



**NACIONES UNIDAS
PANAMÁ**



Borrador para Comentarios

Análisis Conjunto de País

SÍNTESIS.

Panamá aun cuando, durante la última década, ha mostrado tasas de crecimiento económico por encima del 5 por ciento, e incluso ha liderado las mismas a nivel regional, sigue mostrando indicadores que reflejan una gran desigualdad a nivel geográfico, y a nivel de los grupos de población.

En términos regionales, de acuerdo a cifras estimadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), para el año 2017, la distribución porcentual del Producto Interno Bruto (PIB), por provincias, indicó que el 63.3% del PIB se concentra en la Provincia de Panamá y otro 18.3 % en la Provincia de Colón, ambas concentran el 81.6% del PIB y además conforman la llamada zona de tránsito, mientras que las 8 otras provincias solo concentran el 18.4 % restante del PIB.

El informe de pobreza multidimensional del año 2018, realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), muestra un promedio nacional de pobreza multidimensional de 19.0 por ciento, mientras que en las comarcas indígenas el promedio se eleva a 93.8 por ciento en Guna Yala, a 91.0 por ciento en la Ngäbe Buglé, y 70.8 por ciento en la Emberá. Esto indica que las comarcas indígenas de Guna Yala y Ngäbe Buglé son casi 5 veces más pobres que el promedio nacional, mientras que para la Emberá la pobreza multidimensional resulta casi 4 veces mayor.

A partir de esa realidad, Panamá acogió la Agenda 2030 como una prioridad nacional. Por ello, actualmente se impulsa la transversalización de la política pública a través de ejercicios de alineamiento utilizando entre otros, el Plan Estratégico Nacional (PEN2030) y el Sistema de gestión para la gobernabilidad (SIGOB), con un énfasis en la planificación nacional y regional. Con ello se busca articular políticas, estrategias, programas y proyectos según las prioridades nacionales potenciando la participación de las autoridades, líderes y comunidades.

Desde esa perspectiva, en el marco del desarrollo de la política pública, el desarrollo regional y local emerge como la manera más adecuada de fomentar la realización plena de los derechos de los ciudadanos. Los derechos ciudadanos se convierten así en el punto de partida para la acumulación de capital social, el desarrollo de capacidades para la creación de redes de colaboración y acción social. Es decir, es el primer paso para superar las políticas públicas de enclave. Sin embargo, los indicadores de nivel 1, según ODS muestran otra realidad. Más del cincuenta por ciento de los indicadores con información sustantiva para mostrar el desempeño de las políticas públicas, tiene relación con los indicadores ODM. Lo que muestra el largo camino por recorrer en materia, según tipos de indicadores y seguimiento a metas de la Agenda 2030.

En el caso de Panamá, en los ODS 1, 3, 8, 9, los indicadores tienen más del 40% avance en la identificación de los datos que integran las series correspondientes. Y corresponden con el 47.1% de los indicadores de nivel 1 identificados en el caso de Panamá. De igual manera en los ODS 4, 5, 14, 15, 16, 17, los indicadores que facilitan una descripción parcial y desigual de las políticas públicas tienen entre el 30% y 36% de avance en el proceso de construcción de las series que describen su comportamiento en los últimos años. En su conjunto corresponden con el 38.8% de los indicadores de nivel 1 identificados.

1. CONTEXTO DEL PAÍS.

Panamá es país de altos ingresos con un desarrollo desigual. Por un lado, ha mantenido las tasas de crecimiento económico en sectores como transporte, logística y servicios financieros. Por el otro, mantiene severas desigualdades verticales y horizontales con una particular exclusión de las poblaciones rurales e indígenas. Asimismo, como país de tránsito, mantiene importantes flujos de migrantes y refugiados

En parte el problema es que el esfuerzo fiscal del país sigue rezagado con respecto al promedio latinoamericano, y esto afecta el acceso a servicios de salud, nutrición, servicios educativos, así como las transferencias sociales, la seguridad social y las pensiones no contributivos. Combinado esto con el hecho que las instituciones, los programas y los proyectos de protección social muestran resultados e impactos débiles. Esto tiene un efecto amplificador sobre las desigualdades persistentes que están ancladas espacial y geográficamente en todo el país y pueden dar lugar a incidentes de discriminación sobre todo contra las poblaciones marginales afro panameñas, indígenas y migrantes.

En las elecciones generales de mayo 2019, Laurentino Cortizo Cohen, candidato de la Alianza Uniendo Fuerzas, compuesta por los Partidos Revolucionario Democrático y Molirena, fue electo como presidente de la República. Durante la campaña electoral, la Alianza Uniendo Fuerzas propuso el Plan de Gobierno (2019-2024), que expone tres metas estratégicas: garantizar el estado de derecho y mejorar la transparencia; combatir la pobreza y la desigualdad; aumentar la competitividad de la economía y generar empleos.

Para el logro de las metas estratégica, el Plan de Gobierno (2019-2024) considera 125 acciones prioritarias. De ellas, el 49.6% se orientan hacia el área de pobreza, mientras que 33.6% hacia el área de economía competitiva. Según sus énfasis, el 32.8% de las acciones tienen relación con la infraestructura, el 28.8% de las acciones se relacionan con la planificación, el 20% de las acciones buscan el desarrollo institucional, mientras que el 22.4% de las acciones son multisectoriales. El Plan de Gobierno (2019-2024), establece las prioridades considerando los lineamientos del Plan Estratégico Nacional (PEN 2030): educación, tecnología, inversión regional.

Sin embargo, en el corto plazo, se observan por lo menos dos riesgos: (i) la reducción del crecimiento del país como resultado de la gestión y proyección incorrecta del gasto y la inversión pública. Con efectos inmediatos y mediatos en los programas de protección social no contributiva y la inversión económica y social; (ii) el manejo gubernamental de las calificaciones internacionales de inversión y riesgo. Con efectos directos en la competitividad, dinámica sector financiero y desarrollo logístico del país. Estos dos últimos considerados hasta el momento como motores dinámicos de la economía.

Para la OCDE (2017), según ese escenario, Panamá requiere: (i) fomentar la inclusión social en el ámbito provincial impulsando la coordinación vertical, la planificación y la evaluación de la educación, las infraestructuras de transporte y otros servicios públicos; (ii), impulsar del empleo formal a través de políticas para la mejora de las capacitaciones y la formación así como el

reforzamiento de las pymes y las regulaciones del mercado laboral; (iii) mejorar las políticas de financiación pública y privada para el desarrollo, por lo que debe fortalecerse el sistema tributario para aumentar la eficiencia y la equidad, además de la creación de sólidos marcos regulatorios e institucionales para las asociaciones público privadas.

1.1. Situación del país.

La economía panameña luego del crecimiento elevado tuvo una fuerte caída de la tasa de crecimiento del PIB. Los tres determinantes del crecimiento mostraron fuertes caídas. El capital físico fue un factor importante en la aceleración del crecimiento y de hecho también en su caída. Podría decirse que una recuperación del crecimiento necesitará de un fuerte recobro del crecimiento del capital físico. Por su parte, la productividad también tuvo, aunque en menor medida, un período de aceleración y luego desaceleración como le sucedió al capital físico. Por último, el insumo trabajo se desaceleró durante el auge y caída del crecimiento, tanto en el componente cantidad como en el de calidad (Sokol, 2019).

En la última década, como resultado del crecimiento económico sostenido, Panamá ingresó al grupo de las ochenta economías de altos ingresos¹. En 2018 el Ingreso Nacional Bruto (INB) alcanzó la cifra de USD 60,024 millones de balboas, con un INB per cápita de USD 14, 370² (UNFPA 2019). Estos resultados se han sustentado en un marco macroeconómico estable impulsado por las actividades vinculadas con la construcción, los bienes inmuebles y el comercio mayorista y minorista (OCDE, 2017). Pero, aunque el crecimiento económico ha conseguido elevar los ingresos de distintos segmentos de la población, la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini (0.48), se mantuvo superior a la media de la OCDE (0.32). Es decir, el PIB per cápita podría esconder fuertes diferencias dando la falsa impresión de riqueza abundante, que contrasta con la desigualdad de ingresos, medida a través del coeficiente de Gini (Sokol, 2019).

Los contrastes en la dinámica económica muestran que no existe una sola economía. Según ingresos, productividad, empleo, educación, salud y aprovisionamiento de otros servicios públicos podrían identificarse hasta tres dinámicas económicas con características dispares entre ellas (Sokol, 2019). Por un lado, el crecimiento reciente refleja tasas de aumento del PIB y reducción de pobreza más rápidas que en el resto de la América Latina. Por el otro, las brechas de inclusión social generadas muestran que el crecimiento es frágil y menos resiliente (Sokol, 2019).

De allí que, en los últimos años, el crecimiento no sea inclusivo ni desde el punto de vista productivo ni desde el punto de vista social. Si bien algunas actividades de la construcción y la plataforma de servicios de la economía han crecido dos dígitos, la agricultura ha permanecido estancada. Por lo que el PIB per cápita, durante la última década creció al 4.9% anual. Sin embargo, ese crecimiento per cápita se concentró hasta trece veces más en la provincia de

¹<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>. El criterio para la clasificación es un Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita igual o mayor a US\$12,376.

²https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=PAN

Panamá que Darién, seis veces más que Bocas del Toro y Chiriquí, cinco veces más que la provincia de Veraguas. Estas disparidades no sólo expresan el estilo de crecimiento concentrado, sino también en una política de inversión pública, orientada hacia enclaves productivos en torno al corredor transistmico (Funtrab, 2018).

A nivel subnacional, la distribución desigual de los presupuestos e inversiones acentúa las diferencias entre territorios y regiones. La inversión pública a nivel subnacional se dirige hacia las provincias donde existen servicios de calidad y las necesidades básicas satisfechas. Esta asimetría, provocada por la forma como se distribuyen y asignan los recursos, recrea cuatro velocidades en el desarrollo territorial, según PIB per cápita y distribución de los ingresos: (i) provincias de Panamá, Chiriquí y Los Santos; (ii) Bocas del Toro, Colón y Herrera; (iii) Veraguas y Coclé; (iv) Darién, Guna Yala, Emberá Wounaán y Ngäbe Buglé (PNUD, 2017). Donde se quedan atrás los territorios y regiones con mayor presencia de población indígena y áreas rurales (OCDE, 2018).

Este contraste entre la inversión subnacional en servicios básicos e infraestructuras, los grados de desarrollo territorial y la multidimensionalidad de las desigualdades puede mostrarse a través del coeficiente de Gini. Para el año 2015, la desigualdad por ingresos es similar para distritos con niveles asimétricos de inversión subnacional en servicios básicos e infraestructura. Por ejemplo, los Distritos de Mironó, Besikó y Ñurum (Comarca Ngäbe Buglé) tienen el mismo coeficiente de desigualdad (0.42) que el Distrito de Colón (Provincia de Colón). Asimismo, los Distritos de Müná (Comarca Ngäbe Buglé) y Santa Fé (Veraguas) tienen el mismo coeficiente de desigualdad (0.45) que los Distritos de San Miguelito (Provincia de Panamá) y Santiago (Provincia de Veraguas) (MEF, 2015).

Este escenario, según la OCDE (2017), indica que los actuales motores del crecimiento del país, dependientes en gran medida de la actividad del Canal, así como del sector financiero y de la construcción, parecen incapaces, por sí solos, de impulsar cambios socioeconómicos e inclusión. El país requiere de motores de crecimiento que de forma sostenida garanticen la reducción de la desigualdad. Panamá necesita mejorar los beneficios potenciales de actividades específicas, como la Zona del Canal y las Zonas Económicas Especiales, así como avanzar hacia un crecimiento basado en la innovación con mejoras en la productividad laboral entre regiones y sectores económicos. En ese escenario, una desaceleración económica podría revertir los logros obtenidos en materia de reducción de la pobreza y los avances en educación, salud, vivienda y transporte.

1.2. Examen de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social y ambiental).

El crecimiento del Producto Interno Bruto, su composición sectorial y su variación porcentual anual explican las distintas dinámicas del crecimiento económico en el país. Entre los años 2010 y 2017 el país mantuvo un crecimiento del producto interno bruto, por encima del 5.0% anual. Aunque el mismo es inferior al registrado en la década anterior. Durante el último quinquenio el crecimiento del producto interno bruto fue sostenido. Sin embargo, se han registrado cambios estructurales, como resultado del desplazamiento de los motores de desarrollo a los sectores vinculados con la economía internacional. El incremento del impacto de los sectores logística y

turismo en la dinámica del crecimiento, desplazó y redujo la importancia de los sectores construcción, comercio, manufacturas y agricultura. Los sectores logística y turismo requirieron mano de obra más especializada. Al ser la logística menos intensiva en mano de obra, ésta generó menos empleos (Sokol, 2019).

Por su parte, la composición porcentual anual del PIB por provincias muestra la concentración de la actividad económica y con ello la producción de bienes y servicios. Entre los años 2014 y 2017, más del 80% de la composición porcentual anual del PIB se concentra en la región interoceánica. En el año 2014, el 80.4% del Producto Interno Bruto se concentraba en las provincias de Panamá (70.2%) y Colón (10.2%). Para el año 2017, composición porcentual anual del PIB se incrementa (81.6%), pero al mismo tiempo, disminuye en la provincia de Panamá (63.3%), y aumenta en la provincia de Colón (18.3%).

A nivel nacional, más de 90% de la composición porcentual anual del PIB se concentra en las provincias de Panamá, Colón, Chiriquí y Panamá Oeste. Tres de esas cuatro provincias comparten sus actividades económicas con la cuenca del Canal (Panamá, Colón y Panamá Oeste). Sólo una provincia, Chiriquí, ubicada en el occidente del país, realiza sus actividades fuera de la cuenca del Canal de Panamá. La concentración de las actividades económicas en la región interoceánica fragmenta la dinámica del crecimiento económico. Por un lado, las actividades económicas vinculadas con zona de tránsito interoceánico, inserta en la economía mundial. Por el otro, las regiones occidental y oriental del país, desarticuladas de la economía mundial pero sensibles a las inversiones en servicios públicos locales.

PRODUCTO INTERNO BRUTO EN LA REPÚBLICA SEGÚN PROVINCIA. AÑOS 2015-2017.

Provincia	2015			2016			2017		
	PIB (en millones de balboas)	Composición porcentual anual del PIB	Variación porcentual 2014-13 del PIB	PIB (en millones de balboas)	Composición porcentual anual del PIB	Variación porcentual 2014-13 del PIB	PIB (en millones de balboas)	Composición porcentual anual del PIB	Variación porcentual 2014-13 del PIB
PIB a precios de comprador	36,376.3	100.0	5.7	38,182.9	100.0	5.0	40,214.7	100.0	5.3
Bocas del Toro	481.1	1.3	10.3	497.9	1.3	3.5	514.6	1.3	3.4
Coclé	941.3	2.6	0.5	928.8	2.4	-1.3	945.0	2.3	1.7
Colón	4,371.9	12.0	25.0	5,625.8	14.7	28.7	7,343.0	18.3	30.5
Chiriquí	2,073.9	5.7	11.3	2,169.7	5.7	4.6	2,183.4	5.4	0.6
Darién	95.4	0.3	-1.2	99.8	0.3	4.6	103.1	0.3	3.4
Herrera	492.9	1.4	-3.6	511.3	1.3	3.7	522.5	1.3	2.2
Los Santos	362.4	1.0	0.7	376.3	1.0	3.9	391.9	1.0	4.1
Panamá	24,443.0	67.2	1.3	24,856.2	65.1	1.7	25,436.4	63.3	2.3
Panamá Oeste (1)	2,532.9	7.0	38.3	2,527.1	6.6	-0.2	2,113.1	5.3	-16.4
Veraguas	765.5	2.1	5.4	801.0	2.1	4.6	809.5	2.0	1.1

NOTA: A precios de comprador, en medidas de volumen encadenadas, con año de referencia 2007. La discrepancia entre el total y la suma de sus componentes se debe a la diferencia estadística

que proviene de utilizar estructuras de precios de base móvil, de conformidad con la metodología sugerida en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93). Las medidas de volumen encadenadas son estimaciones a precios constantes utilizando bases móviles (precios del año anterior), asociadas a una base fija (2007), en un proceso de eslabones conocido como encadenamiento de series de base móvil, basado en el comportamiento de los volúmenes de cada año con respecto al previo, considerando las estructuras de precios del año anterior. Series revisadas 2014 al 2015.

(1) Provincia creada mediante la Ley N°. 119 del 30 de diciembre de 2013.

(P) Cifras preliminares.

(E) Cifras estimadas.

Fuente: INEC, 2018, Cifras estimadas del Producto Interno Bruto provincial.

La variación del PIB per cápita provincial en tanto medida de comparación del crecimiento, vincula los ingresos con la población. Entre los años 2013 y 2016, el PIB per cápita en las provincias de Colón (17.5%), Chiriquí (12.0%) y Los Santos (11.1%), varió por encima del PIB

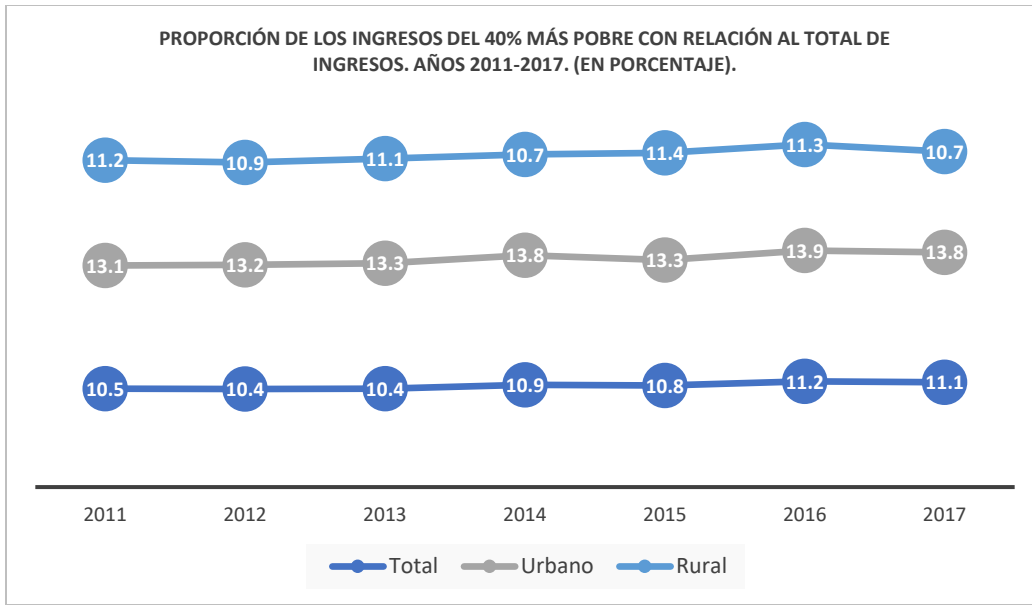
per cápita nacional (11.1%). En estas provincias, durante el período 2013-2016, se realizan inversiones en logística, generación eléctrica y servicios públicos locales. En el resto de provincias las inversiones y actividades económicas tienen poca incidencia por lo que sus variaciones son inferiores al PIB per cápita nacional. Tal es el caso de las provincias de Panamá (10.1%), Herrera (8.7%), Bocas del Toro (7.3%), Coclé (5.9%), Veraguas (1.0%) y Darién (-6.9%).

Entre los años 2013 y 2016, las tasas de crecimiento del PIB real per cápita alcanzan un aumento en la provincia de Colón, Chiriquí. En el 2015, Colón reporta un crecimiento del PIB real per cápita de 22.6%, Chiriquí un aumento del 8.1% y Bocas del Toro de 4.8%, todos superiores al crecimiento nacional de 3.9%. Pero, durante el período 2013-2016, el crecimiento del PIB real per cápita se mantiene con poca variación interanual, pero siempre por encima del crecimiento nacional, sobre todo en las provincias de Panamá, Coclé, Los Santos. Por el otro, registra variaciones interanual y acumulado anual en las provincias de Colón, Veraguas, Herrera, Bocas del Toro.

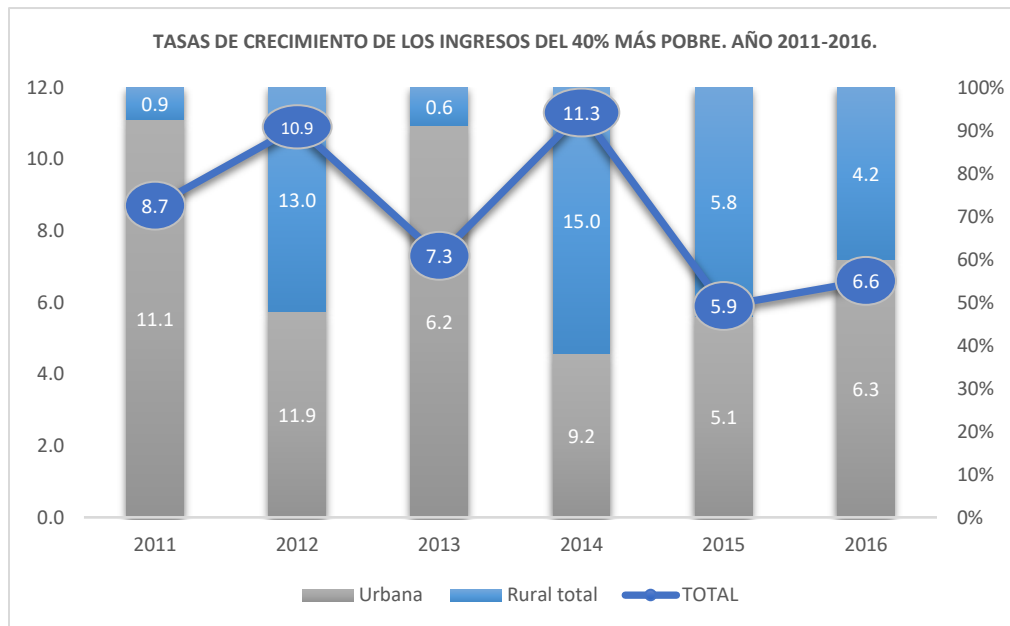
Estas variaciones reflejan una reducción en el ritmo de crecimiento que a su vez también se reconocen en el caso de la tasa de crecimiento PIB real por persona empleada, en tanto la misma entre los años 2010 (4.8%), 2015 (3.2%) y 2016 (2.8%) mantiene una reducción sostenida que varía en el año 2017 (3.7%). Es decir, la reducción del crecimiento económico impactó la tasa de crecimiento del PIB real por persona empleada.

Durante la última década, la desigualdad de ingresos ha mejorado muy poco. Desde 2005 la proporción de ingresos que posee el 10% de la población más rica ha sido alto (cerca del 40%) (OCDE, 2017 B). Por su parte, los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre disminuyeron entre 1991 y 2017. Para el año en 1991, los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre fueron el 18.0% del total de los ingresos (Rodríguez Mojica, 2018). En el año 2011, los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre alcanzaron el 10.5% del total de los ingresos. En el 2017, los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre fueron el 11.1% del total de los ingresos.

En el área urbana, la proporción de los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre con relación al total de ingresos pasó del 13.1% en el año 2011 al 13.8% en el año 2017. Por su parte, en el área rural, la proporción de los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre con relación al total de ingresos fue del 10.5% en el año 2011 y de 11.1% en el año 2017. En el área urbana la variación de la proporción de los ingresos del 40% más pobre con relación al total de ingresos mantuvo un comportamiento, en su crecimiento, similar al nacional.



La tasa de crecimiento porcentual de los ingresos agregados de los hogares a nivel nacional, ubicados en los cuatro primeros deciles, entre los años 2011 (8.7%) y 2017 (6.6%), se redujo. En la década dos mil diez, comparativamente la variación fue mayor en los años 2015 (5.9%) y 2016 (6.6%). Entre los años 2011 (11.1%) y 2016 (6.3%), en las áreas urbanas, el ritmo de las tasas de crecimiento de los ingresos del 40% fue más lento. Sin embargo, en el caso de las áreas rurales, el ritmo del crecimiento, aunque se mantuvo por debajo del nacional y urbano, se incrementó entre los años 2011 (0.9%) y 2016 (4.2%).



La relación entre las tasas de crecimiento de los ingresos del 40% más pobre y la población total muestra que ambas crecen y decrecen según la dinámica de la economía y los incrementos de

las transferencias a los hogares. Sin embargo, según el ciclo de crecimiento, una varía más en un caso, que en el otro. En el año 2010, la tasa de crecimiento del ingreso del 40% más pobre era 0.95 menor que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la población total. Para el año 2017, la tasa de crecimiento del ingreso del 40% más pobre era 0.88 menor que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la población total. Es decir, si la tasa de crecimiento aumenta, la relación asimétrica aumenta. Asimismo, si la tasa de crecimiento disminuye, la relación asimétrica disminuye.

Esta relación se mantiene tanto en el área urbana como en el área rural total, aunque los crecimientos sean negativos. En las provincias y comarcas la sensibilidad a las variaciones del crecimiento será mayor que la presentada según áreas urbanas, rurales e indígenas. Por su parte, en el caso de la proporción de la población que vive por debajo del 50% de la mediana de ingresos, entre los años 2011 (24.3%) y 2017 (24.1%), no varió de manera sustantiva. Es decir, un cuarto de la población del país se mantiene en esa situación en dicho periodo. Esta proporción se mantiene para el caso de los hombres (23.7%) y las mujeres (24.4%).

En el área rural, para el año 2017, el 50% de las personas vivían por debajo del 50% de la mediana de los ingresos. En el área urbana, para el año 2017, el 11.8% de las personas viven en esa condición. Estas proporciones se incrementan, pero se mantienen sin variaciones a lo largo de los últimos cinco años. Tal es el caso de la población en pobreza general (94.8%) y de la pobreza no extrema (90.2%). Asimismo, ocurre con la población indígena (64.9%) y afrodescendiente (15.6%). Es decir, seis de cada diez indígenas y dos de cada diez afrodescendientes viven por debajo del 50% de la media de los ingresos. Lo anterior supone una brecha y; por tanto, un esfuerzo financiero e institucional significativo para alcanzar, en primera fase, la reducción de la pobreza y, en una segunda fase su erradicación.

No obstante, la proporción de la población pobre en la última década se reduce; y a la vez, bien cambia la composición de esta. En tanto la pobreza afecta más a las mujeres menores de 18 años, residentes en las áreas rurales. Entre más rural la provincia, más probabilidades de ser pobre. Asimismo, entre más urbana la población, menos probabilidad de ser pobre. De igual manera se observa que la relación entre pobres y no pobres es simétrica, porque en la medida que se reducen los pobres se incrementan los no pobres. Lo que sugiere que, en el ciclo actual de reducción de la pobreza, los pobres se encuentran aún cerca de las líneas que los separan de los no pobres.

Entre el año 2010 (17.5%) y el año 2017 (7.9%) la proporción de población en pobreza disminuyó en 9.6 puntos porcentuales (pp). Esta reducción se registró tanto entre las áreas urbanas como las rurales. Sólo en el área rural la proporción de la población en pobreza disminuyó 18.9% entre el año 2010 (39.4%) y el año 2017 (20.5%). Pero la velocidad de reducción de la proporción de los pobres es más rápida en las áreas urbanas. En especial, porque las poblaciones pobres, se sitúan más cerca de las líneas de pobreza.

Algo similar se registra en el caso de la proporción de hombres y mujeres en situación de pobreza. En el año 2010, la proporción de mujeres pobres (17.7%) era mayor a la registrada en el caso de

los hombres (17.3%) por lo que su reducción se produjo, también, más lentamente que en el caso de los hombres (7.6%). Aún y cuando las mujeres son las titulares y beneficiarios en los programas de transferencias monetarias condicionadas.

En el caso de las comarcas indígenas, la reducción más importante se produjo en Guna Yala, donde la proporción de pobres pasó de 70.5% (en 2010) a 27.7% (en el año 2017). En esa comarca, la proporción de pobres se redujo en 42.8 (pp). Es decir, en el 2017, había 2.5 veces menos pobres que en el año 2010. En la comarca Emberá Wounaán la pobreza paso de 55.7% (en 2010) a 29.5% (en 2017). La reducción de la proporción de la pobreza fue de 26.2 pp. Lo que representa que para el año 2017 había 1.9 veces menos pobres que en el año 2010. Por su parte en la comarca Ngäbe Buglé la velocidad de la reducción de la pobreza es más baja como resultado de la severidad y profundidad de la pobreza. Es decir, allí donde la severidad y profundidad es menor es más rápida la reducción de la pobreza. Pero, asimismo, si la tendencia se mantiene, en el año 2030, Panamá reducirá al mínimo la pobreza e iniciará el proceso de erradicación de esta. En la provincia de Darién, con alta presencia de población indígena, la reducción de la proporción de pobres pasó de 34.5% (2010) a 11.6% (2017). Es decir, la variación fue de 22.9%, lo que indica que en el año 2017 hay tres veces menos pobres que en el año 2010. Asimismo, la provincia de Veraguas registró una reducción importante de la proporción de pobres (19.1%) en tanto la misma bajó 2.8 veces en siete años. Es decir, la proporción de pobres pasó de 29.9% (2010) a 10.0% (2017).

POBLACIÓN POR DEBAJO DEL UMBRAL DE POBREZA SEGÚN ÁREAS, SEXO, PROVINCIAS Y COMARCAS. AÑOS 2010 - 2017.
(En Porcentajes)

INDICADORES (EN RELATIVO)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	17.5	13.7	12.4	10.6	10.8	9.8	8.6	7.9
Hombre	17.3	13.4	12.2	10.3	10.7	9.5	8.2	7.6
Mujer	17.7	14.0	12.7	10.9	10.9	10.0	9.0	8.3
Urbana	5.5	4.0	3.5	2.4	2.8	2.5	2.2	2.1
Rural total	39.4	32.2	29.9	26.9	27.0	24.7	22.0	20.5
Bocas del Toro	29.6	35.0	32.4	25.1	25.0	23.1	18.9	14.6
Coclé	31.0	19.1	14.4	13.5	12.9	11.5	8.8	8.5
Colón	15.2	7.6	5.2	5.5	5.9	4.3	4.4	8.5
Chiriquí	18.6	13.6	12.4	9.8	9.8	8.9	7.8	6.0
Darién	34.5	29.8	30.2	22.2	22.1	20.6	18.8	11.6
Herrera	14.1	7.3	8.5	5.4	4.7	4.1	4.1	4.7
Los Santos	12.8	4.7	4.6	2.8	2.9	2.5	1.9	1.4
Panamá/1	5.3	3.6	3.4	2.0	2.9	2.3	2.2	1.6
Panamá Oeste	3.8	2.9	2.7	2.4	2.8
Veraguas	29.9	25.7	21.1	19.2	18.8	16.1	11.1	10.8
Comarca Guna Yala	...	70.5	66.6	61.7	61.0	59.8	42.7	27.7
Comarca Emberá Wounaán	...	55.7	44.9	40.6	40.5	38.2	18.7	29.5
Comarca Ngäbe Buglé	...	77.6	76.1	70.4	70.7	68.3	67.4	63.4

... Dato no disponible, por cambio el marco muestral.

/1. En los años 2010, 2011 y 2012 incluye la provincia de Panamá Oeste.

FUENTE: INEC, Encuesta de Mercado Laboral.

Desde la perspectiva multidimensional de la pobreza también se observan brechas. La pobreza multidimensional toma en consideración de modo integral las múltiples privaciones y carencias que experimentan las personas y los hogares en dimensiones del bienestar distintas al ingreso, tales como: (i) Educación, (ii) Viviendas, servicios básicos y acceso de internet, (iii) Ambiente, entorno y saneamiento, (iv) Trabajo, (v) Salud. Es decir, se busca identificar y medir la incidencia

e intensidad de las principales carencias o privaciones no monetarias que afectan las condiciones de vida de los panameños, y emplearlas como criterio complementario a la medición de pobreza por ingreso en la reorientación de la política social, para lograr una efectiva reducción de la pobreza de modo integral (MEF, 2017).

El Índice de Pobreza Multidimensional permite identificar la cantidad de personas que se encuentran en una condición de pobreza multidimensional. Los resultados para el año 2017 indicaron que el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional se ubicó en 19.1%, lo que representó en términos absolutos 777,752 personas. En cuanto a hogares, se encontraron en condición de pobreza multidimensional el 12.2%, lo equivalente a 138,410 hogares.

Desde la perspectiva multidimensional de la pobreza, también, se observan brechas. La pobreza multidimensional a nivel nacional afecta más a los hombres (19.7%) que a las mujeres (18.5%). Asimismo, es cuatro veces mayor en las áreas rurales (39.8%), que en las áreas urbanas (9.3%); lo que supone un replanteamiento completo del diseño y evaluación de las políticas públicas y el cambio en las formas de focalización e intervención en los territorios. Por su parte, en el caso del grupo poblacional, la población en edades comprendidas entre los 0 y 5 años es mayormente impactado por la pobreza multidimensional (29.5%). Sucesivamente, también son afectados los grupos poblacionales con edades entre los 6 y 11 años (28.3%), 12 y 17 años (25.6%) y 18 y 24 años (21.8%). Es decir, las privaciones y la exclusión según la medición multidimensional, afecta mayormente a los grupos población que integran el bono demográfico del país. De hecho, la proporción de la población pobre en la última década se reduce; y a la vez, bien cambia la composición.

Al desagregar la información por áreas geográficas, los resultados de esta medida fueron consistentes con la tendencia de los valores mostrados en otros métodos de medición de pobreza utilizadas y aplicadas en el país. Por ejemplo, en las comarcas indígenas fue en donde se presentó las mayores proporciones de personas pobres multidimensionales e inclusive, en el mismo orden observado cuando se realizan los análisis de pobreza monetaria. En el caso de pobreza multidimensional la incidencia fue: Comarca Ngäbe Buglé (93.4%), Comarca Guna Yala (91.4%) y Comarca Emberá (70.8%). El promedio de estos tres valores supera en 4.5 veces el valor del promedio nacional, lo que evidencia también con esta medida una la disparidad existente y que ya era previamente conocida.

En cuanto a las provincias, las tres con mayor porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional y por encima del promedio nacional, fueron: Bocas del Toro (44.6%), Darién (40.0%) y Coclé (22.6%). En las dos primeras habitan una amplia población indígena, 62.6% y 31.1% respectivamente, Mientras en el resto tienen menores proporciones: Los Santos (4.2%), Herrera (7.2%) y Panamá (8.5%). Una comarca indígena y dos provincias concentran el 53.7% de las personas en pobreza multidimensionalmente (417,851 personas), estas son: la comarca Ngäbe Buglé (24.6% o 191,634) y las provincias de Panamá (17.1% o 133,237) y Panamá Oeste (12.0% o 92,980). Esta comarca es la que mayores niveles de pobreza ostenta, mientras que en las provincias la misma se sitúa por debajo del 16.0%. Por el contrario, en una comarca indígena

y tres provincias se encuentra el 5.5% o 42,581 personas privadas: Darién (2.8% o 21,606), comarca Emberá (1.1% u 8,603), Herrera (1.1% u 8,456) y Los Santos (0.5% u 3,916). En esta comarca aproximadamente 7 de cada 10 personas y en Darién 4 de cada 10 están en pobreza multidimensional, mientras que en Herrera y Los Santos esta relación es apenas de 7 y 4 de cada 10 personas.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN ÁREAS, SEXO, EDAD, PROVINCIAS Y COMARCAS. AÑO 2017.
(En Porcentajes)

INDICADORES (EN RELATIVO)	POBREZA MULTIDIMENSIONAL
TOTAL	19.1
Urbana	9.3
Rural total	39.8
Hombre	19.7
Mujer	18.5
0 a 5	29.5
De 6 a 11	28.3
De 12 a 17	25.6
De 18 a 24	21.8
De 25 a 29	18.6
De 30 a 39	15.1
De 40 a 49	13.5
De 50 a 59	12.0
De 60 a 69	11.0
70 y más	9.1
Bocas del Toro	44.6
Coclé	22.6
Colón	16.4
Chiriquí	12.4
Darién	40.0
Herrera	7.2
Los Santos	4.2
Panamá	8.5
Panamá Oeste	15.6
Veraguas	19.1
Comarca Guna Yala	91.4
Comarca Emberá Wounaán	70.8
Comarca Ngäbe Buglé	93.4

Fuente: INEC, Encuesta de Propósitos Múltiples.

En lo social, las acciones más relevantes tienen relación con las transferencias monetarias. A lo largo de los tres últimos quinquenios, los subsidios a los hogares, las instituciones y las empresas se incorporaron a las finanzas públicas a partir de políticas y estrategias con principios distintos. Dejando así en evidencia la fragilidad tanto de la institucionalidad como de la gobernanza del país. Es decir, las asimetrías son también el resultado de la diversidad de enfoques que en unos casos se articulan, en otros más se contraponen, pero en todo caso, subyacen en la dinámica cotidiana de las políticas públicas de enclave.

Hasta el momento el presupuesto del país reconoce 33 subsidios. De ese total de subsidios, orientados unos hacia la oferta, otros hacia la demanda, el 48.4% (16) son transferidos a los hogares; el 33.3% son transferidos a la seguridad social; mientras que el 18.8% son transferidos a las empresas. Asimismo, según el monto total de los subsidios, en primer lugar, el 53.1% de los recursos se dirige a los hogares; en segundo lugar, el 32.7% se transfieren hacia la seguridad social; en tercer lugar, el 14.2% a las empresas.

Entre el año 2009 y 2017, los subsidios otorgados por el sector público pasaron de B/. 574,4 millones de balboas a B/. 1,500.1 millones de balboas. Es decir, en casi una década, los subsidios se incrementaron 2.6 veces más. Un crecimiento relativamente rápido si consideramos los impactos generados en reducción de la pobreza, incremento años promedio de educación y tasa de asistencia escolar.

En el caso de los subsidios a los hogares, entre los años 2009 y 2017, los mismos pasaron de B/. 290.8 millones de balboas en el año 2009 a B/. 797.3 millones de balboas. En el período los subsidios a los hogares crecieron 2.7 veces más. Para el año 2017, sólo B/. 422.4 millones de balboas del total de subsidios transferidos a los hogares corresponden a los programas de transferencias condicionadas: Programa 120/65, Red de Oportunidades, Beca Universal, Ángel Guardián. Sin embargo, esos programas representan el 52.9% del monto total transferidos a los hogares. El resto, el 28.1% se distribuye entre subsidios que no están focalizados ni demográfica ni geográficamente.

Del año 2009 al año 2017, los subsidios a la seguridad social pasaron de B/. 156.6 millones de balboas a 490.1 millones de balboas. En este caso el incremento fue de 3.1 veces más. Es decir, fue mayor que el subsidio a los hogares. Por su parte, los subsidios a las empresas pasaron del año 2009 al año 2017 de B/. 127.0 millones de balboas a B/. 212.6 millones de balboas. Durante ese periodo de tiempo, estos subsidios se incrementaron 1.6 veces más.

Sin embargo, más de una década después de la emergencia de los subsidios, no existen análisis que muestren, cuál ha sido el costo y donde están efectos y retornos inmediatos; no existen proyecciones que indiquen cuáles serían las alternativas para pasar de la inclusión social a la inclusión productiva; no existen evaluaciones que señalen la sostenibilidad de un desarrollo con asimetrías, sin cohesión social y sin movilidad social ascendente en el mediano plazo.

De acuerdo con el informe de evaluación realizado por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), Panamá es un país altamente vulnerable a efectos de la variabilidad y el cambio climático. Entre los sectores identificados como los más vulnerables se encuentran agua, agricultura, salud. Además de las áreas costeras.

En los próximos años, el país sufrirá el impacto y efectos severos del cambio climático, tales como incremento de la temperatura, sequías, precipitaciones más intensas, tormentas más frecuentes y elevación del nivel medio del mar. La agricultura, los recursos hídricos, los bosques, las zonas costeras y la salud pública son particularmente susceptibles a los efectos del cambio climático. La vulnerabilidad de Panamá tiene relación en sentido general con condiciones topográficas, geológicas e hidrológicas; con el uso discriminado del suelo; con la actividad sísmica; con las actividades relacionadas con la construcción desordenada de viviendas y deforestación (UNDRR 2019).

En la actualidad, estos eventos están causando grandes pérdidas económicas, afectando los medios de vida de la población de las áreas rurales y urbano marginales. Aunque los desastres

no son frecuentes, Panamá es considerado un país de riesgo sísmico con exposición de inundaciones especialmente en la ciudad capital, las provincias de Bocas del Toro, Darién y Colón. Los impactos de las precipitaciones intensas y de larga duración, inundaciones, trombas marinas, terremotos, el fenómeno de El Niño-La Niña pueden cambiar de manera súbita la dinámica de las políticas públicas (UNDRR 2019). De acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050, el 50% amenazas hidro climáticas (1999-2009) son inundaciones, deslizamientos y vendavales: (i) 56 Municipios fueron afectados por inundaciones; (ii) 34 Municipios fueron afectados por vendavales; (iii) 34 Municipios se afectaron por deslizamientos; (iv) 12 Municipios se afectaron por marejadas (Mi Ambiente 2018).

En los últimos años, se han registrado dos hechos que permiten vislumbrar el impacto del cambio climático en el país. El primero, el déficit en las lluvias promedio en la cuenca del Canal de Panamá, convirtiendo este semestre en el más seco de los 106 años de registro. Como resultado de la sequía, el Canal de Panamá realizó seis ajustes de calado, lo que representó una reducción importante en su volumen de negocio³. El segundo, se registró en la comarca Guna Yala donde el nivel del mar Caribe se incrementó entre 20 y 25 centímetros, desde los años cincuenta del siglo pasado. Desde el año 2012 el nivel del mar sube a razón de 6,4 milímetros por año. Como resultado del cambio climático, 300 familias gunas están en proceso de reubicación en tierra firme dentro de la Comarca. En su conjunto, hacinamiento, falta de servicios básicos, manejo ineficiente de residuos y desechos sólidos, cambios en el nivel del mar están afectando las principales fuentes de ingresos de la población guna, con una economía centrada en el turismo y la pesca artesanal⁴.

Pese a su poca contribución en emisiones de GEI, Panamá se encuentra en la región de mayor vulnerabilidad ante el cambio climático. Según el último inventario nacional de gases de efecto invernadero las emisiones de GEI totales en 2013, expresadas en CO_{2eq}, fueron 16,164.9 kt donde los sectores con mayor aporte de GEI son Energía con 9,367.8 kt CO_{2eq} que representa el 58.0 %, principalmente subsector transporte; seguido del sector de la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU) con 4,875.3 kt CO_{2eq} el cual representa el 30.2%.

1.3. Tendencias y desafíos que influyen en el logro de la Agenda 2030.

1.3.1. Transición demográfica

En el país la tasa de crecimiento poblacional anual se está reduciendo tanto a nivel nacional como en las provincias más urbanas. Se estima que para el año 2050, el 48% de la población tendrá 40 y más años. Esto requiere, por lo tanto, una nueva gama de oferta programática y de política que atienda las necesidades de la población con dichas características demográficas. Estas transiciones, en la composición de la población, condicionan la prestación de servicios de calidad,

³ Fuente: ACP, 2018, Presentaciones públicas. https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&biw=1152&bih=633&ei=0StdXdnsKYLt5gKLSrqABQ&q=reporte+autoridad+canal+panama+calado+sequ%C3%ADa&oq=reporte+autoridad+canal+panama+calado+sequ%C3%ADa&gs_l=psy-ab.3..33i160.10162.13020..13184..0.2..1.282.2426.0j14j1.....0....1..gws-wiz.....0i71j33i22i29i30j33i21.DIdAAOjVOIQ&ved=0ahUKEwiZmYHv7pPkAhWctIkKHQuZDIA4ChDh1QMICg&uact=5

⁴ Fuente: PNUD <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2019/guna-yala-ante-las-amenazas-de-la-crisis-climatica.html>

la productividad del trabajo y la distribución de los ingresos. Por un lado, porque provocan la concentración de la población, mientras que, por el otro, generan una localización de la pobreza de manera predominante en las áreas rurales y en territorios indígenas. Este hecho, sin embargo, poco se considera en la forma como se priorizan las políticas sociales y se distribuye la inversión pública tanto en el ámbito nacional como local. No obstante, en los próximos años, los cambios en la composición de la población incidirán de manera significativa en las políticas públicas.

La pirámide de población del país muestra una estructura de población aún joven, pero llegando a una transición demográfica respecto de las décadas anteriores⁵, con un 26 % de la población menor de 15 años actualmente y un 8 % con 65 años o más. Pero la pirámide de población difiere mucho en algunas provincias y comarcas, con una base más ancha y, por lo tanto, población más joven en Bocas del Toro, Guna Yala, Ngäbe Buglé y Darién y una población más envejecida en las provincias de Los Santos y Herrera⁶.

Anualmente se va estrechando la base de la pirámide poblacional, aumentando la proporción de la población de mayor edad, y una reducción de dicha proporción de la población más joven, como se puede observar en la Gráfica 8, con grandes implicaciones en la programación de servicios básicos como la salud, la educación, seguridad social, etc.

1.3.2. Desruralización.

La distribución territorial de la población en el país cambió. La prestación de servicios de calidad, la productividad del trabajo y los salarios inciden en ese proceso en tanto provoca la concentración de la población y, al mismo tiempo, localiza la pobreza en las áreas rurales. Este hecho condiciona la forma como se focalizan las políticas públicas y se distribuye la inversión pública tanto en el ámbito nacional como local.

El desarrollo reciente del país acrecentó la concentración de la población en las áreas urbanas. El 71.3% de la población del país reside en áreas urbanas. Las provincias de Panamá (94.6%), Panamá Oeste (84.3%), Herrera (60.5%), Colón (72.1%) y Chiriquí (57.9%), son predominantemente urbanas. Es decir, en esas provincias más de seis de cada diez personas residen concentrados en lugares poblados urbanos. Por su parte el 28.7% de la población reside en las áreas rurales. En el caso de las provincias de Darién (88.5%), Veraguas (62.7%), Coclé (60.4%), Los Santos (59.6%), Bocas del Toro (55%) la población es predominantemente rural. Es decir, en esas Provincias más de seis de cada diez personas residen dispersos en lugares poblados rurales. Por su parte, el 100% de la población de las Comarcas reside en áreas rurales.

En las áreas rurales el esfuerzo para cerrar las brechas y proporcionar servicios de calidad a la población son mayores en todo sentido. Por ello, aunque los niveles de acceso a los servicios básicos han mejorado de manera significativa en los últimos años, todavía persisten brechas y

⁵ Contraloría General de la República (2016). *Situación de la Población. El proceso de transición demográfica en Panamá*. Panamá, Panamá.

⁶ MINSA – Departamento de Registros y Estadísticas de la Salud (2019). *Proyección de población en base a Censo de Población y Vivienda 2010*. Panamá, Panamá.

desigualdad en el acceso y la cobertura. Es decir, el acceso a los servicios básicos no es universal, debido principalmente a las diferentes características geográficas y territoriales que existen en el país.

2. VISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.

2.1. Análisis de las prioridades para el desarrollo del país.

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

Las acciones relevantes impulsadas a lo largo de los últimos años, en medio de la transformación del país, se organizaron en torno a tres esferas: personas (38.2%), prosperidad (25.6%) y paz (22.7%). Las acciones definidas en los Acuerdos y Marco Estratégico de la Concertación Nacional para el Desarrollo se centran en las dos primeras esferas. Sin embargo, la transformación completa de la sociedad panameña demanda de una mirada más completa e integral. Por ello, deben incluirse también las otras dos esferas.

El Plan Estratégico Nacional establece los objetivos y metas nacionales que actualizan el Marco Estratégico de la Concertación Nacional para el Desarrollo, alineándolo con la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) y los Planes Estratégicos sectoriales. Los objetivos meta que fundamentan el desarrollo del país son buena vida para todos; crecer más y mejor, sostenibilidad ambiental; democracia, institucionalidad y gobernanza; y alianzas estratégicas para el desarrollo. Una mirada rápida permite justipreciar énfasis y esfuerzos en el corto, mediano y largo plazo.

(i) Buena vida para todos. Para el año 2030 Panamá contará con políticas sociales de impacto nacional, regional y local, desarrollará intervenciones integrales y tendrá una red de servicios públicos que permiten la acumulación de capital humano y social y que además garantiza el desarrollo humano sostenible de la población, según sus características étnicas, sociales, económicas.

(ii) Crecer más y mejor. Para el año 2030 Panamá implementará políticas públicas que impulsen el crecimiento económico, generen oportunidades, desarrollen capacidades y creen empleo decente. La regionalización de la economía panameña es un capítulo importante por desarrollar para apuntalar el crecimiento económico y la competitividad. En materia de economía debe promoverse el desarrollo productivo y la competitividad, en la dinamización de sectores estratégicos y el desarrollo de plataformas con uso intensivo de tecnología ambiental.

(iii) Sostenibilidad ambiental. Para el 2030 Panamá habrá puesto en marcha tanto las políticas y acciones en seguridad hídrica como las relacionadas con los compromisos de París, en cuanto al

cambio climático y habrá alcanzado las metas establecidas de generación energética por fuentes naturales renovables. En su vinculación con los ejes estratégicos, “Buena vida para todos” y “Crecer más y mejor”, las políticas eco sostenibles habrán asegurado agua potable y saneamiento para toda la población y se habrá incorporado un componente de protección y conservación del recurso natural, en todos los proyectos de inversión del Estado panameño. La sostenibilidad ambiental, ahora como criterio normativo, redefine el orden económico en tanto condición para la sobrevivencia humana y para lograr un desarrollo durable fomentando valores sociales, armónicos con las bases mismas de la producción. Es decir, reconoce que debe armonizarse el progreso técnico y la sustitución de recursos escasos por otros más abundantes, con el aprovechamiento de espacios aún no saturados por el crecimiento de la población y la producción.

(iv) Democracia, institucionalidad y gobernanza. Para el año 2030 Panamá contará con un sistema de gobernanza democrático, intersectorial y transparente orientado hacia la gestión sistémica de políticas públicas en materia de prevención de la violencia, administración y acceso a la justicia y seguridad ciudadana acordes con las disposiciones nacionales e internacionales. Considerando la apertura de espacios deliberativos y decisorios, a la auditoría ciudadana y con una conducta política orientada a la generación de los más amplios consensos, así como respetuoso y promotor de los derechos humanos. De hecho, un gobierno democrático se sostiene institucionalmente desarrollando procesos y procedimientos que garanticen los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones.

(v) Alianzas estratégicas para el desarrollo. Para el año 2030 Panamá habrá acompañado activamente con su política exterior, y habrá puesto en vigencia, todos los convenios y compromisos internacionales de desarrollo sostenible, en especial los vinculados a los ODS y a la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiamiento al desarrollo. Las alianzas estratégicas entre organismos gubernamentales y no gubernamentales y, entre entidades públicas y privadas, define una vía para la sostenibilidad de cualquier modalidad de desarrollo humano. La orientación, coordinación, alineamiento y aprovechamiento de los recursos procedentes de agencias, instituciones y actores públicos y privados en torno a la inclusión de los ciudadanos en el proceso de construcción del desarrollo humano, garantiza el impacto y los resultados de las políticas públicas.

2.2. Necesidades según el plan de desarrollo nacional, las estrategias, políticas y programas.

Las necesidades, políticas y programas se establecen al inicio de cada gestión en el Plan Estratégico de Gobierno. Según la Ley N° 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 50 del 26 de junio de 2009, en su artículo 16, indica que: “Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios

para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.”

El Plan Estratégico de Gobierno está integrado por (i) estrategia económica y social, (ii) programación financiera, (iii) plan de inversiones públicas. Teniendo como marco las propuestas de la Concertación Nacional para el Desarrollo, las prioridades del Plan Estratégico Nacional y el Plan de Gobierno, el Plan Estratégico de Gobierno deberá proponer acciones “conducentes a generar crecimiento económico, aumentar la productividad y el empleo, fortalecer la calidad del capital humano, mejoras en el ingreso, en los servicios básicos a la población panameña”, además de los “incentivos que se requieren para descentralizar la actividad económica dentro de un contexto de eficiencia y competitividad, identificando nuevos segmentos o áreas de crecimiento que contribuyan a la generación de empleo más productivos, ingresos y mejorar la competitividad del país”.

Según la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), el Plan Estratégico de Gobierno deberá respaldar las acciones priorizadas con metas cuantificables en materia tributaria, financiamiento, gastos corrientes, nivel de ahorro corriente, endeudamiento público, pasivos contingentes entre otros. Además, deberá proponer un mecanismo de planificación y gestión por resultados.

El PEG define las acciones específicas para aumentar la participación privada a través de inversión local e inversión directa extranjera en el proceso de crecimiento, dadas las restricciones financieras que limitan la participación del sector público. Además, enfatizar las ventajas y oportunidades de una economía abierta para convertirse en una economía más competitiva, tecnológica y productiva, asimismo de aprovechar óptimamente las oportunidades logísticas y de servicios en el país cambiando las prioridades del gasto público a corto, mediano y largo plazo para asegurar que la población se encuentre en condiciones de aprovechar los cambios tecnológicos que se están dando globalmente para aumentar su productividad y por ende sus ingresos.

Simultáneamente, el PEG establece las decisiones ante las amenazas o restricciones que puedan afectar el desempeño eficiente del Canal, tomando en cuenta los requerimientos necesarios, de leyes, apoyo, que pueda necesitar de parte del Gobierno de Panamá. La gestión eficiente de los recursos naturales vinculados al funcionamiento del Canal, tales como la provisión de agua, y otros, son parte del esquema de competitividad país.

Igualmente, la identificación, y soluciones, de los problemas estructurales que lastran el avance de la Educación como medio idóneo de promoción social y cultural, y como mecanismo de promoción y desarrollo, requieren de propuestas claras que conlleven tanto los factores tecnológicos y de productividad necesarios en la sociedad del conocimiento, como los factores de desarrollo cultural y social.

De manera relevante, el Plan de Acción (2019-2024) considera necesaria una planificación y política regional sectorial tendiente a atender la economía agropecuaria familiar o de subsistencia, que, a diferencia de los agronegocios, necesita una atención especial, destinada a

la erradicación de la pobreza, la desigualdad, y mejorar las condiciones de vida de la población rural en esas condiciones. Por ello, desde su instalación el Gobierno Nacional ha reconocido como uno de sus pilares el combate a la pobreza (ODS 1) y la desigualdad (ODS 10). En seguimiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, suscrita por Panamá, con la finalidad de avanzar hacia una sociedad más inclusiva, solidaria, cohesionada y que pone a las personas en el centro.

Para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad el Gobierno Nacional (2019-2024) se ha propuesto reducir las brechas y privaciones según edad, sexo, etnia y territorios a través de una estrategia para la regionalización de las políticas públicas y la intervención coordinada y articuladas a la que ha denominado “Plan Colmena”. El mismo promueve un modelo de desarrollo sostenible orientado hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas asociadas para para todos los sectores de la sociedad panameña, esforzándose en particular “por llegar primero a los más rezagados”.

A través del “Plan Colmena”, el Gobierno Nacional, para no dejar a nadie atrás, busca adecuar el diseño de la política públicas según derechos (marco normativo para las políticas), según factores territoriales y demográficos (atención a brechas, privaciones y necesidades permanentes y emergentes en antiguos y nuevos asentamientos), según factores culturales (participación y pertinencia), y según factores socioeconómicos (ingresos, salarios, transferencias).

Desde esa perspectiva, el Gobierno Nacional espera alcanzar tres efectos: más equidad a través del perfeccionamiento de los mecanismos de protección; menos exclusión a través de articulación y coordinación de las políticas, programas e intervenciones; menos asimetrías a través de la medición multidimensional de los desempeños de los programas e intervenciones.

2.3. Hoja de ruta nacional para la implementación de los ODS.

El proceso de transformación de la política pública para el cumplimiento de la Agenda 2030, considera en su conjunto, una hoja de ruta que reconozca: (i) que los indicadores de esperanza de vida, mortalidad, salud, nutrición y educación y protección social, divergen a lo largo de las líneas urbanas y rurales; (ii) que cualesquiera de los enfoques de la política pública en las comunidades rurales, las comarcas indígenas y las poblaciones marginadas de migrantes y refugiados debe romper la brecha geográfica; (iii) que se requerirá una provisión de servicios multinivel y multisectorial para abordar de manera acumulativa y sostenida las intervenciones; (iv) que las intervenciones deben fusionarse en el sistema de planificación del desarrollo que involucra a las autoridades y líderes locales y tradicionales, (v) que el monitoreo de hogares en tiempo real puede desarrollar un mecanismo efectivo de prestación de servicios en el territorio.

Este proceso de cambios para acelerar el cumplimiento de los ODS, tiene a su base tres supuestos: primero, las intervenciones sectoriales dispersas despliegan patrón de exclusión en las zonas rurales; segundo, los proveedores de servicios existentes carecen de datos para identificar patrones progresivos o regresivos, además de lo funciona y lo que no funciona; tercero, un sistema con multi intervenciones en multi sectores sólo ocurrirá de manera sistémica

con una decisión política coordinada y articulada. Sólo una intervención eficaz en los territorios que cierra las brechas acelerará la consecución de los objetivos y permitirá un escalamiento de la política pública a nivel subnacional.

Por ello, para superar los nudos críticos que impiden acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030, en primer lugar, se debe adecuar la arquitectura de la política pública considerando los siguientes aspectos: (i) desarrollar mecanismos de interacción sociopolítica participativos e incluyentes desde la formulación hasta la evaluación de la política; (ii) gestar políticas públicas integrales que consideren lo social, lo económico y lo ambiente, pero vinculando diseño con asignación financiera según desempeño y evaluación de las intervenciones; (iii) asegurar ecosistemas de datos integrados según estándares de resultados y calidad: acceso, adecuación, adaptación, aceptación; (iv) asumir la gestión por resultados como ruta para generar incentivos y mejorar integralmente las políticas públicas; (v) incrementar la asignación de presupuestos institucionales según criterios de equidad, sostenibilidad, eficiencia e impacto; (vi) instalación de enfoques intersectoriales y territoriales con acciones transversales que promuevan la igualdad de oportunidades y capacidades; (vii) soportes técnicos con base en buenas prácticas, lecciones aprendidas e innovaciones que garanticen la gestión basada en evidencias.

En segundo lugar, se deben transversalizar las metas ODS en la oferta programática de la política pública considerando derechos (marco normativo para las políticas), condiciones territoriales, aspectos demográficos y factores culturales y socioeconómicos. Para darle organicidad y racionalidad a un conjunto de actividades consideradas pertinentes para el logro de determinadas metas y objetivos. Con el fin de incidir de una manera organizada y sistemática en determinados procesos, intervenciones y resultados.

En tercer lugar, centrar las intervenciones tanto las brechas como los problemas que limitan y/o reducen el desarrollo local y regional. Es decir, se tienen que diseñar políticas integrales pro-inclusión con distintos matices según las áreas y la dispersión según lugares poblados, pero considerando siempre un esquema operacional Inter sectorial, Inter temporal, Inter escalable.

En cuarto lugar, para que la integralidad de las políticas públicas sea un hecho se deben producir tres efectos: más equidad a través del perfeccionamiento de los mecanismos de protección; menos exclusión a través de articulación de las políticas, programas e intervenciones; menos asimetrías a través de la medición multidimensional de los desempeños de los programas e intervenciones.

En quinto lugar, establecer un marco intersectorial que (i) integre las coincidencias en acciones comunes, estrategias y objetivos, con el objetivo de facilitar un proceso coordinado de movilizand recursos y sincronizando de monitoreo técnica en tiempo real; (ii) genere sinergias en el caso de indicadores complejos que dinamizan la cadena de valor de las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales; (iii) defina apoyos y apalancamiento que catalizan el cumplimiento de metas e indicadores.

En sexto lugar, transformar los mecanismos de interacción sociopolítica deliberativos en espacios de participación ciudadana y representación social con conexión directa con el diseño y/o desempeño de la política pública. Con capacidad consultiva y propositiva en las regiones y localidades del país. De manera que se contextualicen las políticas públicas y genere una gestión colaborativa entre pares públicos y privados.

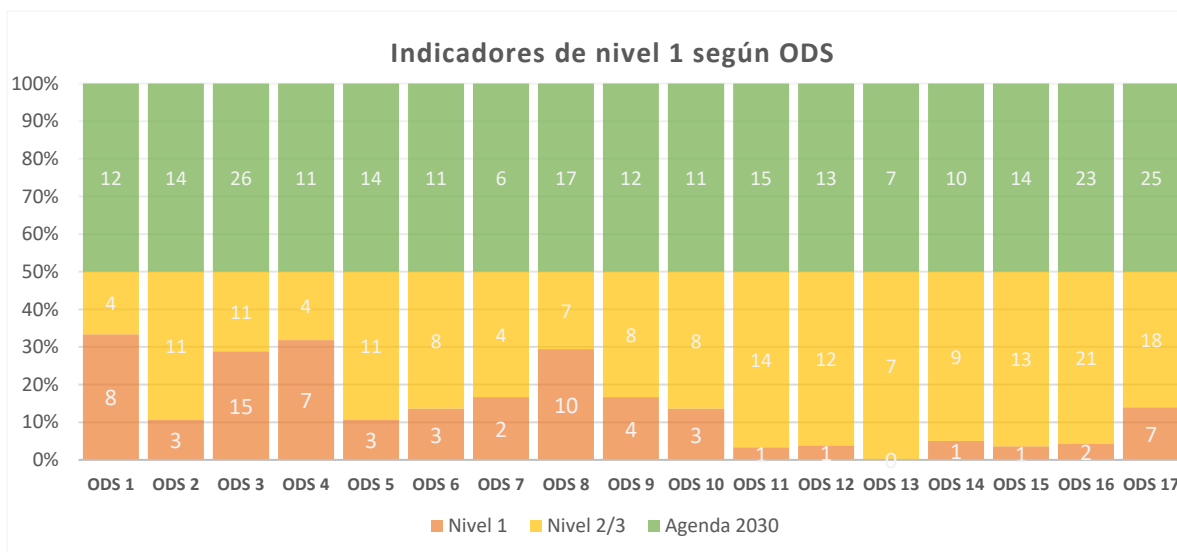
3. PROGRESO DEL PAÍS HACIA LA AGENDA 2030.

3.1. Avance de los ODS según Informes Voluntarios.

En los últimos años, como parte del proceso de preparación para los Informes Voluntarios, Gabinete Social, a través de una mesa de trabajo interinstitucional, estableció una hoja de ruta para aumentar la cobertura de datos para los indicadores de nivel 2 y 3 que implican un mayor esfuerzo técnico y metodológico. La hoja de ruta comprende lineamientos para instaurar un procedimiento para caracterizar los indicadores según niveles y avances, criterios para el examen metodológico relacionado con ampliación los indicadores del nivel I y II, además de las directrices para la aprobación de la revisión y desglose de datos.

Desde la perspectiva numérica, partir del trabajo que desarrollo Gabinete Social, es posible organizar el nivel de esfuerzo que requiere cada objetivo en función de la cantidad de indicadores que contiene. Los cuatro objetivos prioritarios por nivel de esfuerzo son, en orden descendente, los siguientes: ODS 3, ODS 17, ODS 16, y ODS 8. Continúan en el mismo orden, los ODS 11, ODS 2, ODS 5, ODS 15, ODS 12, ODS 1, ODS 9, ODS 4, ODS 6 y ODS 10. Finalmente, los objetivos con menos indicadores son los ODS 14, ODS 13, y ODS 7.

En el caso de Panamá, de los 244 indicadores vinculados a los 17 ODS, 34.4% corresponden al nivel 1. Es decir, existe una metodología establecida y se dispone de series de datos. Desde la perspectiva de las políticas públicas, estos indicadores permiten tres tipos de descripción: integral y homogénea; parcial y desigual; incompleta y dispar.

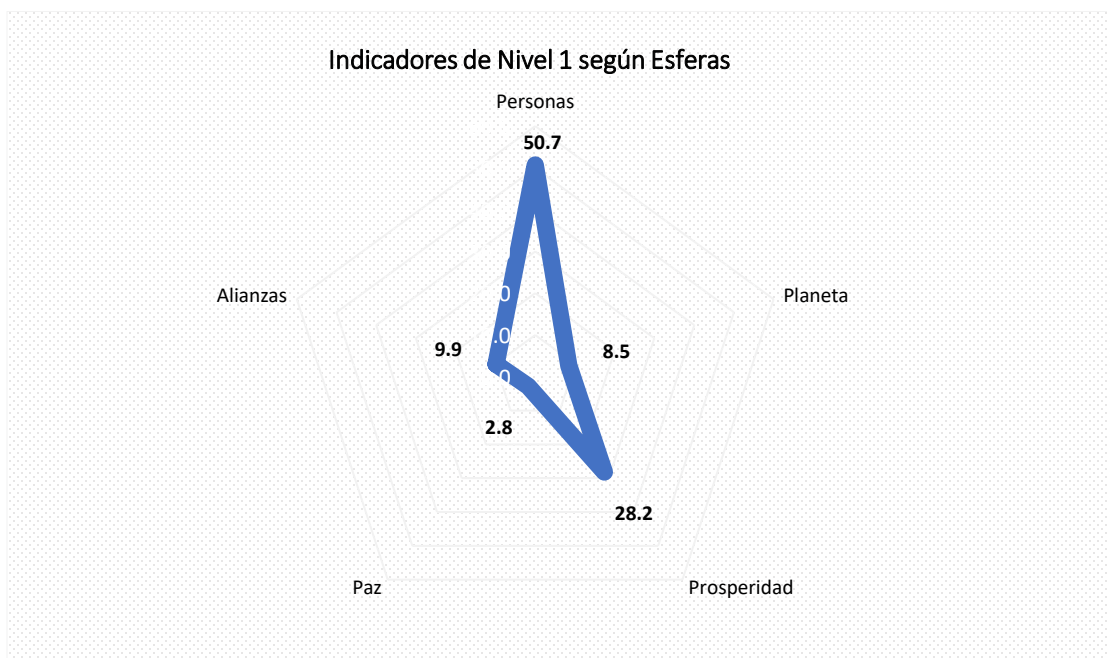


En primer lugar, los indicadores que mayormente permiten una descripción integral y homogénea de las políticas públicas, hasta el momento impulsadas, son los vinculados a los ODS: 1, 3, 8, 9. Estos indicadores tienen más del 40% avance en la identificación de los datos que integran las series correspondientes. Es decir, dos de cada cinco indicadores identificados permiten una mirada integral y homogénea a la política pública.

En segundo lugar, los indicadores que facilitan una descripción parcial y desigual de las políticas públicas están asociados a los ODS 4, 5, 14, 15, 16, 17. En su conjunto, dos de cada cinco indicadores de nivel 1 se ubica en esta categoría. Estos indicadores tienen entre el 30% y 36% de avance en el proceso de construcción de las series que describen su comportamiento en los últimos años.

En tercer lugar, se ubican los indicadores que proporcionan una mirada incompleta y dispar de las políticas públicas. Los mismos están asociados a los ODS 6 y 11. Estos indicadores tienen entre el 20% y 27% de avance en el acopio de los datos que integran serie que describe su comportamiento reciente. Sólo uno de cada cinco indicadores se ubica en esta categoría.

En el caso de los indicadores de nivel 1 identificados, son 84. De ese total, 43 indicadores corresponden a la Esfera Personas; 9 a la Esfera Planeta, 23 a la Esfera Prosperidad, 2 a la Esfera Paz y 7 a la Esfera Alianzas.



No obstante, de total de indicadores con series disponibles y metodologías para el cálculo, tres de cada cinco registraban un incremento en función de la meta propuesta. Pero al desglosar los indicadores más allá de los promedios se registran cambios importantes. Dos de cada cinco tenían una variación negativa en algunas de las dimensiones segregadas para identificar las

brechas. Por consiguiente, registran una variación negativa y reducen las posibilidades de cumplir las metas establecidas. Asimismo, uno de cada cinco indicadores desagregados, no registran variaciones y por tanto no parecen sensibles a las políticas públicas que se desarrollan.

Indicadores de nivel 1 según Esfera Personas. La Esfera Personas incluye los ODS 1, 2,3, 4, 5. En la Agenda 2030, en la Esfera Persona, se identificaron 77 indicadores. De ellos, el 33.8% correspondían con el ODS 3, mientras que el 18.2% al ODS 2. En el caso de Panamá, se identificaron 43 indicadores que corresponden con la Esfera Personas. Es decir, seis de cada diez indicadores incluidos en la Esfera Personas fueron clasificados como nivel 1. De ese total, en orden descendente, los ODS 3 (24.7%) ODS 4 (14.3%), ODS 1 (10.4%), ODS 2 (3.9%), el ODS 5 (2.6%) son los que registran una mayor proporción de indicadores. En el caso del ODS 4 todos los indicadores señalados fueron identificados como nivel 1. Sin embargo, aún deben realizarse revisiones para garantizar su desagregación, según cada caso. En el caso de los ODS 3, ODS 2 y ODS 5, existen avances, pero es necesario una revisión sistemática de la metodología de cálculo y el acopio de la meta data para mejorar su seguimiento y reporte periódico. Del total de indicadores de nivel 1 identificados (43), en la Esfera Personas, los asociados con los ODS 4 y ODS 5, son los que tienen una mayor desagregación. Asimismo, los indicadores en el caso de los ODS 3 son los que menor desagregación tienen. Del total de indicadores de nivel 1, el 63.1% cuentan con desagregación, mientras que el 36.9% no tienen, al momento, desagregación. Del total de indicadores desagregados, el 66.7% muestra avances, mientras que el 29.8% no registra avances. Por su parte, el 75% de los indicadores no desglosados muestran avances, mientras que el 18.7% no muestran avances.

Indicadores de nivel 1 según Esfera Planeta. La Esfera Planeta incluye los ODS 6, 12, 13,14, 15. En la Agenda 2030, se identificaron 55 indicadores en la Esfera Planeta. De ese total, el 25.5% corresponde el ODS 15, 23.6% al ODS 14, 23.6% al ODS 12, 20.0% al ODS 6, 18.2% al ODS 14, 12.7% al ODS 13. En el caso de Panamá, sólo se identificaron seis indicadores de nivel 1. Es decir, sólo el 10.9% del total de los indicadores de la Esfera Planeta tienen una metodología establecida y meta data con las respectivas series. El 89.1% de los indicadores no están disponibles por lo que no se conoce ni su comportamiento y ni sus mecanismos de seguimiento. Del total de indicadores de nivel 1 (6), que corresponden con la Esfera Planeta, sólo el 3.8% no tienen desagregación y registran avances. Asimismo, el 9.1% de los indicadores que tiene desagregación y también muestran avances.

Indicadores de nivel 1 según Esfera Prosperidad. La Esfera Prosperidad incluye los ODS 7, ODS 8, ODS 9, ODS 10, ODS 11. En total, 61 indicadores son parte de la Esfera Prosperidad que se distribuyen, 27.9% con el ODS 8, 24.6% con el ODS 11, 19.7% con el ODS 12, 18.0% con el ODS 11, 9.8% con el ODS 7. En el caso de Panamá, del total de indicadores vinculados con la Esfera Prosperidad, sólo 23 (27.4%) tienen metodología y meta data. Es decir, sólo dos de cada cinco indicadores que corresponden con la Esfera Prosperidad, permiten reportar su comportamiento. Pero de eso total, sólo el 37.7% pueden desagregarse, mientras que el 9.7% no puede desagregarse. Los indicadores asociados a los ODS 8 (13.1%) y ODS 9 (6.6%) tiene una mayor desagregación en tanto las meta data correspondientes tienen como fuente encuestas periódicas. En el caso de los indicadores que tienen desagregación, el 70.6% registran avances,

mientras que el 29.4, no. Asimismo, de los indicadores que no tienen desagregación, el 66.7% no registran avances. Sólo el 33.3% de los mismos registra algún avance.

Indicadores de nivel 1 según Esfera Paz. La Esfera Paz incluye únicamente las metas e indicadores del ODS 16. En esta Esfera, se identifican sólo 23 indicadores. En el caso de Panamá, en la Esfera Paz, sólo se identificación dos indicadores con metodología y meta data. Uno de los indicadores muestra avances, mientras que el otro indicador no registra avances durante los últimos tres años.

Indicadores de nivel 1 según Esfera Alianzas. En la Esfera Alianza sólo se incluye el ODS 17 y sus 25 indicadores. De ellos, en el caso de Panamá, sólo el 28.0% cuenta con metodología y meta data. Es decir, sólo 3 de cada diez indicadores puede reportar información sobre su desempeño. Del total de indicadores de nivel 1, sólo el 8.0% tiene desagregación, mientras que el 20.0% no tiene ninguna desagregación. Lo que supone dificultades para su seguimiento y asociación con políticas públicas concretas. Del total de indicadores que no tienen desglose, el 49.9% registra avances, mientras que el 28.6% no. Por su parte, del total de indicadores que tienen desglose, el 14.3% tiene avances, mientras que el 14.3%, no.

3.2. Mecanismos institucionales que apoyan la implementación de los ODS.

A partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2015, Panamá los adopta como pauta para el desarrollo de políticas públicas pro-igualdad. A través del Decreto Ejecutivo N° 393 se establece el compromiso reducir las brechas y desigualdades y se adopta la Agenda 2030 como una pauta para orientar los esfuerzos hacia el desarrollo humano inclusivo y sostenible. Con ello emerge un nuevo ciclo de políticas públicas pro-igualdad. El Decreto Ejecutivo N° 393 es un marco normativo que establece un mecanismo de coordinación entre Gabinete Social, Concertación Nacional para el Desarrollo y Secretaria de Metas Presidenciales y además determina las pautas para asumir el compromiso fundamental de saldar las brechas de desarrollo territorial y social a fin de mejorar la calidad de vida de la población con un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

De allí que de conformidad con el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 393 de septiembre de 2015, el Gobierno Nacional, instaló la Dirección Superior de la Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil, así como su Comité Técnico, con sus respectivos proyectos de reglamentación y funcionamiento. Estos esfuerzos tienen la finalidad de garantizar el alineamiento normativo, político y operativo de las prioridades nacionales con los ODS. -Este mecanismo de gobernanza impulsa el cumplimiento de los ODS y con ello la agenda pro-igualdad con la participación de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND), Gabinete Social y la Secretaría de Metas.

Para la implementación y seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante el Decreto Ejecutivo # 393 de 2015, se creó una Dirección Superior integrada por (i) Ministro de Desarrollo Social, quien la preside, en su carácter de coordinador del Gabinete Social, (ii) Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Metas Presidenciales, (iii) Presidente del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

La Dirección Superior tiene entre sus funciones (i) dirigir el proceso de alineamiento entre los ODS, el Plan Estratégico de Gobierno y las prioridades actualizadas de la Concertación Nacional para el Desarrollo; (ii) establecer los criterios y metodología que apoyen el proceso de actualización de las prioridades de la Concertación Nacional para el Desarrollo; (iii) dirigir el proceso de formulación de propuestas de políticas públicas, planes, programas y recomendaciones de acción que ayuden a que Panamá alcance progresivamente los ODS; (iv) promover el establecimiento de alianzas público – privadas que articulen las políticas y acciones de diferentes sectores para la consecución de los ODS; e) Diseñar y ejecutar, conjuntamente con organismos internacionales, en especial el Sistema de Naciones Unidas, un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los ODS, y de sus metas e indicadores, y definir una política de comunicación al respecto; (v) promover espacios de cooperación nacional e internacional para intercambio de experiencias y conocimientos que ayuden a la consecución de los ODS. Finalmente, el Gabinete Social, como instancia de coordinación operativa y evaluación estratégica de la política social, es el mecanismo de coordinación técnico interministerial que liderará la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible (GS, 2017).

Así mismo en el marco del cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible, se convocó a todas las fuerzas políticas y sociales del país para que a través de la Concertación Nacional para el Desarrollo se elaborara y adoptara un Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN2030) (PNUD 2017). En la elaboración del Plan Estratégico Nacional participaron los representantes del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo: empresarios, obreros, organizaciones no gubernamentales, iglesias, instituciones académicas, pueblos indígenas, partidos políticos, autoridades gubernamentales. El PEN 2030 impulsado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, actualiza los parámetros que rigen al Plan Estratégico de Gobierno (PEG) y establece un marco estratégico para políticas públicas integrales tanto en lo nacional como en lo regional y local.

El Plan Estratégico Nacional, impulsado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, establece un marco estratégico para alcanzar una sociedad inclusiva, equitativa y sostenible teniendo en cuenta políticas públicas integrales que transversalicen los énfasis emergentes en la gestión pública. Tal es el caso de la interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de oportunidades. Tres líneas transversales que definen la integralidad de la política pública y su ruta hacia el desarrollo sostenible. Es decir, las políticas públicas que se definan para alcanzar las metas en el año 2030 deben garantizar las intervenciones que fomenten la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, la sostenibilidad y la descentralización. Por lo tanto, la nueva gama de políticas públicas pro-igualdad contribuirán con el desarrollo sostenible, una necesidad urgente por atender en el país.

El Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, fue elaborado con la participación de representantes del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo donde convergen empresarios, obreros, organizaciones no gubernamentales, iglesias, instituciones académicas, pueblos indígenas, partidos políticos, Gobierno Nacional. “Panamá 2030” combina estrategias para alcanzar alto desarrollo humano; desarrollo económico, social y tecnológico en armonía con

la naturaleza; recursos naturales sostenibles que satisfagan las necesidades de las generaciones presentes y futuras; justicia, inclusión, interculturalidad e igualdad de oportunidades; y redes que movilizan la solidaridad con mecanismos de verificación, indicadores y metas.

El PEN 2030 define los Objetivos de Desarrollo Sostenible prioritarios para acelerar el desarrollo humano sostenible en el país. De allí que los objetivos meta hacia el año 2030 en los cuales se deben desarrollar efectos sustantivos y prioritarios son: (i) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3); (ii) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4); (iii) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8); (iv) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (ODS 16).

Además, con el objetivo de agilizar el proceso de cumplimiento de los ODS; El Gabinete Social a través de la Comisión Multisectorial un proceso de alineamiento de las políticas públicas con el fin de avanzar de acuerdo con las prioridades del desarrollo del país. Entre las acciones estratégicas y relevantes que desarrolla Gabinete Social para alcanzar el alineamiento efectivo de las políticas públicas se encuentran: adaptación de los indicadores y metas ODS al contexto nacional; establecimiento de un mecanismo de monitoreo y seguimiento de los ODS; elaboración de un plan de comunicación, diseminación e información sobre los ODS que genere condiciones para una gran alianza nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Para agilizar el cumplimiento de meta en el mediano plazo, Gabinete Social a través de una serie de reuniones interinstitucionales, definió que el sistema de información y gestión para la gobernabilidad (SIGOB) sería la herramienta para la alineación de la políticas y estrategias sectoriales relacionada con los ODS. El SIGOB debe operar, también, como articulador entre los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los ODS con los procesos de asistencia técnica y cooperación impulsados por los organismos internacionales para el desarrollo.

En segundo lugar, con la coordinación interinstitucional del Gabinete Social, se identificó la línea base de los indicadores nacionales en seguimiento a los ODS contribuirán al proceso de focalización y adecuación de los programas e intervenciones dirigidas hacia la inclusión social y productiva. Por último, en tercer lugar, por último, Gabinete Social impulsó una serie de Mesas de Políticas Públicas sectoriales con la finalidad de adecuar y definir un marco de aceleración de los ODS.

Entre las herramientas identificadas, tanto por la Dirección Superior, como por el Comité Técnico, para garantizar la focalización y la articulación de las acciones encaminadas a desarrollar políticas sociales integrales se encuentran:

(i). Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB). Que facilita a través de una plataforma: (i) manejar el padrón de beneficiarios de los diferentes programas de transferencias monetarias; (ii) dar seguimiento a los beneficiarios monitoreando la entrega de las transferencias y certificando

las corresponsabilidades; (iii) evaluar el progreso de los programas con el propósito de manejar de manera más eficiente los recursos y el diseño de las políticas sociales.

(ii). Mapas Sociales. Que proporcionan información estadística sobre la población, los territorios y la inversión social. Los mapas sociales buscan orientar las asignaciones presupuestarias a partir del análisis de brechas, institucionales, territoriales y sociales.

(iii). Medición multidimensional de los desempeños y los impactos de los programas e intervenciones. Que permite en un mismo índice multidimensional, combinar los parámetros de ingresos con otros tipos de privaciones que afectan el bienestar de las personas, las familias y los hogares, como es el caso de la educación, la salud, nivel de vida, entre otros, facilitando la medición del desempeño de las políticas e intervenciones para con ello reducir las brechas y las desigualdades entre grupos de edad, sexo, etnia y territorios. Por lo que proporciona una visión integral de la pobreza; identifica las carencias y privaciones en ámbitos como el empleo, educación, protección y seguridad social; y, facilita la reorientación de las políticas de Estado (MEF, 2014; PEG, 2015-2019).

3. NO DEJAR A NADIE ATRÁS.

Por razones de diseño de la política pública, por segregación territorial, características culturales y situaciones emergentes, en el país hay un conjunto de poblaciones y grupos que se están quedando atrás o pueden quedarse atrás. Según los distintos exámenes que realiza periódicamente el país se trata, según grupo etario los niños, niñas, adolescentes; según etnia los indígenas y afrodescendientes; según sexo son las mujeres jóvenes; según edad son la primera infancia y personas mayores; según condición son los pobres, migrantes, refugiados, trabajadores sexuales; según su orientación sexual los LGBTI.

En su conjunto los antes mencionados definen el panorama de los que se pueden quedar atrás.

No obstante, para no dejar a nadie atrás deben realizarse acciones planificadas, articuladas y coordinadas tanto en los niveles nacional, regional y local como en las áreas urbanas, rurales e indígenas al mismo tiempo. Es decir, no se trata de acciones en sólo un nivel y una de las áreas. Las políticas deben abarcar todo el territorio nacional y las áreas que lo componen.

En lo nacional las políticas públicas deben, por un lado, sectorializarse y alinearse con las metas e indicadores establecidos en el Plan Estratégico Nacional; por el otro, deben territorializarse según cuencas (hidrográficas, biogeográficas), unidades productivas (polos de desarrollo) y unidades político-administrativas (distritos y corregimientos). En lo regional los servicios deben universalizarse a través de una red de atención según sectores y considerando además las brechas y desigualdades asociadas con el sexo, la etnia, ingresos, que coexisten en y entre los territorios. Asimismo, deben establecerse mecanismos de gobernanza regional que garanticen las sinergias entre las acciones y las intervenciones. Por último, en lo local deben desarrollarse dos acciones estratégicas, la primera, las inversiones de impacto inmediato en la calidad de vida

de la población como agua, saneamiento y seguridad alimentaria. La segunda, la participación ciudadana en la gestión de las formas de desarrollo y las formas de planificación local.

3.1. Análisis de los grupos específicos que se han quedado atrás o están en riesgo de quedarse atrás.

3.1.1. Niños, niñas, adolescentes.

En primer lugar, existen claras privaciones que impiden el desarrollo de niños y niñas de 0 a 6 años. Hay insuficiente atención prenatal y servicios de estimulación temprana para garantizar el desarrollo físico, emocional y cognitivo de todos los niños y niñas (tasa de mortalidad infantil es 14 por cada 1,000 nacidos. En Bocas del Toro alcanza 24 por cada 1,000; MINSA, 2017). Se evidencian altas tasas de bajo peso y sobrepeso a nivel nacional en menores de 5 años (16% tiene baja talla para la edad y 12% tiene exceso de peso; MONINUT del MINSA, 2017). Cuatro de cada diez niños y niñas entre 4 y 5 años no reciben educación preescolar (Cobertura neta en preescolar es 60%; MEDUCA, 2018). La Primera Infancia requiere acciones integrales en diferentes etapas del ciclo de 0 a 6 años.

En segundo lugar, los niños, niñas y adolescentes no reciben servicios adecuados de prevención y protección contra todo tipo de violencia. Las niñas son víctimas de violencia sexual y de género (68% de aumento en víctimas de violencia sexual de 2017 a 2018, 91% de las víctimas son niñas; Ministerio Público, 2018). Los adolescentes, especialmente en la periferia urbana y aquellos de grupos afrodescendientes, son discriminados a través de medidas como el toque de queda (7,551 niños detenidos por toque de queda. 79% eran hombres y 81% tenían entre 15 y 17 años. Policía de Niñez y Adolescencia, 2018). Los niños, las niñas y las mujeres lactantes y gestantes en situaciones de crisis (incluida la migración) no reciben servicios de atención pertinentes ni medidas de protección (2,768 niños cruzaron la frontera con Colombia; Servicio Nacional de Migración, Agosto 2019).

En tercer lugar, los adolescentes en Panamá están en riesgo de exclusión educativa y social. Solo la mitad de los adolescentes entre 15 y 17 años están matriculados en educación media (52% de cobertura neta en media; MEDUCA, 2018). No existen mecanismos para que los adolescentes participen de manera efectiva en su comunidad y tengan las habilidades necesarias para entrar al mercado laboral (119,340 jóvenes entre 15 y 24 años no están en educación, empleo o entrenamiento vocacional; MITRADEL, 2019).

3.1.2. Mujeres.

Panamá clasifica en el número 109 en el índice de desigualdad de género, con un valor de 0.461. Este índice mide la mortalidad materna, la natalidad entre adolescentes, la representación política de las mujeres a nivel nacional, la educación secundaria por sexo, así como la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo formal (UNFPA 2019).

La discriminación y exclusión de las mujeres y niñas es extendida en Panamá y afecta particularmente a mujeres del ámbito rural y mujeres indígenas y afrodescendientes en distintas áreas. El desempleo afecta principalmente a las mujeres, con una media del 16% en 2016, frente al 9% de los hombres. En cuanto a los derechos a la salud, es preocupante los altos niveles de embarazo entre las adolescentes, que les impiden acceder a la educación y a la inserción laboral. Según el Ministerio de Salud, de las 32.826 mujeres que entraron en control prenatal, 9.912 (30,2%) eran adolescentes de entre 10 y 19 años. A pesar de estas tasas, Panamá aún no ha implementado una educación integral en sexualidad y reproducción en el sistema escolar, en parte debido a la oposición de grupos conservadores y religiosos con fuerte influencia en el país. En cuanto a la mortalidad materna, entre 2013 y 2017 se registraron un total de 189 casos y, según el Banco Mundial, la tasa de mortalidad materna es cinco veces mayor en las mujeres indígenas que viven en sus territorios que el promedio nacional de todas las mujeres.

De especial preocupación es el fenómeno de violencia contra las mujeres y las niñas en Panamá. Ello a pesar de la adopción de leyes específicas, como la Ley 82/2013, que incorporó el delito de femicidio en el Código Penal; la Ley 59/2015, que aumenta las penas por el delito de violencia intrafamiliar; el Decreto Ejecutivo 182/2018, que crea un formulario unificado para denunciar la sospecha de violencia física y sexual contra las mujeres, así como el desarrollo de algunas políticas públicas, como la Estrategia Nacional Multisectorial para la Prevención de la Violencia contra los Niños, las Niñas y los Adolescentes para el período 2018-2020. Según el Centro de Estadísticas del Ministerio Público, entre 2015 y 2017, Panamá registró 16.025 casos de violencia sexual. Entre enero y septiembre de 2018, la Fiscalía General registró 4.790 denuncias de violencia sexual contra mujeres y niñas. La ocurrencia de feminicidios también sigue siendo un tema preocupante.

Según el Observatorio Panameño contra la Violencia de Género (OPVG), entre 2014 y 2018 se dieron 172 casos de femicidio. No se ha avanzado en la implementación de la jurisdicción especializada en materia de violencia contra la mujer, ni de un mecanismo de seguimiento para dar cumplimiento al Acuerdo Interinstitucional del Consejo Nacional de la Mujer para prevenir y combatir los casos de feminicidio. Otros obstáculos para la investigación y sanción efectiva de los casos de feminicidio son la falta de capacitación y sensibilización en materia de género, la deficiente intervención de la Defensa Pública de las Víctimas y el recurso a acuerdos bajo el nuevo sistema acusatorio, sin considerar la situación de desventaja de las mujeres víctimas como un objetivo del proceso en este tipo de casos.

3.1.3. Adolescentes embarazadas.

En 2016, casi la mitad de los nacidos vivos (46.8%) lo fueron de madres menores de 25 años, siendo el 18.7% del total de madres adolescentes. La tasa de embarazo adolescente en 2017 fue de 79 nv por cada mil mujeres entre 10 y 19 años. Asimismo, el 18.5% de las defunciones maternas en el año 2017 fueron en mujeres de 15 a 19 años. Estos embarazos se deben básicamente a las condiciones socioculturales, aconteciendo con mayor frecuencia en sectores socioeconómicos donde prevalece la pobreza, aunque se presenta en todos los sectores económicos de la sociedad.

En las dimensiones socioeconómicas, la maternidad temprana suele ocasionar: (i) abandono escolar, (ii) límites de profesionalización, (iii) incrementa las brechas de ingresos y participación laboral de las mujeres que fueron madres en la adolescencia. Es decir, los efectos sobre el nivel educativo, los ingresos, la participación y los ingresos fiscales son evidentes.

En el caso de la educación, el 57.1% de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la adolescencia no terminaron la educación secundaria por lo que la población de mujeres que tuvieron su primer hijo en edad adulta tiene una eficiencia terminal educativa mayor. Sólo el 17.7% de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la adolescencia tienen estudios superiores, mientras que el 39.5% de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la edad adulta lo tienen. El abandono y rezago educativos de las mujeres con hijos en la adolescencia, debido al embarazo adolescente y/o maternidad temprana, genera una reducción de impositiva de B/. 98.7 millones al año (UNFPA 2019).

En el caso de la participación Laboral, la inactividad laboral de las mujeres con hijos en la adolescencia es un 16.9% mayor que las mujeres que fueron madre en una edad adulta, por lo que el desempleo en mujeres con hijos en la adolescencia es 79.8% mayor que las mujeres que fueron madres en una edad adulta. De allí que la pérdida estimada de ingresos en mujeres por desempleo debido al embarazo adolescente y la maternidad temprana sea de B/.6,2 millones (UNFPA 2019).

Por su parte, en el caso de los ingresos laborales, las mujeres con hijos en la adolescencia tiene un 43% menos ingresos que las mujeres que tuvieron su primer hijo en la edad adulta, es decir, el ingreso laboral anual promedio de las mujeres que tuvieron su primer hijo en edad adulta es 74.6% más que el percibido por las mujeres con hijos en la adolescencia, por lo cual la pérdida estimada debido a la brecha de ingresos es de B/.72.3 millones. Asimismo, la tasa de desempleo de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la adolescencia, casi duplica a las que tuvieron su primer hijo en edad adulta (UNFPA 2019).

Por último, en el caso de la salud, cada año se pierden 307 años potenciales de las adolescentes fallecidas por causas relacionadas con el embarazo. Es decir, cada año se pierden 200 años de vida productiva de las adolescentes fallecidas por causas relacionadas con el embarazo, lo que representa una pérdida económica valorada en B/. 1,089,828 (UNFPA 2019).

3.1.4. Personas LGBTIQ+

En Panamá, existe un alto grado de prevalencia de discriminación y exclusión social, económica y política contra los colectivos de sexualidad diversa tanto por razones de orientación sexual como por identidad de género. Esta discriminación responde al modelo patriarcal y el machismo altamente predominante en la sociedad y en los círculos políticos conservadores, incluyendo grupos de orden religioso fundamentalista con alta influencia en las instituciones del Estado.

Aunque la Constitución de Panamá (Artículo 19) prohíbe la discriminación basada en el sexo, todavía no existe una legislación destinada a luchar contra la discriminación por razón de

orientación sexual e identidad de género. La falta de legislación es una violación de los derechos humanos y, por lo tanto, es de gran importancia que el Estado panameño adopte una legislación específica que sancione la discriminación contra estos grupos y que les proteja en aspectos laborales, de educación, salud y justicia. En 2015, la asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP) presentó un anteproyecto de Ley impulsado por la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá que fue declarado como viable en 2017 y que fue remitido para la consideración de la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales. Sin embargo, dicho anteproyecto no ha sido considerado desde entonces por parte de la Asamblea de Diputados.

No existe el reconocimiento de la unión y/o matrimonio entre parejas del mismo sexo. En 2004, fue rechazada una propuesta legislativa en este sentido. Actualmente, la Corte Suprema de Justicia está considerando varios recursos de casos presentados con relación a una advertencia de inconstitucionalidad contra el artículo del Código de Familia que limita el matrimonio a un acto “entre hombre y una mujer”. Esta decisión aún está pendiente de resolverse por parte de la Corte Suprema de Justicia.

3.1.5. Personas con VIH.

Panamá tiene una epidemia concentrada de VIH⁷. Su prevalencia en población general era en 2017 de 0.7%⁸, mientras que hay poblaciones que tienen prevalencias muy por encima. En concreto, las mujeres trans son el grupo con la prevalencia más alta (37.9%)⁹, seguidas por los hombres que tienen sexo con hombres (23%)¹⁰, las mujeres trabajadoras sexuales (1.6%)¹¹ y las personas privadas de libertad (1.3%)¹².

La prevalencia en mujeres embarazadas se ha venido manteniendo estable en 0.2%¹³ en los últimos 10 años, siendo uno de los indicadores más fiables del comportamiento de la epidemia en la población general. No existen datos desagregados por edad, para individualizar el grupo de adolescentes. La única medición que se hizo sobre prevalencia de VIH en mujeres adultas arrojó una cifra de 0.12%¹⁴. No hay datos sobre prevalencia en la población de hombres adultos, ni entre clientes de trabajadoras sexuales. Siendo la prevalencia nacional mucho mayor que la de mujeres adultas, es de esperar que la prevalencia en dichos grupos esté por encima del promedio nacional y más cerca de la prevalencia en mujeres trabajadoras sexuales.

⁷ ONUSIDA (2011). Orientaciones terminológicas de ONUSIDA. Ginebra, Suiza. Accesible en https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/JC2118_terminology-guidelines_es_0.pdf

⁸ MINSA (2017). *Estimaciones y proyecciones de VIH*. Panamá, Panamá. Las estimaciones de ONUSIDA para el país, para 2017 y 2018 eran de 0.9%.

⁹ Hakre S., et al. (2014). Prevalence of HIV, Syphilis, and Other Sexually Transmitted Infections among MSM from Three Cities in Panama. *Journal of Urban Health*

¹⁰ Op. cit. 9

¹¹ Hakre S. et al (2013). Prevalence of HIV and other sexually transmitted infections and factors associated with syphilis among female sex workers in Panama. *Sex Transm Infect*; 89:156–164

¹² Mecanismo de Coordinación de País (2018). *Nota conceptual de VIH para el Fondo Mundial*. Panamá, Panamá.

¹³ Datos proporcionados por el Departamento de Epidemiología del MINSA.

¹⁴ Datos proporcionados por el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de Salud, en base a un estudio realizada en 5,000 mujeres en 2011.

El VIH tiene una presencia muy desigual entre provincias y comarcas indígenas. Las 3 regiones de salud con mayor registro de casos por cien mil habitantes en 2016 eran, por este orden, Colón (451.3), Guna Yala (398.9) y Panamá Metro (336.7)¹⁵. La tendencia en los últimos 10 años ha sido relativamente estable en todas las provincias y comarcas, con la excepción de la comarca Ngäbe Buglé, donde se ha visto un incremento importante en el registro de nuevos casos. Es posible que esto se deba a una mayor búsqueda de casos por el establecimiento de una clínica de tratamiento antirretroviral en San Félix y una extensión en el norte de la comarca, con búsqueda de casos en las comunidades. Esta comarca se sitúa ahora en el 4º lugar de mayor registro de nuevos casos, cuando tradicionalmente se había mantenido entre los últimos.

Asimismo, el número casos de VIH nuevos en niños y niñas no se ha reducido en los últimos años, sino que ha aumentado, siendo de 18 niños/as en 2015 y 2016 y de 22 en 2017 y en 2018¹⁶. No obstante, se ha avanzado en la reducción de la transmisión materno infantil del VIH, puesto que el porcentaje de casos de transmisión en mujeres embarazadas con VIH fue 4.7% en 2016, 3.0% en 2017, y 2.6% en 2018¹⁷, acercándose el país a la meta del 2%, establecida por la Iniciativa Regional para la Eliminación de la Transmisión Materno infantil del VIH y de la Sífilis Congénita en América Latina y el Caribe¹⁸. El total de menores con VIH en 2018 era de 201. La cobertura de la prueba en mujeres embarazadas experimentó un importante incremento entre 2007 y 2014, pasando del 50.3% de las embarazadas al 98.3%, aunque el sistema perdió la capacidad después de ofrecer cifras. Las sucesivas evaluaciones del programa de PTMI que han realizado OPS/OMS y ONUSIDA arrojan debilidades en la rectoría del programa de PTMI, deficiencias en la captación y retención en control prenatal de embarazadas con VIH y aplicación deficiente de las normas de atención.

3.1.6. Personas con discapacidad.

En el año la primera Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS 1) señaló que “la prevalencia nacional de discapacidad era de 11,3%, con un rango de entre 2,7% en la comarca Emberá y un máximo de 15,6% en la provincia de Veraguas. Las provincias y comarcas que superan la media nacional son la comarca Guna Yala, Herrera, Darién, Coclé, la comarca Ngäbe-Buglé, Chiriquí y Los Santos. La encuesta encontró mayor prevalencia en las mujeres que en los hombres (12,4% y 10,4%, respectivamente)”, pero al mismo tiempo señala que las personas con discapacidad tienen mayores necesidades de cuidados, una vez rebasan la niñez y adolescencia. Lo que las hace más vulnerables.

¹⁵ MINSA (2016). *Informe Nacional de la Cascada del Continuo de Atención en VIH*. Panamá, Panamá.

¹⁶ Datos proporcionados por el Programa Nacional de ITS/VIH/sida/hepatitis virales.

¹⁷ MINSA (2019). *Informe de desempeño de indicadores estratégicos de programas de salud*. Panamá, Panamá.

¹⁸ https://www.paho.org/clap/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publicaciones-sifilis&alias=93-monitoreo-iniciativa-para-eliminacion-de-la-transmision-maternoinfantil-del-vih-y-sifilis-congenita&Itemid=219&lang=es

3.2. Análisis de la interacción de los factores que causan y refuerzan la desigualdad y la discriminación.

La desigualdad ha sido poco estudiada en Panamá. La pobreza y la exclusión son más conocidas y analizadas que la desigualdad. Las mediciones de la pobreza por consumo, ingreso y multidimensional son distinguidas y utilizadas comúnmente en análisis gubernamentales y académicos. Este hecho es uno de los factores que refuerzan la desigualdad porque el comportamiento de los índices de concentración está poco integrado en el diseño de las políticas públicas. De igual manera, la descomposición de la desigualdad y su elasticidad, son poco comunes en los análisis de la distribución y redistribución del ingreso y el bienestar, utilizados en los diseños de impactos de la política pública.

De allí que el modelo de crecimiento genere múltiples asimetrías que distribuyen oportunidades y capacidades en las áreas rurales, indígenas y urbano-marginales de manera poco efectiva y eficiente, donde la profundidad y la severidad en combinación con la dispersión poblacional y la migración parecen incidir en las características de las desigualdades. A su vez, las desigualdades se reflejan en las brechas entre los activos productivos, físicos, financieros y de capital humano, que existen entre los distintos grupos poblaciones y económicos. En cada caso, las brechas, privaciones y barreras generan patrones desiguales de acumulación que reproducen cíclicamente relaciones asimétricas de desarrollo.

Pero esta situación no es nueva. La captura de los ingresos del 40% más pobre se reduce gradualmente: en 1991, 18% de los ingresos; en 2010, 14% de los ingresos; en 2017, 11.1% de los ingresos. Es decir, la poca relación entre oportunidades y capacidades reproduce el ciclo irreductible de desigualdad en tanto esa población requiere realizar un esfuerzo nueve veces superior para romper las brechas que mantienen su condición. Tres precisiones permiten esclarecer esta situación. La primera, el reconocimiento que la economía de enclave situada en la región interoceánica gestó, al mismo tiempo, políticas públicas de enclave eficientes en la región interoceánica. La segunda, la poca diferenciación entre las políticas públicas orientadas hacia la reducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La tercera, la identificación de los tipos de asimetrías que produce la desigualdad: económicas, sociales, étnicas, territoriales. Es decir, las velocidades del desarrollo en el país se corresponden con la forma como la economía de enclave y las políticas públicas de enclave pierden su centralidad en la vida pública.

¿Pero cómo afrontar el reto de no dejar a nadie atrás en un contexto de exclusión espacial y vulnerabilidad geográfica? Para alcanzar una mayor inclusión a nivel subnacional deben superarse las brechas en la implementación en la provisión de servicios de protección social considerando: (i) diseño de la política pública, (ii) ubicación geográfica de la población, (iii) vulnerabilidades emergentes; (iv) agotamiento de los motores económicos, (v) ausencia de un sistema de medición integral local.

Para superar el cuello de botella, determinado por las formas de provisión de servicios subnacionales, en primer lugar, es necesario profundizar servicios de protección social

específicos en los territorios más excluidos. Es decir, en los puntos críticos geográficos que frenan el progreso social medio en todo el país. En segundo lugar, es necesario cerrar las brechas de información y datos implícitos en el diseño de las intervenciones: las líneas de base a nivel de los hogares deben complementarse con indicadores del proceso de entrega de servicios acopiados en tiempo real. En tercer lugar, centrar las intervenciones en los territorios más distantes y críticos para garantizar la atención directa, además de los ajustes a las políticas nacionales en los territorios con dificultades de acceso.

Este proceso determina dos efectos catalíticos relevantes: (i) recolectar, usar y compartir en tiempo real los datos de las poblaciones objetivas para agilizar la implementación de políticas de protección social basadas en evidencias empíricas, (ii) desarrollo de plataforma multisectorial y multinivel que permitirá escalar las intervenciones fácilmente a partir de los registros únicos de beneficiarios.

4. COMPROMISOS SEGÚN NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

4.1. Análisis de la implementación de los compromisos bajo todas las normas y estándares internacionalmente acordados y los valores de la Carta de las Naciones Unidas, como un instrumento para lograr la Agenda 2030.

Panamá ha ratificado numerosos tratados de derechos humanos, por lo tanto, está legalmente obligado a utilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar el goce de derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación por ningún motivo (A/HRC/37/54/Add.2, 2017).

En el último Examen Periódico Universal (2º CICLO), Panamá aceptó 521 recomendaciones. Las mismas se concentran mayormente en la Esfera Personas (38.0%), Prosperidad (27.4%), Paz (23.6%), Asociaciones (6.5%), Planeta (4.4%). Las recomendaciones en la Esfera Personas se concentran en el ODS 5, Igualdad de Género (14.4%); en la Esfera Planeta, las recomendaciones se concentran en el ODS 6, Agua Limpia y Saneamiento (2.3%); en la Esfera Prosperidad, las recomendaciones son principalmente en el ODS 10, Reducir la Desigualdad (15.5%); en las Esfera Paz, las recomendaciones al ODS 15 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, se relaciona con el área de la justicia. Por último, en la Esfera Asociaciones las recomendaciones al ODS 17, Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, son principalmente en materia de construcción de soportes nacionales para alcanzar la Agenda 2030 (6.5%).

En los últimos cuatro años, con la asistencia técnica del SNU, el Estado panameño ha realizado esfuerzos para cumplir con sus obligaciones tanto en materia de derechos humanos, como con el sistema de informes de los Órganos de Tratados. Pero aún el país no cuenta con un plan de seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los órganos de supervisión en forma coordinada e integral. Por lo cual están pendientes los informes periódicos al CERD, CDESCR, CEDAW. Asimismo, está pendiente la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 169 de la OIT, que hacen parte de las recomendaciones del EPU. Ambos instrumentos tienen implicaciones en el

cumplimiento de la Agenda 2030, porque en el primer caso, define y modela la realización de las garantías que dan forma a los derechos. En el segundo caso, a las formas de interacción con la política pública en contextos culturales y étnicos. No obstante, cabe reconocerlo, en el año 2017, el país recibió la visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura. Posteriormente se estableció el Comité de Prevención de la Tortura, según lo señalado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura. De igual manera, en el año 2018, el país firmó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, (Acuerdo de Escazú)¹⁹, pendiente de ratificación por la Asamblea Nacional.

En el caso de las recomendaciones, en su conjunto, existe avances en diferentes aspectos y derechos:

(i) Administración de justicia y juicio justo. Panamá ha avanzado en la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la justicia comunitaria de paz, contribuyendo a reducir la mora judicial y la prisión preventiva y acelerarlos, así como aumentar las alternativas a la privación de libertad para los casos que sean oportunos. Recientemente, mediante un proceso de consulta que incluyó a comarcas indígenas y los gobiernos locales, se elaboró la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030²⁰ con enfoque de género y alineada a los ODS. Asimismo, se avanzó en la elaboración de Planes Locales de implementación en 6 municipios.

(ii) Condiciones de detención. Actualmente se reconocen los avances del Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI) como mejoras en la infraestructura de centros y el mapeo nacional de organizaciones e instituciones que proveen servicios alternativos a la privación de libertad y que están dispuestos a trabajar con los adolescentes en conflicto con la Ley²¹. Pero persiste la necesidad de incorporar un enfoque de género en el análisis de la situación de las mujeres privadas de libertad, a pesar de los avances en materia de su salud sexual y reproductiva, espacios y oportunidades para mantener el vínculo materno, atención específica para quienes han sido víctimas de violencia de género y sexual, y programas de rehabilitación y reinserción social que les permitan oportunidades nuevas al fin de la reclusión. En distintos momentos, en el país se han documentado violaciones de los derechos humanos al momento de la captura y detención de los adolescentes. A menudo niños y adultos son mezclados en centros de detención. Persiste la ausencia de programas para los adolescentes privados de libertad, así como de personal especializado, principalmente psicólogos²² y falta de atención psicosocial para los menores. De igual manera existe el reto para reconocer y operacionalizar los derechos de la población LGBTI+ en los centros de detención.

¹⁹ <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2018/CN.442.2018-Eng.pdf>

²⁰ Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017.2030

http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/estrategia-nacional-de-seguridad-ciudadana.html

²¹ <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/pnud-entrega-obras-en-pro-de-la-calidad-de-vida-de-adolescentes.html>

²² Estadísticas Privados de Libertad <http://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/privados-de-libertad/>

(iii) Derecho al agua potable y al saneamiento. Panamá adoptó el Plan Nacional de Seguridad Hídrica “Agua para Todos”²³ 2050, y creó el Consejo Nacional de Agua para monitorear y medir los avances en la implementación. Las metas del plan son: acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento; agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo; gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua; cuencas hidrográficas saludables; y sostenibilidad hídrica.

(iv) Derechos de la niñez. Panamá presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley marco de protección integral de la niñez y la adolescencia que no ha sido debatido en el Poder Legislativo. Lo que representa un avance. De igual manera el país avanzó en la aprobación de la ley 30 de 2015, que eleva la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años. No obstante, preocupa que no se han tomado medidas para evitar las uniones informales con personas menores de edad. Asimismo, se creó el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de NNA que tiene como meta disminuir en un 80% la tasa de institucionalización del país al 2023. En julio de 2019, 1,827 NNA estaban institucionalizados. Por último, en enero de 2018, el Ministerio de Gobierno y la Secretaría Nacional para la Niñez, Adolescencia y Familia adoptaron el Protocolo de actuación para la identificación, referencia y atención de NNA que hayan solicitado ser reconocidos como refugiados y que tengan necesidades de protección internacional.

(v) Derecho a participar en asuntos públicos y derecho a votar. La Ley 29 del 2017²⁴ reconoce la paridad en elecciones primarias y generales, estableciendo que la suplente de un candidato principal será mujer y viceversa; estableciendo la sanción de rechazo de la postulación si no se cumple. En mayo de 2018 el Tribunal Electoral, alegando presiones de los partidos políticos, elimina por decreto²⁵ la obligación de cumplir con la paridad establecida previamente y su sanción asociada. Tras varias manifestaciones públicas de organizaciones de mujeres, el Tribunal Electoral²⁶ establece nuevamente la paridad, pero sin sanción. No obstante, en relación con la participación ciudadana en las estructuras de gobernanza local ambiental, a través de comisiones consultivas ambientales, establecidas por ley²⁷, se debe realizar un mayor esfuerzo para garantizar este derecho, ya que sólo 43 comisiones han sido creadas.

(vi) Derechos de los pueblos indígenas. En el año 2016, la Asamblea Legislativa adoptó la Ley 37 que establece el derecho de consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas²⁸; una ley desconocida por los pueblos indígenas del país debido a que no participaron en su redacción ni fueron consultados sobre la misma. Hasta la fecha se desconoce su aplicación. En el año 2018, el gobierno adoptó el Plan Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, al tiempo que institucionalizó un espacio de diálogo permanente con las autoridades

²³ <http://www.conagua.gob.pa/pnsh/introduccion-al-pnsh-2015-2050.html>

²⁴ Ley 29 de 29 de mayo de 2017, reglamentada a través del Decreto 12 del 21 de marzo de 2018 <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1438/ley-29-2017-reforma-c%C3%B3digo-electoral.pdf>

²⁵ Decreto 19 del 26 de abril de 2018.

²⁶ Decreto 27 del 11 de mayo de 2018.

²⁷ Ley 41 de 1998 General de Ambiente de la República de Panamá. <http://www.iacseaturtle.org/docs/marco/panama/Panama%20-%20Law%2041%20of%20July%201st,%201998.pdf>

²⁸ Ley N° 37 del año 2016 que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas. https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2010/2016/2016_626_0052.pdf

indígenas del país. No obstante, la ocupación ilícita de los territorios indígenas continúa siendo la mayor preocupación de los pueblos indígenas. La creación de la comarca Naso, que reconocería jurídicamente el territorio del pueblo nasó ha generado una gran controversia. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley 656 que crea la comarca Naso, pero fue vetada por el Presidente; tras lo cual, la Asamblea Legislativa volvió a aprobarla y en ese momento fue interpuesta una demanda de inconstitucionalidad contra la creación de la comarca que espera el fallo de la SCJ²⁹.

(v) Derechos de los migrantes y refugiados. La migración en tránsito hacia el norte del continente incluye migrantes de la región, así como extrarregionales, habiéndose registrado personas de más 80 nacionalidades diferentes, asilo supone un enorme desafío para Panamá, a pesar del esfuerzo de las autoridades para dar respuesta a las solicitudes y para gestionar la migración desde un enfoque humanitario. La ruta migratoria entre Colombia y Panamá, transitando la selva del Darién, se ha convertido en uno de los puntos más peligrosos y letales para los migrantes en la región, siendo víctimas de extorsiones, robos, asesinatos y violaciones sexuales a manos de grupos criminales armados. Estos delitos no son investigados adecuadamente y la mayoría de las personas prefieren no denunciar para evitar permanecer en detención durante el proceso de investigación. La muerte de migrantes en ruta en la selva del Darién no se investiga con la debida diligencia y las autoridades del Servicio Nacional de Migración han tenido que recurrir a la sepultura en fosas comunes. Por su parte, mediante el Decreto Ejecutivo No. 10 de 2019 que reglamenta la Ley No. 28 y 29 de 2011 se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Apatridia de 1954. Este nuevo instrumento jurídico establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de apatridia en la República de Panamá y faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores a la realización de los trámites correspondientes. Por último, el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018 modificó el sistema de asilo establecido en una legislación anterior de 1998, fortaleciendo el compromiso nacional con las necesidades de protección internacional de las poblaciones vulnerables y reafirmando el cumplimiento del debido proceso³⁰. Por otro lado, no existe un procedimiento claro para procesar solicitudes ya que la fase de admisibilidad faculta a la ONPAR a pronunciarse sobre el fondo de los casos, una tarea que debería corresponder a la CONARE.

(vi) Derecho a la salud. La Ley 40 de 2018 supone un avance en el reconocimiento de derechos para las personas afectadas por ITS y VIH,³¹ a pesar de mantenerse la exigencia de pruebas sin consentimiento informado, cuando el médico a su criterio vea la necesidad y la prueba del VIH para contraer matrimonio. Asimismo, por un lado se avanza en un modelo de atención médica y coordinar la atención a los pacientes de la Caja del Seguro Social y el Ministerio de Salud, a través de la Comisión de Alto Nivel para Mejorar el Sistema Público de Salud para garantizar la cobertura en territorios indígenas,³² así como reducir la desigualdad en el acceso, ofreciendo una cobertura

²⁹ Suprema Corte de Justicia.

³⁰ Esta normativa también podría aprovecharse para ampliar la definición de refugiado, proporcionar seguridad jurídica con un procedimiento detallado para la presentación de la solicitud y las fases posteriores, y mejorar el debido proceso para garantizar equidad en el procesamiento acelerado de solicitudes manifiestamente infundadas.

³¹ Ley 40 del 14 de agosto de 2018 que establece el marco jurídico para el abordaje integral de las infecciones de transmisión sexual y el VIH. Gaceta Oficial del Gobierno de Panamá https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28590_B/GacetaNo_28590b_20180814.pdf

³² Ver informe del Ministerio de Salud "Análisis de Situación de Salud Panamá 2018; macro visión Nacional de la salud" http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf

de calidad.³³ Por otro lado, en el caso del VIH, el MINSA está trabajando para mejorar el acceso al diagnóstico en áreas de difícil acceso.³⁴ También se ha avanzado en reconocer la atención a personas extranjeras independientemente de su condición migratoria.³⁵

(vii) Derecho al trabajo, condiciones justas y favorables. Panamá ratificó el Convenio 156 de la OIT sobre trabajo doméstico, y aprobó la Ley 56 de 2017 para promocionar la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales³⁶. Además, se adoptó una estrategia nacional de empleo para la promoción de la participación laboral de las mujeres³⁷, además de numerosos programas³⁸.

(viii) Discriminación contra la mujer. Desde 2011, Panamá adoptó la Política Pública de Igualdad de Oportunidades y el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades 2016-2019. Lo que permitió, a través de la Ley N°60 de 2016, que reforma la Ley N°29 de 2002, sobre la adolescente embarazada, garantizar los derechos de las niñas menores de edad. Pero en el caso de la Ley N°40 de 2018, que regula el marco legal para la respuesta al VIH, obliga la realización de la prueba de VIH particularmente a mujeres embarazadas, las mujeres *trans* y trabajadoras sexuales, afectando los derechos de las personas.

(ix) No discriminación. La discriminación persiste en Panamá en todos los ámbitos de la vida pública, afectando a de manera particular a determinados grupos, como las personas de la comunidad LGBTI+, afrodescendientes, pueblos indígenas, personas adultas mayores, mujeres y personas con discapacidad. No obstante, el país aprobó recientemente la Ley 7³⁹ que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios, de la que se excluyó la discriminación por razones de orientación sexual violentando los derechos de esta población⁴⁰. De hecho, la Ley 16 de 2002, que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación, incluso por motivos de orientación sexual, no establece mecanismos claros de sanción. En Panamá no se reconoce la unión y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Actualmente, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) está considerando varios recursos de casos presentados con relación a una advertencia de inconstitucionalidad contra el artículo 26 del Código de Familia que limita el matrimonio a un acto “entre hombre y mujer”. En 2017, la Oficina del Procurador General de la Administración

³³ OMS

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136632/ccsbrief_pan_es.pdf;jsessionid=10B61C6F6EA670EAF395670C5E620661?sequence=1

³⁴ Ministerio de Salud, Resolución No. 1476 del 30 de octubre de 2018. Gaceta Oficial del Gobierno de Panamá https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28667_B/GacetaNo_28667b_20181204.pdf

³⁵ Ministerio de Salud, Resolución No. 1316 del 20 de septiembre de 2018. Gaceta Oficial del Gobierno de Panamá https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28631/GacetaNo_28631_20181011.pdf

³⁶ Ley 56 del 11 de julio de 2017. Gaceta Oficial República de Panamá https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28320/GacetaNo_28320_20170712.pdf

³⁷ La estrategia se denomina “Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional”

³⁸ Algunos de los programas son: “Mujer Emprende”; “Crédito Mujer Agro-emprendedora”; “Sello igualdad de género”; “Iniciativa Equal Pay Coalition”.

³⁹ Ley 7 del 14 de febrero de 2018 que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28465_A/66081.pdf

⁴⁰ Desde 2015, existe un anteproyecto de Ley impulsado por la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá que fue declarado como viable y remitido para la consideración de la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales, sin embargo, este Anteproyecto de Ley aún no ha sido sometido para la consideración del plenario de la Asamblea Nacional de Diputados para su discusión.

emitió una opinión favorable para reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo y posteriormente se pidió a la CSJ que declare inconstitucional el artículo 26 del Código de Familia sobre la base de normas internacionales reconocidas y la aplicación del principio de convencionalidad. Se espera el fallo de la CSJ.

(x) Tortura, trato cruel e inhumano. Panamá estableció recientemente el Mecanismo Nacional para la prevención de la Tortura (MNPT)⁴¹, adscrito a la Defensoría del Pueblo. El MNPT inició sus operaciones en septiembre del 2018. La creación y puesta en marcha del Mecanismo constituye un importante avance especialmente para la población refugiada y solicitante de asilo en centros de detención migratoria a fin de asegurar se cumpla con las garantías mínimas sobre la aprehensión contenidas en el artículo 69 del Decreto Ejecutivo No. 5 de 16 de enero de 2018⁴².

(xi) Trata y tráfico de personas. En el año 2017 se aprobó el Plan Nacional contra la trata de personas para el quinquenio 2017-2020⁴³ y la Unidad de identificación y atención a víctimas de trata de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas con el objetivo de adoptar medidas preventivas, de atención y persecución. En el contexto de la migración, en Panamá, hombres, mujeres y niños son frecuentemente víctimas de trata y tráfico de personas, forzados a la prostitución y a realizar trabajos forzosos. Muchas de estas personas tienen necesidades de protección internacional y otros se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad ante la falta de recursos. La Comisión Nacional para la prevención de los delitos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes desarrolló durante los últimos años, acciones de movilización social y de coordinación interinstitucional para luchar contra la explotación sexual.

(xii) LGBTIQ. La Opinión Consultiva 24/2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que refuerza la Convención Interamericana respecto a la igualdad y no discriminación basada en orientación sexual e identidad de género, reconoce el matrimonio igualitario, pero no existe pronunciamiento por la Corte Suprema de Justicia. Al mismo tiempo, se reconoce que no existe aún, una prohibición legal de actos de discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.

5. PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS, REGIONALES Y SUBREGIONALES.

5.1. Análisis de los factores y tendencias regionales, subregionales y transfronterizos relevantes, y su impacto en el progreso del país.

5.1.1. Migración transfronteriza.

Desde el año 1996 se ha registrado un intermitente ingreso de ciudadanos de países de Sur América por la frontera sur, vía la provincia de Darién. Sin embargo, a partir del año 2014 por esa

⁴¹ Ley No. 6 de 22 de febrero de 2017, En cumplimiento de lo estipulado en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Gaceta oficial:

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28225_B/GacetaNo_28225b_20170223.pdf

⁴² Available at: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494>

⁴³ Decreto Ejecutivo No. 125 de 16 de abril de

2018. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/tratadepersonas67364.pdf

vía no sólo ingresa población de América del Sur, también ingresa población del Caribe y del Continente Africano. Panamá se ha transformado en la última década en un país de tránsito migratorio y flujos migratorios sur-sur y sur-norte que en muchos casos resultado de la dinámica política, económica y ambiental de la regional. Como puente migratorio el país se encuentra a medio camino entre el tránsito migratorio y la recepción de flujos migratorios: migración pendular con Costa Rica y con los pueblos indígenas binacionales; migración económica como país de renta alta; migración de tránsito principalmente en Darién. Se estima que el 10% de la población residente en Panamá es extranjera. Los primeros 5 países de origen son: Colombia, Venezuela, Nicaragua, China y República Dominicana (UNICEF 2019).

En los últimos años, los factores expulsivos indujeron cambios no solo en las causas de la migración, sino también en el perfil de las personas que migran, siendo la feminización de la migración y la niñez migrante dos tendencias crecientes y más recientemente la migración de familias en grupos (SICA, OIM, ACNUR 2019). El ciclo de movilidad humana emergente cuyo objetivo es llegar a los centros económicos tiene dos perfiles, por un lado, la población que ingresa por la provincia de Darién que generalmente utiliza Panamá como puente terrestre. Por el otro, la población que utiliza los puentes aéreos y que su estancia y movilización tiene características distintas a las poblaciones que utilizan el puente terrestre. En actualidad existen 50 nacionalidades registradas, siendo 1 de cada 10 migrantes que sobrevive al cruce del Darién, un niño, niñas o adolescente, pero al mismo tiempo el 50% de los niños/as es menor de 6 años. (UNICEF 2019).

La migración en sentido general es una alternativa para mejorar las condiciones de vida. La violencia, los conflictos armados explican una parte de los desplazamientos de la población. En otros casos, la inestabilidad política y la ineficiencia de las políticas económicas generan los flujos migratorios transnacionales e intrarregionales, temporales o permanentes. La migración con fines laborales es particularmente importante en comunidades transfronterizas, por ejemplo, de personas indígenas que se movilizan desde Panamá a Costa Rica (SICA, OIM, ACNUR 2019).

A pesar de lo anterior, el marco jurídico migratorio panameño es sumamente restrictivo y las garantías para las personas en tránsito migratorio no se encuentran armonizadas con el escenario emergente. De hecho, en el caso de la Agenda 2030, la meta 10.7 se establece que los países deben “facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en tanto existe una contribución positiva de los y las trabajadoras migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible (OIM 2019). En ese sentido, la Declaración de Nueva York aprobada en la 71° Sesión de la Asamblea General de la ONU en noviembre de 2016 identifica los aspectos relevantes sobre migración y refugio además de los mecanismos que priorizan los derechos de (i) niños, niñas y adolescentes, (ii) niñez migrante no acompañada (iii) población desplazada, (iv) población afectada por la violencia. Por su parte, igualmente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos del Niño (CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22) señalan las obligaciones en materia de los derechos humanos de la población migrante en países de origen, tránsito, destino y retorno (Save the Children 2018).

Cabe señalar que, según diversas investigaciones realizadas, cada persona que se moviliza cíclicamente y/o emigra hacia otras regiones o países, se encuentra acompañado de por lo menos, dos personas. Por ello es importante consensuar políticas y programas de atención y protección social en salud, educación y condiciones laborales, con especial énfasis en las condiciones de la mujer y los niños, niñas y adolescentes migrantes (CEPAL: 2009, 64). Considerando, entre otras, (i) medidas de cuidado alternativo desde el momento de recepción para niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados, (ii) requerimientos de protección consular, (iii) mecanismos de retorno y reintegración o declaración de abandono de los niños, niñas y adolescentes cuando el interés superior así lo determine, (iv) respuesta humanitaria, (v) protocolos para población en busca de condición de refugio migración internacional (UNICEF 2019).

Panamá no está al margen de esa dinámica. Entre los años 2017 y 2019, los flujos de migración irregular extracontinental en tránsito por el país se han incrementado significativamente. De acuerdo con las cifras oficiales, de enero a noviembre del presente curso han ingresado 21,378 personas por el Darién, frontera de Panamá con Colombia. La mayor parte de la población migrante proviene de las Antillas, África y Asia,⁴⁴ cuyo objetivo es llegar a los países de Norte América, Estados Unidos, Canadá y México. Durante el tránsito en la selva del Darién, los migrantes son víctimas de robos, secuestros, de ataques y homicidios por grupos armados, mientras las mujeres han reportados continuos abusos sexuales por parte de los mismos grupos.

En julio de 2019, ROCA realizó una misión conjunta con la Defensoría del Pueblo de Panamá al Darién con el objetivo de monitorear la situación de derechos humanos de la población migrante. ROCA pudo conocer y constatar de la respuesta insuficiente del Estado a la situación de vulneración en que se encuentra la población migrante. La gobernanza de la migración irregular en la frontera sur, iniciada en 2018, se realiza con un enfoque de seguridad nacional a cargo del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y sin una perspectiva de derechos humanos, la asistencia humanitaria (acceso a alimentación, salud, albergue digno, agua y saneamiento) es insuficiente y provista de forma irregular e inadecuada⁴⁵, la protección especial de familias con niñas y niños en situación de vulnerabilidad y la investigación de los delitos reportados, así como la falta de protocolos para atender casos de abusos sexuales. Adicionalmente, la inhumación de cuerpos de migrantes, encontrados a lo largo de la ruta migratoria en la selva, en fosas comunes a cargo de SENAFRONT no estarían observando las diligencias debidas. En ese mismo sentido, el procedimiento de obtención de datos biométricos de los migrantes en tránsito estaría contrariando los principios de proporcionalidad y necesidad, y la colaboración de las autoridades panameñas en la entrega de migrantes, que supuestamente tienen una alerta migratoria internacional, a autoridades de Estado Unidos estaría realizándose al margen del debido proceso.

⁴⁴ Ver datos del Servicio Nacional de Migración sobre la migración irregular en el Darién de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.migracion.gob.pa/transparencia/datos-abiertos>

⁴⁵ Ver Defensoría del Pueblo de Panamá: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/defensoria-del-pueblo-abre-queja-por-posible-vulneracion-al-derecho-de-la-salud-en-darien/> También en: <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/situacion-migratoria-en-darien-ha-empeorado-defensor-del-pueblo/>

Por otra parte, algunas iniciativas legislativas en materia de migración⁴⁶ podrían representar un grave retroceso en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y esto podría propiciar conductas discriminatorias y xenofóbicas hacia la población migrante.

De igual manera en el año 2018, dentro de los países de la región, había cerca de 8,000 personas refugiadas y 50,300 solicitantes de asilo pendientes de decisión. El 28% de estas personas buscaban asilo en Costa Rica (64%), Panamá (28%) y Belice (6%) (SICA, OIM, ACNUR 2019). Lo que señala lo complejo del proceso migratorio y sus impactos en la dinámica poblacional y económica en el país.

Pero en Panamá no sólo existen ciclos inmigratorios en distintas condiciones. También se registran procesos cíclicos de emigración. La población indígena ngäbe-buglé, la más numerosa del país, ubicada en zonas con pocas vías de acceso y presencia de condicionantes económicos y culturales, emigra hacia Costa Rica para participar, según la temporada, en la cosecha del café, banano, piña y hortalizas. Según diversas investigaciones realizadas, cada persona que se moviliza cíclicamente se encuentra acompañado de familiares entre ellos, niños, niñas y adolescentes que colaboran en el proceso de recolección agrícola. Sin embargo, no existe una cifra exacta de los niños, niñas y adolescentes involucrados en la migración y el trabajo estacional, porque generalmente solo se registra como trabajadores a los jefes de familia. Por lo cual estadísticas migratorias no reflejan de manera completa el fenómeno de la migración temporal relacionada con la recolección de café, banano, piña y hortalizas.

Por año, aproximadamente, 13,000 indígenas ngäbe-buglé reciben salvoconductos para viajar a Costa Rica y participar en labores agrícolas en la cosecha de café de la Zona Atlántica Sur, la región Bribri-Sixaola y la ruta migratoria de San Vito de Coto Brus, Pérez Zeledón y la zona de Los Santos. Esta población que se traslada a Costa Rica para la cosecha del Café es considerada como población vulnerable y en situación de riesgo porque la atención en salud y educación se hacen gradualmente más complejas. Por ello Panamá firmó el 14 de mayo de 2009 el Acuerdo que permite la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngäbe-Buglé (OIM 2019).

5.1.2. Trata de personas y explotación sexual y laboral.

En los últimos años, se han registrado casos de trata personas. Sin embargo, ni el Ministerio Público, ni el Sistema de Estadísticas Criminales cuenta con información disponibles al público. Entre los años 2017 y 2019 se han condenado a nacionales de distintos países por explotación

⁴⁶ Iniciativa de la Asamblea Legislativa para establecer mayores controles migratorios: https://www.tvn-2.com/nacionales/Diputada-Zulay-Rodriguez-anteproyecto-migratoria_0_5346215401.html; propuesta de reforma a la Constitución para restringir los derechos de nacionalidad a hijos de migrantes nacidos en Panamá https://www.tvn-2.com/nacionales/Zulay-Rodriguez-nacionalidad-Panama-extranjeros_0_5420457976.html

laboral⁴⁷, trata con fines sexuales⁴⁸. Según registros periodísticos, hasta el año 2019, se había desarticulado 22 redes vinculadas con actividades de explotación sexual (UNFPA 2019).

Recientemente, según UNFPA 2019, para coordinar las operaciones de los estamentos de seguridad contra el crimen organizado relacionado a la trata de personas y actividades conexas, y como resultado del incremento de casos⁴⁹, se (i) reactivó la Comisión Nacional Contra la Trata de Personas⁵⁰ (CNCTP) (2016), (ii) reglamentó la Ley 79 de 2011 sobre Trata de Personas y actividades conexas (2016), creó la Unidad de Identificación y Atención a Víctimas de Trata de Personas (2017); (iii) aprobó el Plan Nacional contra la trata de personas 2017-2022 (2018); creó la Unidad de Administración del Fondo para Víctimas bajo la CNCTP, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública (2018), Oficina Institucional Contra la Trata de Personas (2018)⁵¹.

Sin embargo, los avances en la implementación del Plan Nacional y las actividades de la Unidad de Identificación y Atención a Víctimas de Trata de Personas y de la Unidad de Administración del Fondo para Víctimas y la provisión de los servicios a las víctimas que mandata la Ley 79/2011⁵² han sido débiles por falta de las asignaciones presupuestarias. Por lo cual permanecen como tareas pendientes, la creación de las instancias especializadas para la investigación y procesamiento de estos delitos en la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) de la Policía Nacional y en el Órgano Judicial, tal como establece el Art. 79 de la Ley 79/2011 y la reforma de la ley de migración, para poder expedir permiso de residencia humanitaria y permiso de trabajo a personas rescatadas que temen regresar al país de origen por razones de seguridad. Así como la creación de permisos provisionales de residencia para víctimas, permiso que fue otorgado a varias víctimas rescatadas, adecuar la definición de trata de personas según el Protocolo de Trata (2000) y eliminar la disparidad en las sanciones penales existentes entre la ley de trata y otras leyes que penalizan delitos de trata sexual tales como la explotación sexual comercial de menores (UNFPA 2019).

5.2. Cooperación Sur-Sur en el logro de la Agenda 2030: triangulación, marcos y estrategias regionales y continentales.

En el marco del proceso de adopción de los ODS, se elaboró el Plan Nacional de Cooperación de Panamá, Panamá Cooperamos 2030, que se orienta hacia el aprovechamiento de las ventajas geoestratégicas, económicas e institucionales, para posicionar a Panamá como actor clave para diálogo sobre el financiamiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y agilizar las Alianzas para el Desarrollo en la región (VNR 2017).

⁴⁷ <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/red-trata-personas-desarticulada-panama/>

⁴⁸ <https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2018/>

⁴⁹ Informe sobre la Trata de Personas 2019: Panamá en <https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/>

⁵⁰Entidades: MIRE, MINSEG, MP, OJ, INAMU, SENNAF, MITRADEL, MINGOB, MIDES, MEDUCA, MINSAs, ATP, Asamblea Nacional y Defensoría del Pueblo. Privadas: CONEP y Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura.

⁵¹ <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/2/2019/06/462/oficina-institucional-contra-la-trata-de-personas.pdf>

⁵² El alojamiento apropiado, accesible y seguro, proveer el personal técnico interdisciplinario para la atención integral en los albergues, cobertura de necesidades básicas de alimentación, vestimenta e higiene, la asistencia médica y psicológica, incluyendo terapias y medicamentos, la asesoría jurídica y servicios de traducción e interpretación, si aplican.

Panamá Cooperera 2030 define principios, estrategias e instrumentales a fin de maximizar los resultados tanto de la política oficial de cooperación, como del Sistema Nacional de Cooperación (SNC) en tanto instrumento de articulación y coordinación entre los actores nacionales y la comunidad cooperante sobre la base de las prioridades nacionales (VNR 2017).

Con el Plan Panamá Cooperera, el país adecua sus políticas de cooperación a los estándares tendencias del sistema internacional de cooperación considerando que el país se encuentra en proceso de adecuación de su política pública; desarrollo de mecanismos de gobernanza, diálogo y participación social, así como el desarrollo de planes regionales para garantizar la sostenibilidad ambiental y económica. Entre las acciones relevantes desarrolladas en esa dirección destacan significativos en áreas como los derechos humanos, especialmente en lo concerniente a las poblaciones más vulnerables como niños y niñas, la mujer y personas en pobreza extrema; así como importantes avances en el fortalecimiento de las políticas públicas y el marco legal para garantizar una mayor participación de las mujeres, la reglamentación de leyes para combatir la violencia contra la mujer y la trata de personas (VNR 2017).

Hasta el momento la oferta de cooperación se enfoca en cinco sectores: (i) crecimiento económico, (ii) desarrollo e inclusión social, (iii) educación e innovación científica, (iv) sostenibilidad ambiental, (i) justicia, estado y gobernabilidad. En materia de cooperación Sur-Sur Panamá estableció como líneas estratégicas las áreas de (i) logística de carga y transporte, (ii) sistema bancario, (iii) manejo de cuencas hidrográficas, (iv) el servicio 311 de atención ciudadana, (v) intercambios entre países a través del hub/puente internacional de cooperación. Asimismo, en materia de cooperación Sur-Norte se identificaron potencialidad en áreas como (i) tecnologías educativas, (ii) biodiversidad, (iii) bioquímica, gobierno abierto, (iv) economía colaborativa, (v) derechos indígenas, (vi) bienes culturales. Hasta el momento, en el marco del Plan Panamá Cooperera se han establecido relaciones de cooperación con 47 países. Mayormente son acuerdos en las siguientes áreas: (i) cooperación cultural, (ii) cooperación científica, (iii) cooperación educativa⁵³.

El avance de Panamá Cooperera se registra en el campo de la Diplomacia Cultural, sin embargo, en el campo de los aspectos estratégicos de la cooperación Sur-Sur para la aceleración y el logro de la Agenda 2030 aún están por definir.

⁵³ Ver: <http://panamacoopera.gob.pa/cooperante/>

6. PANORAMA Y OPORTUNIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

6.1. Examen del panorama financiero del país para el desarrollo sostenible, basado en un mapeo y análisis de los flujos financieros.

En proceso de elaboración por cambio de la matriz de datos.

6.2. Descripción de cómo obtener recursos para las soluciones y oportunidades de desarrollo.

6.2.1. Inversión local.

En las condiciones financieras actuales, el proceso de descentralización se convierte en una oportunidad para el desarrollo. Para el logro del desarrollo local, el proceso de descentralización contempla dos tipos de transferencia. Por un lado, los fondos vinculados con el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales que son los remanentes del programa PRONADEL. Por el otro lado, el Plan Anual de Obras e Inversiones asociados al Fondo del Impuesto de Inmuebles, a través del cual cada municipio recibe como mínimo B/. 500,000 anuales que son transferidos en cuotas trimestrales, según su uso, para funcionamiento y/o inversión (SND 2018).

La Ley 66 señala claramente que el MEF recauda el impuesto inmueble y posteriormente lo transfiere a la SND que lo asigna según partidas trimestrales según la fórmula de solidaridad que considera la relación recaudación en los territorios bajo jurisdicción municipal y la proporción de población por cada municipio. La fórmula solidaria señala excepciones en los casos del Corregimiento de Puerto Obaldía y las Comarcas indígenas de Kuna Yala, Wargandí y Madugandí.

Los fondos asignados por la SND según la fórmula permiten gastos de funcionamiento para la administración y el personal técnico requerido en el proceso de consolidación de la descentralización. En el caso de las municipalidades urbanas la Ley 66 admite hasta el 10%, mientras que en caso de las municipalidades semiurbanas y rurales hasta un 25%.

Las inversiones que se proyectan con los fondos asignados deben realizarse según el Plan Estratégico Distrital que debe ser aprobado por el Consejo Municipal correspondiente. El Plan articula las necesidades prioritarias considerando una distribución homogénea de obras e inversiones entre los corregimientos. De igual manera el Plan define por un lado las obras; por el otro, los proyectos. En este nivel se presentan las principales acciones para reorientar participativamente las inversiones, pero requiere de un sistema de información que permita en lo local y familiar, conocer las principales brechas que deben atenderse de manera sistemática.

Las obras y proyectos según la Ley 66 deben enmarcarse en las áreas y los asuntos siguientes: educación y salud, deportes y recreación, servicio público domiciliario, infraestructura para la seguridad ciudadana, servicios sociales, turismo y cultura, desarrollo económico y social. Todos ellos, parte de las metas relevantes asociadas con la Agenda 2030.

En el caso del Programa de Inversión de Obras públicas y Servicios Municipales Se transfirieron B/.159,5 millones, durante los años 2016 y 2017. Cada año se realizó una transferencia de B/.79.7 millones. Por su parte, en el año 2016, la asignación mediante el *Fondo de Impuesto de Bienes Inmuebles-IBI* fue de B/. 151,1 millones, mientras que para el 2017 fue de B/. 168,2 millones de los cuales hasta el momento han sido transferidos B/. 120 millones (SND 2018).

Asimismo, entre las vigencias 2016 y 2017 se han aprobado en el caso del *Fondo de Impuesto de Bienes Inmuebles-IBI* con participación ciudadana un total de 2,682 proyectos por un monto de B/.288,5 millones. De ese total, el 18.94% (508) de los proyectos han sido físicamente terminados (B/. 22,2 millones). Actualmente, el 18.68% (501) de los proyectos se encuentran en ejecución a nivel nacional (B/.144,7 millones). Con el total de los proyectos físicamente terminados y en ejecución, se ha pagado y/o comprometido el 46.86% (135,2millones) de los fondos. El resto, el 35.07% (B/. 101,2 millones) de los fondos serán comprometidos una vez los 1,331 proyectos en evaluación y/o licitación sean asignados (SND 2018).

6.2.2. Intervención multisectorial.

El Gobierno Nacional desarrolla una estrategia de intervención multisectorial territorial a través de la articulación armónica e integrada de la oferta de servicios públicos para llevarlos de manera prioritaria a quienes más lo necesitan. De igual manera integrará las inversiones en infraestructura local relevante para potenciar el desarrollo regional (GS 2019).

Colmena sistematiza la política universal, sensible a las diferencias, con el propósito de llevar adelante intervenciones coherentes y pertinentes en los distintos territorios, destinadas a superar el hambre, la pobreza, y las desigualdades territoriales garantizando los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Diseñado bajo un enfoque de derechos, Colmena, opera en dos niveles muy vinculados a la inversión en desarrollo humano con lógica de ciclo de vida, integrando un conjunto de programas orientados a confrontar las causas de la pobreza multidimensional, llevando distintas intervenciones destinadas a superar privaciones, el acceso a los servicios sociales y, así, proveer a cada ciudadano de un piso básico que le permita, al menos, vivir dignamente (GS 2019).

La intervención multisectorial busca corregir las disparidades entre las provincias y las comarcas, en tanto el monto de inversión per cápita es mucho mayor en las provincias que en las comarcas. La estrategia Colmena tiene un enfoque de “doble inclusión” consistente en combinar mecanismos de protección social con intervenciones de inclusión económica tanto en el sector agrícola como en el no agrícola, Considerando el capital natural (ambiental), capital físico, capital humano, capital social, capital financiero (FAO 2019).

Corregir las disparidades implica redistribuir. Actualmente las provincias reciben más inversión en todos los sectores principales, mientras que en educación y cultura es menos de una vez y media, en el sector agropecuario es once veces mayor, lo cual es importante ya que en las comarcas prima la agricultura de subsistencia y este tipo de inversiones garantiza la continuidad y mejora de los cultivos. En materia de salud, el desequilibrio que existe entre las provincias y las

comarcas es de 165 dólares; en Trabajo y bienestar social, la diferencia es menor, lo que puede obedecer a los programas de transferencias monetarias que se han implementado en los últimos años. En cuanto a transporte, es el sector con el mayor desequilibrio, lo que se explica por las grandes obras de infraestructura que se han desarrollado en la Ciudad de Panamá. Por cada dólar per cápita recibido en las provincias, los habitantes de las comarcas recibieron aproximadamente 4 centavos. En vivienda, el monto per cápita en las provincias es un 69% superior que en las comarcas (BID 2019).

El proceso de adecuación de las inversiones según un mecanismo de presupuesto participativo abre paso a nuevas formas de financiamiento de la Agenda 2030. Más centrada en lo local, la inversión pública puede tener un impacto más directo.

7. ANÁLISIS DE RIESGOS.

7.1. Análisis de los diversos riesgos y amenazas multidimensionales que podrían afectar la trayectoria de desarrollo del país en el espectro político, de desarrollo, humanitario y de derechos humanos.

Existen riesgos y amenazas que pueden afectar el desarrollo del país. Los flujos financieros, la corrupción, la deuda externa y los bajos ingresos tributarios son riesgos que pueden afectar la trayectoria del desarrollo del país.

Los flujos financieros, tanto los ilícitos, como los vinculados con los incentivos tributarios, son un reto para Panamá. En ambos casos las regulaciones del país, como producto de presiones externas, están en proceso de adecuación y ajuste. Las listas grises son parte de ese proceso de presión generada por países donde existe la doble tributación y se consideran afectados por los incentivos fiscales para la atracción de capitales e inversión.

Según la Meta 16.4 de la Agenda 2030, la reducción substancial de flujos financieros ilícitos contribuye al incremento de los ingresos fiscales y reduce la acumulación de deuda y empréstitos externos (A/HRC/31/61, 2016). Estos flujos financieros tienen implicaciones múltiples, amplias y negativas en los derechos humanos, porque substraen los recursos públicos necesarios para la inversión en programas y políticas sociales, la administración de justicia, en escuelas, hospitales, viviendas y salud. Asimismo, los flujos financieros ilícitos afectan la relación crecimiento e inversión provocando crisis financieras que afectan a los más vulnerables. La reducción de los flujos financieros ilícitos significaría una contribución muy sustancial a la reducción de la desigualdad nacional y global de riquezas e ingresos (A/HRC/37/54/Add.2, 2017). En el caso de Panamá, los flujos tienen relación con la evasión, corrupción y lavado de dinero.

El Centro Bancario Internacional, admite diversas operaciones de intermediación financiera que son parte de la conectividad financiera regional y global por la cual transitan diversos los flujos financieros. Esta plataforma facilita la inteligencia de mercado y alianzas estratégicas empresariales para lograr, por un lado, acceso a inversionistas, tecnología de producción y canales de distribución; por el otro, un ambiente favorable para conducir negocios (Sokol 2019).

En el año 2016, el periódico alemán *Sddeutsche Zeitung*, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) puso a disposición de diversos medios de comunicación, 12 millones de documentos de la firma forense Mossack Fonseca que en cuarenta años había creado 120, 000 empresas offshore con fines de facilitar transacciones financieras a ciudadanos de diversos países. Los Papeles de Panamá muestran cómo las empresas de propiedad secreta son un vehículo para los movimientos secretos de dinero y otras actividades al margen de las legislaciones, los recaudadores de impuestos y los reguladores (Pérez 2017). Según los Papeles de Panamá, los servicios legales de la firma Mossack Fonseca proveían legítimamente compañías offshore como parte de un paquete de servicios financieros globales fundamentados en los incentivos tributarios por las bajas penalizaciones tributarias, además de las facilidades comparativas para la inversión.

Durante ese mismo periodo se registraron otras fugas de información en Suiza, Luxemburgo y Bahamas, pero fueron los Panama Papers los que ocuparon la atención internacional por la escala y el volumen de fraude fiscal y lavado de dinero por parte de corporaciones comerciales, personas políticamente expuestas e individuos adinerados de todas partes del mundo (A/HRC/37/54/Add.2, 2017). Desde distintas perspectivas los incentivos facilitan la evasión impositiva y elusión fiscal, no sólo en Panamá, sino también Delaware, Nevada, Wyoming, Dakota del Sur, Singapur, Nueva Zelanda, Irlanda, la Isla del Hombre y Seychelles.

Según los Papeles de Panamá, a través de un complejo mecanismo de ingeniería económica se establecieron más de 200,000 compañías offshore, utilizadas por políticos, organizaciones del crimen organizado y evasores de impuestos para el financiamiento ilícito, corrupción, narcotráfico, terrorismo, evasión fiscal. El entorno de bajos impuestos y la economía abierta de Panamá, combinados con su sofisticado sistema bancario, proporciona la plataforma perfecta o para evitar impuestos o para la limpieza de ganancias ilícitas (Pérez 2017).

Para analizar las medidas a tomar como consecuencia de los Panama Papers, el Gobierno Nacional estableció un Comité de Expertos Independientes con el propósito de analizar la plataforma del servicio, “asistir a Panamá en sus políticas contra la evasión fiscal internacional y fortalecer a Panamá como centro financiero global con las mejores prácticas de transparencia”. Para eso se proponía “revisar marco el legal actual, incluyendo políticas, leyes y tratados internacionales; evaluar la efectividad de recientes reformas; e identificar vulnerabilidades de la plataforma de servicios internacionales de Panamá, entre otros”. Para luego formular recomendaciones con el fin de lograr los objetivos de transparencia exigidos por la comunidad internacional. El Comité de Expertos Independientes fue conformado por: Joseph Stiglitz (Estados Unidos), economista; Mark Pieth (Suiza), profesor de Derecho Criminal y Criminología de la Universidad de Basilea; Roberto Artavia (Costa Rica), antiguo Rector de la Escuela de Negocios INCAE Business School; Gisela Álvarez de Porras, exdirectora General de Ingresos y exministra de Comercio e Industrias; Alberto Alemán Zubieta, exadministrador del Canal de Panamá; Domingo Latorraca, socio-director de Deloitte, y Nicolás Ardito Barletta, expresidente de la República.

Como resultado de los Panamá Papers, en los últimos 5 años, Panamá ha firmado una serie de tratados en materia de impuestos e intercambio de información que han aumentado la transparencia del sistema. Sin embargo, los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales tienen que obtener una orden judicial para solicitar los datos bancarios cubiertos por el secreto bancario. En 2015, se reguló el traspaso de las acciones al portador para minimizar el anonimato y aumentar la transparencia. Las nuevas regulaciones fueron el resultado de las presiones internacionales establecidas por el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) (Pérez 2017).

Entre los años 2015 y 2019, Panamá adecúa múltiples actividades económicas: (i) impuestos sobre remesas a extranjeros: se declaran como gravables los ingresos de fuente panameña recibidos por una persona no residente en la República de Panamá; (ii) impuestos a sociedades de inversión inmobiliaria: se aumenta el impuesto sobre dividendos al 10% en los casos que corresponden a las sociedades de inversión inmobiliarias registradas y que negocien en bolsa; (iii) impuestos selectivos al consumo: por un lado, se gravan con impuesto selectivo al consumo de productos de juegos de azar, apuestas a través de Internet o cualquier modalidad, por el otro, se grava a los Motores fuera de borda de más de 150cc de cilindrada, yates, botes de vela, barcos y embarcaciones de recreo o deporte, motos acuáticas, naves, aeronaves y helicópteros no considerados de uso no comercial; (iv) aplicación de tratados de doble tributación.

De igual manera el país realizó ajustes al sistema fiscal, para incentivar las actividades relevantes del sector marítimo. Por lo cual no causarán Impuesto sobre la Renta (ISR), ni las rentas provenientes del financiamiento para la construcción y compra de naves que formen parte de la marina mercante nacional, ni aquellas generadas con el fin de crear astilleros de construcción de barcos comerciales, yates, buques militares y otros tipos de barcos para transporte de mercancía o pasajeros y/o empresas dedicadas a proyectos marítimos financiables.

El impacto de los Panama Papers se observa en los indicadores de solidez financiera. La relación Activos líquidos / Depósitos ha disminuido durante los últimos siete años. En especial el año 2017 (19.0%) con relación al año 2010 (25.3%). De igual manera, para el año 2017, ha disminuido la relación Activo líquido/Total de Activos (13.7%), con relación al año 2010 (19.4%). No obstante, se mantienen los niveles de liquidez por encima de los identificados por las regulaciones existentes. El resto de los indicadores, sin embargo, muestra pocas variaciones a lo largo de los últimos siete años.

Sin embargo, desde la perspectiva, del logro de la Meta 16.4 de la Agenda 2030, se deben tomar tres medidas, requieren voluntad política: (i) la eliminación de compañías ficticias y cuentas anónimas, con la imposición de un requisito legal de declarar públicamente toda la información del beneficiario final de todas las entidades comerciales, incluyendo sociedades, fideicomisos, fundaciones y entidades benéficas; (ii) el intercambio automático de información fiscal a nivel mundial; y (iii) el establecimiento a través de un mandato legal de informes públicos país-por-país por parte de las corporaciones transnacionales, el cual exhiba sus activos, ingresos, utilidades, impuestos pagados y número de empleados, como también su balance de situación

en cada una de las jurisdicciones donde operan, en vez de presentar un balance global consolidado. (A/HRC/37/54/Add.2, 2017).

7.2. Causas subyacentes de riesgos, vulnerabilidades y necesidades políticas, sociales o relacionadas con conflictos, violaciones graves de los derechos humanos, desastres, el medio ambiente o la economía.

Entre los factores políticos contextuales que podrían afectar al desarrollo eficaz, eficiente y sostenible del desarrollo de la Agenda 2030 se encuentran los siguientes: mecanismos de gobernanza que no son sensibles al cambio, organización de los territorios por unidades políticas y administrativas rígidas, prestación de servicios de baja eficiencia, ausencia de conocimientos, recursos y principios de integración, indivisibilidad y equilibrio en la implementación de las intervenciones.

Asimismo, en lo político, una causa impulsora de riesgos es la organización de los territorios por unidades administrativas-políticas rígidas, sin capacidad de desarrollar capacidades para instalar un enfoque participativo que fomente el pensamiento integrado y las oportunidades de asociación en el desarrollo de y coordinar las intervenciones en los territorios. En el caso de la prestación de servicios con escasa eficiencia, los principios y normas de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación requieren integrarse en una planificación y transversalización de la igualdad de oportunidades, la interculturalidad y efectos multiplicadores.

Por su parte, en lo social, un riesgo lo representa abordar la brecha en la cobertura de la protección social para los más excluidos, a partir de los sistemas de prestación de servicios existentes a nivel subnacional. En términos concretos, esta brecha puede dividirse en dos componentes cuantificables: (i) el nivel de interacción entre el sector multisectorial (salud, nutrición, educación, atención, transferencias sociales y pensiones no contributivas) y multinivel (central, provincial y Gobierno de nivel distrital); y (ii) el valor añadido que proporcionen los indicadores de monitoreo en tiempo real y la retroalimentación para iniciar los procesos de aceleración de los ODS, en contextos en los que los escasos datos y las débiles capacidades de implementación son la norma.

8. BRECHAS Y DESAFÍOS PARA LOGRAR LA AGENDA 2030.

8.1. Examen de la trayectoria del país hacia el logro de la Agenda 2030, basado en el análisis de contexto y la comprensión del estado actual de progreso de los ODS.

En proceso de elaboración por cambio de la matriz de datos.

8.2. Principales cuellos de botella que impiden que el país acelere el progreso en los ODS, las normas y estándares de la ONU y los principios de la Carta de la ONU.

La implementación de la Agenda 2030 requiere el cierre de una serie de brechas institucionales que reducen la velocidad del proceso de alineamiento e implementación de las políticas públicas centradas en derechos y garantías. Para agilizar el cumplimiento de las metas y objetivos de los ODS se debe agilizar los procesos tendientes a incrementar: capacidades gestión y gobernanza; capacidades técnicas; capacidades políticas.

Desarrollo de capacidades de gestión y gobernanza. En perspectiva de los procesos de gestión administrativa, toda estrategia (en este caso, una estrategia macro, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible), requiere para su adecuada implementación, estar soportada sobre la base de una estructura, que la contenga, la instrumentalice y la dirija. De igual manera el proceso de cambio institucional se da también en función de las capacidades del gobierno nacional para establecer condiciones de gobernanza a nivel sectorial. Los criterios aplicables a la administración y gestión de las distintas carteras ministeriales deben ser compatibles y armónicos, con el resto de las estrategias que se promueven desde los demás sectores administrativos del estado. Para ello es necesario fortalecer factores y aspectos como: consolidación y funcionalidad de las instituciones nacionales y locales del estado; implementación de una estrategia de Modernización Institucional generalizada en todas las esferas de gobierno; discrecionalidad en los flujos de financiamiento hacia los sectores (VNR 2017).

Desarrollo de capacidades técnicas. Estas brechas se entienden como las capacidades a desarrollarse, en términos de los requerimientos de información, conocimientos y experticias que el equipo implementador del gobierno disponga al servicio del proceso de consecución de las metas desarrollo sostenible lo cual hace referencia específica a criterios como: cualificación de equipos de trabajo intersectoriales de alto impacto (bien calificados y motivados); trabajo colaborativo y relacionamiento inter agencia; gestión de información estratégica nacional; condiciones óptimas de implementación(VNR 2017).

Desarrollo de capacidades políticas. Se requiere de capacidades para incorporar en el proceso de implementación de los ODS, los intereses y propuestas de los tomadores de decisión como líderes y representantes de las diversas organizaciones que integran el territorio nacional en su condición de artífices de las políticas y acciones públicas, privadas y sociales. Dentro de esas fortalezas a construir, se identifican factores como: fortalecimiento de las capacidades de negociación con actores; establecimiento de sistemas de incentivos y/o compensaciones; diseño de una estrategia de marketing institucional para la gestión de alianzas; sistemas técnicos de

medición de resultados e impacto de las intervenciones ejecutadas a través de aliados. (IVR 2017).

8.3 Interconectividad de los ODS.

En el proceso de adopción de la Agenda 2030, según la interconectividad de los ODS, se identifican tres desafíos: definición del enfoque de las políticas públicas; mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública; planificación, gestión e inversión pública por resultados.

Un primer lugar, como punto de partida requiere un enfoque más amplio, centrado en los derechos y según ciclos de vida, que permita dimensionar los cuellos de botella que reducen y limitan la capacidad de las políticas públicas para generar el desarrollo humano sostenible.

Un segundo lugar, un proceso de seguimiento que permita la generación de conocimiento sobre la dinámica de las políticas públicas y más específicamente sobre las intervenciones que las componen. Pero el seguimiento para ser efectivo requiere una taxonomía clara de indicadores según niveles y relación con las metas considerando procedimientos para la definición de la metodología de los indicadores, las revisiones de los cálculos y las directrices para el acopio y desglose de los datos. Este proceso supone homologar metodologías y procesos para la medición de indicadores e índices, los mecanismos de acopio de los datos e información y la trazabilidad horizontal y vertical de los indicadores con el fin de garantizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los objetivos y metas 2030.

Un tercer lugar, un ciclo de políticas públicas orientado hacia los resultados en tanto es necesario retroalimentar el proceso con las evidencias derivadas de las evaluaciones; esto es, los resultados de las evaluaciones deben utilizarse en la mejora de la planificación y gestión tanto de programas como de políticas públicas y sus inversiones relevantes. La institucionalización de la política pública orientada hacia los resultados es un proceso de mejora continua que inicia con el establecimiento de acciones y parámetros que permitan identificar fortalezas y retos, objetivos y metas. En ese proceso cabe incluir a la comunidad académica para que asuma y se comprometa con la generación de conocimiento orientada hacia la planificación y gestión por resultados, pero con los respectivos soportes técnicos y financieros.

En cuarto lugar, un marco de aceleración intersectorial promoviendo: (i) la integración de las coincidencias en acciones comunes, estrategias y objetivos, con el objetivo de facilitar un proceso coordinado de movilizándolo recursos y sincronizando de monitoreo técnica en tiempo real; (ii) el desarrollo de sinergias en el caso de indicadores complejos que dinamizan la cadena de valor de las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales; (iii) el establecimiento de apoyos y apalancamiento que catalizan el cumplimiento de metas e indicadores que aseguran la reducción de las condiciones legales (reformas legislativas), institucionales (como el mejoramiento de los sistemas nacionales de información, condiciones para las políticas pro-igualdad), mercado (integración territorial y socioeconómica, gestión sostenible de los recursos naturales, equilibrio entre la relación de especialización y diversificación de la economía regional).

En quinto lugar, el desarrollo y la instalación de enfoques intersectoriales con acciones transversales en los mecanismos de gobernanza que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Por otro lado, el apoyo técnico y los intercambios de conocimientos basados en normas internacionales, mejores prácticas y enfoques innovadores para garantizar que la toma de decisiones se basa en la evidencia y beneficia a las mujeres, los jóvenes, las niñas y los niños. Por tanto, en el caso de los derechos humanos se incorporarán las metas en las intervenciones territoriales, las recomendaciones de los mecanismos internacionales de tratados en el proceso de seguimiento y evaluación.