.

El sector privado ha participado en la compra de acciones que se derivaron del IRHE, en concesiones para la generación hidroeléctrica, concesiones para la distribución y licencias para la generación termoeléctrica, eólica y solar.

- **Generación. A la fecha, el sector privado ha instalado 1,642 MW de capacidad en 29 nuevas centrales y 2 ampliaciones de centrales existentes. La capacidad instalada actual es de 2.654 MW, dividida en 57% hidro y 43% termoeléctrica, con una demanda máxima de 1,409 MW y 902,162 clientes en el año 2013**

El Estado mantiene el 51% de las acciones de las centrales hidroeléctricas Fortuna, Bayano y Estrella-Los Valles y el 49% de la central termoeléctrica de Bahía Las Minas. EGESA, única empresa generadora de propiedad total del estado, posee y opera la central termoeléctrica Panamá y actualmente se dispone a construir la central hidroeléctrica de Chan II, con la participación de Odrebecht Panamá en calidad de socio estratégico.

- **La transmisión de energía en alto voltaje, 115 kV o más, está bajo la responsabilidad de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S,A, (ETESA), de propiedad total del estado panameño**

En adición a la responsabilidad de planificar, diseñar, expandir y operar el sistema de transmisión, ETESA tiene las siguientes funciones: preparación del pronóstico de la demanda; elaboración del plan de expansión indicativo de Generación; compras de potencia y energía, mediante procesos competitivos, las cuales son transferidas a las empresas distribuidoras de acuerdo a sus necesidades; despacho económico del sistema de generación, mediante su oficina adscrita Centro Nacional de Despacho (CND); elaboración de estudios básicos de nuevos proyectos de generación; expansión y operación de la red hidrometeorológica nacional.

- **Existen tres empresas de distribución, EDEMET, EDECHI y ENSA, empresas mixtas en las que el Estado tiene una participación de 49%. Gas Natural Unión Fenosa es el socio y operador de las dos primeras empresas, mientras que Empresas Públicas de Medellín lo es de ENSA**

Las concesiones originales fueron por 15 años y vencieron en septiembre de 2013. Las concesiones fueron extendidas por 15 años adicionales a las mismas empresas, que ganaron el acto competitivo que se realizó para tal efecto.

Número de clientes, ventas e ingresos de las empresas de distribución (Julio 2014)

EMPRESA	NÚMERO DE CLIENTES	VENTAS (MWh)	INGRESOS Miles de B/.
EDEMET	417,571	326,271	62,679
ENSA	398,969	265,908	51,121
EDECHI	122,855	53,825	8,479
TOTAL	**939,395**	**646,004**	**122,279**

[18] Decreto Ejecutivo 881 del 13 de noviembre de 2014.

➲ **La comparación de las previsiones de capacidad instalada con la demanda estimada para los próximos años muestra niveles de reserva razonables. Las potenciales tensiones podrían presentarse en el corto plazo**

ETESA ha estimado la demanda máxima de potencia del Sistema Interconectado Nacional para el año 2027 en 3,250 y 3,157 MW, según los pronósticos alto y moderado respectivamente. El plan indicativo, también preparado por ETESA, muestra posibles proyectos a ser instalados durante el período 2014/27, con un total de 2,882 MW, lo que resultaría una capacidad instalada de 5,153 MW al final del período de estudio.

dificultades para satisfacer la demanda durante las dos estaciones secas pasadas. El panorama también se ha previsto crítico para la próxima estación seca, Sin embargo, el aminoramiento de las condiciones del Niño y las medidas de emergencia tomadas por la actual administración de ETESA, hacen pensar que las posibilidades de desabastecimiento en el primer cuatrimestre de 2015 son muy reducidas.

➲ **El plan de expansión indica una cobertura adecuada para el mediano y largo plazo**

No obstante, la seguridad en el abastecimiento de la potencia y energía requiere un seguimiento de cerca del

Año	Pronóstico Optimista			Pronóstico Moderado		
	Capacidad Instalada (MW)	Demanda (MW)	Reserva (MW)	Capacidad Instalada (MW)	Demanda (MW)	Reserva (MW)
2014	2,175	1,536	639	2,175	1,533	642
2015	2,509	1,656	853	2,509	1,646	863
2020	4,106	2,248	1858	4,106	2,213	1893
2025	4,753	2,939	1814	4,753	2,874	1879
2030	**5,003**	**3,761**	**1242**	**5,003**	**3,635**	**1368**

En general, los proyectos que aparecen en el plan de expansión de la generación se encuentran en algún grado de avance de la construcción o del diseño final y sus fechas de inicio de operaciones, en el caso de centrales hidroeléctricas, guarda relación con la fecha comprometida en el contrato de concesión.

La capacidad instalada actual es de unos 2,650 MW y la potencia firme correspondiente se estima en 1,967 MW, lo cual a primera vista compara favorablemente con la demanda optimista de 1,656 prevista para el año 2015. No obstante lo anterior, diferentes circunstancias, resultantes de medidas improvisadas tomadas en el pasado reciente, unido a condiciones climatológicas adversas, hacen que el balance previsto para el corto plazo, en lo que a energía se refiere, se vea estrecho. Modificaciones inconsultas de las reglas comerciales y la falta de transparencia en los procesos de adquisición de potencia y energía durante el quinquenio pasado desalentaron en cierto grado la inversión privada en proyectos de generación.

La reducción en la oferta, la ausencia de la tercera línea de transmisión y las condiciones anormales de aportes hídricos han traído como consecuencia serias

crecimiento de la demanda y del comportamiento de las adiciones de capacidad en el parque de generación, para garantizar que se cumple con la demanda en la cantidad y calidad adecuadas y al menor precio posible.

El plan de expansión del sistema de transmisión, con horizonte hasta el año 2025, supone inversiones por aproximadamente 1,500 millones de dólares

Resumen de Inversiones. Plan de Expansión de la Transmisión

Descripción	Monto (miles de B/.)
Corto plazo	623,283
Largo plazo	693,379
Comunicaciones	7,202
Reposiciones	46,281
Conexiones	36,501
Planta general	43,214
Plan estratégico	34.214
Total	**1,484,074**

Facilitación del Comercio

Se observan debilidades en materia de procesos, sistemas e infraestructura en los pasos de frontera terrestre que propician marcadas ineficiencias en el comercio internacional, generando costos elevados y desincentivando el uso del Corredor Pacífico; y en la calidad de servicio percibida por los pasajeros. No existe integración nacional de los controles que realizan las agencias y no se ha avanzado en la integración binacional. A pesar de haber adoptado el TIM, se adolece una mirada sistémica y comprensiva de todos los despachos para mejorar la eficiencia e integridad de los controles.

El proceso de mejora de la Aduana debe ser continuo e incorporar las buenas prácticas regionales e internacionales. El sistema SIGA presenta fallas de diseño y de implementación. hay limitados avances en la implementación de la VUCE y en la informatización de las agencias implicadas, a la vez que adoptar completamente las prácticas de digitalización de la información. Los procesos COMEX generan demoras y pérdidas a los usuarios por diversos factores que dependen tanto del sector público como del privado: falta de personal, falta de equipo de inspección no intrusiva, fallas en el SIGA, lentitud en localizar mercancías, falta de coordinación público privada, paros laborales y de transportistas, instalaciones inadecuadas para la inspección, falta de capacitación del personal, débil mecanismo de coordinación con Costa Rica.

Internet de Banda Ancha y Movilidad

Los datos referido al grado de adopción y cobertura de Banda Ancha Fija en Panamá (7.9%) sitúan a Panamá en el puesto 81 de de 195 países analizados por la UIT; Estos datos son inferiores a los de la OCDE (10.68%) y superiores a la media de Latinoamérica (6.48%) y Centroamérica (5.3%).

En Banda Ancha Móvil, el país registra 25,2 suscripciones por cada 100 habitantes, lo que lo sitúa en el puesto 73 de los 195 países analizados. En otros indicadores de adopción de tecnologías tales como usuarios de internet (42%), Panamá presenta valores muy cercanos a la OCDE (43.43%) y muy superiores a la media latinoamericana.

La penetración de Banda Ancha Móvil en Panamá, abre oportunidades para el desarrollo de un ecosistema que estimule demanda por servicios públicos y privados a la población a través del Gobierno Móvil (m-Gobierno) , permitiendo mejorar la eficiencia de los servicios públicos y acceso a aplicaciones y contenidos sectoriales."

5.5.2 Objetivos

Se persique el desarrollo de sistemas infraestructurales y servicios altamente elficientes, que permitan mejorar la competitividad del país y la productividad de los sectores claves.

Las infraestructuras y servicios contribuyen de manera fundamental en el desenvolvimiento de la actividad económica y social, constituyendo un importante sector de la economía, tanto por sus implicaciones directas como fuente de empleo y actividad, por su capacidad de "arrastre" en otros sectores, y por su contribución a la integración y vertebración territorial.

Este eje se orienta a impulsar actuaciones que supongan un elemento dinamizador de la actividad económica y contribuyan a mejorar la competitividad. Acorde a ello, se priorizarán intervenciones que contribuyan a mejorar la accesibilidad a los distintos activos logísticos del país, a mejorar infraestructuras y servicios portuarios, garantizar la disponibilidad de energía a precios competitivos, disponibilidad de espacios para actividades económicas y logísticas -ZAL, así como otras destinadas a propiciar el desarrollo y/o la utilización de tecnologías de la información y la facilitación del comercio.

También podrá énfasis en reforzar la accesibilidad interna, en particular a zonas productoras y/o con potencial turístico.

OBJETIVOS	INDICADORES DE IMPACTO
Elevar la competitividad, articulando una dotación de infraestructuras económicas, equipamientos y servicios, que propicien el desarrollo de las actividades logísticas, el crecimiento del turismo y la mejora de la productividad de la cadena agroalimentaria.	Volumen de carga movilizada N° de viajeros transportados vía aérea Nivel de servicio y accesibilidad a los principales activos logisticos. Coste del transporte carretero

5.5.3 Estrategia de intervención

El desarrollo e implementación de esta línea estratégica implica la movilización de un importante volumen de recursos –financieros, técnicos, humanos- y la coordinación de varias instituciones e instancias, tanto públicas como privadas. En ese sentido, es fundamental el liderazgo del gobierno en orden a articular las intervenciones con un enfoque estratégico, y enviar señales claras a la iniciativa privada.

Gran parte de las actuaciones clave consideradas se encuentran priorizadas por los Planes Sectoriales de las instituciones –MOP, AMP, AA; ETESA, etc.-, algunas ya cuentan con recursos financieros del presupuesto para su implementación, en tanto que otras obras podrán ser abordadas por la iniciativa privada, para lo cual será necesario desarrollar el marco normativo que propicie su activa participación.

Otro gran desafío está en superar la visión sectorial que suele guiar las intervenciones en infraestructuras, articulando propuestas integrales que prioricen las actuaciones y en función de los objetivos enunciados de competitividad y disminución de brechas regionales y sociales.

Como criterio general, se han de impulsar inversiones que generen sinergias con las iniciativas productivas de los sectores clave, y dimensionarlas en magnitud adecuada (económica y física) para asegurar la sostenibilidad de la misma en el mediano y largo plazo. En ese sentido, se recomienda que se asuman las prioridades establecidas en el Plan Estratégico Nacional de Logística de Cargas.

Algunas de las acciones claves a impulsar por el gobierno en este ámbito están relacionas con:

- **Coordinación y direccionamiento**. El Gabinete Logístico, recientemente creado, constituye el marco idóneo para articular la acción pública y privada asociada a la implementación de una la Estrategia Logística Nacional orientada a la consolidación de Panamá como Centro de Desarrollo Logístico Internacional
- **Fortalecer las capacidades de gestión y planificación de las instituciones**, en particular, MOP y de la AMP.
- **Preparación en el corto plazo, de los instrumentos de planificación que han de guiar las intervenciones** - en particular Plan Maestro Nacional para el Desarrollo Logístico- así como **los estudios de viabilidad de las inversiones clave**.
- **Arreglos Institucionales y normativos para propiciar la participación del sector privado**. En particular, reglamentar las Asociaciones Público Privadas

5.5.4 Criterios de intervención y acciones y proyectos estratégicos

Transporte Terrestre

Las intervenciones a impulsar en la red de carreteras se orientan a mejorar y conservar la red vial garantizando la accesibilidad a puertos, fronteras, zonas logísticas, productoras y/o áreas con potencial turístico con un buen nivel de servicio.

Las actuaciones a priorizar en este ámbito, han de responder a los siguientes criterios:

- **Fortalecer las capacidades institucionales del MOP en materia de planificación y gestión**. Se debe diseñar, en el corto plazo, un programa de inversiones que responda a los requerimiento del sistema logístico.
- **Conservación y mantenimiento en la red nacional vial** -tanto primaria como secundaria y rural-, a fin de asegurar la continuidad en el nivel de servicios de las inversiones hasta ahora realizadas.
- **Garantizar una buena accesibilidad y conectividad entre los distintos activos logísticos del país.**
- **Acceso a zonas productoras y turísticas.**
- **Disminuir los costes del transporte carretero.**

Principales acciones y proyectos estratégicos en carreteras

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento Institucional MOP (Planificación, evaluación y gestión)

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Programa de Inversiones en la Red Vial (horizonte 2025)
- Reglamentación del transporte carretero

INVERSIONES

- Inversiones en la Red de Carreteras Interurbanas (Acceso a activos logísticos).
- Inversiones urbanas del MOP
- Programa de rehabilitación y mantenimiento de 200 km la Red Vial Nacional Pavimentada
- Continuación de la autopista Arraiján – La Chorrera, hasta Rio Hato.
- Mantenimiento de carreteras de la red secundaria en las diferentes provincias del país (prioridad: Gualaca-Sixaola; Circuitos turísticos y de producción en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Coclé, Herrera y Los Santos)
- Programa de Seguridad Vial
- Programa de Caminos Rurales (MOP-MIDA)

Sistema Portuario

Las actuaciones en el sistema portuario se orientan a fortalecer a infraestructura y los servicios, con vistas a conformar un conglomerado marítimo que se integre y complemente con el cluster logístico terrestre y el cluster aéreo.

➲ Autoridad Marítima de Panamá

Conforme a ese planteamiento, y a los problemas y cuellos de botella identificados, los criterios de intervención y priorización de las actuacuaciones en este ámbito son:

- **Fortalecimiento de las capacidades de gestión y planificación de la AMP.**
- **Desarrollo del Marco Legal sectorial e institucional marítimo.**
- **Actualización de la Estrategia Marítima Nacional.** Existe una Estrategia Marítima de 2008, que ya se planteó con una fuerte relación con las actividades logísticas que constituyen un importante objetivo de política de medio y largo plazo para Panamá
- **Impulso a un Pacto de Estado por los asuntos del Mar**. Es necesario establecer líneas de política de largo plazo, que involucran a otras administraciones y al sector privado y que tienen una trascendencia política y económica de gran importancia para Panamá.
- **Impulso y expansión de la posición internacional de la marina mercante panameña.** (En materia de registro de abanderamiento, gente de mar. Modernización de la gestión, comercialización y servicios de la Bandera Panameña y expansión de la representación de la misma en el exterior)
- **Mejora de la seguridad en la navegación**. El estado actual de señalización, balizamiento y sistemas de aproximación de naves es deficiente
- **Mejoramiento de Infraestructuras Administrativas y Portuarias** -entre otros Rehabilitación de los Puertos Estatales y oficinas administrativas (Vacamonte; Puerto Panamá; Isla Colón),
- **La construcción de atracaderos y muelles a nivel naciona**l (Isla Taboga, Isla Grande, Miramar, Chepillo y Puerto Caimito).
- **La construcción de instalaciones marítimas portuarias y atracaderos comunitarios de interés social**-, en las áreas donde la actividad económica, movilización y traslado dependan de unas buenas instalaciones marítimas portuarias.

Principales acciones y proyectos estratégicos en el Sector Portuario

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento Institucional AMP (Plataformas Tecnológicas; Digitalización procesos. Gestión de calidad; RRHH)
- Impulso a la posición internacional de la Marina Mercante

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Creación de Ventanilla Única para implementación del FAL65
- Actualización del Marco Legal. Prioridades : Decreto Ley 8 de 1998 sobre Normas Laborales; Ley 55 de 2008 (Libro II de Código de Comercio); Ley 56 de 2008 (Puerto e Industrias Marítimas Auxiliares); Ley 57 de 2008 (Marina Mercante), para flexibilizar los tramites.
- Actualización de la Estrategia Marítima Nacional

INVERSIONES

- Rehabilitación de los Puertos Estatales y oficinas administrativas (Vacamonte, Puerto Panamá e Isla Colón)
- Construcción de atracaderos y muelles a nivel nacional (Isla Taboga, Isla Grande, Miramar, Chepillo y Puerto Caimito).
- Atracaderos-puertos menores con vocación social y de servicio a la industria marítima auxiliar
- Señalización y balizamiento.

➲ Autoridad del Canal de Panamá

Conforme a la estrategia de diversificación la ACP, los acciones a priorizar responden a los siguientes criterios:

- Actualización del Plan Estratégico y estudios complementarios
- Impulso a estudios de preinversión, en particular asociados al desarrollo de nuevos puertos y Zonas Logísticas
- Explorar e impulsar nuevas áreas de negocio tales como: Energía; Transporte de contenedores por barcaza; Bunkering en general, y de gas natural en particular; Actividades de top-off para llenar los buques que por falta de calado no pueden transitar completamente llenos; Astillero para buques postpanamax en la entrada al Canal por el Atlántico.

Principales acciones y proyectos estratégicos en el Canal de Panamá

ORGANIZACIÓN

- Análisis de la conveniencia y factibilidad económico-financiera de nuevas ampliaciones del Canal, en consideración a las previsiones y prospectivas del mercado de transportes marítimos

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Actualización del Plan Estratégico de la ACP
- Ordenamiento Territorial (coordinación con el área del entorno de la Cuenca)

INVERSIONES (preinversiones)

- Terminal de contenedores en Corozal
- Terminal ro-ro en tierras aledañas al puerto de PSA (en el lado oeste de la entrada del Canal)
- Parque logístico y zonas de procesamiento en las tierras aledañas al tercer juego de esclusas (en las áreas que se recuperaron gracias a la tierra extraída de las excavaciones)
- Otras alternativas de negocio (Bunkerig -gas natulal-Top-off, Astillero)

Aeropuertos

Se persigue facilitar el desarrollo del HUB aéreo, mediante mejoras en el marco normativo-institucional e inversiones en infraestructuras que favorezcan la accesibilidad y una buena articulación con otros modos.

Los criterios de intervención en este ámbito son:

- Proteger área contigua a aeropuerto para no condicionar desarrollo futuro
- Perfeccionar el marco regulatorio para desarrollo adecuado mercado de cargas
- Impulsar inversiones en infraestructuras que mejoren accesibilidad y condiciones de operación de Tocumen.



Principales acciones y proyectos estratégicos en el Transporte Aéreo

ORGANIZACIÓN

- Estrategia de desarrollo aeroportuario
- Fortalecimiento capacidades de gestión Tocumen S.A.
- Preparación de Personal: Escuela Logística Técnica (en área de Tocumen)
- Aprovechamiento infraestructura existente (Aeropuerto de Colón)

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Ordenamiento territorial, con énfasis en área de influencia de Tocumen ;
- Manejo del espacio aéreo; rediseño y optimización
- Adecuación del Marco Jurídico

INVERSIONES

- Nueva terminal Sur: Inversiones en equipamiento y mejoras operativas (122 Mill)
- Nueva Terminal de Cargas (85 Mill)
- Nueva pista año 2020
- Redes de Banda Ancha en Zona Logística Aeroportuaria
- Acceso viales a Centro de Carga Aérea Tocumen

Energía Eléctrica

La estrategia en este ámbito se orienta a garantizar la disposición de energía necesaria para el crecimiento del país.

El país cuenta con un plan a mediano y largo plazo que contempla los distintos segmentos –generación, transporte y distribución- bajo distintos escenarios de demanda.

La estrategia de intervención en materia de energía tiene como elementos centrales:

- **Fortalecimiento Institucional**

  En particular, fortalecer la articulación institucional del sector y resolver problemas de disponibilidad de personal cualificado.

- **Disponer de planes de contingencia para atender posibles déficits en el Corto Plazo**

  A corto plazo el suministro se presenta vulnerable en razón de la variabilidad de generación hidroeléctrica de origen climático (El Niño), de las limitaciones en el sistema de transporte (Este-Oeste), y del aporte de la interconexión con SIEPAC, que actualmente está restringido a la mitad de su potencial.

  Para paliar estas deficiencias, ETESA ha adoptado medidas de contingencia consistentes en la compra de potencia (200 MW) que estarán disponibles en

el primer semestre de 2015, y un volumen similar para el resto del quinquenio, con lo cual se ha de garantizar la disposición de la energía necesaria para el crecimiento del país, lo que a medio plazo estaría garantizado, de acuerdo a las estimaciones de demanda máxima y de generación previstas por ETESA.

- **Mantener el Plan de expansión de la Generación que garantice el abastecimiento de la demanda proyectada con niveles de reserva razonable**

  Es importante realizar un seguimiento estrecho del comportamiento de la demanda y concretar las inversiones previstas en ese plan para asegurar el abastecimiento con los márgenes de reserva adecuados. Es importante implementar un plan de licitaciones competitivas, transparentes y planificadas, y mantener el impulso de energías limpias.

- **Implementar el Plan de mejora de la transmisión**

  Se destaca como obra más urgente la tercera línea Veladero-Llano Sánchez-Chorrera-Panamá. Esta línea debió haber entrado en servicio en el año 2013. La capacidad actual de transmisión desde el Occidente al área metropolitana es de solamente 600 MW, a través de las dos líneas existentes, siendo la capacidad instalada en el Oeste de unos 1,200 MW. Se espera que esta línea esté completada en el año 2017.

- **Integrar el Sistema Interconectado Nacional a las redes de Centroamérica y Colombia**

  ETESA es socio en la empresa propietaria de la red de SIEPAC, actualmente en operación, que integra eléctricamente los 6 países del istmo centroamericano. Esta línea permitiría transferencias de hasta 300 MW entre los países. No obstante, la capacidad de transferencia actual hacia Panamá está limitada a unos 150 MW por restricciones existentes en Nicaragua.

  ETESA e Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) de Colombia integran la empresa binacional INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA - PANAMÁ S.A. (ICP) cuyo objetivo es viabilizar, diseñar, construir y operar la línea de interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá, considerando principios de responsabilidad social y protección del medio ambiente. En la actualidad se han completado todos los estudios eléctricos de detalle, se cuenta con los prediseños y las especificaciones básicas del proyecto y los equipos, se ha iniciado la ejecución del Estudio de Impacto Ambiental y Social, se han adjudicado los contratos para las actividades complementarias del diseño y replanteo de la línea y se ha realizado una revisión del diseño electromecánico de la línea y de las especificaciones de las estaciones conversoras, lo cual proveerá la información requerida para los procesos de licitación y construcción del proyecto.

Principales acciones y proyectos estratégicos en Energía

ORGANIZACIÓN

- Gobernanza del sector
- Cumplimiento de los planes de expansión de la transmisión y de la generación.
- Organización de compras de potencia de energía

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Regular la existencia de comercializadores
- Fortalecer la capacidad del Consejo Nacional de Despachos

INVERSIONES

- Inversiones en Transmisión (4° línea este-oeste)
- Interconexión con Colombia
- Planta Changuinola 2

Facilitación del comercio

Se persigue mejorar la eficiencia de la cadena logística del transporte internacional de cargas y pasajeros mediante distintas actuaciones complementarias, entre las que destacan la mejora de las infraestructuras y procesos en los Pasos de Frontera, y profundizar en la modernización de las Aduanas y los procesos asociados al comercio exterior.

Los criterios de intervención son:

- **Modernización de las Aduanas y otras entidades ligadas al Comercio Exterior**

  El proceso de mejora de la Aduana debe ser continuo e incorporar las buenas prácticas regionales e internacionales.

  Es necesario adoptar las mejores prácticas y tecnologías existentes que brinden soporte a la totalidad de procesos de comercio exterior, no solamente aquellos bajo responsabilidad de instituciones gubernamentales sino igualmente del sector privado. La absoluta digitalización de la información debe ser una meta de mediano plazo en Panamá.

- **Mejora de pasos de frontera**

  Se orienta a la modernización de los sistemas e infraestructura de los pasos de frontera terrestres[19], así como a la readecuación de los procesos en Paso Canoas (prioridad), Guabito–Sixaola y Sabalito–Río Sereno.

Principales acciones y proyectos estratégicos en Facilitación del Comercio

ORGANIZACIÓN

- Integración del sistema TIM al SCC-VUCE-SIGA.
- Integración de procesos.
- Sistemas de intercambio de información con aduana de Costa Rica
- Adecuación de horarios
- Armonización de procesos

INVERSIONES

- Modernización de Pasos de Frontera Paso Canoas
- Modernización del Paso de Frontera Guabito-Sixaola

Gobierno Electrónico y Conectividad

El El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TICs), por su transversalidad, efectividad y capacidad de interoperabilidad entre entidades, es fundamental para la modernización de las entidades del Estado y el progreso de los sectores clave de la economía; en ese sentido, se propone dar un mayor impulso a estándares, herramientas y aplicaciones de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto para la prestación de los servicios, trámites, transparencia y participación ciudadana, así como incrementar la cobertura, capacidad y contenido de la Red Nacional de Internet gratuito (Banda Ancha- fibra óptica), a través de inversiones conjuntas del Gobierno y el sector privado, impactando significativamente en la reducción de la brecha digital, la inclusión social y la competitividad del país.

Los objetivos principales del Gobierno Electrónico contemplan las siguientes intervenciones:

- Disponibilidad de formularios para trámites y pagos en línea en cumplimiento de la Ley de Gobierno Electrónico (Panamá en Línea)
- Desarrollo de aplicaciones multicanales para consultas, información y participación ciudadana (Gobierno Abierto)
- Suministro de tecnologías de información y comunicación para la modernización de los gobiernos locales (MuNet)
- Uso de tecnologías de geo-referenciación para facilitar la planificación y toma de decisiones (GeoRed)
- Modernización de la Contraloría General de la República, entre otras entidades, para facilitar los controles, auditos, estadísticas y transparencia en la gestión pública
- Soporte tecnológico para la expansión del Sistema Penal Acusatorio (SPA) como mecanismo para la agilización de la justicia
- Fortalecimiento de los estándares de tecnología de la información e interoperabilidad de bases de datos institucionales (Gobernanza TI)
- Gestión de ciudades que integran el uso de TIC para su sostenibilidad, interacción del ciudadano con los elementos urbanos, y dar respuesta a las necesidades apremiantes, principalmente en Transporte, Seguridad, Turismo, Información, Atención Ciudadana, entre otros (Smart City)

Los objetivos del Plan Estratégico de Banda Ancha Panamá 2020, son la referencia para las intervenciones en este ámbito:

- Universalidad de la conectividad al menor costo posible
- Incremento de la adopción y uso de TIC
- Fomento de la asequibilidad de la Banda Ancha y de las TICs en la mayor parte del territorio
- Incremento de la competitividad de las empresas y estímulo al empredurismo.
- Mejora de los servicios públicos del gobierno en educación y salud, entre otros como turismo, agricultura, etc.

Principales acciones y proyectos estratégicos en Banda Ancha

ORGANIZACIÓN

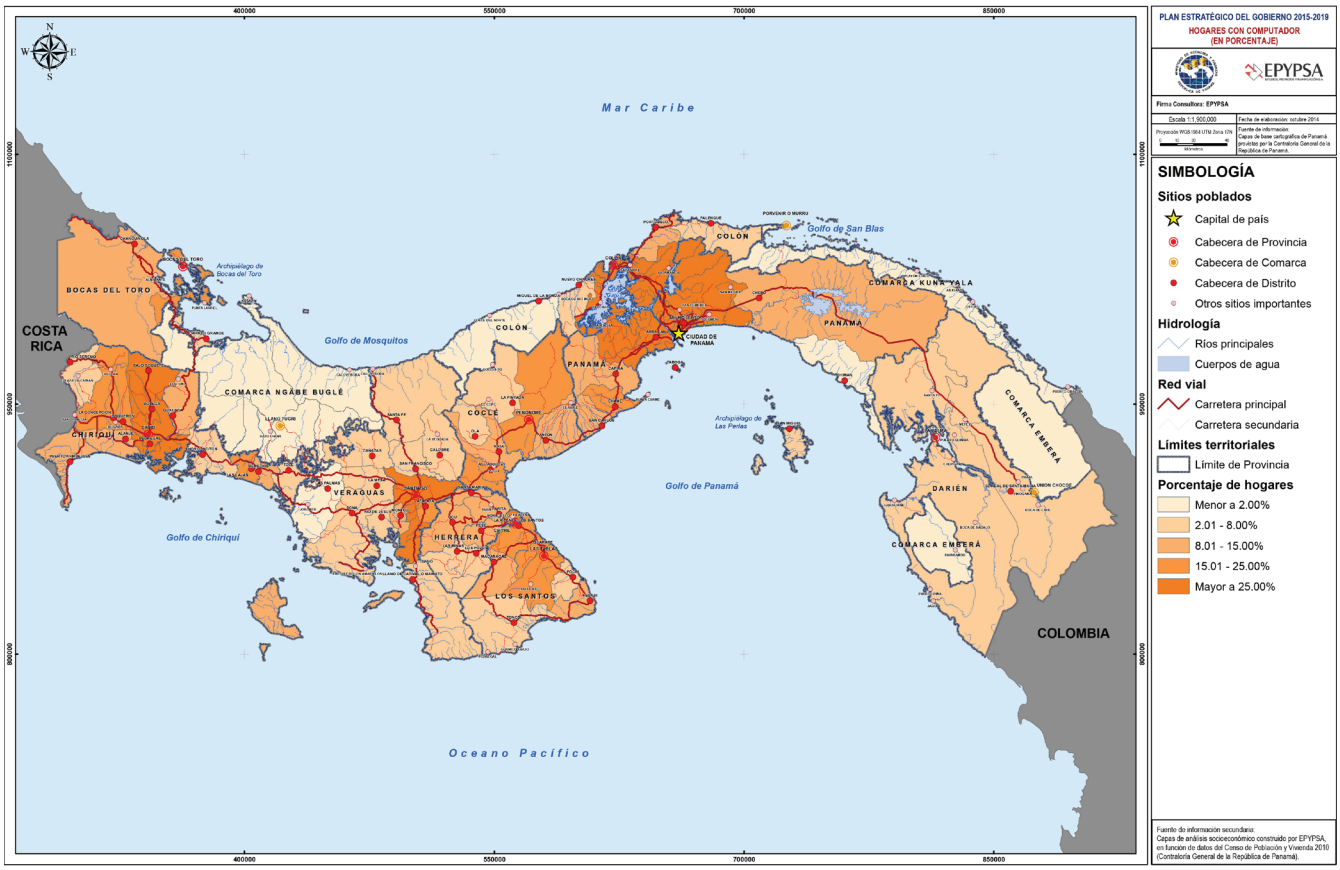
- Rediseño y puesta en operación de nuevo modelo de Red Nacional de Internet multi-operario con banda ancha, mayor cobertura e inteligencia.
- Estimular el ecosistema de banda ancha nacional para el desarrollo de servicios de valor agregado
- Lanzamiento de aplicaciones y contenidos sectoriales como la educación, logística, turismo, emprendimiento y agricultura

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

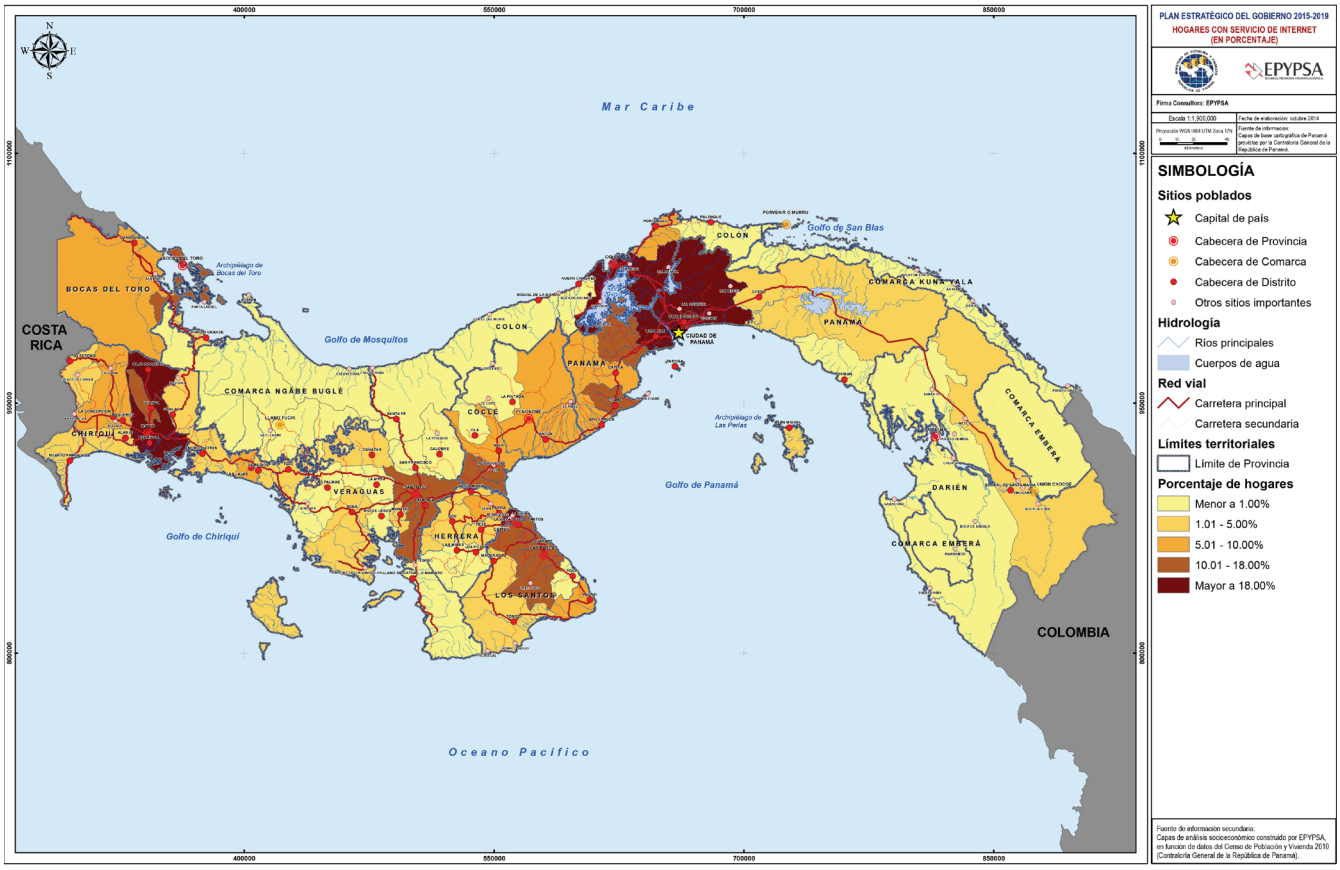
- Plan de Conectividad fija y movil.
- Plan TICs (adopción y uso), sectorizado .
- Plan de acción en Política Pública y Regulación (para acceso, adopción y uso)
- Impulso al eGovernment.

[19] Se dispone de los estudios de Preinversión para los pasos Canos y Guabito–Sixaola. Adicionalmente Costa Rica ha desarrollado un proyecto de cabecera única en territorio para el paso de Guabito–Sixaola que contaría con financiamiento acordado con el BID

Hogares con computador.



Hogares con servicio de internet.



5.5.5 Resultados esperados

RESULTADOS ESPERADOS		
SECTOR / Resultados	**INDICADORES. (Línea de Base)**	**META**
TRANSPORTE TERRESTRE ✓ MOP Fortalecido ✓ Implementado Plan de Mantenimiento de la Red ✓ Mejorados accesos a Activos Logísticos ✓ Construcción de carreteras pavimentadas en Darién	❑ Plan de Carreteras (no existe) ❑ Km de carretera interamericana rehabilitados ❑ Km de nuevo asfalto ❑ Presupuesto en mantenimiento y rehabilitación vial (Monto y %): 116.4 Mill-12.3% ❑ Ampliación del corredor Sur (accesos y conectividad)	❑ 185 Km (Veraguas-Chiriquí) ❑ 500 Km ❑ 400 millones (>40%)
SISTEMA PORTUARIO ✓ Fortalecida AMP ✓ Modernizados puertos estatales ✓ Actualizado Plan estratégico ACP ✓ Fortalecida seguridad de la navegación ✓ Desarrollados estudios de factibilidad de nuevos negocios logísticos- portuarios	❑ Nuevos procedimientos AMP ❑ Marco normativo ❑ Nuevas instalaciones ❑ Construcción de nuevos atracaderos y muelles ❑ Señalización y balizamiento ❑ Plan maestro y estudios complementarios Canal ❑ Estudios de viabilidad-preinversión	❑ Nuevos procedimientos AMP operando ❑ Actualizado marco normativo ❑ Nuevas instalaciones en Puerto Panamá, Vacamonte e Isla Colón ❑ Construidos nuevos atracaderos y muelles en Isla Taboga, Isla Grande, Miramar, Chepillo y Puerto Caimito. ❑ Señalización y balizamiento realizada ❑ Realizados plan maestro y estudios complementarios Canal ❑ Estudios de viabilidad-preinversión realizados
TRANSPORTE AÉREO ✓ Elaborados estudios OT ✓ Mejorada infraestructura y operación de Tocumén ✓ Mejorados accesos a Tocumen ✓ Mejoras operativas del aeropuerto	❑ Planeamiento Tocumen y área de influencia ❑ Nuevas instalaciones aeropotuarias ❑ Optimización del espacio aéreo ❑ Mejora de accesos	❑ POT Tocumen y área de influencia aprobado ❑ Terminal Sur; Terminal de cargas; nueva pista. ❑ Optimización del espacio aéreo ❑ Metro ❑ Accesos viales a centro de cargas
ENERGÍA ✓ Garantizada cobertura de la demanda	❑ Cumplimiento plan de generación (MW) ❑ Cumplimiento plan de transmisión ❑ Interconexión con Colombia	❑ Capacidad Instalada de generación (MW) ❑ Mejorada transmisión este-oeste ❑ Interconexión con Colombia
FACILITACIÓN DEL COMERCIO ✓ Mejorados Procesos Aduaneros ✓ Modernizados Pasos de Frontera	❑ Integrado sistema TIM al SCC-VUGE-SIGA (en proceso) ❑ Procesos de control integrados (no existe) ❑ Nuevas instalaciones de control en Pasos Canoas (no existe)	❑ Integrado sistema TIM al SCC-VUGE-SIGA ❑ Procesos de control integrados ❑ Nuevas instalaciones de control en Pasos Canoas
GOBIERNO ELECTRONICO Y CONECTIVIDAD ✓ Implementada Red Nacional Internet Banda Ancha con mayor cobertura ✓ Reducción de la brecha digital ✓ Generadas aplicaciones de e-Gobierno para un Smart Nation	❑ Penetración de Banda Ancha Fija: 7.7% (subs/habitantes) ❑ Penetración de Banda Ancha Móvil: 25.2% (subs/habitantes) ❑ Usuarios de Internet: 42.9% (user/habitantes) ❑ Disponibilidad de sistemas de trámites e información: Panamá Tramita, Panamá Compra, Panamá Emprende, Centro de Contactos 311, GeoRed	❑ Penetración de Banda Ancha Fija: 11% (subs/habitantes) ❑ Penetración de Banda Ancha Móvil: 34% (subs/habitantes) ❑ Usuarios de Internet: 80% (user/habitantes) ❑ Actualización de los sistemas vigentes y el lanzamiento de 450 trámites en línea, Panamá Informa, Apps ciudadanos de Gobierno Abierto, Identidad Digital (Cédula y firma)

5.6 DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES HUMANAS

Existe un amplio consenso respecto a que la educación es una de las herramientas más exitosas para potenciar las capacidades de la población, aumentar los ingresos y reducir la desigualdad. En Panamá, pese al aumento en el gasto en educación en los últimos años, las debilidades en materia educativa y desarrollo del capital humano persisten, y constituyen uno de los más importantes limitantes para la equidad, la competitividad y el pleno desarrollo productivo y social del país.

5.6.1 Retos

Panamá muestra avances recientes en materia educativa, particularmente en cobertura de la educación preescolar, pre-media y media, mejorando los niveles de permanencia en el sistema de la población en edad escolar. Sin embargo, los aspectos relacionados con la calidad educativa y la igualdad de oportunidades no han llegado a los mismos resultados. Esta situación se refleja en las puntuaciones que que otorgan índices como el IGC, o los recientes exámenes internacionales PISA. Panamá ha obtenido una baja calificación en estas pruebas que denotan un déficit en áreas fundamentales del conocimiento, que determinan el desempeño futuro, como son matemáticas y ciencias. Por todo ello, teniendo en cuenta que el país posee una población con una edad promedio de 27 años y más de 38% de la población es menor de 20 años de edad, la inversión en la educación es clave para asegurar que el capital humano tenga las capacidades y habilidades para contribuir al desarrollo económico del país. Dicha inversión ha de tener en cuenta el conjunto del sistema, en el que se incluye la formación vocacional y la universitaria.

➲ Nivel Pre-escolar

En Panamá la cobertura en el nivel pre-escolar ha aumentado significativamente, pero queda un segmento importante de la población entre 4 y 5 años por atender. El porcentaje de escolarización pendiente indica que, en promedio, el 19.84% de niñas y niños de 5 años de edad, y el 11.90% de los de 6 años de edad, no han iniciado su escolaridad. Lograr cobertura universal en este nivel es necesario para alcanzar un desarrollo adecuado previo a su ingreso a la educación primaria.

Cabe resaltar que la mejoría más marcada se ha visto en las áreas de difícil acceso, donde por medio de programas de educación no formal como los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI) o los Centros de Educación Inicial (CEIC) se logró atender la demanda. Este tipo de programas logran cerrar parcialmente la brecha existente, pero sigue siendo necesario vigilar la calidad de los mismos para lograr en los niños y niñas el impacto deseado. El nivel pre-escolar demanda la capacitación especializada de las y los docentes y/o formadores que lo imparten, así como la evaluación del currículo nacional y las estrategias metodológicas y pedagógicas que se utilizan en su enseñanza, para lograr su efectividad.



➲ Primaria

En la escuela primaria, se ha resuelto casi al 100% el problema de cobertura. De igual forma ha logrado aumentar el tiempo de permanencia de los alumnos dentro del sistema educativo, reduciendo la deserción a poco más del 10%. Además, el 91.6% de los docentes que enseñan en primaria han recibido un mínimo de formación pedagógica formal. Ha aumentado el acceso a las tecnologías de la información y de acuerdo a datos del Ministerio de Educación de 2010 el 72.9 % de las escuelas públicas contaban con computadoras para uso de los estudiantes.

Sin embargo, a pesar de estos importantes avances, Panamá no ha logrado superar las deficiencias en la calidad de la educación primaria. Se requiere particularmente fortalecer la enseñanza de las asignaturas de español y matemáticas, básicas para la adquisición de conocimientos, que son las materias en las cuales los alumnos de primaria muestran las mayores deficiencias. En este sentido se torna crucial que el Gobierno de Panamá continúe evaluando el desempeño de los estudiantes de forma continua y permanente por medio del desarrollo y la implementación de estándares nacionales en todas las materias y la aplicación de pruebas. El análisis de estas pruebas permite, entre

otras bondades, identificar debilidades específicas en la enseñanza. El conocimiento de estas debilidades ayuda a definir estrategias para invertir en la capacitación de la fuerza laboral docente y actualizar las metodologías de enseñanza.

El pobre desempeño de los alumnos en las pruebas de medición está íntimamente ligado a debilidades en la formación de los docentes. Aun cuando los docentes panameños han recibido innumerables capacitaciones éstas no han obedecido a un plan nacional de capacitación definido de acuerdo a necesidades específicas del sistema. Para servir su propósito la capacitación y perfeccionamiento docente deberían diseñarse al nivel descentralizado en coordinación con los directores de centro y supervisores regionales que conocen las debilidades y fortalezas de los profesores.

➲ Pre-media y Media

En los niveles de pre-media y media, en el lado positivo vemos que de acuerdo a la medición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (Informe sobre el Desarrollo Humano 2013), el 62.1% de la población ha completado la escuela secundaria. Para mejorar este dato, el MEDUCA está analizando la posibilidad de implementar programas alternativos de educación pre-media y media como "Nueva Escuela Activa", y "Telebásica" que permitirán ampliar la cobertura en comunidades de difícil acceso y comarcas indígenas. No obstante, al igual que en el nivel anterior, la calidad de la educación es un problema grave, particularmente en las materias básicas de español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales, y es especialmente preocupante el bajo dominio de los estudiantes en los ámbitos de la lectura, la escritura y la comprensión. La baja calidad de la educación impartida en el nivel primario, resulta en una base muy débil para los aprendizajes en este nivel.

Sumamos a este problema la necesidad de ampliar la cobertura al 100% y lograr la retención de los estudiantes. Según datos del MEDUCA la tasa bruta de matrícula en las escuelas de pre-media y media es de 72.1% lo cual ilustra que persiste el problema de baja cobertura a este nivel en el país, con el agravante de que hay estudiantes que cursan con uno, dos, tres y más años de atraso. El comienzo de las dos etapas, pre-media y media es el más difícil para los jóvenes. Es en estas transiciones en las que se agudiza el abandono del sistema educativo. Es importante prestar mayor atención a estos niveles de transición y proveer a los alumnos las herramientas necesarias para completarlos con éxito.



➲ Educación Superior

A nivel de la Educación Superior, las cifras indican que en el año 2010 había un total de 139,116 alumnos matriculados en la universidad y 18,670 en otras instituciones de nivel post-media. Sin embargo también destaca el hecho de que el número de graduados en ese mismo año fue de 21,821, sólo un 15.7% en relación a la matrícula. Cabe resaltar que el 59.7% de los graduados en este año fueron mujeres. Sin lugar a dudas estos números muestran un crecimiento significativo en la cobertura comparado a décadas anteriores. La oferta se ha ampliado, además, a todas las regiones. Junto a ello, uno de los mayores logros es la creación del Consejo de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) bajo la Ley 30 de 2006, con el propósito de evaluar la calidad de las actividades de enseñanza, los procesos de investigación e innovación, la proyección hacia el entorno social y la gestión institucional en las universidades. Se persigue que la oferta de carreras responda a las necesidades para el desarrollo del país, que existan programas de capacitación y actualización permanente de todo el personal docente y administrativo y que se incorpore el uso de las tecnologías de la información y la comunicación a la enseñanza.

A pesar de ello, actualmente el nivel de enseñanza superior funciona casi exclusivamente gracias a subsidios estatales y el costo por alumno universitario es el doble del costo promedio por estudiante en los demás niveles. No obstante, la mayor parte del presupuesto está destinado a gastos de operación, con menos del 10% disponible para gastos de inversión. Por otra parte, se identifica la falta de articulación de los contenidos curriculares de la educación media con la educación universitaria. Ello hace que muchos

estudiantes, especialmente en las zonas de difícil acceso y las comarcas indígenas, no aprueben los exámenes de admisión. Para enfrentar este reto hace falta definir los mecanismos de coordinación entre el MEDUCA y las universidades e instituciones de enseñanza superior.

➲ Formación Vocacional

A pesar de la cantidad de egresados del sistema (101,626 personas en el 2012), los empleadores no logran cubrir sus necesidades. Las personas que forma el sistema no poseen las competencias técnicas y ni las habilidades "blandas" que se requieren. Entre estas últimas destacan la comunicación asertiva, la responsabilidad, el dominio de otros idiomas (en especial el inglés), la capacidad de trabajar en equipo, la disciplina y la puntualidad. Por otra parte, aunque las nuevas generaciones tienen nuevas formas de aprender y trabajar relacionadas con la tecnología y los medios virtuales, prevalecen las formas tradicionales de organización tanto en el trabajo como en la formación.

SECTOR	INDICADORES DE IMPACTO			
	Profesionales	Técnicos	No calificados	Total
Agricultura	508	20,333	5,083	25,416
Industria	1,635	11,594	1,784	14,864
Construcción	5,490	37,209	18,300	60,998
Comercio	8,178	36,799	13,435	58,411
Turismo	2,941	17,175	4,411	47,437
Logística	6,641	36,052	4,744	47,437
Total	**25,393**	**159,141**	**47,756**	**232,289**

Las políticas públicas, en particular las relativas al desarrollo productivo, tecnológico y de información no están articuladas con la oferta de formación profesional y técnica. No se desarrollan estrategias ni planes de acción para la formación técnica que permitan continuidad, ni se aprovecha la existencia de la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM) para articular la estructura de la formación con los requerimientos del sector productivo. De igual forma no existe articulación entre los niveles educativos, ni una definición de competencias requeridas para permitir la transición entre niveles, ante la falta de un sistema nacional de cualificaciones que lo facilite. Ello conlleva una mayor coordinación Estado-Educación-Empresa que genere una certificación reconocida que establezca los estándares que garanticen las competencias, destrezas y habilidades que domina un trabajador. Tal acreditación permitiría por una parte el reconocimiento al esfuerzo del trabajador por mejorar su preparación y garantizaría al empleador la contratación de personal calificado para satisfacer sus necesidades.

➲ El Sistema de CTI de Panamá se encuentra insuficientemente desarrollado

En los últimos 10 años el país no ha aumentado sus inversiones en investigación, por el contrario, en relación al PIB, las ha reducido. En 1990 la inversión era 0.4% del PIB y en 2012 había bajado al 0.2%. No existe un sistema financiero adecuado para emprendimientos tecnológicos y de innovación. Esta situación contrasta con muchos países de la región latino americana que han aumentado su inversión sistemáticamente y creado múltiples instrumentos fiscales y no fiscales para promover la inversión en investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

Todavía es pequeño el número de investigadores. Hasta 2012 se contaban con apenas 500 investigadores activos, es decir 142.46 por millón de habitantes, comparado con Brasil con 1,189.61; Costa Rica 763.70; Uruguay 643; Colombia 347.53; Bolivia 199.21. Diversos estudios empíricos muestran que un país requiere cerca de 1,000 investigadores por millón si es que la investigación que se ejecuta ha de tener impacto.

Las universidades tienen una capacidad de investigación débil. Parte de éste problema es de escala, en muchas disciplinas hay pocos investigadores que además tienen un financiamiento inadecuado. Con la excepción de un pequeño grupo de maestrías científicas, el desarrollo de la mayoría de postgrados, maestrías y doctorados obedece a una lógica de mercado de "educación continua" y por consiguiente no incluyen componentes de creatividad, investigación e innovación, por lo que a pesar de ser frecuentes aportan muy poco a generar capacidades locales de CTI. Más aún, el mercado laboral no exige competencias avanzadas por su propia condición y de hecho las penaliza.

Se advierte también que las empresas que constituyen el elemento central de un sistema de innovación, se encuentran fuertemente rezagadas en la realización de esfuerzos de investigación e innovación. El aporte del sector privado a la I+D sigue prácticamente nulo del orden del 0.2% o 0.3% del total de la inversión en I+D, y el Estado no logra incentivar de manera efectiva su participación La poca capacidad del sector productivo para innovar y mejorar procesos y productos tecnológicos, se refleja entre otros, por el bajo nivel de registro de la propiedad intelectual, por ejemplo en 2012 no se otorgaron patentes a residentes y en 2011 el número fue menor a 10.

Constituye por tanto una prioridad nacional revertir la situación actual mediante la adopción de una política integrada de CTI de largo plazo acompañada de mayores inversiones, por lo menos comparables al promedio regional de América Latina, y su implementación a través de planes realistas con instrumentos efectivos, que sienten las bases para un progreso sostenido de la ciencia, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en Panamá.

5.6.2 OBJETIVOS

El Plan de Gobierno se propone alcanzar objetivos y resultados para mejorar las capacidades de los hombres y mujeres de Panamá. Con ello se asegurán las oportunidades para todos y todas, y se contribuirá a consolidar el proceso de desarrollo nacional. Para conseguirlo se actuará sobre el sistema educativo en su conjunto, incluyendo en el mismo a la formación técnica y vocacional.

Para el sistema se plantea **objetivos en tres ámbitos**:

- En primer lugar, mantener los logros actuales de cobertura y profundizar su alcance. Especialmente se focalizarán acciones sobre los grupos de población que presentan problemas de acceso por razón de su localización geográfica, su identidad étnica o su estrato socioeconómico.

- En segundo lugar, mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte, asegurando la elevación del nivel académico a todos los niveles mediante la introducción de nuevas tecnologías, la capacitación permanente de docentes y el establecimiento de un sistema de evaluación y supervisión que permita conocer donde se encuentran los déficits en la transmisión y acumulación de conocimiento.

- En tercer lugar, conseguir la articulación de todo el sistema educativo, de forma que se complementen los distintos ciclos formativos. En este caso es especialmente importante la relación que debe existir entre la educación básica, la educación superior y la formación técnica – vocacional.

Junto a ello debe impulsarse una cultura de innovación que involucre a todos los agentes (sector público, empresarios, universidades, y sociedad civil). No se trata solo de desarrollar nuevos productos y/o transformar los productos existentes. Se trata de generar valor agregado a través de toda la cadena productiva, desarrollando nuevas formas de producir, comercializar, entregar o gestionar; con este enfoque, la innovación y la inversión en investigación y desarrollo no son



exclusivas a los sectores de alta tecnología, sino que deben ser parte de todos los sectores económicos y hacerse extensivos a todos sus eslabonamientos.

En éste ámbito, se persigue "Conducir y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para gestionar la producción de conocimiento e innovaciones y ponerla al servicio de los objetivos de desarrollo económico y social".

5.6.3 Estrategia de Intervención

La estrategia propuesta para alcanzar los objetivos descritos en el punto anterior pasa por actuar sobre los aspectos relacionados con la cobertura escolar, la preparación de los docentes, las tasas de deserción sobre todo en secundaria, la calidad de los contenidos académicos y la infraestructura insuficiente en cantidad y calidad requieren focalizar los recursos de inversión para asegurar que el sistema educativo supone un motor y no un lastre en el proceso de crecimiento previsto en los próximos años.

Se definen para ello los siguientes criterios para orientar la inversión en el próximo quiquenio:

➲ **Fortalecer la capacidad de gestión del conjunto del sistema educativo**

Es necesario lograr una gestión moderna, descentralizada y eficiente. Para ello es indispensable la modernización de los sistemas de administración de recursos humanos, de administración del mantenimiento, de recolección, manejo y seguimiento de la información general y de las estadísticas e indicadores del sistema educativo. La recolección de datos ha sido particularmente difícil pues hay pocos datos actualizados y en los casos en que los hay, no han seguido un proceso longitudinal en su recolección, razón por la cual se dificultan las comparaciones.

Este fortalecimiento ha de estar enfocado tanto al MEDUCA como al conjunto de instituciones que forman parte del sistema. En este sentido, es preciso revisar los marcos legales e institucionales en torno a la formación técnica y profesional para garantizar la implementación de políticas de Estado, asegurar la cantidad de recursos necesarios, y evitar la duplicidad de esfuerzos.

- **Reducción de las inequidades en la prestación de servicios educativos**

El país mantiene diferencias en la prestación de dichos servicios debido a factores geográficos, étnicos y sociales. Es preciso acometer en primer lugar estas brechas y proveer a todo Panamá el mismo nivel de oportunidades de formación. Esta situación es más acuciante en el caso de la Comarcas Indígenas. Las escuelas indígenas oficiales obtuvieron los resultados más bajos en todas las asignaturas evaluadas. Ante estos resultados se vuelve imperativo garantizar que estas escuelas ofrezcan como mínimo los mismos servicios que el resto de las escuelas del país. Para ello deben contar con administradores y docentes capaces de adaptar la enseñanza como dicta la Ley Orgánica de Educación que define el currículo como un producto derivado de un proceso dinámico de adaptación al campo social y al sistema educativo. En esta línea establece en el Art. 308 que "el currículo en las comunidades indígenas, para todos los niveles y modalidades, tomará en cuenta las particularidades y necesidades de cada grupo, y que incorporará los elementos y valores propios de cada una de estas culturas" (Art.309). De igual manera, existen rezagos importantes en algunas provincias del país, como es el caso de Bocas del Toro o Darién.

Respecto a la formación técnica y vocaciones, la distancia entre los centros INADEH y los lugares de trabajo impide que los trabajadores puedan beneficiarse de la formación. Además, no existen oportunidades de capacitación continua dentro de los centros de trabajo. Por otra parte, esta institución se rige por una limitante de edad que impide atender a jóvenes menores de 18 años, aun cuando éstos hayan abandonado el sistema de educación formal. Existen también barreras estructurales de acceso como la pobreza rural que afecta a uno de cada dos habitantes, o entre las comunidades indígenas donde nueve de cada diez habitantes viven excluidos económica y socialmente.

- **Asegurar una inversión sostenida y suficiente en materia educativa**

Aunque el gasto en educación ha aumentado en valores absolutos, (1,443.3 millones en 2009 a 2,090.1 millones en 2013 especialmente por los programas de beca universal, becas de asistencia educacional, construcción, reparación y equipamiento de centros educativos, programas de nutrición y fortalecimiento tecnológico), no se ha logrado el cambio deseado en el perfil de los egresados. El gasto en trabajo y seguridad social pasó de 1,196.7 millones en el 2009 a 1,563.5 millones en el 2013, incluyendo programas destinados a la inserción laboral, mejoramiento del empleo de personas con discapacidad visual, capacitación del INADEH. Sin embargo, aun cuando el presupuesto destinado al sector educación representa el porcentaje más alto del total nacional, el 77% de este monto se utiliza en gastos de funcionamiento por lo cual restan pocos recursos para invertir en la calidad de la enseñanza y las mejoras en infraestructura y materiales. El gasto por estudiante universitario es casi cuatro veces mayor que el gasto por estudiante en los otros niveles.

La infraestructura educativa existente sigue siendo insuficiente e ineficiente. En Panamá hay un significativo porcentaje de alumnos que abandonan la escuela por falta de oferta de escuela secundaria en las zonas donde residen. Existe también infraestructura sub-utilizada donde se ofrecen únicamente algunos de los niveles y hay 220 escuelas con aulas ranchos. Para enfrentar esta situación, el gobierno planea la construcción de infraestructura innovadora en áreas de baja cobertura y alta deserción escolar; la dotación de equipamiento, incluyendo tecnología educativa que modernice el proceso de enseñanza-aprendizaje; y la creación de espacios escolares que faciliten la permanencia de los estudiantes.

- **Elevación y actualización del nivel de conocimientos docentes, administradores y supervisores.**

Cualquier mejora en el desempeño de los alumnos viene necesariamente de la mano de una mejora en la capacidad de los docentes de enseñar y de los administradores y supervisores de evaluar esta enseñanza. Se hace entonces indispensable invertir en la capacitación inicial y permanente de los docentes y directores, pasando por la actualización de aquellos docentes en servicio que muestren debilidades en las competencias pedagógicas, en el uso de las tecnologías, y en la propia práctica pedagógica. Estas capacitaciones deben incluir la evaluación y el acompañamiento en el aula que permitan retroalimentar al docente respecto a sus fortalezas y debilidades y el trabajo de evaluación docente entre pares. Las mejores prácticas deben estar disponibles de manera virtual. Esta disponibilidad permite el acceso a ellas a los docentes que se encuentran en áreas remotas y/o inaccesibles.

De igual manera no se evalúa el impacto que tiene la formación en la inserción laboral y la competitividad y productividad del país o en la vida misma de los beneficiarios, ni se le da seguimiento a las propuestas.

➲ **Reforzar los mecanismos de articulación entre el sistema de formación técnica y profesional y las políticas económicas y educativas del país**

Es preciso definir las responsabilidades y competencias de cada sector participante, asegurando la coordinación entre sectores e instituciones vinculados a la educación, a la formación y al empleo. Cada entidad funciona de manera aislada sin la adecuada coordinación, articulación y vinculación, resultando en duplicidad de acciones, pérdida de recursos, y esfuerzos diluidos. Se necesita, por tanto, hacer eficiente el uso de los recursos estableciendo, y actualizando anualmente, el vínculo entre educación básica y superior, y el diseño de las opciones de formación técnica y profesional de forma que sea entendido integralmente. Es preciso que se mejore el reconocimiento de la formación técnica y que suponga una opción académica válida para los y las estudiantes que deciden optar por una incorporación temprana al mercado laboral, sin que ello suponga necesariamente un menor salario.

En este sentido, el marco legal e institucional afecta la oferta de servicios de formación. Las reglas para la aprobación de nuevas carreras a nivel universitario hacen que el tiempo que transcurre entre la detección de una nueva necesidad y la graduación del primer egresado tome aproximadamente 7 años ya que la aprobación de una nueva carrera toma de dos a cuatro años. Esta realidad limita significativamente la respuesta que puede darse a las demandas del mercado.

➲ **La investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación son fundamentales para alcanzar metas de inclusión social y garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la competitividad del país en el mediano y largo plazo.**

La ciencia, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (CIDTI) son necesarios para impulsar el crecimiento económico, la competitividad, el desarrollo social y la cultura. Panamá no tiene ninguna posibilidad de continuar exitosamente su actual camino de progreso sin capacidades construidas en ellas.

El país tiene al frente cuatro grandes desafíos interdependientes a los cuales los procesos señalados deben contribuir: 1) alcanzar un mayor grado de desarrollo sostenible; 2) avanzar en el desarrollo inclusivo; 3) consolidar altos niveles de competitividad sostenible; 4) desarrollar una mayor capacidad de generación, adaptación, difusión y utilización de conocimiento.

Debido a que éstos son procesos dinámicos y complejos, que incluyen la interacción entre diferentes agentes económicos, académicos, de investigación, empresariales, financieros y otros, que trabajan guiados por incentivos de mercado o de producción de nuevo conocimiento, se hace imprescindible la adopción de un enfoque sistémico para la definición y evaluación de políticas públicas. Este sistema se denomina el "Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación" (SNCTI). A lo largo de los años se ha hecho evidente que solamente un efectivo SNCTI hace posible dominar la potencialidad que ofrece un conocimiento nuevo o tradicional para enfrentar los distintos desafíos que enfrenta una nación.

5.6.4 Criterios Particulares de Intervención

Sistema Educativo Básico

A nivel específico del Sistema educativo Básico se proponen las siguientes líneas de intervención:

- **Fortalecer la Gestión del MEDUCA**: Para ello se debe aumentar y hacer más eficiente la inversión el gasto público en el sector educación de manera que los fondos asignados permitan invertir en mejorías que el sistema demanda. Aplicar un sistema de mapeo escolar que permita localizar y conocer las necesidades de infraestructura y mantenimiento, personal docente y administrativo, alumnos, y otras variables, de forma que esta información sirva para planificar y responder a necesidades específicas. Es indispensable modernizar los sistemas de información y administración y reforzar la capacidad de gestión de proyectos dentro del MEDUCA.

- **Fortalecer la calidad de los aprendizajes:** Hacen falta como mínimo cinco años para que sea medible el impacto de la mayoría de las intervenciones a favor de la educación. Por lo tanto, si ha de verse mejoría en los índices educativos debe existir la continuidad en los procesos. Este proceso pasa necesariamente por una revisión del diseño curricular en todos los niveles. En el nivel medio y superior el currículo debe estar alineado con las necesidades del mercado laboral y ha de

considerarse incluir dentro del currículo nacional temas como el aprendizaje del idioma inglés.

- **Capacitación y perfeccionamiento docente**. Se implementará un sistema de capacitación continua de los docentes con acento en los niveles pre-escolar y básico. Por otra parte se debe institucionalizar un sistema de monitoreo y evaluación continuo que permita establecer las debilidades del sistema en todos los niveles (centros educativos, administradores, docentes).

- **Afianzar la relación entre la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y el MEDUCA** para lograr la revisión de los contenidos curriculares en ciencia y tecnología tanto para alumnos como para docentes, y el desarrollo de nuevos programas y todo tipo de apoyo tecnológico que carezca el sistema educativo.

- **Aumentar la cobertura, y promover la retención de los alumnos a los niveles de pre-escolar, pre-media y media:** Es crucial ampliar la cobertura educativa, particularmente en estos niveles, que permita avanzar gradualmente hasta lograr la cobertura universal en estos niveles para el año 2025. De igual forma deben fortalecerse los esfuerzos para evitar la deserción de los alumnos del sistema educativo, particularmente en los años de transición de un nivel a otro. Estas acciones focalizadas particularmente en áreas rurales de difícil acceso y en las comarcas indígenas.

- **Invertir en infraestructura y equipamiento escolar:** De acuerdo a los resultados que arroje el mapeo escolar debe priorizarse la atención a las necesidades en infraestructura y equipamiento escolar. En algunos casos este esfuerzo requerirá la construcción de nuevas escuelas pero debe también considerarse la ampliación y mejora de los 3,086 edificios escolares existentes, en particular los que se encuentran en áreas rurales e indígenas. Debe hacerse el esfuerzo por que todas las escuelas cuenten con servicios de agua potable y electricidad.

Principales acciones y proyectos estratégicos en Educación Básica y Superior

ORGANIZACIÓN

- Fortalecer las funciones de planificación y gestión del MEDUCA
- Establecer mecanismos de coordinación efectiva entre instituciones del sector

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Implantar un sistema de capacitación permanente del profesorado
- Poner en marcha un sistema de medición y evaluación periódica de la asimilación de conocimientos de los y las estudiantes
- Vincular la innovación y la tecnología como asignatura básica
- Resideño de malla curricular para incorporar nuevas destrezas

INVERSIONES Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS

- Aumento de la inversión en infraestructura educativa
- Mi Escuela Primero
- Nueva Escuela Activa
- Telebásica
- Rehabilitación y dotación de recursos didácticos en escuelas rurales y en Comarcas
- Panamá Bilingüe
- Revisión de la malla curricular
- Inclusión de ciencia, tecnología e innovación en el aula

Formación vocacional

A nivel específico del Sistema de Formación Técnica y Vocacional se proponen las siguientes líneas de intervención:

- **Fortalecer la articulación del sistema de formación profesional con las necesidades del sector productivo así como con las políticas económicas y educativas del país**. Bajo el liderazgo de la Presidencia de la República y la coordinación de la Secretaría de Asuntos Económicos y Competitividad, en asocio con MITRADEL y MEDUCA, se deben establecer los mecanismos de articulación tanto horizontal (política económica y social) como vertical (niveles educativos) entre las distintas instituciones e instancias vinculadas con las políticas de empleo, formación profesional y capacitación laboral, así como con las autoridades de gobierno responsables de formular políticas económicas y educativas. Esto facilitará la generación de políticas de Estado que trasciendan gobiernos. Su objetivo de inclusión deben apoyar la integración de los segmentos de población más excluidos.

- **Reforzar la pertinencia y calidad de la oferta formativa a nivel técnico**. Corresponderá al INADEH la rectoría de la formación profesional, la capacitación laboral y la capacitación en gestión empresarial, tal y como lo consigna la Ley 8 del 15 de febrero de 2006. Para optimizar la pertinencia y calidad de la oferta formativa en estas áreas, será indispensable un profundo proceso de fortalecimiento y renovación de la institución. También será necesario dotar de autonomía técnica a las entidades responsables de la calidad y del sistema de competencias laborales contempladas en la referida ley. Modalidades de formación basadas en la empresa, como la formación dual o en alternancia serán prioritarias, deben combinarse con nuevas ofertas de alta cualificación en función de la necesidad los sectores económicos más dinámicos del país.

- **Aumentar la inclusión y el acceso de grupos vulnerables de población a los servicios de formación profesional y capacitación laboral**. El diseño de la oferta formativa debe tener en cuenta al menos tres colectivos importantes de beneficiarios: las personas jóvenes que se preparan para ingresar al mercado de trabajo, los desempleados y los trabajadores activos. Las características de estos grupos, particularmente las de los estratos más vulnerables, deben ser tomadas en cuenta a fin de eliminar o reducir las barreras que limitan su acceso a las oportunidades de aprender y desarrollar su talento. También se deben considerar las unidades económicas del sector informal y de la pequeña economía campesina e indígena, entendiendo que constituyen categorías muy particulares que si bien se engloban en los "trabajadores activos", tienen especificidades que ameritan políticas focalizadas y sobre todo un esfuerzo en materia de formación profesional.

- **Promover la valoración social de las carreras técnicas**. Resulta necesaria la sensibilización en torno al papel determinante de las carreras técnicas en el desarrollo productivo, económico y social. La acción de Gobierno debe incluir canales y mecanismos para difundir la información relevante sobre las oportunidades de formación, empleo e inserción en la educación formal.



- **Garantizar un financiamiento adecuado y estable para el desarrollo del sistema de formación profesional**. Para implementar el nuevo sistema de educación técnica y formación profesional propuesto, es indispensable contar con una sólida base de financiamiento que garantice un desarrollo institucional acorde con las necesidades del país. Con ese fin es igualmente necesario hacer un uso más eficiente del seguro educativo y estimular mayor participación del sector privado en la formación.

- **Desconcentrar la formación técnica a nivel nacional, asegurando la oferta en todo el país**. Mediante una oferta formativa estable en las diferentes Provincias y en las Comarcas, acorde a las necesidades de los sectores económicos locales (existentes o potenciales). En los ámbitos de mayor especialización técnica se generarán los mecanismos para que personas que viven en el interior del país puedan cursar sus estudios en centros especializados de la capital mediante un sistema especial de becas y la construcción de centros que permitan el alojamiento del alumnado.

Principales acciones y proyectos estratégicos en materia de Formación Vocacional y Técnica

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento del INADEH, especialmente de sus sedes regionales
- Elaboración de estudios prospectivos periódicos que permitan acercar la oferta y la demanda de titulaciones(Observatorio Laboral)

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

- Reactivación de la Comisión Nacional de Competencias Laborales (CONACOM) y de los Consejos Sectoriales de Competencia
- Elaboración de estrategias y planes de acción para la formación técnica
- Establecimiento de un Sistema de certificación de competencias
- Implantación de un sistema de evaluación del cuerpo docente
- Revisión de los conocimientos impartidos en el sistema INADEH
- Establecer un sistema de bolsa de trabajo asociado a los centros de formación técnica

INVERSIONES

- Construcción de nuevos centros de Alto Aprendizaje
- Sistema de Becas para especialización técnica
- Construcción de nuevos centros de formación vocacional y sedes regionales universitarias en Provincias y Comarcas
- Base de estadísticas profesionales (PANAMÁ EMPLEA)

Innovación, Ciencia y Tecnología

El Gobierno ha de impulsar una Política que oriente el desarrollo de la ciencia, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en los próximos 25 años, así como un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014 – 2019 (PENCYT), cuyos objetivos principales son dos: 1) ***Utilizar la Ciencia, la investigación, la innovación y la tecnología para contribuir a afrontar los desafíos del desarrollo sostenible, la inclusión social y el desarrollo de la innovación para la competitividad; 2). Fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación (SNCTI).***

En este ámbito las prioridades son: i) El desarrollo de la ciencia y de la capacidad científica nacional; ii) La profundización de las competencias construidas y aprovechamiento de las ventajas competitivas existentes en el país; iii) El desarrollo del sistema de financiación para la ciencia, investigación y la innovación; iv) El reforzamiento de la capacidad de Gobernanza del Sistema.

La Política encarga a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) el liderazgo del Sistema y define su misión como la de ***"Conducir, fortalecer y articular el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para gestionar la producción de conocimiento e innovaciones y ponerla al servicio de los objetivos de desarrollo económico y social de Panamá".***

5.6.5 Resultados Esperados

RESULTADOS ESPERADOS		
SECTOR / Resultados	INDICADORES. (Línea de Base)	META
EDUCACIÓN ✓ Se incrementa y se mantiene constante la inversión en el Sistema Educativo	❑ % del presupuesto de inversión destinado a educación.(4,6% en 2015) ❑ Gasto medio por alumno: B/ 1275 (INEC 2012)	❑ % del presupuesto de inversión destinado a educación constante en un 5% hasta 2019 ❑ Aumento del gasto medio por alumno hasta los B/ 2000, mejorando los niveles en básica y vocacional
✓ Se han eliminado los porcentajes de deserción en primaria y disminuido los niveles de deserción en pre-media y media.	❑ Tasa de deserción (2010) ❑ 1% en primaria ❑ 11,3% en pre-media y media	❑ 0% de tasa de deserción en primaria en 2017 ❑ 5% de tasa de deserción en pre media y media en 2017
✓ Se han mejorado los resultados en las pruebas de aprendizaje de todos los/as estudiantes.	❑ Pruebas nacionales de evaluación de los aprendizajes aplicadas. Resultados de las pruebas	❑ Mejoras consecutivas en los puntajes obtenidos en déficits en materias fundamentales del aprendizaje
FORMACIÓN VOCACIONAL ✓ Se ha incrementado la oferta de formación de calidad en formación orientada al mercado laboral	❑ Número de Plazas nuevas creadas	❑ Se han creado 5.000 nuevas plazas anuales para cursar estudios especializados a nivel técnico y vocacional
✓ Se ha aumentado el salario promedio en las zonas rurales y comarcas gracias a la especialización de la fuerza laboral	❑ Media del Salario mínimo por hora que percibe un trabajador/a en su lugar de residencia fuera de la Ciudad de Panamá ❑ 2 Balboas por Hora (2013)	❑ Se ha incrementado un 50% en 2 años la media del salario mínimo por hora que percibe un/a empleado/a en su lugar de residencia fuera de la Ciudad de Panamá
INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA ✓ Se habrá incrementado la inversión en I+D	❑ Inversión en I+D: 0.2 % del PIB. (una de las más bajas de la región)	❑ Alcanzar el promedio latinoamericano de inversión en I+D: 0.7%
✓ Se habrá incrementado el N° de Investigadores	❑ N° de investigadores: 142 por millón de habitantes	❑ 250 investigadores por millón de habitantes.
✓ Se habrá incrementado el N° de científicos e ingenieros	❑ Formación de científicos e ingenieros: 1770 becas de pregrado, maestría y doctorado entre 2005-2014	❑ 1,366 becas adicionales para formar científicos e ingenieros con prioridad en: Biociencias (biodiversidad) Ingenierías, TIC, Ciencias agrícolas, Salud y afines)
✓ Se habrá mejorado la infraestructura para investigación	❑ Infraestructura para investigación limitada, obsoleta y centralizada en la ciudad	❑ 15 nuevas infraestructuras, laboratorios y equipamiento. (distribuidas territorialmente).
✓ Se incrementa el número de patentes	❑ Patentes nacionales: bajo nivel de patentamiento	❑ Nuevas patentes apoyadas: 70

5.7 ORDENAMIENTO, DESARROLLO TERRITORIAL Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

5.7.1 Diagnóstico-Retos

Política Territorial

La integración y el desarrollo socio-territorial del país requiere avanzar en la formulación y ejecución de planes y programas integrales de desarrollo territorial, con enfoque estratégico y alto grado de concertación social e institucional.

➲ **Necesidad e inexistencia de un 'plan maestro' de país, de carácter director**

Avanzar en la construcción armónica, sostenible y competitiva de 'un' solo país requiere de 'una' determinada estrategia, con visión de largo plazo y amplio y activo respaldo social, y de 'un' determinado plan de ordenamiento y desarrollo territorial que la exprese, formalice y de coherencia.

Este Plan ha de contemplar y resolver armónicamente las intervenciones sobre tres planos principales para el funcionamiento del sistema socio-territorial:

- El ordenamiento, aprovechamiento productivo y gestión ambiental de los recursos naturales del medio (suelos, recursos hídricos, recursos geológico-mineros, bosques y vegetación natural, recursos de la biodiversidad, paisajes, etc.);
- La ocupación residencial y urbanística del territorio; el desarrollo del sistema de ciudades y sus equipamientos;
- Las infraestructuras territoriales básicas: transportes, hídricas y energéticas, principalmente.

La optimización de los usos y gestión del territorio y sus recursos, de la ocupación residencial del suelo y del sistema de ciudades, de las infraestructuras y equipamientos productivos y sociales que les dan servicio, y de la propia organización institucional de la gobernanza del territorio, constituyen objetivos que presentan muy estrecha interrelación, y que a cierto nivel estructural deben ser abordados en su integralidad a fin de asegurar coherencia en la gestión de los sistemas socio-territoriales, que se organizan de forma integrada y compleja.

*Panamá no ha formulado aún un plan de país con dicho alcance.*Hace ya algunos años (año 2007) el intento más cercano se concretó a nivel de documento técnico en el PIGOT (Plan General Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental de la República de Panamá), elaborado desde la visión y la institucionalidad ambiental (ANAM), aun cuando comprensivo de análisis y de propuestas estratégicas y acciones sobre todos los componentes relevantes del sistema territorial.

La formulación, aprobación y desarrollo de un plan maestro de país ha de ser de extrema utilidad para dar coherencia a la acción territorial de instituciones, empresas y del conjunto social. Ha de establecer un marco director vinculante y de referencia para todos los actores y decisores territoriales relevantes, públicos y privados: administración nacional en sus diversos departamentos y agencias, administración regional y local, empresas e inversores territoriales privados, sociedad civil en su conjunto. En suma, ha de racionalizar y armonizar decisiones, explicitar determinaciones estratégicas y hoja de ruta para la realización de las mismas, clarificar el horizonte prospectivo del país y disminuir incertidumbres.

➲ **Bajo nivel de partida en materia de formulación y ejecución de planes regionales y locales, integrales, urbanísticos y ambientales, de ordenamiento y desarrollo territorial**

En ámbitos regionales y locales la formulación y ejecución de planes de ordenamiento y desarrollo territorial ha presentado hasta el presente un avance muy limitado:

- A nivel supra-distrital han sido aprobados: el Plan Maestro para el Desarrollo Urbano del las Áreas Metropolitanas del Pacífico y el Atlántico, actualmente en revisión y el Plan General de Uso del Suelo, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, complementado por el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Atlántica, ambos en 1997.

- A nivel regional, entre 2007 y 2010 se han desarrollado Planes Indicativos de Ordenamiento Territorial para las Provincias Centrales, Darién, Chiriquí, Bocas del Toro y Colón. La elaboración de PIOT, que hacían parte de las Estrategias de Desarrollo Sostenible (CONADES / BID), formuladas en amplios procesos de participación con la participación activa de los actores, gobiernos locales y provinciales y contó con la participación activa de ANAM y MIVIOT y de otras instituciones con responsabilidad sectorial. En este esfuerzo de planificación regional se logro avanzar en su implementación mediante el financiamiento de los programas de desarrollo sostenibles formulados, pero no tuvo continuidad ni seguimiento en años recientes.

- A nivel distrital se han elaborado 15 POT (Planes de Ordenamiento Territorial), de los cuales 5 han sido formalmente aprobados mediante resolución ministerial (Bengaba, David, Chitre, Las Tablas y Macaracas), mientras los restantes están pendientes de ser aprobados (Bocas del Toro, Changuinola, Chiriquí Grande, Guararé, Aguadulce, Penonomé, Pinogana, Chepigana, Colón, Portobelo y Chepo).

- El ordenamiento ambiental del territorio a nivel de cuencas hidrográficas, o según ámbitos regionales, provinciales, comarcales y locales, ha tenido asimismo muy bajo desarrollo. Las cuencas hidrográficas que alimentan la cuenca del Canal son las que disponen de planes de ordenación y manejo de sus recursos, pero igual que otras que tienen planes de manejo al interior del país, requieren de revisión y actualizacion para incorporar las temáticas de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático.

➲ Profusión del marco legal y de los instrumentos de planificación formalmente establecidos a través del mismo

El marco legal a partir del cual es posible formular en Panamá planes de ordenamiento ambiental, urbanístico e integral del territorio resulta particularmente profuso.

La Ley General de Ambiente y su desarrollo, la Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, y la Ley de Descentralización de la Administración Pública establecen, cada una de ellas, sistemas jerarquizados de planificación territorial que comprenden desde planes nacionales a planes locales.

➲ Ausencia de un sistema político-institucional superador e integrador de la multiplicidad de sistemas e instrumentos de planificación

En un contexto de amplia distribución de las funciones propias del ordenamiento y desarrollo socio-territorial y ambiental en diversos departamentos (Ministerios de Economía y Finanzas; de Gobierno; de Vivienda y Ordenamiento Territorial; Autoridad Nacional del Ambiente; Autoridad de los Recursos Acuaticos de Panama, al menos) no existen en Panamá instancias efectivas y eficientes de coordinación inter-institucional en la materia.

Formalmente esta instancia sería el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, denominación establecida por la Ley 37 de 2009 para el que antes se denominaba Consejo Nacional de Urbanismo, pero sin cambiar sus funciones y su constitución.

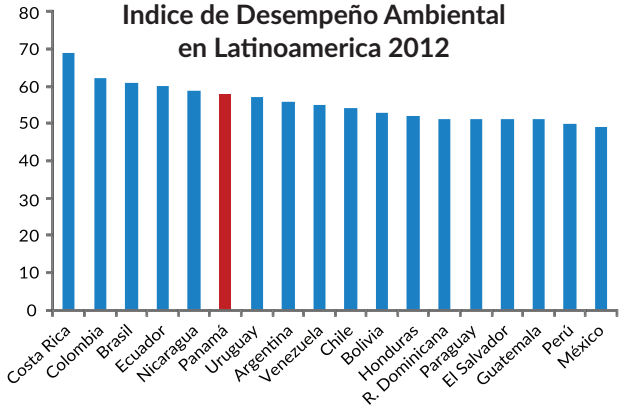
En materia de coordinación inter-institucional ambiental la situación es semejante, sobre todo a nivel nacional. El Consejo Nacional del Ambiente tiene entre sus funciones apoyar la incorporación de la dimensión ambiental de las políticas públicas en coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES). Está integrado por tres Ministros (MINSA, Ministro de la Presidencia y MEF) de escasa vinculación con el medio ambiente, por lo cual su capacidad efectiva para coordinar la acción territorial de actores e instituciones con alta incidencia sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales es muy limitada.

	LEY GENERAL DE AMBIENTE	LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO URBANO	LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nivel Nacional	▪ Plan General de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)	Plan Nacional de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano (OTDU)	Plan Estratégico de Gobierno Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
Nivel regional o intermedio	▪ Plan regional de OAT ▪ Planes de OAT de cuencas hidrográficas ▪ Planes provinciales y comarcales de OAT	Planes regionales de OTDU	Plan estratégico provincial y Plan de Ordenamiento Territorial
Nivel local	▪ Planes municipales de OAT ▪ Planes de OAT de desarrollo urbano local	Planes locales de OTDU	Plan estratégico distrital y Plan de Ordenamiento Territorial
Ámbitos específicos	▪ Planes de OAT de áreas protegidas; de áreas bajo régimen especial de manejo ambiental; planes especiales de OAT, y otros planes de OAT	Planes parciales de OTDU	Plan estratégico de corregimiento y Plan de ordenamiento territorial.

La inexistencia de instancias y procedimientos efectivos y eficientes de coordinación inter-institucional y social en materia de actuaciones y decisiones estratégicas de ordenamiento y desarrollo territorial y ambiental, en un contexto de marcos reguladores y de sistemas de planificación profusos, ha tendido y tiende, de no modificarse, a anular la acción estratégica de gobierno en materia de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel de país.

Conflictos y desafíos en la gestión ambiental

El índice de desempeño ambiental a nivel global (EPI) es moderado. Panamá se sitúa en el puesto 39 de 132 países evaluados a nivel mundial; sin embargo, la tendencia en los últimos años en la mejora de la gestión ambiental institucional ("PilotTrend EPI rank"), Panamá mostró tendencia negativa, situándose en el puesto 103 de 132.



➲ **La capacidad institucional para el desempeño ambiental muestra serias debilidades**

La actual estructura institucional no permite formular y aplicar eficazmente funciones de regulación y ordenación ambiental que promuevan la sostenibilidad. La ANAM como autoridad no está representada directamente ante el Órgano Ejecutivo, lo que evidencia una baja valoración de la cuestión ambiental en la acción de gobierno. La conformación de la Comisión Consultiva Nacional está sin concluir a pesar de haberse previsto en la Ley General del Ambiente de 1998. La financiación de la ANAM depende en gran medida (50%) de ingresos propios, particularmente obtenidos por permisos forestales, lo que le convierte en un ente recaudador por encima de su obligación de gestión.

La coordinación interinstitucional es insuficiente para asegurar la correcta integración de la dimensión ambiental en las políticas y acciones públicas. Las Unidades Ambientales que conforman el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), únicamente se aplican para la evaluación de impacto ambiental, desaprovechándose para mejorar la gestión y la coordinación; por su parte, el SIA carece de la funcionalidad para cumplir la misión para la que fue creado. La insuficiente coordinación interinstitucional en materia ambiental impide la aplicación de una eficaz política ambiental preventiva.

La prevención y mitigación de impactos ambientales no tiene los resultados deseables con la aplicación de los instrumentos de evaluación ambiental vigentes. No existen o no se aplican mecanismos y programas de desarrollo que promuevan la adopción de prácticas ambientales sostenibles en los sectores productivos y de infraestructura. Es especialmente preocupante la falta de desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumento de prevención y de integración de lo ambiental en la acción estratégica de gobierno. La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como instrumento de prevención en Panamá está anticuada y responde a planteamientos obsoletos e ineficientes.

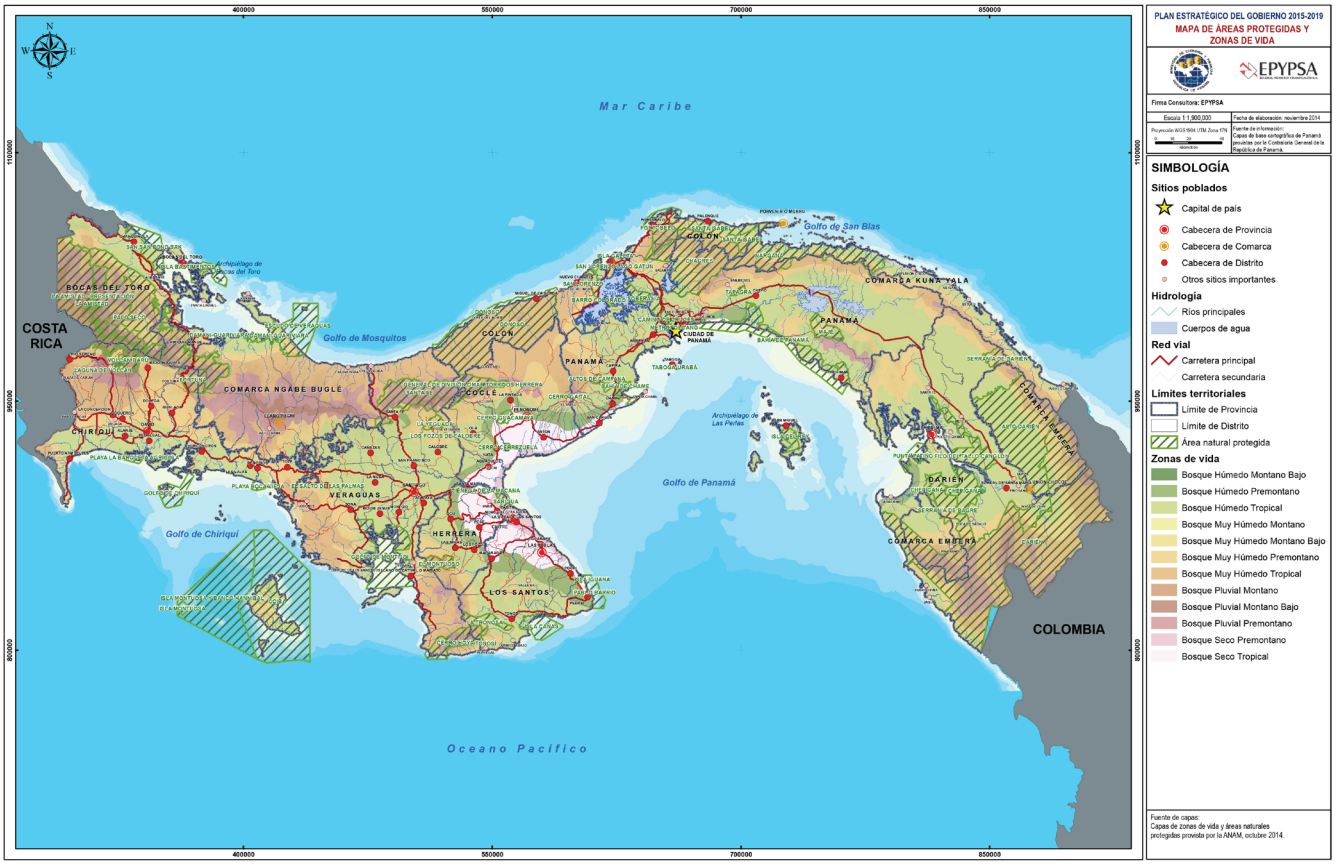
➲ **Los problemas ambientales del país se han ido agravando con el paso de los años y la gestión aplicada no ha sido suficiente para frenar completamente, y mucho menos revertir, este proceso de deterioro**

Estos problemas se centran principalmente en el crecimiento desordenado de la presión de las actividades humanas sobre los ecosistemas naturales, lo que ha tenido efectos severos y han provocado una tendencia negativa que está llegando a límites preocupantes, cuyo reflejo en el medio se puede resumir en los siguientes puntos:

- *La biodiversidad en Panamá se ve cada vez más amenazada por la acción del hombre a causa de la insuficiente aplicación de las normas de protección*. Panamá es un sitio clave para la conservación de la biodiversidad con la mayor riqueza biológica de Mesoamérica, después de México y ocupa el puesto 19 a nivel mundial.

- *El Sistema de Áreas Protegidas es insuficiente para asegurar la protección de los ecosistemas y la biodiversidad más relevantes del país*. La conservación de la biodiversidad se apoya en exceso en la conservación de las áreas protegidas, sin contemplar suficientemente la gestión y conservación de las áreas conectoras y corredores ecológicos. Solo 28 de las 57 áreas claves de biodiversidad con que cuenta Panamá están protegidas e integradas en el SINAP.

Sistema de Áreas Protegidas de Zonas de Vida



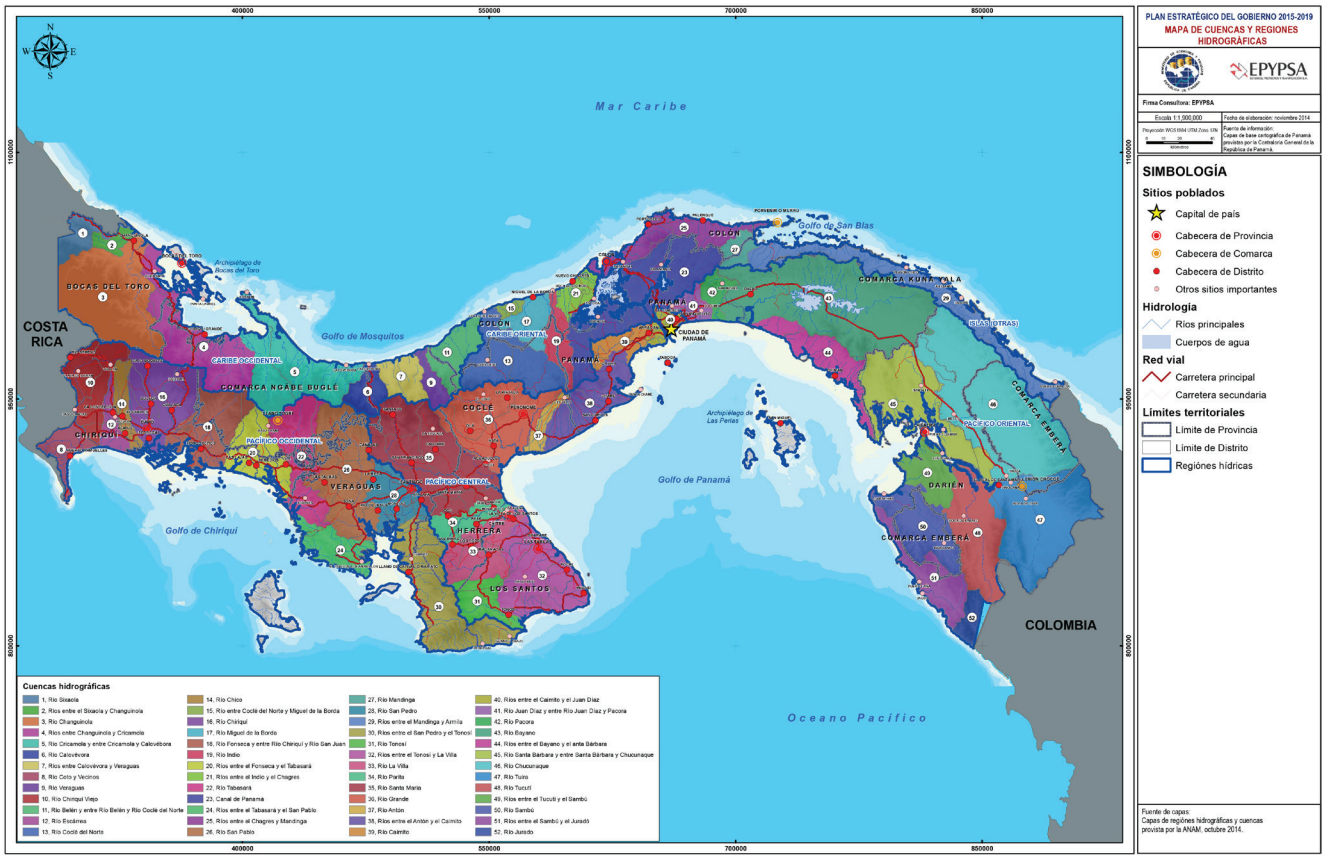
- ***La pérdida de cobertura de bosque nativo es uno de los principales problemas ambientales del país.*** La deficiente aplicación de la legislación forestal ha permitido la tala de bosque nativo maduro y la titulación de tierras de patrimonio forestal nacional. La legislación ha fomentado la reforestación, incluso con fuertes beneficios fiscales, pero sin que ésta se haya orientado a la restauración o regeneración del bosque.

Cambios de Cobertura del suelo.



- ***El agua es un recurso estratégico básico para el desarrollo del país***. Existen 270,000 has. con aptitud para riego, concentradas en el centro y occidente del país insuficientemente aprovechadas. En la estación seca existe competencia por el agua, particularmente entre el uso hidroeléctrico y el agropecuario, además del ecológico. Se prevé un incremento de la demanda de agua potable de hasta un 30% en la próxima década, hasta llegar a los 365 Hm3 anuales. El Canal de Panamá exige para su funcionamiento un caudal anual de 2,547 Hm3. La dotación de sistemas de riego a la superficie agrícola podría llegar a suponer 3,500 Hm3 anuales. Las tarifas por el uso del agua establecen unos precios muy alejados del valor ecológico que presta y no asegura una buena gestión, control y fiscalización. La intervención de múltiples instituciones en relación con el uso y gestión del agua, junto con la debilidad jurídica de las disposiciones relacionadas, generan un entorno de conflictos de interés, solapamientos y duplicidad de funciones. El desarrollo de la legislación de recursos hídricos ha encontrado dificultades; sólo se ha constituido un Comité de Cuenca de los 52 previstos y se han elaborado cinco planes de manejo de los que se han aprobado dos, y planes de ordenamiento ambiental del territorio de dos cuencas hidrográficas.

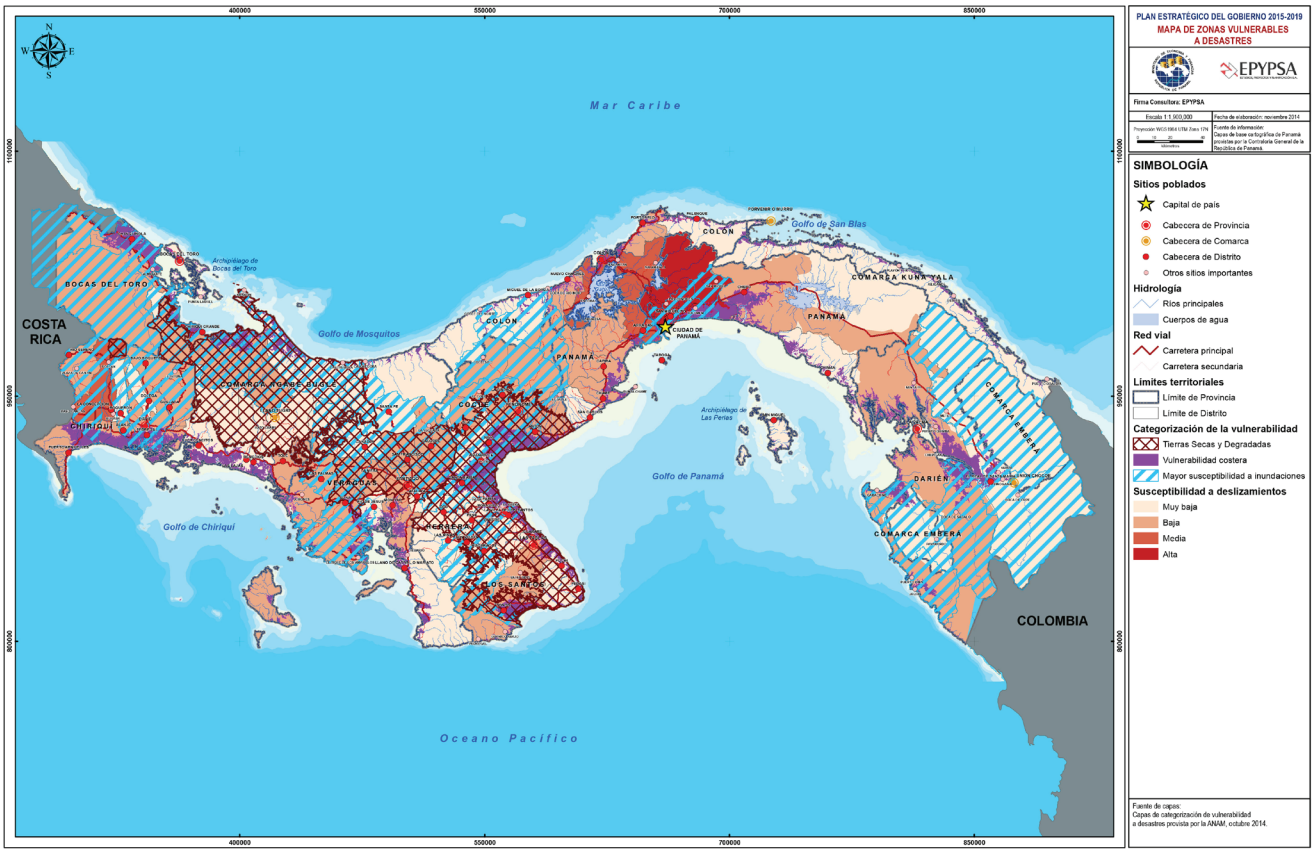
Cuencas y regiones hidrográficas (con límites provinciales y distrito)



- ***El suelo no ha sido entendido como recurso estratégico y no se ha considerado la adecuación del uso a su aptitud y capacidad.*** La superficie bajo uso agropecuario se ha reducido en 70,000 has. entre 2,000 y 2,011, por el abandono de terrenos agrícolas marginales. La erosión en algunas zonas llega a las 200 Ton/ha. anuales con el consiguiente perjuicio para la producción hidroeléctrica y la actividad del Canal.

- ***La deforestación incontrolada ha incrementado las tasas de erosión y el riesgo de desertificación en el país.*** El 75% de las tierras del país poseen aptitud forestal y gran parte de las mismas han sido deforestadas por actividades agropecuarias. Casi un 28% del territorio continental panameño (20,787 km^2) se ve afectado por estos impactos, especialmente en la zona del Arco Seco, la sabana veragüense y la comarca Ngabe-Buglé. El fomento en el uso de etanol y del biodiesel en los combustibles, promovido por la legislación panameña, está provocando un severo cambio de uso del suelo y la expansión de la frontera agrícola sobre terrenos forestales.

Zonas vulnerables a desastres



- ***Panamá es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático***. El cambio de uso del suelo y la pérdida de superficie forestal es la principal causa de aumento en las emisiones netas de CO_2. La región del Arco Seco y las zonas costeras son las partes más vulnerables al cambio climático en Panamá. La pérdida de productividad agraria puede llegar a ser del 4% al 7% del PIB. El régimen de funcionamiento del Canal puede verse afectado por el cambio climático en relación a la disponibilidad de agua para esclusaje.

- ***Panamá es un país expuesto a un rango amplio de peligros naturales y antrópicos, cuya ocurrencia produce impactos socioeconómicos importantes***. Un 15% del territorio está expuesto a desastres naturales y el 12% de la población es vulnerable a dos o más amenazas. Existen dificultades o limitaciones institucionales para la implementación efectiva de la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgo. Los escenarios previstos de cambio climático pueden intensificar los riesgos en el país y aumentar la vulnerabilidad económica de sectores importantes como la agricultura y el Canal de Panamá. Se estima que el costo anual por eventos recurrentes oscila entre B/. 125 y 150 millones/año (0.36% a 0.42% del PIB), lo que puede tener efectos significativos sobre el crecimiento de largo plazo. La identificación de riesgos es insuficiente, no existe una plataforma ni protocolos bien establecidos para el intercambio, sistematización e integración de la información. La atención de las emergencias y desastres no se manifiesta igual en los niveles provinciales y locales.

5.7.2 Objetivos

La sostenibilidad y competitividad del sistema productivo del país ha de descansar en la identifcación y uso adecuado de las potencialidades productivas del territorio, generando los instrumentos y capacidades que garanticen su uso sostenible, revirtiendo el proceso de degradación progresiva del capital natural disponible que actualmente se registra.

El propósito es impulsar medidas efectivas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, la protección ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales y territoriales del país.

Para ello se definen dos objetivos específicos, de acción:

- ***Ordenamiento y Desarrollo Territorial,*** que persigue el desarrollo e implementación de instrumentos de planificación y gestión que regulen la ocupación del territorio bajo criterios de sostenibilidad, que contribuyan disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial.

- ***Gestión Ambiental***, que se orienta a mitigar y/o eliminar los procesos de deterioro ambiental asociados al uso inadecuado del territorio y las actividades antrópicas, así como reducir los efectos potenciales asociados a las amenazas naturales.

5.7.3 Estrategia de Intervención

La estrategia de intervención, articula distintas líneas de acción que permiten avanzar hacia los objetivos señalados:

Ordenamiento y Desarrollo Territorial

- **Avanzar decididamente en la planificación territorial, tanto para cerrar las brechas socio-territoriales del desarrollo, como para aprovechar en plenitud y en condiciones de sostenibilidad las potencialidades del país.**

La acción estratégica de gobierno en materia de ordenamiento y desarrollo territorial ha de ser fundamental, tanto para cerrar las importantes brechas en el desarrollo socio-territorial existentes en Panamá, a nivel inter-regional-comarcal e intra-regional-local y metropolitano; como para activar la plena incorporación de los recursos y potencialidades de desarrollo existentes en el conjunto del país, al día de hoy insuficientemente aprovechados.

- **Abordar la realización de un 'plan de país', que contribuya a la vertebración y desarrollo de 'un solo país'**

Coinciden a tal fin condicionantes objetivos de la realidad nacional, internos y externos, con objetivos y criterios de carácter político del conjunto social panameño y del Gobierno del Presidente Varela.

OBJETIVOS	INDICADORES DE IMPACTO
Ordenamiento y Desarrollo Territorial Desarrollo e implementación de instrumentos de planificación y gestión que regulen la ocupación del territorio bajo criterios de sostenibilidad, que contribuyan disminuir las asimetrías y elevar la eficacia de la inversión y la competitividad territorial.	■ Se aplican los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial elaborados y aprobados, orientando la ocupación del territorio y las inversiones sectoriales con criterios estratégicos. Se cumplen los objetivos y metas de dichos instrumentos. ■ Mejora la relación entre los usos y la vocación de los suelos (uso adecuado). Reducción progresiva de conflictos de uso en zonas de alto valor natural.
Gestión ambiental Mitigar y/o eliminar los procesos de deterioro ambiental asociados al uso inadecuado del territorio y las actividades antrópicas, así como reducir los efectos potenciales asociados a las amenazas naturales	■ Mejora sostenida de los indicadores de biodiversidad y salud de los ecosistemas. ■ Mejora de la calidad y disponibilidad de recursos hídricos para usos productivos y consumo humano.

Dar respuesta armónica y eficiente a los Acuerdos de la concertación y a los objetivos y compromisos del Programa de Gobierno requiere de la elaboración y desarrollo de un 'plan maestro de país' que dé respuesta concreta a los mismos a nivel socio-territorial.

➲ **Activar y reforzar la institucionalidad política para la dirección y conducción estratégica de la política territorial**

La elaboración de un 'plan maestro de país', de un plan de ordenamiento y desarrollo socio-territorial, articulador de los elementos centrales de la estrategia ambiental, urbanística, infraestructural y económica del país, y de su impulso y gobernanza a nivel espacial, requiere reforzar, y por tanto redefinir en cierto grado, las capacidades político-institucionales disponibles por Panamá a tal fin. Lo cual supone en primera instancia una clara formulación política.

A tal fin se ha de abordar la elaboración de la Política Nacional de 'Ordenamiento y Desarrollo Territorial', o de 'Integración y Desarrollo Socio-Territorial y Ambiental', o de la denominación que resulte más expresiva de sus objetivos y alcances.

La formulación de la Política Nacional de Integración y Desarrollo Socio-territorial y Ambiental puede aconsejar el fortalecimiento y reconfiguración del Consejo Nacional para el Desarrollo Territorial, a fin de disponer de una plataforma político-institucional suficientemente comprensiva, representativa y ejecutiva.

➲ **Modificar, simplificar y desarrollar el marco legal vigente en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial (Anteproyecto de Ley Orgánica de Integración, Ordenamiento y Desarrollo Territorial)**

El documento de Política y el proceso de su formulación han de sentar las bases para el desarrollo y simplificación del marco legislativo.

➲ **Desarrollar un ambicioso programa de planificación, que ha de tener como cabecera el Plan Nacional de Integración, Ordenamiento y Desarrollo Socio-territorial y Ambiental**

La acciones prioritarias en este ámbito son:

- La elaboración del Plan Nacional de Integración, Ordenamiento y Desarrollo Socio-territorial, y de redacción del Anteproyecto de Ley.
- Alcanzar la elaboración, vigencia y desarrollo de 50 Planes de Ordenamiento Territorial Municipal a fines de mejorar la calidad de vida de la población y de asegurar la sostenibilidad de los principales centros urbanos del país;
- Alcanzar la elaboración , vigencia y desarrollo de 10 Planes Parciales de Ordenamiento Territorial, incluyendo cuatro comarcales. cuya realización se estima de carácter urgente durante el período 2015-2019

➲ **Desarrollar un programa de facilitación de la acción ciudadana y empresarial en materia de actuaciones territoriales y urbanísticas**

Dicho programa ha de tener tres componentes principales:

- Un Programa de Formación y Capacitación Ciudadana y de operadores territoriales y urbanísticos, en la elaboración, formulación y tramitación de actuaciones y proyectos territoriales y urbanísticos.
- Un Programa para mejorar la eficacia de la Ventanilla Única como mecanismo que permita agilizar y mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta de la Administración a todos los niveles en la evaluación y gestión administrativa de proyectos sujetos a regulación y aprobación por parte de la misma.
- La habilitación de un Sistema Nacional de Información Territorial que ponga a disposición de ciudadanos, instituciones y empresas la información territorial necesaria para la formulación de proyectos y toma de decisiones (información social, económica, territorial y ambiental, alfanumérica y cartográfica; afecciones territoriales vigentes y proyectos en vías de realización; afecciones y proyectos en evaluación).

➲ **Fortalecer las capacidades institucionales de la Administración Nacional, Comarcal y Local**

La realización de este ambicioso programa en materia de integración, ordenamiento y desarrollo socio-territorial y ambiental requiere un intenso proceso de formación y ampliación de las capacidades técnicas (humanas y equipos técnicos), disponibles tanto por la Administración Nacional como por las Administraciones Provinciales, Comarcales y Locales.

Gestión Ambiental

Las situación ambiental descrita, hace necesario la adopción de una serie de medidas urgentes que corrijan las deficiencias y debilidades detectadas. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- Fortalecimiento de la capacidad institucional de la gestión ambiental otorgándole categoría ministerial para integrar funciones de ejecución, coordinación, control y fiscalización, y dotación de los recursos y capacidades necesarios para su óptimo desempeño.
- Mejora de la coordinación interinstitucional para favorecer una política ambiental preventiva mediante el fortalecimiento del SIA y de las Unidades Ambientales Sectoriales y Locales.
- Revisión y actualización del modelo de evaluación ambiental, reglamentando procedimiento de EAE y mejorando el procedimiento en la EIA para enfatizar en los casos de categorías II y III.
- Dotar a la conservación de la biodiversidad de un marco legal e instrumental suficiente para asegurar una protección funcional efectiva, considerando las áreas protegidas como parte del sistema de conservación de los ecosistemas y su funcionalidad, e incorporando el conjunto del territorio a su gestión, siendo éstas el núcleo de una estrategia de conservación más amplia.
- Proteger el patrimonio forestal del Estado y revisar y actualizar la legislación forestal, promoviendo la recuperación y regeneración de bosques en los terrenos de vocación forestal, los cuales deberán ser claramente definidos, y fomentando su aprovechamiento sostenible.
- Priorización de la gestión de los recursos hídricos como uno de los temas centrales de la acción de Gobierno, mejorando la información existente y estableciendo el marco legal e instrumental adecuado para la gestión de las cuencas desde una visión integral.
- Promover el ordenamiento ambiental del territorio como base para el desarrollo sostenible, basado en el uso de los recursos y del territorio de acuerdo con su capacidad y aptitud.
- Considerar la lucha contra el cambio climático y sus efectos como eje fundamental de la acción de gobierno, frenando la deforestación y restaurando la cubierta vegetal para evitar la desertificación y reduciendo la vulnerabilidad existente mediante el desarrollo y aplicación de medidas adaptación y mitigación.
- Resolver los graves problemas de saneamiento ambiental del país, procurando recolectar y tratar adecuadamente la problemática de las aguas residuales y de residuos sólidos que se generan en las zonas urbanas e industriales.
- Consolidar un marco político-institucional de gestión de riesgo de desastres que priorice la prevención y mitigación, promoviendo los cambios normativos e institucionales necesarios que doten a la administración de los recursos y capacidades suficientes para generar un sistema de información preventivo que alerte, con suficiente antelación y criterio, a las instituciones responsables de la atención a la emergencia.

5.7.4 Criterios de intervención-acciones y Proyectos Estratégicos:

Los criterios de intervención y priorización de las actuaciones en estos ámbitos son:

- Estructuración y articulación el marco institucional relacionado con el Ordenamiento Territorial y la gestión ambiental.
- Elaboración de un nuevo marco normativo para el ordenamiento territorial y ambiental.
- Desarrollo e implementación de instrumentos de planificación territorial y ambiental.
- Fortalecimiento de capacidades de las instituciones sectoriales de la Administración Nacional y Local.
- Implementar programa de facilitación de la acción ciudadana y empresarial en materia de actuaciones territoriales, urbanísticas y ambientales.

Principales acciones y proyectos estratégicos en Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental

ORGANIZACIÓN

- Fortalecimiento de capacidades (MIVIOT-ANAM-Municipios)
- Articulación sectorial y refuerzo de capacidades de las instituciones vinculadas al Ordenamiento territorial y la gestión ambiental
- Formación de Personal
- Programa de facilitación de la acción ciudadana y empresarial(Ventanilla única; información territorial; capacitación ciudadana)

INSTITUCIONALES-NORMATIVOS

Ordenamiento y Desarrollo Territorial

- Consejo Nacional de Desarrollo Territorial
- Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- Anteproyecto de Ley Orgánica de Integración, Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- 50 Planes de Ordenamiento Territorial (POTs)
- 4 Planes Comarcales
- 10 Planes Parciales (áreas críticas de desarrollo Urbano)
- Creación de Ventanillas Únicas en las Direcciones Provinciales del MIVIOT

Gestión Ambiental

- Creación del Ministerio de Ambiente
- Revisión y actualización del modelo de evaluación ambiental (EAE y EIA)
- Revisión y actualización del PIOT-Ambiental
- Mejoramiento del Marco Legal e instrumental para la Gestión de Cuencas
- Demarcación y señalización de las Áreas Protegidas incluidas en el SINAP

5.7.5 Resultados esperados

RESULTADOS ESPERADOS		
SECTOR / Resultados	**INDICADORES. (Línea de Base)**	**META**
ORDENAMIENTO TERRITORIAL ✓ Elaborado Marco Legal para el Ordenamiento Territorial ✓ Aprobado Plan Nacional de Ordenamiento Territorial ✓ Planes Provinciales/Comarcales/es de OT elaborados ✓ Planes Municipales de OT elaborados ✓ Elaborados Planes Parciales urgentes de áreas de expansión urbana ✓ Fortalecidas capacidades en OT a nivel central, provincial y local mediante Plan de Capacitación ✓ Ventanilla única funcionando	❑ Aprobación del Marco Legal OT ❑ Aprobación del PNODT ❑ N° de POTs elaborados ❑ N° de Planes Parciales elaborados ❑ N° de cursos y personas capacitadas en OT (MIVIOT; Juntas Técnica Provinciales; Municipios) ❑ N° de Ventanillas Únicas operando ❑ Tiempo de trámites urbanísticos	❑ Marco Legal para el Ordenamiento Territorial a los 12 Meses ❑ Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial a los 24 meses ❑ 50 POTS Municipales elaborados ❑ 4 Planes Comarcales ❑ 10 Planes Parciales elaborados ❑ 100% de personal técnico MIVIOT y Municipios con POT capacitados en OT y gestión urbanística ❑ Ventanillas Únicas en todas las Direcciones Provinciales del MIVIOT
GESTIÓN AMBIENTAL ✓ Se restructura el Sistema el sistema de gestión ambiental del Estado ✓ Se dispone de una Estrategia Nacional de Cambio Climático	❑ Aprobación de la Ley que restructura el sistema de gestión ambiental del Estado y crea el Ministerio de Ambiente ❑ Optimización de Instrumentos de Gestión Ambiental (EIA y EAE) ❑ Automatización de trámites ambientales ❑ Diseño, aprobación e implementación de una Estrategia Nacional de Cambio Climático	❑ Modernizar las capacidades institucionales para la gobernanza ambiental. Antes de agosto de 2015 ❑ Cumplir con acuerdos Multilaterales y Bilaterales en materia ambiental. Diciembre de 2026 ❑ Adaptar los sectores de la economía a los efectos adversos del cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores energía, transporte, procesos industriales, gestión de desperdicios, agricultura, cambio de uso de tierra y silvicultura. Antes de Diciembre de 2016
✓ Se moderniza el ecoturismo en áreas protegidas estratégicas	❑ Establecimiento de Infraestructura clave en Áreas Protegidas ❑ Otorgamiento de Concesiones de administración y servicios	❑ Modernizar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Diciembre de 2015 ❑ Impulsar actividades ecoturísticas estandarizadas y certificadas en áreas protegidas. Diciembre de 2015
✓ Se restructura y reactiva el sector forestal nacional	❑ Aprobación de nueva Ley Forestal ❑ Implimentación de la Alianza por el Millón de Hectáreas Reforestadas	❑ Facilitar el desarrollo del sector forestal de Panamá. Diciembre de 2015 ❑ Restaurar las cuencas hidrográficas e impulsar la participación nacional en proyectos REDD+ y de biocomercio con otros productos y servicios del bosque. Diciembre de 2016

5.8 GOBIERNO Y DESARROLLO: HACIA UNA GESTIÓN MODERNA DEL SECTOR PÚBLICO DE PANAMÁ

El objetivo de competitividad que persigue PEG 2015-2019 depende estrechamente de factores económicos, pero también de la calidad de las instituciones panameñas. Según el World Economic Forum, los indicadores que exhibe el país en materia institucional indican la necesidad de hacer progresos sustanciales. Una parte importante de estos desafíos se concentran en la mejora de calidad de la gestión pública, lo cual exige definir un espacio y un ámbito concreto de acciones[19]. Las propuestas que siguen a continuación se vinculan con medidas y decisiones que el gobierno habrá de impulsar y que se concentran en los siguientes temas:

- Mejora del sistema de planificación e inversión pública,
- Avances hacia la implantación del presupuesto por programas y medición de resultados,
- Modernización y mejorar el Sistema de Control,
- Modernización el servicio civil,
- Avances hacia una mayor descentralización de la acción pública,
- Impartición de justicia y seguridad.

5.8.1 La gestión pública como un nuevo desafío para el desarrollo.

Panamá viene experimentando un proceso de acelerada expansión económica, sin embargo tiene aún enormes retos pendientes. Acompañado por un contexto internacional favorable, la formación de capital público y privado ha jugado un papel clave para el crecimiento de la actividad económica. Como parte de ese proceso, las condiciones sociales han mejorado: se ha generado empleo y los mayores ingresos han permitido reducir la pobreza. La fase de expansión puede continuar, toda vez que el marco internacional siga bajo una tónica favorable y que la política fiscal se mantenga dentro de parámetros que contribuyan a preservar el balance macroeconómico. Existe por lo tanto la oportunidad para capitalizar los logros previos para construir bases sólidas de crecimiento y, a la vez, transformar la prosperidad en un desarrollo social inclusivo y sustentable, que disminuya además las significativas disparidades territoriales.

La trayectoria recorrida ha estado caracterizada por tasas de inversión elevadas para los estándares regionales y el sector público ha tenido una importante contribución a dichos resultados. Si bien será importante preservar en el futuro los niveles de inversión, el sector público se enfrenta a la necesidad de seleccionar y asignar sus recursos con la máxima eficiencia e impacto social posible. Esto no sólo por el hecho que es necesario sujetar la acción pública al marco fiscal de mediano plazo y asegurar así la sostenibilidad financiera, sino porque es imperativo hacer el mejor uso de los recursos durante el ciclo de bonanza. Es más, existen indicios que en el pasado reciente los proyectos públicos no siempre han respondido a prioridades de desarrollo del país, y aún en aquellos casos donde las inversiones estuvieron correctamente asignadas, la gestión ha sido ineficaz. A la postre, el dividendo social de la acción pública ha sido menor al esperado.

Para llevar a la práctica las políticas nueva gestión de gobierno y materializar sus iniciativas, se requiere una mirada renovada de la gestión del sector público. Esta nueva mirada requiere poner en el centro de la acción la efectividad del desarrollo en la gestión de las políticas y de los proyectos públicos. Si bien el concepto es sencillo de formular, las complejidades propias de la institucionalidad pública conspiran contra su instrumentación. Frente a ese panorama es necesario delinear un esquema de acción que asegure acercarse al objetivo buscado.

5.8.2 La ley de responsabilidad social fiscal: avances y tareas pendientes.

La ley de responsabilidad social fiscal (LRSF) es un instrumento valioso. Los beneficios de este marco legal son incuestionables: permite contar con un instrumento que contribuye a dar sustento a la gestión de gobierno, contribuye a consolidar las finanzas públicas al explicitar el contexto macroeconómico del mismo y en definitiva, ofrece un cuadro más amplio sobre el cual se analiza el presupuesto anual[20]. Habida cuenta que la política fiscal es, en el caso de Panamá, el único instrumento disponible de gestión macroeconómica, la existencia de este cuadro normativo resulta de gran utilidad. No obstante, debe destacarse que el propósito original de la ley consistente en la fijación de una regla fiscal estricta se ha cumplido de manera parcial[21]. La legislación original ha sido modificada en más de una oportunidad y las reformas han ido en la dirección otorgar mayor

[19] De los 15 factores identificados como obstáculos para la realización de negocios en Panamá, la burocracia e ineficiencia pública es señalada como segunda en el ránking.Veáse, Informe Mundial de Competitividad 2013-2014, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 2014

[20] Ley 38 aprobada en 2008.

[21] La LRSF estableció originalmente un límite máximo de déficit del SPNF equivalente a 1 % del PIB. La meta se cumplió en 2008 y 2009. En los años subsiguientes el déficit del SPNF superó la regla fiscal establecida en 2008.

flexibilidad a la regla fiscal[22]. Más allá de estos cambios, la LRSF ha ofrecido un marco de contención para el diseño y ejecución fiscal. En términos generales, la existencia de la misma ha sido apreciada positivamente en los mercados de deuda y ha contribuido a bajar el costo del endeudamiento externo del país.

Estrategia de Gobierno en un marco fiscal consistente. La LRSF ofrece un diseño integral para la gestión gubernamental: prevé la formulación de la estrategia de la administración inscripta en un marco macroeconómico y fiscal, con la correspondiente explicitación del plan de inversiones previsto para el quinquenio.[23]De esta manera, las reglas fiscales en cuanto déficit y deuda definen los límites bajo los cuales se encuadran la Estrategia, el programa fiscal y la planificación de las inversiones públicas. En particular, las previsiones macroeconómicas, fiscales y el plan de inversiones se revisa anualmente con un horizonte móvil de cinco años.

Bajo el amparo y el impulso provisto por la ley se han venido llevando a cabo diversos programas para fortalecer la administración tributaria y la gestión financiera del sector público. La LRSF también ha establecido los criterios a los que se debe sujetar la administración financiera del estado consagrando principios de transparencia y obligatoriedad de cumplimiento para los funcionarios públicos. Siguiendo los principios orientadores de la ley, Panamá ha lanzado varias iniciativas destinadas a mejorar la administración financiera del presupuesto público y también para fortalecer la administración tributaria.[24]Es importante continuar estos programas. Pero resultan insuficientes para una adecuada gestión de la asignación de los recursos públicos. Se necesita fortalecer el proceso de formulación de estrategias, planes y proyectos sectoriales.

Los principios rectores en materia de la programación y evaluación de la inversión previstos en la ley de responsabilidad fiscal llevan un considerable retraso y no han sido puestos en práctica. La LRSF establece la formulación de un "plan indicativo de inversiones públicas a cinco años" de manera que los fondos se canalicen hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional. Más aún, adjudica responsabilidad a los Ministerios sectoriales para la elaboración de los respectivos planes. Respecto de las inversiones públicas se fija la obligatoriedad de acompañar los proyectos por los correspondientes estudios de factibilidad y pre-factibilidad.[25] Estas previsiones de la LRSF apuntan al ingrediente de planificación y eficacia en la aplicación del gasto y persiguen la intención de obtener el mayor rédito económico y social asociado al mismo. Sin embargo, más allá de las disposiciones normativas, el mecanismo real de asignación de las inversiones públicas dista de operar en la práctica conforme al modelo trazado en la LRSF. En rigor, no existe un plan de inversiones ni tampoco un conjunto de proyectos evaluados con criterios técnicos. Los procedimientos en vigencia procuran cumplir ciertas formalidades normativas y de gestión pero son insuficientes frente a los objetivos reales de la tarea.[26] La debilidad del proceso comienza en los eslabones iniciales: los ministerios sectoriales carecen de planes y programas sobre los cuales realizar la identificación de prioridades de inversión y, a su turno, elaborar los respectivos proyectos. Es más, se observa debilidad institucional en los ministerios sectoriales lo cual es una limitación seria para la elaboración y análisis sectorial y programático. La ausencia de planes sectoriales actualizados hace aún más difícil tener una apreciación de la pertinencia de las inversiones y del impacto que éstas persiguen. Habida cuenta de este contexto, la revisión periódica del plan de inversiones de mediano plazo resulta de difícil realización, por cuanto no hay un mecanismo eficaz para el seguimiento de las metas e impactos de los proyectos. En síntesis, la revisión periódica de la Estrategia y del plan de inversiones que dispone la propia LRSF constituye un ejercicio de limitada validez práctica.

5.8.3 Inversión pública y efectividad de desarrollo. Las reformas necesarias.

Es imperiosa la necesidad de contar con un sistema articulado de inversión pública. Panamá posee una importante capacidad de inversión pública –alrededor de 9 % del PBI, y equivale a una magnitud que resulta superior a muchos países de la región. El escenario previsible es continuar con un ritmo similar de inversiones en el próximo quinquenio. Esto sugiere que

[22] La modificación más reciente es la introducida en la ley que instauró el Fondo de Ahorro de Panamá en 2012.

[23] Según el artículo 16 de la ley, la elaboración de la Estrategia de Gobierno es responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la aprobación de la misma corresponde al Consejo del Gabinete. Eventuales modificaciones a la Estrategia también serán aprobadas por el Consejo de Gabinete. Asimismo, las proyecciones del marco macroeconómico, fiscal y las inversiones públicas para un período de 5 años deben también ser elaboradas, publicadas y difundidas por el MEF durante el primer cuatrimestre de cada año (artículo 18).

[24] En particular, cabe citar dos operaciones de préstamo financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial aprobadas en 2011 (por un monto de 50 millones de dólares, BID, y 55 millones de dólares, BM) que se encuentran en ejecución.

[25] LRSF, Artículo 23.

[26] En apoyo de la afirmación del texto cabe citar que seis años después de aprobación de la LRSF aún no se cuenta con una ley de inversiones públicas compatible con dicha norma. Las autoridades están iniciando en la actualidad los trabajos técnicos para el diseño del anteproyecto de inversiones.

resulta impostergable mejorar aquellos instrumentos que permitan una mejor asignación de la inversión pública. El punto de partida son los organismos y unidades actualmente existentes. El fortalecimiento debe incluir tanto a la unidad central como a las unidades y agencias sectoriales, incluyendo también la articulación de las mismas con aquellas que tienen participación en la dimensión territorial a nivel local.

Es necesario institucionalizar la reforma a través de una ley de inversión pública y el gobierno ha enviado el proyecto correspondiente. Mientras el proyecto se analiza en la Asamblea es factible realizar avances parciales con el marco legal vigente. La urgencia de la gestión de gobierno requiere ahora de conocimiento sustantivo acerca de la realidad de los distintos sectores.

En lo inmediato, es clave contar con estrategias sectoriales que permitan brindar un sentido de dirección a las iniciativas y proyectos públicos. La formulación de estas estrategias no es ajena a la consideración de un dato crucial: el presupuesto 2015 actualmente bajo análisis por la Asamblea habrá de contener una proporción importante de los proyectos "insignia" que prioriza la actual administración. En cierto sentido, esta situación puede ser interpretada como una justificación del statu quo: en la medida que las decisiones de inversión ya están incorporadas al presupuesto, parece innecesario elaborar planes y programas sectoriales y, por tanto, también lucen prescindibles los esfuerzos para mejorar el sistema de inversión pública. Bajo este concepto los beneficios sólo aparecerían en el largo plazo, quizás en un horizonte de tiempo que supera la actual administración. Sin embargo, hay varios argumentos que apuntan que el razonamiento anterior es equivocado, y que hay motivos de peso para delinear acciones destinadas a mejorar la formulación de planes y programas sectoriales, así como avanzar en el análisis de proyectos y, en general, de implantar el sistema de inversión pública.

Primero, porque la LRSF dispone que el plan de inversiones es indicativo y aconseja su revisión periódica. Segundo, el marco fiscal de mediano plazo también prevé revisiones anuales y, como parte del mismo, corresponde el repaso de los niveles de inversión del plan. Tercero, y como elemento de gestión de la Estrategia bajo esta definición de revisión y ajuste periódico, el camino para determinar la prioridad anual de los proyectos y la asignación de los fondos, incluyendo a los que se encuentran en ejecución, exige evaluar el avance de cada uno de ellos dentro de la cartera sectorial y su contraste con los objetivos y metas de los planes respectivos. Atendiendo a estas razones, se observa que los réditos de mejorar el sistema de inversión pública se ubican a corto plazo, y constituyen una herramienta práctica para la ejecución del plan quinquenal de inversiones de la actual administración.

El ejercicio de programación del primer trimestre de 2015 es una ocasión oportuna para poner en marcha el mecanismo.El avance hacia una mayor consistencia entre planes sectoriales, programas y proyectos puede dar inicio de forma inmediata. Un primer paso está dado por la propia formulación de la Estrategia habida cuenta que la misma necesita contar con la correspondiente articulación de planes sectoriales y el programa plurianual de inversiones, según lo dispone la LRSF. El segundo paso transcurre en el curso del primer trimestre del año a propósito de la revisión de la ejecución de 2014 y de la cartera de proyectos de inversión que realiza la Dirección de Programación de Inversiones (DPI). Esencialmente el ejercicio a realizar a comienzos del año próximo consiste en lo siguiente:

- Reexamen de las estrategias sectoriales disponibles y su contraste con la cartera de proyectos que habrá sido autorizada por el presupuesto 2015;
- Análisis del grado de avance de los proyectos y la pertinencia de los mismos en el marco de los planes sectoriales y de prioridades de la nueva administración;
- Análisis de los proyectos prioritarios que ingresarán al programa en caso de existir espacio fiscal en el ejercicio fiscal de 2016;
- Avanzar hacia la formulación de programas con base a las estrategias sectoriales.

El documento de base para guiar los pasos del ejercicio referido es la propia Estrategia de Gobierno que estará disponible en diciembre.

La consolidación del sistema de inversión pública es un proceso que insumirá tiempo, pero que debe comenzar de forma inmediata. Al tiempo que se ponen en práctica los dos pasos anteriores, se puede avanzar con el anteproyecto de la ley de Inversión Pública según está previsto. El diseño de la normativa legal insumirá tiempo. Sin embargo, los mecanismos que se han propuesto pueden avanzar con la legislación vigente y apoyándose en la actual DPI que actúa como pivot del sistema. Se puede comenzar de forma inmediata impartiendo directivas claras de los objetivos a lograr y fortaleciendo los equipos de las distintas unidades sectoriales. Es factible en tareas de capacitación cuya

ejercitación real constituyen las tareas correspondientes a las actuales funciones.

La prioridad debe estar puesta en la formación de conocimiento. Este es el insumo crítico que se requiere para la formulación y actualización de estrategias y planes sectoriales.

5.8.4 La reforma de gestión pública: una agenda amplia.

La reforma de la gestión con un enfoque de efectividad de desarrollo trasciende al sistema de planificación e inversión pública. Hasta aquí se ha puesto en el acento en dicho sistema por cuanto éste representa la puerta de entrada para determinar prioridades a la acción de gobierno con un concepto estratégico y de atención de las demandas sociales. Sin embargo, la tarea trasciende los límites de la planificación y la elección de proyectos.

En buena medida las políticas públicas se materializan en las decisiones de gastos de los ministerios y agencias de los distintos sectores. Son éstos los que llevan adelante la ejecución de los proyectos y que en el curso de dicha tarea deben brindar soluciones eficaces a los problemas planteados. En consecuencia, la gestión cotidiana es complemento indispensable del análisis sectorial y de la programación.

La ejecución de las políticas y programas sectoriales requiere un considerable grado de coordinación y, en su caso, reformas institucionales. En los sectores conviven diversas agencias y organismos con competencias próximas y aún en su caso con tareas superpuestas. La coordinación puede resolver muchos de estos problemas. Tal es el caso del plan de transporte y logística. En otros casos, puede ser aconsejable una redefinición de competencias y funciones adoptando, si es necesario, el correspondiente marco legal. El gobierno no dudará en hacer propuestas en tal dirección para alcanzar los objetivos en los sectores prioritarios que se definen en este PEG. Sin embargo, esta puede ser una tarea ardua que insume tiempo, energías de gestión y recursos políticos. Por tanto, antes de emprender reformas de tales características es necesario sopesar adecuadamente costos y beneficios en todas sus dimensiones. En tal sentido, la estrategia y los planes sectoriales pueden ofrecer un criterio práctico de orientación para determinar la criticidad de tales reformas.

5.8.5 Gestión estratégica del estado.

Presupuesto por programas. Además del sistema de planificación e inversión pública y las reformas organizaciones de varias de las agencias públicas que son necesarias para llevar a cabo el PEG 2015-2019, Panamá necesita hacer avances en la gestión estratégica del Estado. El gobierno está decidido a introducir reformas tendientes a la adopción gradual del presupuesto por programas.

Actualmente la administración panameña gestiona sus presupuestos sobre la base de la clasificación funcional del gasto –corriente y de capital- que disponen las distintas unidades y agencias públicas. Con este modelo organizacional se torna difícil la asignación de los recursos para la atención de los distintos bienes públicos y servicios a cargo del estado.

Asimismo, tampoco es factible hacer un seguimiento de la aplicación de los fondos y cómo éstos se vinculan a la atención de los objetivos y propósitos trazados. Más aún, la evaluación y análisis del gasto público es un ejercicio impracticable. El resultado final no sólo pone en duda la eficiencia de la acción y del gasto público, sino que también afecta a la transparencia y rendición pública de cuentas.

Monitoreo y evaluación. Como tarea complementaria al avance en materia de organización programática del presupuesto, la gestión pública debe avanzar hacia la obtención de resultados. Con esta finalidad se irán adoptando metas e indicadores para los programas presupuestarios de manera que se pueda efectuar un seguimiento de los mismos y, finalmente, una evaluación de la efectividad y eficacia del gasto.

Con la intención de avanzar en la dirección indicada, el MEF fortalecerá institucionalmente sus unidades con competencia en el sistema de planificación y presupuesto, y trabajará coordinadamente con la Secretaría de Metas de la Presidencia para la definición de los programas presupuestarios y el sistema de indicadores para la medición de resultados.

Sistemas de Control. El fortalecimiento del control gubernamental es clave para el desarrollo integral de Panamá. Resulta significativo que, de 15 factores identificados como los más problemáticos para hacer negocios en Panamá, el segundo y el tercero son la ineficiencia de la burocracia gubernamental y la corrupción, respectivamente.[27] Ambas son áreas directamente vinculadas a las capacidades de control, pues un sistema de calidad de auditoría pública genera valor en forma de transparencia, eficacia y eficiencia de la gestión y gasto públicos.

[27] Informe Mundial de Competitividad 2013-2014, Foro Económico Mundial, Davos, Suiza, 2014

Como es sabido, una reforma integral del sistema de control requiere readecuaciones de las funciones y ámbitos Contraloría General de la República que tienen rango constitucional.[28] Dentro de un ámbito más limitado, la administración se propone introducir reformas en los siguientes temas: (i) fortalecer las metodologías de control externo según prácticas y estándares internacionales, con una exploración progresiva de cómo ir limitando el control previo, buscando para ello pilotos como el Ministerio de Educación actual; (ii) fortalecer el modelo de gestión de la CGR, con sistemas de control de calidad y seguimiento de recomendaciones de auditoría por un lado, y de los procesos no misionales por otro; (iii) ajustar progresivamente las áreas de competencia de la CGR, centrando su labor en las funciones propias de control, y no en otras que no corresponden a una Entidad de Fiscalización Superior (como estadísticas, creación de normas de contabilidad pública, etc.); (iv) fortalecer las capacidades de control interno, con renovación de metodología, capacitación y concientización en el mismo; y (v) dar respuesta efectiva a la demanda de control, generando a su vez informes de auditoría disponibilidades al poder legislativo y a la ciudadanía, conforme a los estándares internacionales, generando una Cuenta Auditada de la República.

5.8.6 Gestión pública y servicio civil.

Desarrollo de competencias y capacidades analíticas y de gestión en el sector público. Las mejoras en los sistemas de planificación, presupuesto y gestión requieren competencias técnicas apropiadas de los funcionarios públicos. Como es obvio, esta formación de conocimiento supone un esfuerzo considerable que implica costos. En tal sentido, un corolario bastante obvio es que cabría imaginar acciones complementarias para capitalizar de la manera adecuada los recursos humanos correspondientes.

El mecanismo que posibilita dicha capitalización es la formación de un servicio civil idóneo, competente y altamente capacitado. Panamá ha logrado progresos en esa dirección, pero todavía hay deficiencias importantes en la consolidación de un funcionariado público profesional.[29]En particular, los diagnósticos disponibles indican que la Ley 43 de 2009 significó un retroceso.[30] La norma abandonó los esfuerzos previos de acreditación de funcionarios y se autorizó la contratación por fuera del "procedimientoordinario de ingreso (POI)".

Una reforma del servicio civil, considerando sus diversas modalidades y escalafones, es una empresa de alta complejidad técnica y política, donde los beneficios demoran en materializarse. No obstante, es factible avanzar hacia la profesionalización del empleo público con las normas legales vigentes. En los lineamientos anteriores hay una deliberada omisión a este tipo de reformas porque, precisamente, cualquier consideración al respecto requiere partir de una definición sustantiva de políticas que aborden las distintas aristas del tema.

No obstante lo anterior, resulta factible avanzar hacia la profesionalización del empleo público apoyándose en la propia Ley 43 en lo que se refiere a la disposición de reimplantación del POI a partir de agosto de 2012. La vigencia de esta cláusula abre el camino para corregir los retrocesos anteriores. La aplicación de esta solución supone asimismo el compromiso de no apelar a mecanismos directos o cuasi directos de contratación, y jerarquizar la carrera administrativa mediante el reconocimiento de méritos. Al tiempo que se adopta esta definición, cabría adoptar dos líneas de acción complementarias a la anterior.

La primera de ellas es introducir mecanismos de incentivos, especialmente de tipo salarial, para corregir y evitar distorsiones entre los distintos agrupamientos administrativos y aún desajustes de tipo vertical dentro de la propia escala. Finalmente, corresponde el fortalecimiento institucional del sistema de planificación de recursos humanos de la administración pública. Esta responsabilidad recae actualmente en la Dirección General de la Carrera Administrativa (DIGECA), unidad que debería ser revitalizada en cuanto a sus mandatos y objetivos de gestión.

La profesionalización administrativa también puede fortalecerse mediante acciones ad-hoc. Además de las medidas de corte general que apuntan a la médula de la carrera administrativa, caben acciones adicionales que con el diseño adecuado también permiten una mejor gestión pública. En el ámbito de los Ministerios sectoriales y en función de los planes que llevan a cabo pueden implementarse cursos de capacitación y programas de formación de cuadros jerárquicos. Asimismo, cabría considerar la creación de una escuela de gobierno destinada a brindar las formaciones básicas con acreditaciones habilitantes para ocupar las posiciones gerenciales dentro de la administración.

[28] Para un análisis del tema, veáseM. Sanginés et al. "Modernización del Estado", Banco Interamericano de Desarrollo, División de Modernización del Estado, Mayo 2014.

[29] Hacia 2008, 75% de los funcionarios públicos habían sido regularizados mediante la aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI) que exige la acreditación de preparación académica y experiencia para el cargo. Asimismo se había dado comienzo a la realización de concursos a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI.)

[30] Luciano Strazza. Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público, 2012.

5.8.7 Descentralización.

El gobierno se propone mejorar la gestión pública local, sin que ello implique por el momento transferencias costos fiscales adicionales para el Gobierno Central. La propuesta consiste en la aplicación de la Ley 37, previa realización de algunas adecuaciones administrativas y reglamentarias.

La Ley 37 de 29 de junio de 2009 que Descentraliza la Administración Pública es la norma que desarrolla el artículo 233 de la Constitución, organizando el proceso de descentralización y el traspaso de competencias y recursos hacia el gobierno local. La implementación de esta Ley fue suspendida mediante la Ley 77 de 27 de noviembre del 2009 hasta el 30 de junio del 2014. En la actualidad la misma se encuentra vigente, pero existe la intención por parte del gobierno central de realizarle algunos cambios antes de iniciar su implementación. Los cambios más relevantes que se plantean son los siguientes:

- Se elimina la Autoridad Nacional de Descentralización adscrita al Ministerio de la Presidencia y se crea la Secretaría de Descentralización y Desarrollo de Gobiernos Locales, adscrita al Ministerio de Gobierno.
- Se da mayor relevancia a la participación de las gobernaciones (nivel intermedio) en el proceso de descentralización, teniendo ellos ahora la responsabilidad de coordinar a nivel regional.
- Se elimina el Programa de Inversión de Obras Públicas y de Servicios de la Provincia y se crea el Fondo de Inversión de Obras Públicas y de Servicios del Municipio, con este las transferencias del Gobierno Central serán transferidas en forma directa a los municipios, sin que el nivel provincial pueda absorber un porcentaje de dichas transferencias.
- Dicho Fondo estará conformado en su patrimonio con los recursos provenientes del PRONADEL, Transferencias de Capital del Gobierno Central, Fideicomisos, Préstamos, donaciones y cualquier otro recurso que permita asignación directa a inversiones en las jurisdicciones distritales.
- Se limitan las posibles transferencias de competencias en materia de salud y educación a únicamente las funciones relacionadas a la infraestructura escolar, equipamiento y dotación de insumos básicos.
- Se fortalece la participación ciudadana mediante la inserción de la figura de la Auditoria Ciudadana.
- Se define que los impuestos de bienes inmuebles y el de alojamiento serán transferidos a los Municipios como fuente de financiamiento para los servicios del mismo al territorio donde los mismos son generados.
- El Ministerio de Economía y Finanzas realizará inicialmente la gestión de cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y lo transferirá a los municipios, mientras estos preparen y adecuen su catastro para el cobro correspondiente. El mecanismo de transferencia será diseñado de manera que resulte fiscalmente neutro para el gobierno central. El MINGOB coordinará con el Registro Público y con la Autoridad Nacional de Tierras la forma en que se gestionará el catastro en las jurisdicciones locales.
- El Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), actualmente adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas pasará al Ministerio de Gobierno, con todas sus competencias y recursos.
- El escenario en el que esta descentralización se da incluye un total de 77 municipios, de los cuales 53 (69%) son subsidiados por el Gobierno Central, es decir estos municipios no son capaces por sí solos de generar los recursos necesarios para siquiera pagar la planilla de sus empleados. En el Diagnóstico de Capacidades Locales (2008) se realizó la medición de 35 municipios del país, con el fin de determinar el estado de la capacidades de gestión desde el punto de vista de planificación y territorial, fiscal y financiero, administrativo, provisión de servicios y gestión política; dicha medición mostró que la gran mayoría de los municipios se encontraban en un nivel medio a bajo en sus capacidades y que sólo dos municipios se encontraban en un nivel alto de capacidades.

5.8.8 Impartición de Justicia y Seguridad.

Necesidad de mejorar la impartición de justicia. Es sabido que la institucionalidad panameña en materia judicial exhibe debilidades, las cuales tienen impactos sobre el clima de negocios y también sobre la gobernabilidad democrática. Respecto de lo primero, la independencia del poder judicial es uno de los indicadores que componen el pilar institucional del World Economic Forum. Según los últimos datos disponibles (2013-2014), Panamá ocupaba el ránking 116 para un total

de 144 países. Este registro ubica al país por detrás de otras economías de la región: Guatemala 105, Honduras 114.[31]

Por otro lado, la impartición de justicia también es clave para la seguridad ciudadana, dado que se complementan mutuamente. Si bien Panamá es considerado uno de los países más seguros del continente, es necesario prestar atención a la cambiante realidad en el ámbito interno.[32]Las cifras del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales muestran la reducción de las tasas de delitos de alto impacto, pero también el alza de otros, como el robo con arma de fuego (en buena medida asociado a la actividad del tráfico de drogas, que aumenta la circulación de armas). Ello pone a Panamá con una tasa de homicidios de 18 por cada 100 mil habitantes en 2012, con una población cercana a 4 millones de habitantes y 27 mil agentes de policía en activo. Costa Rica, por tener una referencia, posee una tasa de 8 homicidios por cada 100 mil habitantes, respecto a una población de aproximadamente 5 millones y 15 mil agentes de policía.

Enfrentar esta situación supone alcanzar una mayor capacidad instalada en Panamá para la gestión de la seguridad ciudadana, con un enfoque de derechos basado en la prevención de violencia y el delito mediante dos líneas de intervención: 1) Prevención social de la violencia y el delito y 2) Desarrollo de capacidades institucionales.

Prevención social de la violencia. En primer lugar, esto implica poner en ejecución una política de seguridad que contenga acciones sustantivas de mitigación del delito antes de que se produzca. Capacidad para anticipar nuevos delitos y evitar así el ingreso de los jóvenes a carreras criminales, así como en la reinserción de quienes han sido condenados, pero también a la persecución eficaz y oportuna de los crímenes que se han cometido, particularmente de aquellos que generan más daño a la sociedad en su conjunto. El desarrollo gradual de una policía próxima a las comunidades locales es un ingrediente eficaz para este propósito.

La prevención del delito exige contar con una estrategia integral. El gobierno ha examinado Estrategia País de Seguridad Ciudadana (EPSC), elaborada en 2012 y considera oportuno continuar con su implementación. Trata este aspecto de forma integral, involucrando la participación de Ministerios como el de Seguridad Pública, de Gobierno, de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, Ministerio Público, de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministerio de Economía y Finanzas; la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el Órgano Judicial, el Instituto de la Mujer, la Secretaria Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, Pandeportes, y los municipios de Panamá, San Miguelito, Arraiján, David, La Chorrera y Colón, donde las actividades delictivas se encuentra más focalizadas. Todas ellas se encuentran agrupadas en la Red Interinstitucional de Intervención para la Prevención, que ha puesto en marcha el actual Gobierno.

Sistema penal acusatorio para remediar la sobrepoblación penal. En segundo lugar, otro de los nudos críticos que enfrenta el Estado panameño es la sobrepoblación penal y el hacinamiento en los recintos penales de adultos y de menores (posee una de las tasas de encarcelamiento más altas de la región, con 411 cada 100 mil Hab). En este sentido, el lento proceso judicial implica pasar largos periodos en prisión preventiva a la espera de juicio (el 64,8% de las personas privadas de libertad no ha sido condenado, cifra que supera ampliamente el promedio latinoamericano de 41%). La descomprensión del sistema carcelario es compleja y requiere mayor capacidad de reclusión y sobre todo mejores condiciones para que las personas privadas de libertad. Para ello, el presupuesto necesario debe llegar a los Servicios Penitenciarios y Custodia de Menores y sobre todo mejores Centros Penitenciarios orientados a atender integralmente a los penados para su reinserción social y rehabilitación.

Los lineamientos anteriores se refieren al funcionamiento de la institucionalidad en el ámbito público. Este es un ingrediente esencial para establecer un clima apropiado y moderno para la desarrollo del sector privado. En cada sector de actividad, las políticas del gobierno habrán de estar orientadas a brindar señales al sector privado para que éste también se desenvuelva con prácticas e instituciones ágiles y propias de una economía que procura mejorar su competitividad, encontrando para ello los espacios de alianza que permitan una acción conjunta para alcanzar objetivos de desarrollo mayores.

Con el propósito que la calidad y transparencia de las instituciones panameñas alcancen el nivel compatible con sus aspiraciones de competitividad global, el Gobierno entiende que el programa de adecuación a las normas y estándares internacionales en materia financiera y tributaria son parte integrante de dicho proceso de modernización. El PEG se propone avanzar hacia dichos estándares no sólo por el hecho que Panamá es una economía abierta y competitiva, sino

[31] The Global Competitiveness Index Historical Data Set, 2005-2014, World Economic Forum.

[32] De acuerdo a los datos del Informe Barómetro de 2012, Panamá es el país que muestra menor incidencia de hogares afectados por delitos, para una muestra total de 26 países.

porque además el país es consciente de las obligaciones y beneficios de trabajar en el concierto de los esfuerzos multilaterales en este respecto. En otros términos, el Gobierno interpreta los progresos en este frente no como una renuncia a prácticas establecidas, sino como una decisión soberana destinada a fortalecer instituciones y el desarrollo de todos los panameños. Es por ello que se adoptarán las reformas necesarias para erradicar las objeciones que todavía ubican al país en la "lista gris".

1. MEDIDAS DE REFORMA DEL ESTADO
SERVICIO CIVIL Profesionalización del servicio público revisando condiciones de acceso y continuidad en base a concurso y en base al mérito (revisión de la LEY 43 DE 2009. 12 de octubre de 2009 que reforma la ley 9 de 1994, que desarrolla la carrera administrativa, y la ley 12 de 1998, que desarrolla la carrera del servicio legislativo, y dicta otras disposiciones).
Descentralización del gobierno Implementación de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que descentraliza la Administración Pública, y desarrollando un plan integral para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales
Reforma electoral Garantizar con la reforma del Código Electoral el acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación y al financiamiento de campañas
2. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
✓ Facilitación de trámites (Ventanilla Única)
✓ Implantar mecanismos de Gobierno Electrónico
✓ Aprobación y reglamentación de Ley de Inversión Pública y puesta en marcha del Presupuesto por Programas
3. MEDIDAS EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD
TRANSPARENCIA
✓ Mecanismos periódicos y eficientes de rendición de cuentas por parte de las entidades públicas
✓ Fortalecimiento del Control Interno Gubernamental
✓ Un sistema público de compra y contratación abierto, competitivo y transparente, con monitoreo público
✓ Promoveremos una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil (observatorios ciudadanos) en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas
JUSTICIA
✓ Fortalecimiento del Órgano Judicial y el Ministerio Público. Proyecto de Ley No.44 que regula la Carrera Judicial
✓ Reactivación del Pacto de Estado por la Justicia
✓ Separar la función de administrar justicia de la función de administrar los despachos judiciales
✓ Juzgados de Paz como y se fortalecimiento del servicio de defensa pública de oficio y de protección a las víctimas
✓ Mejorar los mecanismos de nominación, calificación y selección de jueces, los sistemas de administración de casos, capacitación judicial, administración y resolución de conflictos
✓ Implementación plena del Sistema Penal Acusatorio
SEGURIDAD
✓ Puesta en marcha de los Programas "Más Oportunidades" y "Mano Firme" para prevenir y combatir la delincuencia
✓ Aprobar Ley de Seguridad Ciudadana, creación del Sistema de Seguridad Ciudadana y del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Complementariamente, crear la Comisión Permanente de Seguridad Pública y Asuntos Relacionados con el Delito en la Asamblea Nacional
✓ Aplicar marco de protección de la Ley 38 de 2001, que Reforma y adiciona artículos al Código Penal y al Judicial, Sobre Violencia Domestica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente
✓ Derogación de la ley 74 del 29 de octubre del 2010 que prohíbe la detención de policías involucrados en casos de abuso policial
✓ Modificación el artículo 170 del Código Penal, adicionado por la Ley 14 del 2010, para que no continúe criminalizando la protesta pública,
✓ Revisión de la Ley N° 31 de 28 de mayo de 1998, De la Protección a las víctimas del Delito



6 LAS PROYECCIONES FISCALES 2015-2019



La Estrategia Económica y Social que contiene el Plan Estratégico de Gobierno para el periodo 2015–2019 se complementa y se enmarca en las Proyecciones Fiscales que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas. Según se establece en el artículo 18 de la Ley 34 de junio de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, elaborará y publicará, durante el primer cuatrimestre de cada año, las proyecciones macroeconómicas, incluyendo los supuestos en que se basan. Estas proyecciones serán válidas para los siguientes cinco años. En dichas proyecciones se establece el Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Sector Público No Financiero, del cual se calcula el Gasto de Inversión posible para el periodo. Dicha cantidad ha de servir de referencia para los Programas y Proyectos contenidos en el PEG, de forma que se cumplan los límites que establece la ley N° 34 de junio de 2008 de responsabilidad Social Fiscal y sus modificaciones, referidos a los niveles de déficit público y de deuda.

Para la elaboración del PEG 2015–2019 se han tenido en cuenta las Proyecciones Fiscales vigentes, aprobadas en el Decreto de Gabinete N° 21, de 15 de abril de 2014, que aprueba el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector Público No Financiero para el periodo 2015-2019. En el mismo se establecen los siguientes supuestos macroeconómicos, denominados Partidas Informativas, que aparecen recogidas en el siguiente cuadro:

PARTIDAS INFORMATIVAS	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (millones Balboas)	52,565	57,941	63,867	70,399	77,225
Crecimiento del PIB Real (%)	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%
Inflación (%)	4.0%	3.5%	3.5%	3.5%	3.0%
Contribuciones de la ACP (millones de Balboas)	960	1,000	1,530	1,830	1,930
Contribuciones de la ACP (en % PIB)	1.8%	1.7%	2.4%	2.6%	2.5%
Deuda del SPNF (en millones Balboas)	20,129	22,291	23,796	24,903	26,126
Deuda SPNF (en % PIB)	38.3%	38.5%	37.3%	35.4%	33.8%

Basado en dichas cifras, se cuenta con un Marco Fiscal para el Sector Público No Financiero y para el Gobierno Central que se recoge en los siguientes cuadros:

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA EL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

AÑOS 2015 AL 2019

(En millones de Balboas)

Detalle	2015	2016	2017	2018	2019
INGRESOS TOTALES	**10,774**	**11,698**	**13,132**	**14,443**	**15,448**
Ingresos Corrientes Gobierno General	**10,646**	**11,554**	**12,975**	**14,272**	**15,266**
Gobierno Central	7,307	8,024	9,205	10,244	11,058
Caja Seguro Social	3,129	3,298	3,515	3,746	3.899
Agencias Consolidadas	210	232	255	282	309
Balance Operacional de las Empresas Públicas	**128**	**144**	**157**	**171**	**182**
Agencias No consolidadas y Otros	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Ingresos de Capital	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
GASTOS TOTALES	**12,705**	**13,595**	**14,476**	**15,429**	**16,605**
Gastos Corrientes del Gobierno General	**8,913**	**9,679**	**10,615**	**11,579**	**12,537**
Gastos Corrientes (excluye pago intereses)	7,809	8,423	9,204	10,040	10,874
Gobierno Central	4,557	4,779	5,154	5,633	6,086
Caja del Seguro Social	2,987	3,352	3,729	4,053	4,400
Agencias Consolidadas	265	292	321	354	388
Intereses	1,104	1,256	1,411	1,539	1,663
Gastos de Capital	**3,792**	**3,916**	**3,861**	**3,850**	**4,068**
(% PIB)	7.2%	6.8%	6.0%	5.5%	5.3%
AHORRO CORRIENTE DEL GOBIERNO GENERAL	**1,733**	**1.875**	**2.360**	**2,693**	**2,729**
% del PIB	3.3%	3.2%	3.7%	3.8%	3.5%
AHORRO CORRIENTE DEL SPNF	**1,861**	**2,019**	**2,517**	**2,864**	**2,909**
% del PIB	3.5%	3.5%	3.9%	4.1%	3.8%
BALANCE PRIMARIO	**-827**	**-641**	**67**	**553**	**506**
% del PIB	-1.6%	-1.1%	0.1%	0.8%	0.7%
BALANCE TOTAL (base caja)	**-1,931**	**-1,897**	**-1,344**	**-986**	**-1,157**
% del PIB	-3.7%	-3.3%	-2.1%	-1.4%	-1.5%
Aporte (+) / Ajuste (-) al FAP	**-880**	**-1,028**	**-705**	**-634**	**-773**
% del PIB	-1.7%	-1.8%	-1.1%	-0.9%	-1.0%
BALANCE TOTAL AJUSTADO (base caja) (*)	**-1,051**	**-869**	**-639**	**-352**	**-386**
% del PIB	-2.0%	-1.5%	-1.0%	-0.5%	-0.5%

(*) Si la contribución de la ACP es MENOR a 3,5% del PIB, Balance Total Ajustado = Balance Total - (Contribución ACP-3,5%)

Si la contribución de la ACP es MAYOR a 3,5% del PIB, Balance Total Ajustado = Balance Total - Aporte al FAP

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO para el GOBIERNO CENTRAL

AÑOS 2015 AL 2019

(En millones de Balboas)

Detalle	2015	2016	2017	2018	2019
INGRESOS TOTALES	**7,408**	**8,143**	**9,355**	**10,424**	**11,278**
Ingresos Corrientes	7,408	8,143	9,355	10,424	11,278
Tributarios	5,504	6,101	6,694	7,339	8,012
Directos	2,907	3,262	3,596	3,963	4,348
Indirectos	2,597	2,839	3,098	3,376	3,664
No Tributarios	1,904	2,042	2,661	3,085	3,266
Ingresos de Capital					
GASTOS TOTALES	**9,595**	**10,172**	**10,755**	**11,514**	**12,558**
Gastos Corrientes	6,284	6,729	7,357	8,121	8,843
Servicios Personales	2,205	2,397	2,605	2,831	3,072
Bienes y Servicios	736	811	958	1.056	1,158
Transferencias	2,073	2,090	2,198	2,490	2,725
Intereses de la Deuda	1,100	1,251	1,406	1,534	1,658
Otros	170	180	190	210	230
AHORRO CORRIENTE	**1,124**	**1,414**	**1,998**	**2,303**	**2,435**
% PIB	2.1%	2.4%	3.1%	3.3%	3.2%
Gastos de Capital	3,311	3,443	3,398	3,393	3,715
% PIB	6.3%	5.9%	5.3%	4.8%	4.8%
BALANCE PRIMARIO	**-1,087**	**-778**	**6**	**444**	**378**
% PIB	-2.1%	-1.3%	0.0%	0.6%	0.5%
BALANCE TOTAL (base caja)	**-2,187**	**-2,029**	**-1,400**	**-1,090**	**-1,280**
% PIB	-4.2%	-3.5%	-2.2%	-1.5%	-1.7%

Finalmente, las Proyecciones Financieras establecen el nivel de endeudamiento previsto, según las siguientes cantidades.

DEUDA PUBLICA para el SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

AÑOS 2015 AL 2019

(En millones de Balboas)

	2015	2016	2017	2018	2019
Servicio de la Deuda	1,689	1,286	1,225	2,086	1,058
Intereses	839	808	795	754	718
Amortización	850	478	430	1.332	340
Saldo de la Deuda Pública	20,129	22,291	23,796	24,903	26,126
% del PIB	38.3%	38.5%	37.3%	35.4%	33.8%

A la vista de este Marco Fiscal, la capacidad inversora del SPNF para el próximo quiquenio está directamente relacionada con la capacidad del país para generar ahorro corriente y cubrir las necesidades restantes en base a financiamiento externo. En definitiva, para generar un CAPEX[1] suficiente que financie el Programa de Inversión del Gobierno, de las Instituciones Descentralizadas y de las Empresas Públicas. Según las proyecciones fiscales existentes, **la cifra disponible resultante es de 19,487 millones de Balboas para todo el periodo**. Este dato deberá ser ajustado una vez se elabore el nuevo Marco Fiscal, previsto para abril de 2015. En ese momento se establecerán los nuevos valores referidos a las partidas informativas (crecimiento del PIB real y dato de la inflación para el quinquenio), así como el conjunto de supuestos que sustentan la evolución prevista de los ingresos y gastos corrientes. Por el momento, se utilizan las cifras oficiales existentes, que serán revisadas una vez se concrete el nuevo marco de referencia.

Sobre esta base, se tiene en cuenta un factores que afecta a la capacidad inversora del SPNF para los próximos cinco ejercicios. Se trata de la cobertura de pagos correspondientes a ejercicios anteriores que, por diferimiento de los compromisos o por el propio desarrollo de los proyectos de infraestructura contratados, implican desembolsos en el nuevo periodo de Gobierno. En este sentido, según los datos disponibles hasta diciembre de 2014, los compromisos existentes son los siguientes:

(millones de Balboas)	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TOTAL	**1,416.8**	**736.7**	**356.5**	**285.9**	**285.9**	**3,081.8**
SUBTOTAL PAGOS DIFERIDOS	585.0	541.9	285.9	285.9	285.9	1,984.6
SUBTOTAL DE FACTORING	247.7	70.5	70.5	0.0	0.0	388.7
SUBTOTAL LLAVE EN MANO	584.2	124.3	0.0	0.0	0.0	708.5

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección General de Tesorería y las entidades contratantes.

[34] El término CAPEX hace referencia a Gasto de Capital, abreviado de "Capital Expenditure" en idioma inglés.

Dichas cantidades permitirán sufragar diversas obras relacionadas con el sector Salud (principalmente la construcción y equipamiento de MINSA-CAPSI y Hospitales), la conclusión de obras de infraestructura vial, y proyectos especiales como el Centro de Convenciones, las Ciudades Deportivas de David y Colón o la Ciudad de las Artes, entre otros.

Teniendo en cuenta este factor, se puede realizar un análisis de las disponibilidades reales (sujetas en cualquier caso a la revisión del Marco Fiscal en abril del presente año) para acometer nuevos proyectos de infraestructura y de inversión social en el periodo de Gobierno. Un cálculo básico en función de las disponibilidades y los compromisos se recoge en el siguiente cuadro. El resultado arroja una cifra de casi 16,500 millones de Balboas entre 2015 y 2019, siempre basado en las proyecciones financieras existentes para el periodo.

(Millones de Balboas)	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
(+) CAPEX SPNF [a]	3,792	3,916	3,861	3,850	4,068	19,487
(-) Compromisos Inversión [b]	1,416.8	736,7	356.5	285,9	285,9	3,081.8
(=) CAPEX disponible [c]	2,375.2	3,179,3	3,504.5	3,564.1	3,782,1	16,405.2

(a) Montos de Inversión del SPNF según Marco Fiscal vigente. Fuente: MEF.

(b) Erogaciones de capital para la atención de las obligaciones de los Proyectos que implican periodificación de pagos. Fuente: Dirección de Políticas Públicas, MEF.

(c) Gastos de Capital disponible para atender los proyectos en ejecución y los proyectos nuevos.

7 EL PLAN QUINQUENAL INDICATIVO DE INVERSIONES PÚBLICAS



La Ley 34 del año 2008, de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), establece en su artículo 16 la necesidad de elaborar "un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años" (PQI) como parte del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) que se debe presentar al inicio de cada administración. Dicha Ley se reglamenta con el Decreto 50, de junio de 2009, estableciendo que el responsable de elaborarlo, al igual que el PEG, es el MEF. En dicha elaboración participa activamente la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) y la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA).

Por otra parte, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) fue creado en diciembre de 2001 por el Decreto Ejecutivo 148. En dicha norma se define como "un conjunto de políticas, normas, procesos, metodologías y sistemas de información para la formulación, evaluación, capacitación y seguimiento de los proyectos de inversión del sector público". Le confiere a la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del MEF la coordinación del sistema con la finalidad "que se logre una asignación presupuestaria conveniente, dentro de la elaboración del anteproyecto del presupuesto de inversiones de cada institución pública". Por lo tanto, la labor de la DPI y el SINIP constituyen el principal mecanismo estatal que reúne y organiza la información sobre las inversiones del sector público. Sobre la Dirección del MEF recaen las tareas técnicas y organizativas de preparación del Plan Quinquenal de Inversiones (PQI). Dicho Plan es revisado anualmente, entre febrero y abril, de forma que se actualice la previsión de inversión del quinquenio. En estos momentos, la DPI del MEF cuenta con una Programación de inversiones que abarca el periodo 2014 – 2018.

Conceptualmente, el Plan Quinquenal que se propone está sustentado en la propuesta de Estrategia Económica y Social que contiene el PEG. Utiliza las prioridades consignadas en la misma, así como las metas y acciones establecidas para el quinquenio en cada uno de los programas. Junto a ello, el Plan de Inversiones está enmarcado en las proyecciones financieras para el periodo 2015 – 2019 que establecen la disponibilidad de gasto de capital para cada ejercicio. Se trata en todo caso de un PLAN INDICATIVO que recoge a inicio del periodo la asignación de fondos de inversión a las instituciones y a los programas prioritarios que establece el Gobierno. Dichas cifras han de orientar las propuestas pero podrán sufrir modificaciones en función de la factibilidad de los proyectos identificados, de la formulación que finalmente se haga de los mismos y de la disponibilidad financiera para llevarlos a cabo.

7.1 LA COMPOSICIÓN DEL PLAN QUINQUENAL INDICATIVO DE INVERSIÓN 2015 – 2019

De manera general, el PQI debe apuntar a los dos objetivos principales del PEG: favorecer la inclusión social y mejorar la competitividad[2]. Para la orientación de la inversión pública en el periodo de vigencia del PEG se han tenido metodológicamente en cuenta los siguientes aspectos:

- Las **prioridades gubernamentales, expresadas en las metas que la Presidencia de la República** ha establecido como compromiso de la gestión de Gobierno. Dichas metas constituyen un conjunto de acciones, programas y ámbitos de intervención que han de orientar la gestión de las instituciones del Sector Público No Financiero. Estas prioridades, agrupadas en 14 grandes METAS INSIGNIAS contemplan tanto la realización de proyectos de infraestructura como la transferencia corriente a personas físicas

[35]Está previsto hacer un seguimiento de los proyectos de manera de identificar las contribuciones de los mismos respecto de uno y otro objetivo. Para ello se pondrá en marcha un Sistema de Información gestionado por el MEF que permita el monitoreo constante tanto de los resultados como de la ejecución financiera.

y jurídicas. En lo que respecta al primero de los grupos, existe una previsión en base a sectores, programas y montos estimados.

- El **enfoque sectorial que está implícito en la Estrategia Económica y Social del Gobierno**, y que permite la asignación de recursos por ámbitos de desarrollo[3] utilizando la asignación a sectores y subsectores que en estos momentos utiliza la Dirección de programación de Inversiones del MEF. Ello permitirá, además, la efectiva articulación de esfuerzos entre las distintas instituciones con responsabilidad en cada materia. Si bien el ejercicio presupuestario anual desemboca en una asignación de fondos por institución, es preciso mantener una clara trazabilidad de la inversión respecto de las metas y resultados que el país se ha marcado para el quinquenio. En este sentido, el proceso de elaboración de los Planes Institucionales que se realiza en los meses siguientes a la entrada en vigor de este PEG ha de definir su grado de contribución a las grandes metas presidenciales y a los resultados propios de cada dependencia, en un plano de estrecha coordinación en el seno de los distintos sectores. De esta forma se optimizarán los esfuerzos inversores y se asegurará el alineamiento hacia los mismos objetivos medibles y cuantificables.

- La **base de datos de Programas y Proyectos que posee el MEF**, y que surge de la formulación que cada Institución que forma el SPNF realiza a través de la herramienta denominada Banco de Proyectos y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP). Dicha cartera se compone actualmente de más de 2.400 registros, que representan en distintos tipologías de acción (desde acciones puntuales hasta Programas compuestos por diversos proyectos). Ha sido preciso tener en cuenta en el análisis el conjunto de proyectos que provienen de la gestión gubernamental anterior, y que tendrá un efecto significativo sobre la disponibilidad de recursos de inversión en los primeros años del quinquenio. Dichas obligaciones, como establece el Decreto 50, han de ser tenidas en cuenta en primer lugar a la hora de establecer el PQI que acompaña al PEG.

  - En este sentido, se analiza igualmente la cartera existente desde dos puntos de vista. El primero referido a la actualización de la estructura programática de las diferentes instituciones, en base al Proyecto de Ley de presupuestos 2015. Esta estructura se utiliza como base de la proyección hasta 2019. El segundo de los factores se relaciona con la identificación de proyectos de infraestructura y de "inversión social", tal y como cataloga la DPI/MEF el gasto de capital disponible. Ello implica determinar exactamente cuántos recursos existen disponibles para llevar adelante los diferentes proyectos.

  - Igualmente es preciso tener en cuenta la diferencia existente entre lo formulado en el presupuesto, las modificaciones que se producen todos los años, lo que realmente se llega a comprometer y lo que finalmente se paga. La lectura del Plan Quinquenal Indicativo difiere según los casos. Debe ser, a pesar de ello, el instrumento fundamental para orientar la asignación de fondos que se realiza en cada ejercicio presupuestario.

- El **grado de concreción de los programas y proyectos**, expresados en la existencia de estudios y diseños previos que permitan valorar su viabilidad técnica y su impacto socio-económico. Si bien la obligatoriedad de realizar estudios de pre-inversión no ha sido atendida en todos los casos, el análisis realizado por la empresa con cada una de las instituciones de Gobierno ha permitido comprobar el grado de concreción que tienen las iniciativas de inversión existentes. La reciente modificación de la Ley 34, a través de la aprobación de la Ley 91, refuerza aún más la necesidad y exigencia de contar con estos análisis previos.

  - En lo que respecta a las metas presidenciales, se ha realizado un análisis de los proyectos presentados por las Instituciones y que están previendo ejecutar. Los cuadros siguientes recogen la distribución por sectores e instituciones, asi como las asignaciones preliminares a las diferentes Metas establecidas por el Gobierno para el nuevo periodo.

- Finalmente, en la propuesta que se presenta **se ha tenido en cuenta el marco fiscal proyectado**. En

[3] Se tendrán por tanto en cuenta las cinco áreas de inversión que contribuyen a los objetivos del PEG: la diversificación y modernización de los sectores productivos; mejora de la calidad de vida; la generación de capacidades humanas; infraestructuras; y la gestión del ambiente y el territorio.

él se recogen los montos de inversión disponibles para el periodo, considerando la disponibilidad de recursos, las obligaciones contraídas y los límites de endeudamiento que marca la LRSF. Dichas cantidades se asumen como guía, si bien se podrían producir incrementos de disponibilidad en caso de que mejoren los ritmos de crecimiento, o en el caso de que se pongan en marcha medidas de racionalización de la estructura del sector público y de los niveles de gasto corriente existentes.

Con estos antecedentes, los montos considerados se recogen en el siguiente conjunto de cuadro, que contienen:

- → LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN ÁREAS DE PRIORIDAD DEL PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO.
- → LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN SECTORES Y SUBSECTORES UTILIZADOS POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
- → LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN INSTITUCIONES QUE FORMAN PARTE DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
- → EL DETALLE DE FINANCIACIÓN DE METAS INSIGNIA Y PROYECTOS EMBLEMÁTICOS DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE VARELA



PLAN DE INVERSIÓN QUINQUENAL INDICATIVO 2015-2019

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SEGÚN ÁREAS DE PRIORIDAD DEL PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO

(en miles de Balboas)

ÁMBITO DE ACTUACIÓN PEG	LÍNEA DE INTERVENCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	%
DESARROLLO ECONÓMICO Diversificación y productividad de la base económica	→ Logística (*)	821,475.1	833,846.6	504,115.2	550,072.0	568,075.0	3,277,584.1	16.8%
	→ Agricultura	211,570.6	166,340.6	164,480.9	163,061.0	163,908.9	869,362.0	4.5%
	→ Turismo	42,517.2	37,965.0	58,615.0	38,615.0	44,315.0	222,027.2	1.1%
	TOTAL						4,368,973.4	22.4%
DESARROLLO SOCIAL Mejora de la calidad de vida	→ Agua y Saneamiento	649,978.7	663,386.1	770,376.7	758,344.9	844,681.7	3,686,768.2	18.9%
	→ Aseo Urbano	21,019.9	16,817.8	14,217.8	12,017.8	10,200.0	74,273.3	0.4%
	→ Vivienda	247,299.4	217,144.7	331,903.7	332,701.8	327,447.5	1,456,497.2	7.5%
	→ Transporte Urbano	448,535.0	651,880.7	775,523.8	666,681.3	667,765.4	3,210,386.4	16.5%
	→ Sanidad	454,893.4	361,244.2	246,984.3	249,215.0	322,815.0	1,635,152.0	8.4%
	→ Transferencias	193,432.9	246,463.3	297,501.5	331,624.7	331,358.4	1,400,380.9	7.2%
	TOTAL						11,463,458.3	58.8%
DESARROLLO DE LAS PERSONAS Refuerzo de las Capacidades Humanas	→ Educación Básica	374,337.6	364,774.3	347,603.8	365,446.7	397,021.8	1,849,184.5	9.5%
	→ Formación Técnica	124,779.2	121,591.4	115,867.9	121,815.5	132,340.6	616,394.8	3.2%
	TOTAL						2,465,579.4	12.7%
AMBIENTE Territorio y sostenibilidad ambiental	→ Ordenamiento Territorial	1,734.9	4,460.8	4,461.2	5,421.8	5,485.0	21,563.9	0.1%
	→ Gestión Ambiental	15,614.2	40,148.0	40,151.2	48,796.5	49,365.3	194,075.4	1.0%
	TOTAL						215,639.4	1.1%
GOBERNABILIDAD Fortalecimiento Institucional y Gobernanza	→ Reformas Institucionales	58,912.2	47,859.2	41,658.4	43,762.5	35,852.5	228,045.0	1.2%
	→ Justicia y seguridad	125,898.9	142,016.7	147,482.7	162,375.0	167,350.0	745,123.4	3.8%
	TOTAL						973,168.5	5.0%
TOTALES		3,791,999.6	3,915,940.0	3,860,944.8	3,849,952.1	4,067,982.4	19,486,819.1	100.0%
PROYECCIONES FISCALES		3,792,000	3,916,000	3,861,000	3,850,000	4,068,000	19,487,000	
(*) INVERSIONES ASOCIADAS A LA LOGÍSTICA								
INFRAESTRUCTURAS Conectividad	→ Carreteras	762,612.9	771,161.5	439,850.2	486,257.0	499,610.0	2,959,491.7	15.2%
	→ Puertos	10,695.5	23,676.4	23,350.0	22,900.0	28,400.0	109,021.9	0.6%
	→ Aeropuertos	6,891.6	4,350.0	4,350.0	4,350.0	4,350.0	24,291.6	0.1%
	→ Energía	7,500.0	13,500.0	15,500.0	15,500.0	15,500.0	67,500.0	0.3%
	TOTAL						3,160,305.3	16.2%

PLAN DE INVERSIÓN QUINQUENAL INDICATIVO 2015-2019

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SEGÚN SECTORES Y SUBSECTORES MEF

(en miles de Balboas)

SECTORES	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	% PQI
ÁREA SOCIAL	2,065,741.3	1,991,422.0	2,124,456.1	2,171,166.6	2,365,865.1	10,718,651.3	55.0%
Salud	454,893.4	361,244.2	246,984.3	249,215.0	322,815.0	1,635,152.0	8.4%
Agua Potable	352,523.2	354,904.4	451,895.0	458,500.0	533,550.0	2,151,372.7	11.0%
Saneamiento y Alcantarillado	297,455.5	308,481.7	318,481.7	299,844.9	311,131.7	1,535,395.5	7.9%
Vivienda	247,299.4	217,144.7	331,903.7	332,701.8	327,447.5	1,456,497.2	7.5%
Educación y Cultura	499,116.9	486,365.7	463,471.8	487,262.3	529,362.5	2,465,579.4	12.7%
Transferencias Grupos Vulnerables	180,382.9	215,263.3	265,301.5	298,274.7	298,008.4	1,257,230.9	6.5%
Aseo Urbano	21,019.9	16,817.8	14,217.8	12,017.8	10,200.0	74,273.3	0.4%
Trabajo y Protección Social	13,050.0	31,200.0	32,200.0	33,350.0	33,350.0	143,150.0	0.7%
ÁREA ECONÓMICA	287,862.9	225,464.3	244,160.9	222,741.0	228,438.9	1,208,668.0	6.2%
Agropecuario	211,570.6	166,340.6	164,480.9	163,061.0	163,908.9	869,362.0	4.5%
Industria y Comercio	33,775.1	21,158.7	21,065.0	21,065.0	20,215.0	117,278.8	0.6%
Turismo	42,517.2	37,965.0	58,615.0	38,615.0	44,315.0	222,027.2	1.1%
ÁREA INFRAESTRUCTURAS	1,236,235.0	1,464,568.7	1,258,574.1	1,195,688.4	1,215,625.4	6,370,691.7	32.7%
Carreteras y obra civil	762,612.9	771,161.5	439,850.2	486,257.0	499,610.0	2,959,491.7	15.2%
Transporte Masivo	448,535.0	651,880.7	775,523.8	666,681.3	667,765.4	3,210,386.4	16.5%
Transporte Marítimo	10,695.5	23,676.4	23,350.0	22,900.0	28,400.0	109,021.9	0.6%
Transporte Aéreo	6,891.6	4,350.0	4,350.0	4,350.0	4,350.0	24,291.6	0.1%
Electricidad	7,500.0	13,500.0	15,500.0	15,500.0	15,500.0	67,500.0	0.3%
ÁREA AMBIENTE	17,349.2	44,608.9	44,612.5	54,218.4	54,850.4	215,639.4	1.1%
ÁREA ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA	184,811.1	189,875.9	189,141.1	206,137.6	203,202.5	973,168.5	5.0%
Protección Ciudadana y Justicia	125,898.9	142,016.7	147,482.7	162,375.0	167,350.0	745,123.4	3.8%
Servicios Generales	58,912.2	47,859.2	41,658.4	43,762.5	35,852.5	228,045.0	1.2%
TOTALES	3,791,999.6	3,915,940.0	3,860,944.8	3,849,952.1	4,067,982.4	19,486,819.1	100.0%
PROYECCIONES FISCALES	3,792,000	3,916,000	3,861,000	3,850,000	4,068,000	19,487,000	

PLAN DE INVERSIÓN QUINQUENAL INDICATIVO 2015-2019

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SEGÚN INSTITUCIONES

(en miles de Balboas)

INSTITUCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Ministerio de Obras Públicas	762,612.9	771,161.5	439,850.2	486,257.0	499,610.0	2,959,491.7
Empresa Metro S. A.	278,609.9	503,922.8	727,213.8	628,411.3	533,245.4	2,671,403.4
Ministerio de Salud	482,515.7	443,645.4	345,200.0	205,200.0	280,100.0	1,756,661.2
Ministerio de la Presidencia	323,339.0	218,400.0	255,945.0	252,550.0	357,500.0	1,407,734.1
Ministerio de Vivienda	180,270.0	257,144.7	301,903.7	302,701.8	297,447.5	1,339,467.8
Ministerio de Desarrollo Social	176,680.9	208,579.7	208,609.7	291,459.7	291,268.4	1,176,598.4
IFARHU	234,263.3	215,173.4	213,093.0	236,257.9	236,257.9	1,135,045.5
Ministerio de Educación	131,495.3	203,274.3	212,858.8	244,983.9	292,500.0	1,085,112.4
Ministerio de Economía y Finanzas	238,623.5	153,501.7	162,551.7	201,451.7	201,451.7	957,580.3
Caja de Seguro Social	194,866.0	125,500.0	150,500.0	153,500.0	225,500.0	849,866.0
IDAAN	83,835.4	112,004.4	116,450.0	116,450.0	116,450.0	545,189.8
Ministerio de Gobierno	51,710.0	69,400.0	69,400.0	89,400.0	89,400.0	369,310.0
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	99,951.2	61,786.7	62,116.0	60,235.0	59,735.0	343,823.9
Banco de Desarrollo Agropecuario	48,263.3	47,878.9	47,678.9	47,753.9	47,753.9	239,328.9
Autoridad de Turismo de Panamá	42,517.2	37,965.0	58,615.0	38,615.0	44,315.0	222,027.2
Ministerio de Seguridad Pública	32,946.6	40,176.2	45,500.0	40,500.0	50,500.0	209,622.8
Autoridad Nacional del Ambiente	14,411.6	42,219.9	42,439.9	51,780.4	52,780.4	203,632.2
SENACYT	31,235.0	33,233.2	40,630.0	41,250.0	41,250.0	187,598.2
Instituto de Mercadeo Agropecuario	45,100.0	33,275.0	33,925.0	33,925.0	33,925.0	180,150.0
INADEH	28,023.4	30,992.3	30,025.6	30,967.0	29,750.0	149,758.3
Autoridad de la Micro y Mediana Empresa	10,600.0	24,700.0	25,700.0	26,650.0	26,650.0	114,300.0
Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre	36,579.3	22,845.0	18,310.0	18,270.0	17,520.0	113,524.3
Autoridad Marítima de Panamá	10,695.5	23,676.4	23,350.0	22,900.0	28,400.0	109,021.9
Instituto Panameño de Deportes	16,250.0	16,857.5	22,357.5	22,357.5	23,400.0	101,222.5
Órgano Judicial	20,290.0	18,011.0	18,350.0	18,850.0	19,000.0	94,501.0
Autoridad Nacional de Innovación	13,811.0	21,375.0	19,600.0	18,600.0	18,600.0	91,986.0
Instituto Nacional de Cultura	14,679.0	11,960.0	14,960.0	14,960.0	11,900.0	68,459.0
Empresa de Generación Eléctrica	7,500.0	13,500.0	15,500.0	15,500.0	15,500.0	67,500.0
Zona Libre de Colón	17,236.3	10,850.0	10,850.0	10,850.0	10,500.0	60,286.3
Secretaria de la Cadena de Frío	12,416.4	14,000.0	11,000.0	11,000.0	11,000.0	59,416.4
Procuraduría General de la Nación	17,950.0	11,700.8	11,480.8	11,050.0	6,050.0	58,231.7
Autoridad de Aseo	17,100.0	13,000.0	10,500.0	8,000.0	7,500.0	56,100.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	10,000.0	9,000.0	7,000.0	8,000.0	8,000.0	42,000.0
Universidad de Panamá	8,481.7	9,657.3	6,649.6	6,649.6	6,649.6	38,087.9
Instituto de Investigaciones Agropecuarias	2,869.2	6,725.0	7,086.0	7,472.1	8,750.0	32,902.3
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	2,450.0	6,500.0	6,500.0	6,700.0	6,700.0	28,850.0
Banco Hipotecario Nacional	5,887.0	5,625.0	5,625.0	5,700.0	5,700.0	28,537.0
Tribunal Electoral	7,655.0	7,825.0	4,930.0	4,100.0	4,000.0	28,510.0
Registro Público	2,730.0	4,750.0	6,300.0	8,235.0	6,000.0	28,015.0
Universidad Tecnológica	4,024.0	5,490.0	5,715.0	6,334.6	5,115.0	26,678.6

INSTITUCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Autoridad de Aeronáutica Civil	6,891.6	4,350.0	4,350.0	4,350.0	4,350.0	24,291.6
Secretaria Nacional de Discapacidad	2,000.0	5,105.0	5,090.0	5,090.0	5,090.0	22,375.0
Universidad Autónoma de Chiriquí	6,410.2	3,710.0	3,860.0	3,320.0	3,320.0	20,620.2
Agencia Panamá Pacífico	5,763.9	3,350.0	3,350.0	3,350.0	2,850.0	18,663.9
Autoridad de los Servicios Públicos	3,919.9	3,817.8	3,717.8	4,017.8	2,700.0	18,173.3
Hospital Gorgas	3,850.0	4,098.7	3,284.3	2,515.0	2,315.0	16,063.0
Instituto de Seguro Agropecuario	2,970.5	2,675.0	2,675.0	2,675.0	2,745.0	13,740.5
Sistema Estatal de Radio y TV	2,361.0	2,850.0	2,550.0	3,100.0	2,350.0	13,211.0
Asamblea Nacional	5,819.2	1,819.2	1,945.0	1,800.0	1,800.0	13,183.4
Universidad Especializada de las Américas	5,583.0	1,635.0	1,645.0	1,040.0	1,040.0	10,943.0
Ministerio de Comercio e Industria	4,887.8	1,333.7	1,240.0	1,165.0	1,165.0	9,791.5
IPHE	1,630.0	1,700.0	1,700.0	1,500.0	1,400.0	7,930.0
Autoridad de Recursos Acuáticos	1,166.6	1,562.0	1,650.0	1,950.0	1,450.0	7,778.6
Autoridad de Pasaportes de Panamá	2,500.0	900.0	900.0	900.0	900.0	6,100.0
Dirección General de Contrataciones Públicas	3,500.0	1,704.1	300.0	300.0	250.0	6,054.1
Autoridad Nacional de Aduanas	1,275.0	1,700.0	700.0	1,313.0	1,000.0	5,988.0
Universidad Marítima de Panamá	2,500.0	780.0	790.0	760.0	760.0	5,590.0
Contraloría General de la República	1,000.0	910.0	910.0	910.0	910.0	4,640.0
ANATI	1,771.0	827.0	522.6	488.0	620.0	4,228.6
INAMU	1,000.0	778.6	801.8	825.0	750.0	4,155.5
Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia	702.0	800.0	800.0	900.0	900.0	4,102.0
Lotería Nacional de Beneficencia	2,121.0	450.0	250.0	250.0	250.0	3,321.0
Procuraduría General de la Administración	477.0	477.0	477.0	477.0	350.0	2,258.0
Tribunal de Cuentas	345.7	531.0	373.0	335.0	250.0	1,834.7
Defensoría del Pueblo	349.0	262.0	262.5	262.5	262.5	1,398.7
ACODECO	372.3	250.0	250.0	250.0	250.0	1,372.3
Tribunal Administrativo de Cuentas	200.0	200.0	200.0	200.0	200.0	1,000.0
Fiscalía de Cuentas	158.0	80.0	80.0	80.0	80.0	478.0
TOTALES	**3,791,999.6**	**3,915,940.0**	**3,860,944.8**	**3,849,952.1**	**4,067,982.4**	**19,486,819.1**
PROYECCIONES FISCALES	**3,792,000**	**3,916,000**	**3,861,000**	**3,850,000**	**4,068,000**	**19,487,000**

PLAN DE INVERSIÓN QUINQUENAL INDICATIVO 2015-2019

DETALLE DE METAS INSIGNIA Y PROYECTOS EMBLEMÁTICOS DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE VARELA

(en miles de Balboas)

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Techos de Esperanza	75,270	111,000	150,000	150,000	150,000	636,270
Renovación Urbana de Colón	50,000	90,000	90,000	90,000	90,000	410,000
Sanidad Básica	537,236.1	545,904.4	600,395.0	544,500.0	691,950.0	2,919,985.6
Bono Vivienda	17,302.1	23,875.0	24,325.0	24,511.5	24,447.5	114,461.1
Beca Universal	125,661	125,000	125,000	145,000	145,000	665,661
Mi Escuela Primero	86,697	150,721.0	159,270.9	190,756.4	230,000	817,445.3
Panamá Bilingüe	25,849.1	25,000	25,000	25,000	25,000	125,849.1
METRO y Transporte Masivo	436,342.6	557,767.8	773,023.8	666,681.3	600,765.4	3,034,581.1
120 a los 65	123,514.5	153,514.5	153,514.5	193,514.5	193,514.5	817,572.5
Barrios Seguros	125,898.9	142,016.7	147,482.7	162,375.0	167,350	745,123.4
Pacto por el Agro	211,570.6	166,340.6	164,480.9	163,061	163,908.9	869,362.0





GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ