

**Análisis Conjunto de País**

Panamá, Enero 2020.

|  | **N°** | **TEMÁTICA.** | | **PÁGINA.** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **0.** | **RESUMEN EJECUTIVO.** | | **03** |
|  | **1.** | **CONTEXTO PAÍS.** | | **05** |
|  |  | 1.1. | Situación del país. | 06 |
|  |  | 1.2. | Examen de las dimensiones del Desarrollo Sostenible: económica, social y ambiental. | 06 |
|  |  | 1.2.1. | Dinámica económica. | 07 |
|  |  | 1.2.2. | Dinámica social. | 09 |
|  |  | 1.2.3. | Dinámica ambiental. | 12 |
|  |  | 1.3. | Tendencias y desafíos que influyen en el logro de la Agenda 2030. | 14 |
|  |  | 1.3.1. | Transición demográfica. | 14 |
|  |  | 1.3.2. | Desruralización. | 15 |
|  |  | 1.3.3. | Institucionalización del servicio público. | 15 |
|  | **2.** | **VISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.** | | **17** |
|  |  | 2.1. | Análisis de las prioridades para el desarrollo del país. | 17 |
|  |  | 2.2. | Necesidades según el plan nacional, las estratégicas, políticas y programas. | 19 |
|  |  | 2.3. | Hoja de ruta nacional para la implementación de los ODS. | 21 |
|  | **3.** | **PROGRESO DEL PAÍS HACIA LA AGENDA 2030.** | | **23** |
|  |  | 3.1. | Avance de los ODS según Informes Voluntarios. | 23 |
|  |  | 3.1.1. | ODS 1: Erradicación de la pobreza en todas sus formas. | 27 |
|  |  | 3.1.2. | ODS 2: Hambre cero. | 28 |
|  |  | 3.1.3. | ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar. | 29 |
|  |  | 3.1.4. | ODS 4: Educación inclusiva, equitativa y de calidad. | 31 |
|  |  | 3.1.5. | ODS 5: Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. | 32 |
|  |  | 3.1.6. | ODS 6: Disposición y gestión sostenible del agua y saneamiento. | 33 |
|  |  | 3.1.7. | ODS 7: Energía asequible, fiable y sostenible. | 34 |
|  |  | 3.1.8. | ODS 8: Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenido | 34 |
|  |  | 3.1.9. | ODS 10: Reducir la desigualdad. | 36 |
|  |  | 3.1.10. | ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. | 37 |
|  |  | 3.1.11. | ODS 12: Producción y consumos responsables. | 38 |
|  |  | 3.1.12. | ODS 14: Conservación y uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos | 38 |
|  |  | 3.1.13. | ODS 15: Gestión sostenible de los bosques y biodiversidad. | 38 |
|  |  | 3.1.14. | ODS 14: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. | 39 |
|  |  | 3.1.15. | ODS 17: Alianzas para el desarrollo sostenible. | 39 |
|  |  | 3.2. | Mecanismos institucionales que apoyan la implementación de los ODS. | 40 |
|  | **4.** | **NO DEJAR A NADIE ATRÁS.** | | **40** |
|  |  | 4.1. | Análisis de los grupos específicos que se han quedado atrás o están en riesgo de quedarse atrás. | 43 |
|  |  | 4.1.1. | Niños, niñas y adolescentes. | 44 |
|  |  | 4.1.2. | Mujeres. | 45 |
|  |  | 4.1.3. | Adolescentes embarazadas. | 47 |
|  |  | 4.1.4. | Personas LGBTIQ+ | 48 |
|  |  | 4.1.5. | Personas con VIH. | 49 |
|  |  | 4.1.6 | Pueblos indígenas. | 51 |
|  |  | 4.1.7. | Población afro panameña. | 52 |
|  |  | 4.1.8. | Personas con discapacidad | 53 |
|  |  | 4.2. | Análisis de los factores que causan y refuerzan la desigualdad y la discriminación. | 53 |
|  |  |  |  |  |
|  | **5.** | **COMPROMISOS SEGÚN NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.** | | **56** |
|  |  | 5.1. | Análisis de la implementación de los compromisos bajo todas las normas y estándares internacionalmente acordados. | 57 |
|  | **6.** | **PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS, REGIONALES Y SUBREGIONALES.** | | **67** |
|  |  | 6.1. | Análisis de los factores y tendencias regionales, subregionales y transfronterizos relevantes y su impacto en el progreso del país. | 67 |
|  |  | 6.1.1. | Movilidad humana. | 67 |
|  |  | 6.1.2. | Crimen organizado. | 71 |
|  |  | 6.1.3. | Trata de personas y explotación sexual y laboral. | 74 |
|  |  | 6.2. | Cooperación Sur-Sur en el logro de la Agenda 2030: triangulación, marcos y estrategias regionales y continentales. | 77 |
|  | **7.** | **PANORAMA Y OPORTUNIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.** | | **78** |
|  |  | 7.1. | Examen del panorama financiero del país para el desarrollo sostenible, basado en un mapeo y análisis de los flujos financieros. | 78 |
|  |  | 7.1.1. | Inversión local. | 80 |
|  |  | 7.1.2. | Intervención multisectorial. | 80 |
|  |  | 7.1.3. | Fuentes financieras alternativas. | 82 |
|  | **8.** | **ANALISIS DE RIESGOS.** | | **83** |
|  |  | 8.1. | Análisis de los diversos riesgos y amenazas multidimensionales que podrían afectar la trayectoria del desarrollo del país. | 83 |
|  |  | 8.1.1. | Riesgos y amenazas multidimensionales en lo político: la reforma del estado. | 84 |
|  |  | 8.1.2. | Riesgos y amenazas multidimensionales en el desarrollo: flujos financieros ilícitos. | 85 |
|  |  | 8.1.3. | Riesgos y amenazas multidimensionales en derechos humanos: institucionalidad. | 88 |
|  |  | 8.1.4. | Riesgos y amenazas multidimensionales en lo humanitario: exigibilidad de derechos. | 90 |
|  |  | 8.2. | Causas subyacentes de riesgos, vulnerabilidades y necesidades | 91 |
|  | **9.** | **BRECHAS Y DESAFÍOS PARA LOGRAR LA AGENDA 2030.** | | **92** |
|  |  | 9.1. | 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 del progreso de los ODS. | 92 |
|  |  | 9.2. | 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. | 93 |
|  |  | 9.3. | Interconectividad de los ODS. | 94 |
|  | **10.** | **BIBLIOGRAFÍA** | | **97** |
|  | **11.** | **ANEXOS.** | |  |

**RESUMEN EJECUTIVO.**

Durante la última década, Panamá ha mostrado tasas de crecimiento económico por encima del 5%, sin una relación directa entre el éxito económico y el gasto social (IDH, 2019); los indicadores reflejan una gran desigualdad tanto en lo geográfico, como en lo poblacional (PEG, 2019-2024). Para el año 2018, a nivel nacional la pobreza multidimensional alcanzaba el 19.0%, mientras que en las comarcas la pobreza fue de hasta 4 veces mayor (MEF, 2018).

Panamá tiene un índice de desarrollo humano alto (0.795/posición 67); al mismo tiempo que ocupa la posición 108 en el Índice de Desigualdad de género (IDH, 2020); y en el puesto 23 de 25 países de la región sobre el compromiso con la reducción de la Desigualdad (CRI); ocupa la posición 69 en derechos laborales, 126 en políticas fiscales y 138 en gasto social. Estas desigualdades provocan que el país pierda 21% (13 lugares) de su desarrollo humano (IDH, 2019).

Panamá acogió la Agenda 2030 como una prioridad nacional. Según el Decreto 399, el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) debe contribuir a la realización de los derechos humanos de todas las personas, articulando políticas, estrategias, programas y proyectos. El Plan Estratégico de Gobierno (PEG, 2019-2024) define sus prioridades a partir del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” por lo que tiene como metas específicas cumplir con los ODS, potenciando la participación de las autoridades, líderes y comunidades.

Aun cuando Panamá produce una proporción importante de indicadores de nivel 1, el sistema de información nacional no cuenta con datos para producir un tercio de los indicadores de la Agenda 2030 o con los niveles de desagregación necesarios para identificar a los grupos más rezagados. Estos grupos se han identificado a través de las recomendaciones de los órganos de tratados y procedimientos especiales, y se concentran principalmente entre los pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes y poblacionales lgbtiq+.

La ausencia de datos desagregados de estos grupos es provocada por la ausencia de demanda del indicador, la falta de capacidad técnica, escasez de recursos económicos, carencia de metodologías para el cálculo (CEPAL, 2019), al mismo tiempo que modificaciones en la agenda y prioridades estatales y reemplazo de servidores públicos (IDH, 2019); o la ausencia de mecanismos de cumplimiento de las leyes existentes, la persistencia en la discriminación y exclusión.

Panamá, como economía dolarizada y con el mejor crecimiento económico de la región, atrae importantes flujos de migrantes y refugiados. Se estima que el 10% de la población residente en Panamá es extranjera. En el año 2017, por la frontera con Colombia, sólo el 1% de los migrantes era menor de 18 años, mientras que para el año 2019 alcanzó el 15% (UNICEF, 2019).

La inversión pública en infraestructura es el motor de la actividad económica de Panamá y podría disminuir debido a una reducción del 3% de la carga tributaria, lo que ha provocado el incremento en 5% de la deuda del sector público (ICEFI, 2019). Esto podría impactar el cumplimiento de la Agenda 2030 ya que Panamá debe incrementar el gasto público en lo social: debe pasar de 17.6 en el 2018 al 23.0 en el 2030 (ICEFI, 2019).

El rediseño de la gestión pública en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030, supone la revisión de gastos e inversiones; la verificación de los procesos administrativos de gobernanza de la política pública; y la medición de los impactos directos e indirectos. En ese contexto, la revisión de la cartera de financiamiento con organismos internacionales focalizando las prioridades en función de los ODS, la adecuación del marco fiscal del gobierno central y las entidades descentralizadas parecen ser una vía para acelerar el cumplimiento de las metas ODS. El desarrollo local emerge como la manera para la realización plena de los derechos de las personas y el punto de partida para el fomento del capital social y el desarrollo de capacidades, para la creación de redes de colaboración y la acción social. El Plan Colmena del gobierno es el primer paso en esa dirección.

Se observan algunos escenarios emergentes que pueden constituirse en riesgos y/o amenazas: (i) la reducción del crecimiento del país como resultado de la gestión y proyección incorrecta del gasto y la inversión pública con efectos en los programas de protección social no contributiva orientados hacia las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad y la inversión económica, ambiental y social; (ii) el manejo gubernamental de las calificaciones internacionales de inversión y riesgo con efectos directos en la competitividad, en la dinámica del sector financiero y en el desarrollo logístico del país; (iii) la ausencia de capacidad para la mitigación y adaptación al cambio climático extreme eventos climáticos, desastres naturales, pérdida de biodiversidad y colapso de ecosistemas, desastres ambientales causados por la intervención humana[[1]](#footnote-2) que provocan desigualdades[[2]](#footnote-3) según etnia, ubicación geográfica, sexo y edad; (iv) la frágil institucionalidad pública con limitadas capacidades para dar respuestas a las necesidades de la población; (v) el escaso nivel de participación de la población en los mecanismos de gobernanza local; (vi) las crecientes protestas motivadas por la corrupción, los cambios constitucionales inconsultos, la discriminación de género y la creciente polarización social.

En un contexto donde, por un lado, competitividad, educación, calidad institucional, cohesión social y cambio climático (BID, 2019) determinarán la dinámica, énfasis y resultados de la política pública; mientras que por el otro, la estructura y el funcionamiento de la administración pública serán más que esenciales desarrollar políticas públicas integrales, orientadas hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 (IDH, 2019).

**1. CONTEXTO DEL PAÍS.**

Con una población de 4,158.8 millones de habitantes en el 2018, una superficie total de 75,319.8 km2, un producto interno bruto (PIB) de $65.0 mil millones en valores corrientes, un PIB per cápita de $15,642.8 en valores corrientes y exportaciones por $13,595.5 millones en el 2018, de los cuales $672.3 millones corresponden a bienes y $12,923.2 a servicios (SOKOL, 2019). Panamá es un país de altos ingresos. En los últimos años el país mantuvo altas tasas de crecimiento económico en sectores como transporte, logística y servicios financieros, como resultado de la expansión del Canal, el sostenido crecimiento de la industria de la construcción, Zona Libre de Colón (ZLC) y Panamá Pacífico (PEG, 2019-2024). El crecimiento fue sostenido, pero no prolongado.

Recientemente la economía panameña se ha desacelerado (al tercer trimestre 2019, creció 2.9%), la competitividad se ha reducido, mientras que la tasa de desempleo (7.1% en 2019), la informalidad (44.9% en 2019) han aumentado y las desigualdades siguen afectando a la población. Por lo que, por un lado, la calidad y cobertura de los servicios públicos prestados, especialmente a los más vulnerables, son deficientes (PEG, 2019-2024); mientras que, por el otro, la severas desigualdades verticales y horizontales con una particular exclusión de las niños, niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, rurales, afro e indígenas, con altas cargas de cuidado doméstico no remunerado en zonas rurales, indígenas y vulnerables. Asimismo, como país de tránsito, registra importantes flujos de migrantes, refugiados y asilados (UNICEF, 2019).

Situaciones que el país no controla están presionando las variables macroeconómicas y, por lo tanto, las finanzas públicas y la balanza de pagos. Por ejemplo, como resultado de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, el volumen de mercaderías transportadas por el Canal de Panamá se afectará por el cambio en las rutas comerciales y cierres de mercados. De igual manera, el lento crecimiento en la zona euro y en Latinoamérica provoca la disminución de las inversiones y exportaciones, lo que plantea la necesidad de estimular el crecimiento a través de políticas públicas y la acción del Estado encaminadas a estimular el ingreso de aportes de capital y generar empleos (PEG, 2019-2024).

Parte del problema es que el esfuerzo fiscal del país sigue rezagado con respecto al promedio latinoamericano (ICEFI, 2019), y afecta el acceso y disfrute de los derechos a la salud, nutrición, educación, ausencia de un sistema integral de cuidados, así como las transferencias sociales, la seguridad social y las pensiones no contributivas. Combinado con el hecho que las instituciones, los programas y los proyectos de protección social muestran resultados e impactos débiles. Lo que tiene un efecto amplificador sobre las desigualdades y discriminación persistentes por ubicación geográfica, por niveles de ingresos, por sexo, por edad, por condición de migrante o de discapacidad. Tal es el caso de las mujeres de ingreso bajo, las mujeres en zonas rurales, las mujeres afro panameñas, indígenas y migrantes y las mujeres con discapacidad y los niños, niñas y adolescentes.

En las elecciones generales de mayo 2019, Laurentino Cortizo Cohen, fue electo como presidente de la República. En el Plan de Gobierno (2019-2024), la Alianza Uniendo Fuerzas propuso 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 estratégicas, el Plan de Gobierno (2019-2024) identificó 125 acciones prioritarias incluidas en la Estrategia económica y social del Plan Estratégico de Gobierno (2019-2024). De ellas, el 49.6% se orientan hacia el área de reducción de la 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 Estratégico de Gobierno (2019-2024), establece las prioridades considerando los lineamientos del Plan Estratégico Nacional (PEN 2030): educación, tecnología e inversión regional, para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En un contexto donde competitividad, educación, calidad institucional, cohesión social y cambio climático (BID, 2019) determinarán la dinámica, énfasis y resultados de la política pública.

**1.1. Situación del país.**

Entre las décadas del noventa y dos mil, el 58.4% de la reducción de la pobreza se produce como resultado del crecimiento económico. Sólo el 41.6% de la reducción de la pobreza se logra mediante las políticas públicas de redistribución de la renta. Pero aún y con la reducción de la pobreza, persisten las desigualdades que interactúan con el crecimiento económico, la inserción laboral, la escolaridad de la población económicamente activa, las políticas de protección social, la calidad de los puestos de trabajo, la productividad del trabajo, la profundidad, severidad y dispersión de la pobreza, además de la migración interna, resultado de las políticas públicas de enclave y sus promesas de calidad de vida.

Actualmente existen condiciones políticas, sociales e institucionales para redefinir y adecuar una serie de intervenciones que permiten vincular fácil y ágilmente las políticas públicas con las perspectivas ciudadanas y sobre todo con las aspiraciones de las personas. La larga transición democrática, la acelerada transición demográfica, la gradual concentración urbana de la población, la diversidad de las desigualdades, en su conjunto, definen un escenario propicio para el desarrollo de una serie de estrategias sectoriales con mirada integral.

**1.2. Examen de las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible: económico, social y ambiental.**

La Agenda 2030 tiene tres componentes que se entrelazan entre sí. En el caso de Panamá, una revisión de la dinámica entre las dimensione económicas, sociales y ambientales permite caracterizar el estilo de desarrollo en el cual se inscriben las acciones y agenda país.

**1.2.1. Dimensión Económica.**

Panamá es una economía abierta que tiene entre sus pilares un sistema monetario dolarizado sin banco central, un centro bancario integrado al sistema internacional, la apertura comercial internacional, un sistema tributario territorial con impuestos bajos, una ley de sociedades anónimas, un trato igualitario ante la ley al inversionista extranjero, así como diversos incentivos fiscales (SOKOL, 2019). Por lo que, en los últimos años, el país se ha convertido en la sede regional de 159 empresas multinacionales como Procter & Gamble, Hewlett Packard, 3M, Bosch, entre otras. Esto le ha permitido a la economía panameña crecer más rápidamente que muchas otras globalmente (SOKOL, 2019).

En la última década, como resultado del crecimiento económico sostenido, Panamá ingresó al grupo de las ochenta economías de altos ingresos[[3]](#footnote-4) (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). (SOKOL, 2019).

Esto lo explica el estilo de desarrollo a través de la relación crecimiento e inversión. 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, realiza sus actividades fuera de la cuenca del Canal de Panamá. La concentración de las actividades económicas en la región interoceámica fragmenta la dinámica del crecimiento económico. Por un lado, las actividades económicas vinculadas con zona de tránsito interoceánico, inserta a Panamá 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 para garantizar los derechos de las personas.

La composición porcentual anual del PIB por provincias muestra, tanto la dinámica de la concentración de la actividad económica, como de 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, la 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%).

Los contrastes del crecimiento económico en las provincias 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). Porque si bien algunas actividades de la construcción y la plataforma de servicios de la economía han crecido significativamente, la agricultura ha permanecido estancada. El crecimiento per cápita reciente se concentró hasta trece veces más en la provincia de 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 a la región interoceánica (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, genera cuatro grupos 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).

Es decir, la inversión pública está concentrada en las provincias más desarrolladas, perpetuando así la desigualdad y distribución de poblaciones que se están quedando atrás en zonas geográficas vulnerables en las áreas indígenas y rurales. Por esto, las estrategias deberían referirse también a la redistribución de riqueza y reducción de la desigualdad territorial a través de la inversión pública. El coeficiente de Gini muestra la multidimensionalidad de las desigualdades y nos permite vincular los grados de desarrollo territorial; 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).

De igual manera, se mantiene la desigualdad de ingresos, mientras que desde el 2005 la proporción de los ingresos del 10% de la población más rica ha sido alto (cerca del 40%) (OCDE, 2017 B), los ingresos agregados de los hogares del 40% más pobre disminuyó entre 1991 y 2017. Para el año en 1991, los ingresos del 40% más pobres fueron el 18.0% del total de los ingresos y en el 2017, disminuyeron a 11.1% del total de los ingresos. Un reto importante en este sentido lo representa la desagregación de la composición de los ingresos, los hogares y sus jefaturas con la finalidad de adecuar las políticas públicas a las dinámicas y condiciones sociales emergentes (Rodríguez Mojica, 2018).

Los actuales motores del crecimiento del país, dependientes en gran medida de la actividad del Canal de Panamá, así como del sector financiero y de la construcción, parecen incapaces, por sí solos, de impulsar cambios socioeconómicos e inclusión (OCDE, 2017) que permitan disminuir la desigualdad. Se requiere avanzar hacia un crecimiento económico basado en la innovación, con mejoras en la productividad laboral entre regiones y sectores económicos; y las políticas orientadas a promover la mayor participación laboral de los jóvenes y las mujeres con empleos decentes y en sectores de mayor productividad.

En este escenario, una desaceleración económica, y un incremento en la vulnerabilidad climática, podría revertir los logros obtenidos en materia de reducción de la pobreza y los avances en educación, salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva, vivienda, ambiente y transporte.[[4]](#footnote-5)

**1.2.2. Dimensión Social.**

La pobreza muestra lo estructural de las desigualdades; por ello, las mediciones de la pobreza multidimensional, es un primer paso en el acceso y realización de los derechos de las personas. La pobreza multidimensional supone una negación de derechos ya que considera de manera integral las múltiples privaciones y carencias que experimentan las personas y los hogares en las distintas dimensiones del bienestar, 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; MEF 2018).

Desde la perspectiva multidimensional, la dinámica de la pobreza muestra un conjunto de brechas: (i) según sexo, la pobreza multidimensional, a nivel nacional, afecta más a los hombres que a las mujeres; (ii) según áreas, la pobreza multidimensional, es cuatro veces más en las áreas rurales, que en las áreas urbanas, siendo el caso comarcas Ngäbe Buglé, Guna Yala y Emberá Wounaán, donde el valor del promedio comarcal es más de 4 veces superior al valor del promedio nacional; (iii) según grupos poblacionales, la personas con edades entre los 6 y 11 años, los 12 y 17 años, 18 y 24 años, son las más afectas por la pobreza multidimensional. Es decir, las privaciones y la exclusión según la medición multidimensional, afecta mayormente a los grupos población que integran el bono demográfico del país, lo que supone, en el corto plazo, tanto un replanteamiento completo del diseño y evaluación de las políticas públicas como el cambio en las formas de focalización e intervención en los territorios (MEF, 2017; MEF, 2018).

A partir de la inversión sistemática en transferencias condicionadas, el país ha logrado avances significativos en la lucha contra el hambre y la malnutrición en todas sus formas. Según el Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019, la prevalencia de subalimentación en el país se redujo desde el 22,9 por ciento en 2004-2006, al 10% entre el 2014-2018. Sin embargo, en el país existen aún 400 mil personas que no logran cubrir sus demandas alimentarias y con ello no logran la realización de su derecho a una subsistencia digna. Según disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización biológica de los alimentos, los indígenas son la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional, considerando que una alta proporción de ellos no tiene siquiera la capacidad económica para cubrir sus requerimientos mínimos alimenticios.

| **Proporción de la evolución de la pobreza multidimensional de la población en la República de Panamá, según sexo, áreas, provincias, comarcas indígenas y grupos de edad (en porcentaje). Marzo de 2017 y 2018.** | | |
| --- | --- | --- |
| **Sexo, áreas, provincias y comarcas indígenas** | **2017** | **2018** |
| **Total** | **19.1** | **19.0** |
| **Sexo** |  |  |
| Hombre | 19.7 | 19.5 |
| Mujer | 18.5 | 18.6 |
| **Áreas** |  |  |
| Urbana | 9.3 | 10.4 |
| Rural total | 39.8 | 37.8 |
| **Provincias** |  |  |
| Bocas del Toro | 44.6 | 41.1 |
| Coclé | 22.6 | 19.3 |
| Colón | 16.4 | 16.3 |
| Chiriquí | 12.4 | 11.9 |
| Darién | 40.0 | 35.9 |
| Herrera | 7.2 | 5.1 |
| Los Santos | 4.2 | 4.0 |
| Panamá | 8.5 | 10.2 |
| Panamá Oeste | 15.6 | 15.5 |
| Veraguas | 19.1 | 17.2 |
| **Comarcas indígenas** |  |  |
| Guna Yala | 91.4 | 93.8 |
| Emberá | 70.8 | 70.8 |
| Ngäbe Buglé | 93.4 | 91.0 |
| **Grupos de edad** |  |  |
| 0 a 5 | 29.5 | 30.2 |
| De 6 a 11 | 28.3 | 29.2 |
| De 12 a 17 | 25.6 | 26.0 |
| De 18 a 24 | 21.8 | 20.9 |
| De 25 a 29 | 18.6 | 17.8 |
| De 30 a 39 | 15.1 | 15.5 |
| De 40 a 49 | 13.5 | 13.8 |
| De 50 a 59 | 12.0 | 11.4 |
| De 60 a 69 | 11.0 | 10.1 |
| 70 y más | 9.1 | 8.3 |
| Fuente: Encuesta de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censo. | | |

Panamá se ve afectado por la triple carga de la malnutrición: problemas de desnutrición, deficiencias de micronutrientes y sobrepeso y obesidad. La Encuesta Nacional de Bienestar (2008), reflejó que la desnutrición infantil crónica afectaba al 19.1% de los niños menores de 5 años, con tasas de prevalencia de hasta 62% en las poblaciones indígenas. Por su parte, la evaluación nutricional realizada por el Ministerio de Salud en el año 2017 reflejó que la disparidad persiste: 16.3% desnutrición crónica infantil nacional, 59.1% en la Comarca Guna Yala y 25.6% en la Comarca Ngäbe Buglé (MONINUT, 2017).

En cuanto a deficiencias de micronutrientes, la prevalencia de anemiaen preescolares, escolares, mujeres en edad fértil y embarazadas es un problema de salud pública. La prevalencia de anemia es de 36,2% en niños de 6 a 59 meses, 30,1% en mujeres embarazadas. Es decir, las deficiencias de micronutrientes como hierro, zinc, vitamina A, y el ácido fólico para las niñas y adolescentes, particularmente en las áreas rurales y comarcales, son persistentes (MONINUT, 2017). El abordaje de la triple carga de la malnutrición requiere un trabajo coordinado de promoción de dietas saludables y la inversión en sistemas alimentarios sostenibles (MONINUT, 2017).

En lo social, en materia de política pública, 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 y transferencias, orientados unos hacia la oferta, otros hacia la demanda, el 48.4% (16) son trasladados a los hogares; el 33.3% a la seguridad social; mientras que el 18.8% a las empresas. Asimismo, según el monto total de los subsidios y transferencias, en primer lugar, el 53.1% de los recursos se dirige hacia los hogares; en segundo lugar, el 32.7% hacia la seguridad social; y en tercer lugar, el 14.2% hacia las empresas.

En el caso de los subsidios y transferencias a los hogares, entre los años 2009 y 2017 crecieron 2.7 veces más, pasando de B/. 290.8 millones en el 2009 a B/. 797.3 millones de dólares. Para el año 2017, el 52.9% del monto total transferidos a los hogares (B/. 422.4 millones de balboas) corresponden a los programas de transferencias condicionadas: Programa 120/65, Red de Oportunidades, Beca Universal, Ángel Guardián.

**1.2.3. Dinámica ambiental.**

El cambio climático tiene impacto en la calidad del agua y recursos hídricos, los bosques, las zonas costeras, las formas de producción agrícola y la salud pública. De acuerdo con el informe de evaluación realizado por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), Panamá es un país altamente vulnerable al cambio climático.

Por su posición geográfica y sus características geotectónicas, Panamá está expuesto a una variedad de amenazas hidrometeorológicas y geofísicas. Lo anterior, aunado al crecimiento económico del país y a factores sociales, tanto de crecimiento como concentración de la población y sus activos, podrían incrementar las pérdidas económicas generadas por la ocurrencia de dichos eventos.[[5]](#footnote-6) Cabe tener presente que según el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050, el 50% amenazas hidro climáticas (1999-2009) en los territorios fueron: (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 (MiAMBIENTE, 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 los últimos 106 años en la cuenca del Canal de Panamá. Como resultado de la sequía, el Canal de Panamá realizó seis ajustes de calado, lo que representó una reducción importante en su volumen de negocio[[6]](#footnote-7). 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 1950. Como resultado del cambio climático, 300 familias gunas están en proceso de reubicación en tierra firme dentro de la Comarca, 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 artesanal[[7]](#footnote-8). Es decir, los efectos del cambio climático no sólo afectarán al Canal de Panamá y algunas comunidades, si no que incrementan el nivel de vulnerabilidad y exposición de diversos grupos en condiciones de pobreza de todo Panamá.

En los próximos años, el país sufrirá el impacto y los efectos del cambio climático. Tal como se señala la Tercera Comunicación Nacional de Panamá ante la CMNUCC, en el mediano plazo se registrarán: (i) aumento en la temperatura media y máxima, (ii) cambios en los patrones de precipitación, (iii) déficits de precipitación (10%) entre la época seca y el periodo de lluvias. Lo que provocará, un cambio en el índice de aridez en zonas correspondientes al corredor seco y áreas degradadas/propensas a sequías, pero además otras áreas ‘atípicas’ como: las Provincias de Bocas del Toro, Veraguas, Coclé y Darién; y las comarcas Guna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe Buglé. Regiones con la mayor proporción de población en condición de pobreza (niveles superiores al 50%) y de menor índice de desarrollo humano (particularmente las comunidades indígenas).

La Comarca Ngäbe-Buglé, Provincia de Veraguas y Darién son consideradas como de alto potencial para restauración de áreas degradadas, así como zonas boscosas con beneficios múltiples de mitigación, biodiversidad, agua y turismo (prácticamente todas las comarcas indígenas y partes de las áreas de provincias) que tienen la mayor prioridad para el marco ONU-REDD.

Además del cambio climático, la degradación de los suelos será un problema ambiental de primer orden. Aunque Panamá está entre los 50 países del mundo con mayor cobertura de bosques, con 62.1% (entre bosques maduros, secundarios), actualmente la degradación de los suelos provoca: (i) la pérdida de suelo a través de la erosión a un ritmo más rápido de lo que se forma; (ii) la eliminación de nutrientes durante la cosecha, mayor de lo que se reemplaza; (iii) agotamiento de la materia orgánica del suelo, y (iv) el sellado de la superficie, compactación, aumento de la salinidad, acidez, toxicidad metálica u orgánica, hasta el punto donde el suelo no puede soportar usos. El costo anual de la degradación de la tierra en Panamá se estima a 309 millones de dólares (USD), equivalente a 1.5% del PIB del país.

Por otro lado, la degradación de agua dulce incluye la reducción en cantidad y calidad de agua en ríos, lagos o acuíferos, la pérdida de humedales y la pérdida de funciones hidrológicas beneficiosas como la atenuación de inundaciones. La degradación de la tierra afecta, y generalmente contribuye a reducir la infiltración de agua en el suelo. De acuerdo con el índice de disponibilidad relativa (IDR), durante los meses de época seca, resultan periodos deficitarios en la mayoría de las cuencas, dando lugar a un aumento de conflictos por el uso de agua.

En la última década, los esfuerzos del gobierno para la reforestación a través de diferentes programas, instituciones y proyectos han tenido éxito en la reducción de la tasa de deforestación a 12,166 hectáreas de cobertura forestal por año. A pesar de todos estos esfuerzos, la deforestación sigue siendo una amenaza principal para la biodiversidad de Panamá; la mayor parte de ella es de importancia mundial. Este riesgo también es fundamental teniendo en cuenta que los bosques son esenciales para la absorción de gases de efecto invernadero responsables del calentamiento global.

Por último, la degradación de la biodiversidad resulta principalmente de la pérdida, del deterioro o de la fragmentación de los hábitats (a menudo respaldados por otros procesos de degradación de la tierra, como la deforestación, la degradación de los pastizales y la degradación del agua dulce) y de la sobre explotación. El cambio climático y la competencia con especies exóticas invasoras son amenazas crecientes. En el sector agrícola, la pérdida de biodiversidad puede dar lugar a pérdidas significativas de diversidad genética en las especies más importantes para la alimentación y la agricultura. En Panamá, las principales causas de pérdida de biodiversidad son (i) cambios en el uso del suelo, (ii) contaminación, (iii) sobreexplotación de recursos naturales, (iv) cambio climático y desastres naturales. además, los incendios forestales naturales y/o provocados, además de afectar significativamente a los bosques primarios y secundarios, causa pérdidas de la biodiversidad asociada.

Para mitigar y reducir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad, el Estado panameño ha establecido metas tanto en neutralidad de degradación de la tierra (NDT) al año 2030, como metas en biodiversidad al año 2050 en cuencas prioritarias. Con ello se prevé la generación de ingresos con (i) el establecimiento de alternativas productivas; (ii) el fortalecimiento de microemprendimientos, cadenas de valor y mercado para especies clave de restauración de tierras degradas; (iii) la promoción de ecoturismo (con un foco especial en áreas de importancia para la conservación de aves).

Finalmente, en materia ambiental, un reto en el mediano plazo tiene que ver con el cumplimiento de los estándares de transparencia de los datos climáticos, integridad y transparencia, mecanismos de revisión y verificación (MRV), y en línea con el Acuerdo de Escazú que Panamá firmó y presentó para su ratificación por Ley[[8]](#footnote-9).

**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 localidades 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. El cambio en la composición de la población condiciona la prestación de servicios de calidad, la productividad del trabajo y la distribución de los ingresos, sin embargo, poco se considera la distribución por edad de la población en la forma como se priorizan las políticas sociales y se distribuye la inversión pública tanto en el ámbito nacional como local.

La pirámide de población del país muestra una estructura de población aún joven[[9]](#footnote-10), con un 26 % de la población menor de 15 años actualmente y un 8 % con 65 años o más. Por razones relacionados con el incremento poblacional y los derechos de las personas y del aumento de la movilidad humana, anualmente se va estrechando la base de la pirámide poblacional, aumentando la proporción de la población de mayor edad, y una reducción de la proporción de personas menores de 15 años, con grandes implicaciones en los derechos de las personas y demandas a servicios básicos como la salud, la educación y seguridad social.

El análisis subnacional de la pirámide de población difiere mucho en algunas provincias y comarcas, con una base 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 Herrera[[10]](#footnote-11). Es decir, los servicios sociales que se prestan en dichos territorios deben ser diferenciados en base al análisis poblacional de cada uno de ellos, contando estas poblaciones con una serie de necesidades de cuidado y atención irresueltas que son asumidas por los hogares y dentro de estos por las mujeres, limitando sus posibilidades de desarrollo personal, profesional y su autonomía.

**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 la concentración de la población y, al mismo tiempo, localiza la pobreza en las áreas rurales, condiciona como se focalizan las políticas públicas y se distribuye la inversión pública tanto en el ámbito nacional como local.

El 71.3% de la población del país reside en áreas urbanas. En las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Herrera, Colón y Chiriquí, 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, Veraguas, Coclé, Los Santos, Bocas del Toro 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 es mayor en todo sentido. Por ello, aunque los niveles de acceso a las garantías, los derechos y servicios básicos han mejorado de manera significativa en los últimos años, todavía persisten brechas y desigualdad en el acceso y la cobertura. Es decir, el acceso a los derechos no es universal, debido principalmente a las diferentes características y condiciones geográficas, territoriales, ambientales y estatutos migratorios, existentes en el país[[11]](#footnote-12).

**1.3.3. Institucionalización del servicio público.**

Panamá se encuentra en una situación privilegiada para asumir el logro de los ODS; no obstante, enfrenta desafíos, se debe considerar que buena parte de los bienes y servicios que demanda el logro de los ODS corresponde a bienes públicos o a servicios provistos por el Estado (IDH, 2019).

El servicio civil se refiere al conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2014). Integra, por tanto, elementos de institucionalidad pública y de perfil de los integrantes de la administración del Estado. Es decir, personas e instituciones que se hacen cargo del diseño, de la implementación y de la evaluación de políticas y programas públicos, cuyo norte debe ser una eficaz administración y un eficiente uso de recursos públicos.

Actualmente en el país la función pública sufre un descrédito, según el Barómetro de las Américas, la baja credibilidad en los partidos políticos, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, instituciones claves para la formulación de políticas públicas (IDH, 2019), son los pilares de la fragilidad institucional persistente. La institucionalidad refleja carencias importantes en temas como la aplicación de la carrera administrativa, así como la excesiva discrecionalidad del Órgano Ejecutivo en el nombramiento de funcionarios públicos. Las falencias detectadas son una débil institucionalidad y alta discrecionalidad en la toma de decisiones; especialmente, que no cuenta con un sistema que premie el ‘mérito’ como elemento esencial de la política de recurso humano (IDH, 2019).

Según el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) para América Latina, es posible identificar una relación positiva entre profesionalización del servicio civil y fortalecimiento de la institucionalidad pública (BID 2014). Panamá pasó de 13 puntos en el 2003 a 29 en el 2012, pero continua por debajo de los promedios regionales a pesar de que el país está sobre el promedio en indicadores económicos. Es decir, el país “puede crecer sin instituciones”; pero, con tal fragilidad institucional, en el mediano plazo, la calidad, la equidad y la sostenibilidad de las políticas públicas pro-igualdad puede verse afectadas (IDH, 2019).

En los últimos años el servicio civil de Panamá ha logrado avanzar hacia una mayor institucionalización, apoyado en leyes que le han dado mayor estabilidad al servidor público y logrando incluir un tribunal administrativo para resolver las diferencias que se pudieran generar con relación a decisiones del recurso humano en las diversas instituciones de la administración del Estado (IDH, 2019). Contar con normativas que protejan al servicio civil requiere de una institucionalidad con niveles de autonomía, liderazgo, eficiencia y transparencia; como también de la voluntad política y soporte legal necesario para llevar a cabo estas reformas (IDH, 2019).

Sin embargo, hay mucho por hacer aún,, por ejemplo: Ampliar la cobertura de los actuales programas dirigidos al servicio civil y fortalecer la institucionalidad relacionada con el desarrollo de la política de recurso humano dentro de la administración del Estado. Fortalecer la estabilidad funcionaria de los servidores públicos, sin que ello impida procesos de reformas y mejoras en el sector

Finalmente, el sector público, a través de sus instituciones y su recurso humano, en el mediano plazo, será el principal responsable de facilitar el logro de los derechos de las personas a través del cumplimiento de la reducción de la pobreza y la desigualdad, garantizar la vida sana, y una educación inclusiva y de calidad; alcanzar igualdad entre géneros; asegurar la disponibilidad de agua potable para toda la población; garantizar acceso a energía sostenible; promover el crecimiento y consumos sostenibles; el empleo pleno y trabajo decente; la industrialización inclusiva; y ciudades resilientes (IDH, 2019).

**2. VISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.**

El Plan Estratégico de Gobierno (2019-2024) define los parámetros para el desarrollo del país. En términos de metas específicas con alcances a más largo plazo, según el PEG (2019-2024), el país tiene el compromiso de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) lo que implica que, de aquí al 2030, existe el compromiso de erradicar la pobreza extrema y reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas las dimensiones (PEG, 2019-2024).

Desde esa perspectiva, durante el quinquenio, a través de las políticas públicas se plantea alcanzar las siguientes metas: (i) aumentar la inversión pública en infraestructura rural, investigaciones y servicios de desarrollo tecnológico y banco de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria; (ii) eliminar las formas de subvención a las exportaciones; (iii) racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico; (iv) fortalecer la movilización de recursos internos; (v) asegurará que las instituciones sean eficientes y transparentes a todos los niveles; (vi) enfrentar los problemas que provienen del cambio climático y el peligro que éste constituye para el bienestar de todos los panameños, especialmente por la desprotección e inadecuada aplicación de regulaciones ecológicas en la cuenca del Canal y la Región del Darién (PEG, 2019-2024).

**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, el desarrollo institucional y el desarrollo sostenible.

Las acciones relevantes impulsadas a lo largo de los últimos años 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: planeta y paternariado.

El Plan Estratégico Nacional (PEN, 2030), 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 (como energía, agua, saneamiento, gestión integrada de residuos sólidos y peligrosos) 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 del Acuerdo de París, en cuanto al cambio climático y habrá alcanzado las metas establecidas de generación energética por fuentes naturales renovables no convencionales, en línea con el NDC sometido en 2016, y movilidad eléctrica para disminuir gases efecto invernadero en el subsector transporte, que con base en la Tercera Comunicación sobre Cambio Climático es el subsector que más GEI emite. 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 el uso adecuado de los recursos naturales, considerando los riesgos a desastres, de tal forma que no se comprometa la seguridad de presentes y futuras generaciones, con el aprovechamiento de espacios aún no saturados por el crecimiento de la población y la producción y a través de un ordenamiento del territorio mucho más enfocado en atender las necesidades de los distintos grupos de la población y tomando en cuenta las capacidades de resiliencia de los ecosistemas naturales y las garantías a los derechos a servicios básicos para el desarrollo.

(iv) Democracia, institucionalidad y gobernanza. Para el año 2030 Panamá contará con un sistema de gobernanza democrático, intersectorial-coordinadas y transparente orientado hacia la gestión sistémica de políticas públicas en materia de prevención y atención integral de la violencias, 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, a la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiamiento al desarrollo, al Acuerdo de París y el Convenio sobre Diversidad Biológica. 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 la ciudadanía 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 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 (2019-2024) 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”. Así como garantizar los derechos ambientales y el desarrollo sostenible e incidir en el cumplimiento de los derechos de las personas y la calidad de vida de la población según sexo, área, ingresos, edad.

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 (2019-2024) de manera integral define las acciones específicas para aumentar la participación privada a través de inversión local e inversión directa extranjera en áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Además, señala 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 (PEG, 2019-2024).

De igual manera, el PEG (2019-2024) 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. De manera subsiguiente, el PEG (2019-2024) señala que la Educación es la vía para la movilidad social ascendente y mejor opción para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

De manera relevante, el Plan Estratégico de Gobierno (PEG, 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 condiciones donde existen suelos degradados, reducción de la producción de agua y disminución de la biodiversidad en los distintos ecosistemas del país. Por ello, desde su instalación, el Gobierno Nacional ha reconocido como pilares el combate a la pobreza (ODS 1) y la desigualdad (ODS 10), en seguimiento a la Agenda 2030, 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 acelerar el desarrollo sostenible el PEG (2019-2024) se propone reducir las brechas y privaciones según edad, sexo, etnia y territorios a través de una estrategia para la regionalización de las políticas públicas y la intervención coordinada y articulada a la que ha denominado Colmena. El mismo promueve un modelo de desarrollo sostenible subnacional orientado hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas asociadas a nivel local para todos los sectores de la sociedad panameña, esforzándose en particular por llegar primero a los más rezagados.

A través de 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) y otras según necesidades por ciclo de vida, género, origen étnico.

Desde esa perspectiva, el Gobierno Nacional espera alcanzar tres efectos: más equidad a través del perfeccionamiento de los mecanismos de protección y participación ciudadana; menos exclusión a través de la 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.**

La Agenda 2030 establece un fuerte vínculo entre derechos humanos y estilo de desarrollo. La Agenda 2030 define la dirección de las políticas de desarrollo, ofreciendo puntos de entrada vitales y oportunidades para crear puentes para la realización de los derechos humanos de todas las personas y el desarrollo sostenible. Panamá acogió esa ruta.

De allí que el proceso de transformación de la política pública para el cumplimiento de la Agenda 2030, considere en su conjunto, los siguientes aspectos: (i) que los indicadores de esperanza de vida, mortalidad, salud, nutrición, educación y protección social, divergen a lo largo de las áreas rurales y urbanas; (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 a abordar de manera acumulativa y sostenida las intervenciones en forma diferencial entre hombres y mujeres según el ciclo de vida; (iv) que las intervenciones deben incluirse sistemáticamente 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: (i) las intervenciones sectoriales dispersas despliegan patrón de exclusión en las zonas rurales; (ii) los proveedores de servicios existentes carecen de datos para identificar patrones progresivos o regresivos, además de lo que funciona y lo que no funciona; (iii) 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 ambiental y consideraciones climáticas, pero vinculando diseño con asignación financiera según desempeño y evaluación de las intervenciones con perspectiva de género, intergeneracional, e intercultural; (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; (viii) soluciones basadas en naturaleza, para la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático, la seguridad alimentaria e hídrica, la salud humana, el riesgo de desastres y el desarrollo social y económico (UICN, 2016).

En segundo lugar, se deben transversalizar las metas ODS en la oferta programática de la política pública considerando el enfoque de derechos, de género, edad, étnico (marco normativo y mecanismo para operativizar las políticas), condiciones territoriales, aspectos demográficos y factores culturales y socioeconómicos. Para dar 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 de soluciones basadas en la naturaleza que sea intersectorial, 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; más participación a través de mecanismos de gobernabilidad democrática y de fortalecer en lo local espacios de participación ciudadana, de procesos de toma de decisiones con actores locales efectivos.

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 movilización de recursos y sincronización 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 se genere una gestión colaborativa entre pares públicos- privados y humanitarios.

**3. PROGRESO DEL PAÍS HACIA 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 conciernen con el 47.1% de los indicadores de nivel 1 identificados en el caso de Panamá. De igual manera los indicadores de 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.

**3.1. Avance de los ODS según Informes Voluntarios.**

En los últimos años, como parte del proceso de preparación del Informe Voluntario, 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 desarrolló 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. Vinculados con ecosistemas marinos, terrestres y energía limpia, sostenible y de acceso universal

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 Alianza.

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.

Según lo reportado en el Informe Voluntario de 2017 de Panamá, el país ha promovido el abordaje integral de las enfermedades crónicas, la Salud mental, violencia y accidentes viales, control del tabaco, enfermedades infecciosas prevalentes (malaria, VIH/sida, Tuberculosis) y zoonóticas, derechos de la salud sexual y reproductiva. En ese proceso fue relevante el fortalecimiento de la institucionalidad pública y nuevos e innovadores mecanismos de gobernanza para la atención de enfermedades emergentes y reemergentes orientados hacia la inter sectorialidad y accountability, que facilite participación y alianzas público – privada para la implementación de los ODS. .

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.

**3.1.1. ODS 1: Erradicación de la pobreza en todas sus formas.**

**(i) Recursos asignados a la reducción de la pobreza.** Durante la década, la proporción de recursos asignados para la reducción de la pobreza fue significativa y por tanto tiene incidencia en la variación del número de pobres y pobres extremos. Durante la década del 2010, del total del gasto social, dos de cada cinco balboas, fueron asignados y ejecutados por programas para la reducción de la pobreza. Entre los años 2010 y 2013, la proporción de la asignación presupuestal orientada hacia la reducción de la pobreza se incrementó. Mientras que entre los años 2015 (37.7) y 2017 (38.0) la proporción de recursos se mantuvo con pocas variaciones significativas. Para ganar más capacidad para acelerar la reducción de la pobreza, el gasto social requiere ajustes tanto en las estrategias como en sus intervenciones relevantes.

**(ii) Evolución de los niveles de bienestar.** Los niveles de bienestar tienen relación directa con la pobreza. En la medida que la pobreza disminuye, los niveles de bienestar y el acceso a los derechos de las personas se incrementan. Entre los años 2010 y 2017, tanto la pobreza general, como la pobreza extrema se redujeron y cambiaron su composición. A nivel nacional, la pobreza general se redujo cuatro veces más rápido que la pobreza extrema. Entre las mujeres, la pobreza general se redujo tres veces más rápido que en el caso de la pobreza extrema. De igual manera, en el área rural, la pobreza general se redujo cinco veces más rápido que en el caso de la pobreza extrema. Pero, en general, las condiciones de pobreza general y extrema afectan más a las mujeres menores de 18 años, residentes en las áreas rurales. De igual manera, se reduce mayormente en aquellas provincias donde la transición demográfica se encuentra más avanzada. Por ello, entre más rural es la provincia, más probabilidades de ser pobre. Asimismo, entre más urbana la población, menos probabilidad de ser pobre. Asimismo, 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 e incremento de los niveles de bienestar, los pobres se encuentran más cerca de las líneas que los separan de los no pobres. Y con ello son más sensibles a los cambios en los ingresos familiares, por mínimos que estos resulten.

**(iii) Población debajo del umbral de la pobreza.** Entre los años 2015 (9.8%) y 2017 (7.9%), la proporción de población en pobreza disminuyó un 1.9%. La velocidad de la reducción fue menor que la registrada entre los años 2010 y 2014. No obstante, aunque la reducción no fue homogénea en las áreas urbanas y rurales, la velocidad de la reducción de la proporción de los pobres fue dos veces más rápida en las áreas urbanas, donde existen menos necesidades básicas insatisfechas y por tanto más garantías para la realización de los derechos de las personas. En el caso de la proporción de hombres y mujeres en situación de pobreza, las velocidades en la reducción son disímiles. Para el año 2015, la proporción de mujeres pobres (10.0) y hombres pobres (9.5), tenía pocas diferencias; sin embargo, para el 2017, la proporción de mujeres pobres alcanzó el 8.3, mientras que en el caso de los hombres fue de 7.6. Las distintas velocidades con las cuales se redujo la pobreza, tanto en provincias, como en comarcas plantean de hecho la existencia de brechas de ingresos importantes y cuellos de botellas que aún no son detectados e intervenidos. La emergencia de las mediciones multidimensionales de la pobreza parece apuntar hacia la identificación más efectiva de las brechas y los cuellos de botella culturales, sociales, institucionales y operacionales.

**(iv) Hogares con acceso a servicios básicos.** La proporción de la población que cuenta con servicios básicos (agua, electricidad y servicios sanitarios) pasó de 69.9 en el año 2014 a 80.2 en el año 2017. Este cambio significó que un 10.3% más de la población cuenta con acceso a los derechos a través de los servicios básicos como agua, electricidad y servicios sanitarios. Pero la cobertura en el acceso a los servicios básicos mejoró más en los hogares donde el jefe es una mujer (81.7), que en aquellos donde el jefe es hombre (79.5). Estos cambios en la cobertura y la proporción de la población se registró mayormente en las áreas urbanas, donde 4 de cada 5 hogares cuentan con servicios básicos. En las Comarcas Ngäbe Buglé y Emberá Wounaan y la provincia de Darién la velocidad en el incremento de la cobertura mantuvo un ritmo mayor que en el resto del país. Es decir, aunque las variaciones provocadas por la mayor velocidad fueron importantes y significativas, la proporción de los hogares con acceso a servicios básicos sigue siendo baja. El incremento de la cobertura fue significativo en las provincias de Darién (39.7), Coclé (29.7), Veraguas (28.8) Los Santos (23.8), Herrera (21.0) y Chiriquí (17.5). En los próximos diez años, para alcanzar la cobertura plena de los hogares con acceso a servicios básicos, las intervenciones deben focalizarse en las áreas rurales e indígenas con baja cobertura de servicios básicos de saneamiento y habitabilidad.

**3.1.2. ODS 2: Hambre cero.**

**(i) Ayuda al productor.** La ayuda al productor registró tres variaciones entre los años 2010 y 2017. En el año 2013 (8,679.00) la ayuda al productor fue comparativamente mayor. Asimismo, la ayuda al productor en el año 2017 (3,428.60.00) fue la más baja registrada en los últimos años. En el caso de la política nacional para la transformación agropecuaria la inversión se redujo en B/. 1,566.90 menos; mientras que, en el caso del fondo especial para crédito de contingencias, la inversión se incrementó B/. 935.20 entre los años 2013 y 2017. Entre los años 2013 y 2017, por un lado, la ayuda al productor se redujo 2.5 veces, por el otro, la inversión para el desarrollo de la política nacional de transformación agropecuaria se redujo casi 8 veces. Sólo la inversión en el fondo especial para crédito se incrementó 0.16 veces entre el 2013 y el 2017. Las variaciones en las ayudas al productor plantean serios retos para retomar la transformación del sector primario de la economía panameña. En términos generales, la ayuda al productor es baja y asimismo el subsidio para fomento, también, es relativamente bajo. Para mejorar la capacidad del sector primario, la inversión debe incrementarse para mejorar la producción de valor agregado.

**(ii) Subsidios a la exportación de productos agropecuarios.** La Ley No. 82 de 31 de Diciembre de 2009 crea el Certificado de Fomento a las Agroexportación. El mismo está orientado hacia el fomento de las exportaciones agropecuarias, mediante la reducción de los costos de comercialización incurridos en conceptos de empaque, embalaje y costos de transporte y fletes internos. Durante los años 2010 (B/. 0.1 millones) y 2017 (B/. 6.9 millones) el CeFA se incrementó exponencialmente. Aunque sus montos han variado, a lo largo de los últimos ocho años, el mismo se mantiene como un subsidio a la comercialización a las agroexportaciones. En el año 2012 (B/. 10.7 millones) se registró el monto más alto para el subsidio a la agroexportación. Para el año 2017, el subsidio bajó B/. 3.8 millones. Sin embargo, el mismo se mantiene (B/. 6.9 millones en 2017) como un incentivo a la exportación.

**3.1.3. ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar.**

**(i) La razón de mortalidad materna.** Es un indicador compuesto que muestra las brechas y las situaciones previsibles relacionadas con cuellos de botella culturales, sociales, económicos e institucionales que existen tanto en la cobertura de los servicios de salud, como en la calidad y modalidades de prestación. Entre los años 2015 (52.7) y 2017 (35.4), razón de mortalidad materna a nivel nacional varió de manera sustantiva. Las intervenciones específicas y especializadas en salud parecen incidir en esos cambios. Entre los años 2015 y 2017, registraron reducciones en el caso de Chiriquí (37.0 a 11.5), Colón (84.4 a 36.8), Panamá Oeste (27.5 a 18.3). Ngäbe Buglé (130.3 a 83.6). Contrariamente donde no se adecuaron las intervenciones o las mismas no tenía la cobertura adecuada, el índice registró incrementos: Bocas del Toro (46.7 a 67.5), Guna Yala (273.2 a 339.6).

**(ii) Partos con asistencia de personal sanitario especializado.** La cobertura de salud al momento del parto es alta. A nivel nacional, nueve de cada diez partos tienen la asistencia de personal sanitario especializado. Entre el año 2010 (92.4) y el año 2016 (94.6) se incrementó la cobertura en 2.2%. Para el año 2017, las brechas en materia de asistencia de personal sanitario especializados al momento del parto se ubicaban principalmente en las áreas comarcales y rurales. En las áreas urbanas la cobertura alcanza el 99.8% de los partos, mientras que en las rurales sólo alcanza al 84.7% de los partos. Sin embargo, se registran mejoras importantes en los últimos seis años. Para ese mismo año, la reducción de las brechas en materia de atención durante el parto se registró, por un lado, en provincias como Darién (11.0), Bocas del Toro (6.4), Coclé (5.6); por el otro, en las comarcas Ngäbe Buglé (17.2), Guna Yala (15.0) y Emberá Wounaan (12.8). En el caso de la provincia de Los Santos, la cobertura de personal especializado al momento del parto se mantiene casi sin variaciones. En próximo quinquenio, las brechas en la asistencia al parto con personal sanitario especializado pueden reducirse de manera significativa, hasta alcanzar más del noventa por ciento de cobertura, sobre todo en las áreas rurales. Es decir, para el año 2030 el país puede cumplir con esta meta de mantenerse la dinámica de la política pública.

**(iii) Tasa de mortalidad neonatal.** La tasa de mortalidad neonatal se incrementó del 2010 (7.2) a 2017 (7.7) en 0.5. De igual manera, durante ese periodo, en las provincias, la tasa registró variaciones e incrementos importantes en los casos de las provincias de Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Los Santos, Panamá, Veraguas. En las provincias de Bocas del Toro y Herrera y las comarcas indígenas de Guna Yala y Ngäbe Buglé la tasa de mortalidad neonatal se reduce. Las políticas orientadas hacia la reducción de la tasa de mortalidad neonatal deben identificar los cuellos de botella culturales, sociales, económicos e institucionales que reducen la velocidad del cumplimiento con las metas en la atención de salud.

**(iv) Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.** La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años registró pocas variaciones entre los años 2010 (17.8) y 2017 (17.4). Los cambios más notables se presentaron en Veraguas (6.3), Bocas del Toro (5.8), Herrera (5.0) y Colón (1.0). Sin embargo, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años presenta una mayor velocidad en su reducción en las comarcas Guna Yala (16.3) y Ngäbe Buglé (9.6). Esta variación tiene La relación principalmente con el incremento de los paquetes de atención en salud y los programas de transferencias monetarias que condicionan la atención a los menores. Por su parte, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se incrementó en las siguientes provincias: Los Santos (13.5), Darién (21.9), Panamá (14.7), Coclé (15.5) y Chiriquí (21.5). En su conjunto la reducción de la tasa de mortalidad de niños menores 5 años, fue tres veces más rápida en aquellos lugares y áreas con menor dispersión y mayor concentración de la población.

**(v) Fecundidad de las adolescentes.** La tasa de fecundidad disminuyó en 1.3 nacimientos por cada mil mujeres menores de 20 años, entre los años 2010 (41.6) y 2016 (40.3). Esta reducción fue mayor en las Comarcas Guna Yala (25.3) y Emberá Wounaan (17.2). En las provincias también se produjo una reducción, pero la misma no fue significativa. Entre los años 201 y 2017, en las provincias de Bocas del Toro (14.0), Herrera (4.9), Panamá (4.3) y Chiriquí (2.0) la reducción de la tasa de fecundidad fue importante. En la provincia de Bocas del Toro con población predominantemente indígena y una tasa alta de fecundidad de adolescentes, la variación fue similar a la registrada en las Comarcas Guna Yala y Emberá Wounaan. En los casos de las provincias de Colón (1.4), Darién (1.4), Coclé (1.0) y Los Santos (0.5), la variación en la tasa de fecundidad es mínima, aunque la tasa de fecundidad es significativa. Por su parte, en la Comarca Ngäbe Bugle (17.1) y la provincia de Veraguas (0.7), la tasa de fecundidad aumento entre los años 2010 y 2016. Lo descrito con anterioridad representa un reto importante dado que las brechas se encuentran vinculadas con cuellos de botella culturales e institucionales.

**(vi) Defunciones según enfermedades previsibles más comunes**. Las defunciones por las enfermedades previsibles más comunes están en aumento. Entre los años 2010 (8,557) y 2017 (10,514) se registraron 1,957 casos de defunciones por enfermedades previsibles. Este incremento no cambia las proporciones según tipo de enfermedad. Para el año 2010, el 53.6% de las defunciones eran de hombres, mientras que el 46.4% eran de mujeres. Por su parte, para el año 2017, el 53.4% de las defunciones eran de hombres, mientras que sólo el 46.6% eran de mujeres. El incremento de las defunciones entre las enfermedades previsibles plantea la necesidad de desarrollar políticas preventivas de alto impacto. El Censo de Salud, como instrumento para desarrollar acciones preventivas georreferenciadas, en el corto plazo, puede incidir de manera directa en el número de defunciones por este tipo de enfermedades.

**(vii) Incidencia de la tuberculosis**. Entre los años 2013 y 2016, la incidencia de la tuberculosis por cada 100.00 habitantes se redujo levemente (0.1). La reducción más importante en los casos de tuberculosis se registró en la comarca Guna Yala (97.6). Asimismo, se redujo significativamente la incidencia en las provincias de Colón (10.3), Veraguas (9.59, Coclé (6.9), Los Santos (2.1). En dichas provincias y comarca la política pública logró reducir la incidencia de la tuberculosis, mediante cambios en el saneamiento del entorno de los hogares y los patrones culturales en la habitabilidad. Sin embargo, en las provincias de Darién (20.4), Bocas del Toro (17.6), Panamá Oeste (3.5) y Panamá (0.5), los casos y la incidencia de la tuberculosis se incrementó. En las provincias con mayor presencia de población indígena como Darién y Bocas del Toro, el incremento de la incidencia fue mayor. Algo similar se registró en la Comarca Ngäbe Buglé donde la incidencia de tuberculosis se incrementó (5.9). En dichas áreas, siguiendo las lecciones aprendidas y buenas prácticas que incidieron en la velocidad de la reducción de la tuberculosis, la política pública tendría capacidad para amplificar los impactos.

**3.1.4. ODS 4: Educación inclusiva, equitativa y de calidad.**

**(i) Tasa de participación.** Actualmente existen rezagos importantes en la tasa de participación en la enseñanza escolarizada en especial de los niños de las áreas rurales e indígenas. Esta situación muchas veces es provocada por situaciones culturales, sociales e institucionales. Entre los años 2010 y 2016, a nivel nacional, el incremento de la tasa de participación fue baja (0.01). En las provincias de Bocas del Toro (0.15), Colón (0.14), Darién (0.22), Herrera (0.15), Veraguas (0.46) y la Comarca Emberá Wounaan (1.0), los cambios fueron importantes en especial por el incremento de la cobertura en las áreas de difícil acceso. En las provincias de Coclé (0.08), Chiriquí (0.02), Los Santos (0.01) y las Comarcas Guna Yala (0.64) y Ngäbe Buglé (0.09) los cambios fueron menos significativos porque todavía persisten barreras importantes en materia cultural y social. Es decir, persisten brechas que aún requieren de intervenciones más específicas.

**(ii) Matrícula de niñas y niños de 5 años.** Los programas de transferencia monetaria condicionada y la ampliación de la cobertura en zonas rurales e indígenas de difícil acceso mejoraron la inserción a la escuela. Es decir, la matrícula de los niños y niñas menores de 5 año se incrementó en los últimos seis años. La brecha entre la población en la edad y la matrícula escolar se redujo de manera sostenida. En la provincia de Panamá y las Comarcas Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé el proceso de cierre de la brecha fue más lento. Aun y con los esfuerzos realizados a través de programas sociales, la brecha se mantiene. Un 19.7% de los niños y niñas de 5 años en edad preescolar aún no están cubiertos especialmente en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Chiriquí, que tienen una mayor proporción de la población en áreas urbanas.

**(iii) Tasas netas de asistencia.** Las tasas netas de asistencia y el índice de paridad mantienen valores simétricos en las edades comprendidas entre los 6 y 12 años de edad. En el año 2010, para los casos de las provincias (98.1), comarcas (95.6), área rural (97.6), área urbana (98.0), mujeres (97.9), hombres (97.9). La proporción de la asistencia parece homogénea. Asimismo, los índices de paridad de mantienen con valores similares. Es decir, no se perciben brechas significativas en esas edades. Para el año 2017, aunque se registra una baja en la asistencia la misma es mínima en las comarcas (94.8), provincias (95.2), áreas rurales (95.3), áreas urbanas (95.1), mujeres (95.0), hombres (95.3), indígena (93.4), no indígena (95.6), afrodescendientes (96.8), no afrodescendientes (94.9). Estos en el índice de paridad se deben a los cambios en la matrícula de hombres y mujeres en el sistema educativo. Es decir, en la medida que la edad de los matriculados aumenta, se incrementa las tasas de asistencia de las mujeres y se reduce la tasa de asistencia de los hombres. En buena medida por la incorporación de los mismos al mundo del trabajo.

**3.1.5. ODS 5: Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.**

**(i) Paridad electoral de género.** La proporción de escaños ocupados por mujeres muestra una asimetría importante en la paridad de género. La misma no se resolverá a través de una decantación acordada entre actores políticos y sociales, sino por la intervención de las políticas públicas en los contextos reducen y limitan la paridad. Entre los años 1994 y 2014, sólo 34 mujeres más pasaron a ocupar cargos públicos por elección popular. La cifra es baja si se analizan las proporciones. Del 9.6% de cargos electorales ocupados por mujeres en el año 1994, se pasó al 12.0% en el año 2014. En 20 años, la paridad de género sólo avanzó 2.4%. La paridad de género en el ámbito electoral mostró variaciones en el caso del Parlacen (20.0%), Diputados (18.35) y Alcaldes (15.6%). La paridad de género es baja en el caso de los Representantes de Corregimiento (10.8%). Con un bajo ritmo de incremento de la participación, la paridad de género por lo menos en el ámbito electoral tendría que esperar algunas décadas más para concretarse. Por ello, para modificar la asimetría en la paridad electoral de género deben impulsarse políticas públicas que, por un lado, incentiven la participación; pero por el otro, al mismo tiempo garanticen el equilibrio en la oferta electoral.

**(ii) Paridad ocupacional de género.** La proporción de mujeres en cargo directivos disminuyó entre los años 2011 (46.0) y 2017 (42.6). es decir, la brecha aumentó en 3.4. Durante el período comprendido entre los años 2011 y 2017, en provincias donde la brecha de la paridad de género disminuyó se encuentran Darién (8.6), Herrera (3.9), Bocas del Toro (3.8) y Chiriquí (1.5). En el resto de provincia las brechas de amplió. Tal es el caso de las provincias de Los Santos (14.1), Veraguas (12.1), Colón (7.3), Panamá (4.3), Coclé (1.5). Esta asimetría en la paridad de género en puestos directivos es lo que provocó el aumento en la brecha total entre los años 2011 y 2017. En las comarcas indígenas, la brecha sólo disminuyó en el caso Emberá Wounaan (10.4). En los casos de Guna Yala (19.1) y Ngäbe Buglé (32.7), la brecha se incrementó de manera importante. Según áreas, la brecha se incrementó en las áreas urbanas (3.8), mientras que disminuyó en las áreas rurales (0.2). En el caso de los grupos de edad, las brechas disminuyeron en las edades entre 19 a 30 años (0.7), pero se incrementaron en las edades entre 31 a 59 años (3.1). Es decir, aún y con el aumento de la escolaridad, las mujeres tienen menos posibilidades de ocupar puestos directivos en los años más productivos. En el caso de la ocupación, las brechas de incrementaron en todos los casos. La brecha aumentó de manera sustantiva en el caso de Patrón, dueño (15.3), Cuenta propia (12.0), Empleado del gobierno (3.4), Empleado de la empresa privada (1.1). En síntesis, puede señalarse que las asimetrías son más importantes en la medida que las mujeres sean más jóvenes, tengan residencia en las áreas urbanas y trabajen en el sector privado.

**3.1.6. ODS 6: Disposición y gestión sostenible del agua y el saneamiento.**

**(i) Servicios de suministro de agua potable.** La cobertura del suministro de agua potable es alta. Para el año 2017 alcanzó el 93.8% a nivel nacional. Asimismo, es alta la cobertura tanto en el caso de los hogares con mujeres, como jefe de hogar (94.0%), como en los hogares con hombres, como jefe de hogar (93.7%). La cobertura es más baja en el caso del área rural (82.9%), la población indígena (73.6%), la población en pobreza general (80.6%) y pobreza extrema (70.0%). También es baja la cobertura en las provincias con mayor población indígena como es el caso de Darién (88.4%) y Bocas del Toro (88.0%). Y las Comarca indígenas: Guna Yala (58.0%), Ngäbe Buglé (55.9%) y Emberá Wounaan (28.0%)

**(ii) Servicio de saneamiento.** La cobertura del servicio de saneamiento gestionado de manera segura se incrementó de manera sostenida en los últimos siete años. La conexión de los servicios sanitarios al alcantarillado paso de 59.5% en el año 2010 al 71.6% en el año 2017. Los programas de saneamiento y alcantarillado promovidos por el Gobierno Nacional han generado la variación del indicador. El ritmo de variación del indicador en el área urbana es similar al registrado a nivel nacional. En siete años la proporción de población conectada al alcantarillado se incrementó en 8.1%. En el caso de la población ubicada en las áreas rurales la variación fue mayor (15.6). Las provincias con mayor presencia de población indígena y a la vez más rurales tienen una baja cobertura. Tal es el caso de Bocas del Toro (66.5), Coclé (59.3), Veraguas (56.0), Darién (29.3)

**(iii) Disposición de aguas residuales.** La proporción de aguas residuales tratadas se duplicó entre el año 2013 (11.1) y el año 2017 (22.7) especialmente por el programa de Saneamiento de la Bahía.

**3.1.7. ODS 7: Energía asequible, fiable y sostenible.**

**(i) Población con acceso a energía eléctrica.** La cobertura de la población que tiene acceso a energía eléctrica supera el 90% de la población en casi todas las provincias menos en Bocas del Toro (82.9%), Darién (88.4%), Veraguas (85.2%), Guna Yala (87.9%), Emberá Wounaan (74.5%) y Ngäbe Buglé (28.2%). Es decir, las provincias con población predominantemente indígena y lugares poblados de difícil acceso son las que menos cobertura tienen. Pero al mismo tiempo son las provincias y comarcas que en los últimos años han incrementado de manera rápida la cobertura de energía eléctrica. Sin embargo, cabe resaltarlo, en los últimos tres años la cobertura se ha incrementado de manera importante. Las áreas rurales fueron las más impactadas en tanto pasaron de una cobertura del 74.3% en 2015, al 78.6% en el 2017. Asimismo, se incrementó la cobertura en los hogares con jefatura de la mujer (93.1%) y los hogares con población entre 0 y 14 años (88.9%).

**(ii) Energía renovable en el consumo final.** La proporción de energía renovable en el consumo final se incrementó a partir del año 2015 como resultado del cambio en la matriz energética. De allí que paso del 56.1%, en el año 2011, al 72.1% en el año 2017. La matriz energética ha variado en los últimos años. La producción de energía eléctrica por fuentes renovables es tres veces mayor que la producida por centrales térmicas. De igual manera varió de manera sustantiva la autogeneración y la importación. La primera se incrementa (1.6 veces), mientras que la segunda se reduce casi 11 veces entre el año 2013 y 2017. Pero al mismo tiempo que cambia la matriz energética, se incrementan los kilovatio, hora (kWh). En cuatro años, el año 2013 (8,583,184 kWH) al 2010 (10,597,330), el kWh varió 1.2 veces. La demanda de energía por parte de los edificios, el metro y los mall´s impactó recientemente y de manera significativa la diversificación de la generación eléctrica.

**3.1.8. ODS 8: Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente.**

**(i) Empleo informal.** El empleo informal vinculado al empleo no agrícola se está incrementando. Entre los años 2014 (39.9) y 2017 (40.8) se incrementó en 0.9. Sin embargo, los cambios que se registran en el empleo informal son pocos. Para el año 2017, la misma proporción de hombres (41.4) y mujeres (40.0) realizan alguna actividad vinculada con el empleo informal. No existen brechas significativas en la realización de esas actividades. Las actividades informales se realizan mayormente en las comarcas indígenas (71.5). Entre los años 2014 y 2017 las reducciones significativas de las actividades vinculadas con el empleo informal se registran en las provincias de Herrera (3.3), Veraguas (3.0), Chiriquí (2.5), Los Santos (1.3), Darién (1.0), Emberá Wounaan (9.3). Sin embargo, se registran incrementos en los casos de las provincias de Panamá (3.0), Colón (2.5), Bocas del Toro (2.2), Panamá Oeste (1.9) Coclé (0.2). De igual manera, en las Comarcas Ngäbe Bugle (2.3) y Guna Yala (1.3), se registran incrementos. Es decir, los incrementos más importantes en las actividades vinculadas al empleo informal se registran en las provincias con mayor proporción de población urbana. Por lo cual, cabe señalarlo, el empleo informal es un fenómeno predominantemente urbano.

**(ii) Ingreso medio por hora.** El ingreso medio por hora se incrementó entre los años 2011 y 2017. Los mayores incrementos se dieron entre los Directores y Gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social (2.7), por un lado; entre los Profesionales, científicos e intelectuales (2.8). En ambos casos el impacto tiene que ver con el incremento realizado por el gobierno nacional en el caso de los docentes y distintos profesionales vinculados con los servicios públicos. Los incrementos del ingreso medio por hora muestran las disparidades y brechas salariales entre hombres y mujeres. Las mujeres sólo vieron sus ingresos medio por hora con relación a los hombres, en los siguientes casos: Directores y Gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social (3.2), Operadores de instalaciones fijas y máquinas; montadores, conductores y operadores de maquinarias móviles (1.7), Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras (1.2). En el primer caso se debe a los incrementos salariales realizados por el gobernó. En los otros dos casos, por la incorporación en ocupaciones emergentes en los trabajos relacionados con la extracción minera y la construcción. Según grupo poblacional, las variaciones en el ingreso medio por hora en el caso de los hombres fueron mejor en las edades entre 18-91 años (2.9), entre 20-29 años (1.3), entre 30-39 años (1.7), entre 40-49 años (1.7). Es decir, mejores los incremento en el ingreso medio por hora, los hombres los reciben entre los 18 y 39 años. En el caso de la mujer, los ingresos más importantes los reciben entre los 30-39 años (2.0), entre 40-49 años (2.1), entre los 50 y 59 años (1.6). Es decir, el ingreso medio por hora de las mujeres mejora en la medida que envejece.

**(iii) Desempleo.** En los años el desempleo se ha incrementado. Entre los años 2011 (4.5) y 2017 (6.1) la tasa de desempleo se incrementó 1.6. Durante ese período la tasa de desempleo sólo disminuyó en las provincias de Bocas del Toro (7.2) y Herrera (3.4). Los incrementos mayores en la tasa de desempleo se registraron en las provincias de Colón (9.6), Panamá (1.9) y Chiriquí (1.3). En buena medida el incremento se debe a la reducción de los megaproyectos en esas regiones. La tasa de desempleo se incrementó más en las áreas rurales (1.7) que en las áreas urbanas (1.5) y al mismo tiempo, más entre las mujeres (7.7.) que entre los hombres (5.0). Con el incremento de las tasas de desempleo fueron más afectados los jóvenes entre 15 y 29 años de edad. Entre los años 2010 y 2017 la tasa de desempleo en el grupo de edad de 15 a 19 años de edad pasó de 12.3 a 18.6. Asimismo, en el grupo de población con edades entre los 20 y 29 años de edad la tasa de desempleo pasó de 9.0 en el año 2010 a 12.6 en el año 2017. Esto se debe rotación lenta en los puestos de trabajo, los niveles educativos de la población y las competencias laborales emergentes. Esta tendencia se mantendrá por tiempo más amplio porque se registra un cambio en el tipo de motores que impulsa la economía panameña y su ubicación geográfica de los mismos.

**(iv) Jóvenes que ni estudian ni trabajan.** En las edades de 15 a 24 años se ubica la población que ni estudia ni trabaja. Dicha población se redujo lentamente entre los años 2011 (16.2) y 2017 (11.5) en 4.7. Las intervenciones orientadas hacia la reducción del trabajo infantil, la asistencia y la retención escolares han tenido efectos. Por su parte, en las provincias de Bocas del Toro (12.7), Coclé (7.3), Veraguas (6.2) y las Comarcas Emberá Wounaan (11.2), Ngäbe Buglé (11.2) y Guna Yala (5.78), la reducción de la población que ni estudia ni trabaja fue significativamente. El siete años la política pública cambió el panorama en esas provincias y comarcas. En los casos de las provincias Chiriquí (0.1), Herrera (1.8) y Los Santos (0.8) las variaciones no fueron significativas. Esto sucede, en primer lugar, por la alta cobertura, matrícula y tasa de asistencia escolar. En segundo lugar, porque son provincias en las cuales la población comienza a ubicarse mayormente en las áreas urbanas. Las brechas en la población que ni estudia ni trabaja se mantiene en las áreas rurales (16.8), entre las mujeres (18.8). Hacia esas áreas y población deben orientarse las políticas públicas en los próximos años.

**(v) Trabajo infantil.** En el caso del trabajo infantil el país ha desarrollado una política sistemática para su reducción. Tal como lo muestran las variaciones en la proporción de menores en situación de trabajo infantil. El hecho más relevante fue la eliminación del trabajo infantil en el sector cañero. Durante los últimos años, el trabajo infantil realizado por menores en las edades comprendidas entre los 5 y 9 años fue casi erradicado (0.03). En el caso del trabajo realizado por menores en edades comprendidas entre los 10 y 14 años de edad, el mismo se redujo 3.9. esto representó dos veces menos trabajo infantil en esas edades. Por su parte, el trabajo infantil que realizan los menores en edades entre los 15 y 17 años de edad se redujo 14.1. Esto significó, seis veces menos trabajo infantil en esas edades. La aplicación de las normas, en combinación con las políticas de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes obtuvo resultados importantes. No obstante, persisten las brechas en el caso de los hombres, donde la reducción del trabajo infantil ha sido importante, pero al mismo tiempo más lenta que en el caso de las mujeres. Aunque las mujeres trabajan más en edades comprendidas entre los 5 y 9 años de edad.

**3.1.8. ODS 10: Reducir la desigualdad**.

**(i) Tasa de crecimiento de los ingresos per cápita del 40% más pobre y la población total.** 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. Sin embargo, según el ciclo de crecimiento, una varía más que la otra. En el 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 por áreas.

**(ii) Proporción de personas por debajo del 50% de la mediana de los ingresos.** Entre los años 2011 (24.3) y 2017 (24.1) la proporción de la población que vive por debajo del 50% de la mediana de ingresos no varió de manera sustantiva. Es decir, un cuarto de la población del país se mantiene en esa situación. Esta proporción se mantiene en el caso de los hombres (23.7%) y las mujeres (24.4%). En el caso rural, para el año 2017, el 50% de las personas viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos. En el caso urbano, 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, en el caso de la población en pobreza general (94.8%), 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. La sensibilidad de la proporción a las variaciones en el crecimiento del ingreso son mínimas, lo que muestra las asimetrías que sostienen la desigualdad y formas históricas de reproducción. Este hecho plantea la necesidad de desarrollar herramientas de focalización territorial, etaria, étnica, así como instrumentos multidimensionales que den cuenta de las intervenciones según áreas y sectores, además mecanismos para las evaluaciones y asignaciones por resultados.

**(iii) Solidez financiera.** Los indicadores de solidez financiera indican que el sistema bancario muestra que 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.

**3.1.9. ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles.**

**(i) Población urbana que vive en viviendas inadecuadas.** La proporción de la población urbana que vive en viviendas inadecuadas se incrementó entre los años 2014 (3.8%) y 2017 (4.2%). Pero disminuyó con relación al año 2015 (4.4%). Esta reducción es el resultado de los programas de mejora de las viviendas y sus condiciones de habitabilidad. Las reducciones más importantes se registraron en las provincias de Chiriquí (2.8%), Herrera (1.4%), Veraguas (0.5%) y Coclé (0.3%). Sin embargo, en las provincias de Darién (3.0%), Colón (2.9%), Los Santos (2.8%), Bocas del Toro (2.0%), Panamá Oeste (0.5%) y Panamá (0.5%). Un hecho significativo es que las provincias con mayor concentración de población crecieron menos. Estos crecimiento se deben a los cambios en las proporciones de la población asentada en las áreas urbanas. En el caso de Panamá, sistemáticamente la población se está concentrando en las cabeceras de provincias y comarcas.

**(ii) Personas que viven en viviendas inadecuadas en las Áreas urbanas.** El total de personas en las áreas urbanas que vive en viviendas inadecuadas se incrementó en 17,837, entre el año 2014 (98,083) y el año 2017 (115, 920). El crecimiento de la población se registró en las provincias de Bocas del Toro (10, 623 personas), Coclé (6,579 personas), Colón (2,960 personas), Herrera (1,326 personas), Veraguas (605 personas) y Chiriquí (193 personas). El número de personas se incrementa en la medida que existen más inmigración interna al interior de las provincias. Para el año 2017 (115,920 personas), las provincias con mayor concentración de personas en las áreas urbanas con viviendas inadecuadas fueron Panamá (33.6%), Colón (22.8%), Bocas del Toro (18.2%), Panamá Oeste (9.4%), Chiriquí (7.7%). Es decir, en la región interoceánica, donde existe una mayor proporción de lugares poblados urbanos, se ubica también el 65.8% de las personas que viven en las áreas urbanas y viven en viviendas inadecuadas.

**3.1.10. ODS 12: Producción y consumos responsables.**

**(iii) Subsidios a los combustibles fósiles.** El subsidio a los combustibles fósiles como proporción del PIB bajó entre el año 2010 (0.3% del PIB) y el año 2017 (0.2% del PIB). La mayor proporción del subsidio del combustible fósil se destina a los derivados del petróleo: diésel y gas licuado. En ambos caos los subsidios han disminuido entre los años 2010 y 2017. En el caso del diésel, el subsidio se redujo y posteriormente se eliminó porque estaba vinculado con el sistema de transporte urbano que fue reemplazado por el Metro Bus. Sin embargo, las exoneraciones del impuesto a los combustibles derivados del petróleo, denominados también sacrificios fiscales, se han incrementado entre el año 2010 (8.5) y 2017 (30.0).

**3.1.11. ODS 14: Conservación y uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos.**

**(iv) Áreas marinas protegidas.** En Panamá, las áreas protegidas son las comprendidas por área geográfica terrestre, costera, marina o lacustre, que legalmente tiene como fin la conservación, recreación, educación o investigación de los recursos naturales y culturales. Según la Agenda 2030, una de las acciones relevantes que deben desarrollar los países tiene relación con la conservación del 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible. Desde el año 2015, en Panamá, están bajo régimen de protección el 12.8% de las áreas marinas. Es decir, el país por disposición propia decidió proteger sus áreas marinas. Con ello avanzó de manera significativa en el cumplimiento de las metas ODS.

**3.1.12. ODS 15: Gestión sostenible de los bosques y biodiversidad.**

**(i) Áreas terrestres protegidas.** En el país desde el año 2010, un 30% de las áreas terrestres se encuentran incluidas en algún régimen de protección con el fin de asegurar la conservación y preservación de los ecosistemas y la diversidad biológica.

**(ii) Cobertura de Zonas protegidas.** De ese total cobertura forestal existente en el país, más de 30% se encuentra protegida desde el año 2010 (34.2%). Es decir, Panamá cuenta con una proporción importante de su superficie boscosa bajo régimen de protección, conservación y preservación.

**3.1.13. ODS 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.**

**(i) Registro civil.** En la última década se han realizado cambios sustantivos en el proceso de registro de los menores de cinco años. Con ello se ha reducido el número de niños sin registro tanto por sexo como por áreas, provincias, comarcas y tipos de población. Entre los años 2015 y 2017 la proporción de niños menores de 5 años registrados varió en 1.2 y alcanzó el 97.3%. Durante ese periodo la brecha de niños sin registro disminuyó un 1.4. Asimismo, disminuyó, en 2.5, la brecha en el caso de los niños y niñas menores de 5 años residentes en las áreas rurales. En ese mismo periodo, la brecha se redujo mayormente entre la población indígena (2.6). Un hecho significativo es que la proporción de menores de 5 años afrodescendientes registrado disminuyó 1.0. Lo que es consistente con el proceso de transición demográfica que vive ese grupo poblacional. En las comarcas, el cierre de la brecha fue significativo. En la comarca Ngäbe Buglé la brecha se redujo en 7.1. Por su parte, en la comarca Guna Yala la brecha disminuyó en 1.4. En la comarca que la reducción fue menos significativa, fue en la Emberá Wounaan, donde sólo alcanzó los 0.6. Por último, las brechas más importantes en materia de registro se producen en aquellas poblaciones, áreas y divisiones políticas donde existe un bono demográfico importante. Entre mayor el bono demográfico y más baja la edad promedio más amplia la brecha en los registros de nacimiento de los menores de 5 años.

**3.1.14. ODS 17. A*lianzas para el desarrollo sostenible.***

**(i)Proporción del presupuesto nacional ejecutado financiado por impuestos internos.** La proporción del presupuesto nacional que es financiado por los impuestos internos ha variado poco entre los años 2010 (27.9) y 2017 (27.7), aunque los ingresos tributarios se incrementen gradualmente.

**(ii) Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.** La inversión extranjera se ha incrementado de manera sostenida en los últimos cuatro años. Entre los años 2010 (2,362.5) y 2017 (5,319.2) la inversión extranjera anual se duplicó. Porcentualmente pasó del 21.2% al 25.8% en ese mismo periodo. Por su parte el gasto del sector público se duplicó entre los años 2010 (11,136.3) y 2017 (20,618.5).

**(iii) Servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios.** Los servicios de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios pasaron del 5.8 en el año 2010 al 7.9 en el año 2017. Es decir, se incrementó en 2.1.

**(iv) Volumen de las remesas enviadas.** Las remesas se han incrementado a medida que el país acoge inmigrantes y los mismos se integran al mundo del trabajo. Actualmente, en 2017, las remesas representan el 1.3% del PIB. Lo que muestra el impacto de la migración en la economía del país.

**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 393 se establece el compromiso de 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 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/a de Desarrollo Social, quien la preside, en su carácter de coordinador/a del Gabinete Social, (ii) Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Metas Presidenciales, (iii) Presidente del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. El funcionamiento y operación de este mecanismo requiere en el corto plazo una evaluación para determinar su efectividad.

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; (v) 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; (vi) 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 (PEN, 2030), 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. El Plan Estratégico 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, la Secretaría Técnica del 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, 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: (a) manejar el padrón de beneficiarios de los diferentes programas de transferencias monetarias; (b) dar seguimiento a los beneficiarios monitoreando la entrega de las transferencias y certificando las corresponsabilidades; (c) 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).

**4. NO DEJAR A NADIE ATRÁS.**

La implementación del principio de "no dejar a nadie atrás" está centrado en combatir la discriminación, la exclusión y las desigualdades que enfrentan distintos grupos poblacionales abordando las causas fundamentales de sus vulneraciones y privaciones. De allí que los programas y políticas de desarrollo por igualdad, deben por lo tanto utilizar los datos desglosados ​​para identificar y abordar quiénes se han quedado atrás y por qué, y priorizar los esfuerzos dirigidos a eliminar la discriminación y reducir las desigualdades. Provocadas o por la falta de inclusión en la implementación de las políticas estatales o por la ausencia de políticas universales pero sensibles, según problema/situación en áreas, zonas y lugares con participación de la población en el diseño y adecuación de las intervenciones.

En este marco las recomendaciones internacionales de derechos humanos formuladas a Panamá por los órganos de tratados y procedimientos especiales son primordiales para identificar quienes se han quedado atrás o están en riesgo de quedarse y las oportunidades en la implementación de la agenda 2030.

Por razones de diseño de la política pública, por segregación territorial, por características culturales y otras situaciones emergentes, en el país hay un conjunto de poblaciones y grupos de personas que se están quedando atrás o pueden quedarse atrás. Según los distintos exámenes que realiza periódicamente el país se trata, según grupo etario de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; según etnia de los indígenas y afrodescendientes; según el género sexo son las mujeres jóvenes; según edad, la primera infancia y las personas mayores; según condición son los pobres, migrantes, refugiados, trabajadores sexuales; y según su orientación sexual los miembros de la comunidad LGBTIQ+. No obstante, un análisis transversal de las características y determinantes de los rezagos según distintos grupos poblacionales resulta importante en el corto plazo.

En su conjunto, en el caso de estos grupos poblacionales, existen también retos de cara a la igualdad y no discriminación en el caso de los extranjeros, más concretamente los refugiados y solicitantes de asilo, debido principalmente a la ausencia de políticas públicas que garanticen su efectiva integración. Las mujeres “solicitantes de la condición de refugio”, como denomina Panamá a quienes han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado ante la Oficina Nacional para Atención a Refugiados, así como las refugiadas, son más vulnerables por su condición especial de protección, falta de reconocimiento de documentos de identidad y de sus cualificaciones adquiridas en el extranjero, lo que las expone a riesgos de explotación y discriminación (UNCT, 2019).

No obstante, para no dejar a nadie atrás deben realizarse acciones planificadas, articuladas, inclusivas 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 a todo el territorio nacional, a todos los grupos poblacionales, incluyendo extranjeros, 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 (PEN 2030); 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 género, el grupo étnico, los 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 toma de decisiones para la definición, planificación, gestión y desarrollo de proyectos locales.

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

**4.1.1. Niños, niñas, adolescentes.**

En primer lugar, existen claras privaciones que impiden el desarrollo de niños y niñas de 0 a 6 años. No hay suficiente 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. Un 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 y el desplazamiento forzado) no reciben servicios de atención pertinentes ni medidas de protección (2,768 niños cruzaron la frontera con Colombia; Servicio Nacional de Migración,2019).

En tercer lugar, las y 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 las y 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). Y tampoco existen protocolos estandarizados para la reintegración escolar para solicitantes de asilo y refugiados, lo que dificulta el acceso a la educación y, por ende, los expone al abuso y la explotación. Finalmente, de manera general, la ausencia de políticas públicas que garanticen una efectiva integración de refugiados y solicitantes de refugio obliga a la niñez a asumir responsabilidades de adultos, con la carga de tener que trabajar para apoyar financieramente a sus familias.

En cuarto lugar, según el índice de pobreza multidimensional para niños, niñas y adolescentes (2018), la pobreza multidimensional afecta al 33.6% (235,849) de los niños y adolescentes. Que representa un porcentaje mayor en 1.7 puntos porcentuales que el de las niñas y adolescentes menores de 18 años de edad, situado en el 31.9%. Es decir, 217,988 son multidimensionalmente pobres. En cuanto a la intensidad de la pobreza o el porcentaje promedio de privaciones que los afectan no hay mayores diferencias entre ambos sexos, mientras que en los hombres es 45.7% en las mujeres es 45.4%, una diferencia de 0.3 puntos porcentuales.

**4.1.2. 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 afecta particularmente a mujeres del ámbito rural y mujeres indígenas y afrodescendientes en distintas áreas. Existe discriminación por estatus migratorio que conlleva desigualdades importantes y que no están siendo atendidas por políticas públicas en Panamá. Las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas se encuentran aún en una condición más vulnerable por su condición especial de protección, lo cual las expone en una mayor medida a explotación y discriminación.

La mortalidad materna muestra los resultados del proceso de discriminación y exclusión. La mortalidad materna mostró una razón de 35.4 (2017) por cien mil nacimientos vivos lo que representa una mejoría con respecto al período 2012-2016(PEG, 2019-2024). No obstante, en el área rural, la mortalidad materna tiende a ser superior al promedio nacional: 45.9 por cien mil nacimientos vivos (MINSA, 2018). Las Comarcas Emberá-Wounaan (392.2), Guna Yala (339.6) y Ngäbe-Buglé (83.6) y la provincia de Darién (95.4) tienen las mayores tasas de mortalidad materna del país. Entre las principales causas de estas brechas se encuentra la desigual distribución territorial de instalaciones y personal de salud (UNICEF, 2019).

En el país persisten también prácticas culturales y sociales que legitiman la violencia. Estas prácticas están muy extendidas y arraigadas, y se manifiestan en actitudes y patrones de conducta que requieren buscar soluciones en el corto, medio y largo plazo (UNICEF, 2019). Según el Centro de Estadísticas del Ministerio Público, entre 2015 y 2017, se registraron 16,025 casos de violencia doméstica: violaciones (42%), acoso sexual a personas entre 14 y 18 años de edad (25%), pornografía infantil (14.0%), entre otros (UNCT, 2019). Sin embargo, la violencia de género tiene otras aristas. Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual Reproductiva (ENASSER, 2014-2015), el 34% de las mujeres han experimentado violencia conyugal (física, sexual o emocional); el 27.8% experimentó violencia emocional; 15.7% violencia física; 16.4% violencia física o sexual; el 6% violencia sexual (UNCT, 2019). No obstante, muchas de estas formas de violencia están invisibilizadas por lo que hay carencias tanto en la producción sistemática de datos, como en la implementación de acciones integrales. Pero, aun así, no hay un análisis, por un lado, para comprender mejor las causas y efectos de la violencia (UNICEF, 2019); por el otro, las contradicciones entre algunas legislaciones recientes y los estándares internacionales para la atención a las víctimas de violencia de género (UNCT, 2019). La desconfianza en la justicia para denunciar, entre otros, delitos sexuales, es abonada por casos, hechos públicos, en los que agresores reincidentes o con varias denuncias son puestos en libertad (UNCT, 2019).

En el caso de la paridad de género, según el World Economic Forum (2017), en Panamá, el 31% de las empresas contaba con un 45% de mujeres en cargos directivos, sobre todo, por el grado de cualificación y profesionalización de la fuerza de trabajo femenina (mayor que la masculina). Sin embargo, la representación de mujeres en Juntas Directivas, tanto en el sector público (18%), como en el sector privado (14%) aún es baja. Es decir, las mujeres gerencian en el nivel intermedio, pero están prácticamente ausentes en los niveles superiores. Con la Ley 56 de 2017 sobre la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales, se registran avances, pero los mismos no son suficientes (UNCT, 2019).

**4.1.3. Adolescentes embarazadas.**

El embarazo en la adolescencia muestra desde distintos ángulos, formas de discriminación y exclusión. Discriminación de género porque no se garantizan la integralidad de los derechos como personas; exclusión porque además no se prestan integralmente los servicios especializados de atención. En el país se han realizado esfuerzos en ambas direcciones, pero los mismos no abarcan toda la población. Por lado a través de la Ley 60 de 2016, que reforma la Ley 29 de 2002, sobre la adolescente embarazada, por el otro mediante las Normas Técnicas y Administrativas del Programa Nacional de Niñez y Adolescencia y los servicios de salud amigables para adolescentes, para atender la salud integral de adolescentes y jóvenes, reducir embarazos, y factores de riesgo (UNCT, 2019).

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 al año 2017 fueron en mujeres de 15 a 19 años. Estos embarazos se deben básicamente a las condiciones socioculturales, patrones socioculturales patriarcales y de posiciones conservaduristas cada vez más profundas en la sociedad, 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).

Pero, pese a las tasas de embarazo en adolescentes, Panamá no ha desarrollado la estrategia de educación en sexualidad y reproducción en las escuelas. Es necesario garantizar acceso al Programa de Beca Universal para niñas y adolescentes, refugiadas y solicitantes de asilo, de acuerdo con lo recomendado por el Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales; específicamente el literal H inciso d, sobre los informes periódicos combinados quinto y sexto de Panamá del 28 de febrero de 2018 (UNCT, 2019).

Por último, es urgente la aprobación e implementación de una Ley de Educación Integral en Sexualidad, como cumplimiento a los diferentes convenios internacionales ratificados en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing, Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo) y las metas establecidas en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible 3 y 5) (PNUD, 2019).

**4.1.4. 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. Las personas con orientación sexual e identidad de género diversas no reciben un trato sensible a su realidad por parte de instituciones de gobierno en general.

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.

Cabe destacar que en 2018 se generó un gran debate por las peticiones de inconstitucionalidad sobre la prohibición del matrimonio igualitario, que desencadenó una gran manifestación el 6 de marzo de 2018, lo que se considera un indicador de discriminación ante los grupos **LGBTIQ+**. Así mismo, se destaca que estas manifestaciones fueron contrarrestadas por otros movimientos que defienden el matrimonio entre personas del mismo sexo, encabezadas por la primera dama de Panamá, que fue embajadora de ONUSIDA.

Además, el 14 de febrero de 2018 fue promulgada la Ley 7, que adopta medidas para prevenir y sancionar acoso y actos discriminatorios. En la misma se definen medidas concretas para sancionar este tipo de conductas. Sin embargo, a pesar de que esa ley es considerada un paso en la dirección correcta, los grupos de la diversidad sexual han criticado que no menciona expresamente la discriminación por motivos de orientación sexual e identidades de género entre las prohibiciones de discriminación.

**4.1.5. Personas con VIH.**

Panamá tiene una epidemia concentrada de VIH[[12]](#footnote-13). La prevalencia en la población de personas mayores de 14 años es uno de los más altos de América Latina. Sin embargo, la incidencia estimada del VIH se ha mantenido estable en los últimos 10 años, con un aumento en el número absoluto de casos nuevos lo que indica la necesidad de mejorar los esfuerzos de prevención, particularmente en poblaciones clave.

Según la estimación de los modos de transmisión del VIH (MoT, 2014), las nuevas infecciones por VIH ocurrieron entre HSH. La vulnerabilidad al riesgo entre esta población y las mujeres transgénero fue desproporcionadamente alta en comparación con el resto de la población. La población de trabajadoras sexuales ha logrado protección a lo largo de los años, lo que debe mantenerse. Sin embargo, uno de los principales retos que enfrenta el país para lograr las metas son las profundas desigualdades que se encuentran en el país, y que marginan especialmente a las poblaciones indígenas y a la población rural.

El VIH tiene una presencia muy desigual entre provincias y comarcas indígenas. Para el año 2006, las 3 regiones de salud con mayor registro de casos por cien mil habitantes eran Colón (451.3), Guna Yala (398.9) y Panamá Metro (336.7). Para el año 2018, las poblaciones con mayor prevalencia de VIH son las mujeres transgénero (29,6%); los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (6,7%), las trabajadoras sexuales independientes con 0,6% de prevalencia y personas privadas de libertad con la prevalencia al VIH de 1,1%. Pero, según el estudio TrAC (PASMO, 2016), las poblaciones HSH (84%), mujeres transgénero (91%) y trabajadoras sexuales (96%), utilizan condones durante la relación sexual. De igual manera los HSH (66%), las mujeres transgénero (77%) y las trabajadoras sexuales (89%) se someten a pruebas de VIH. Estas cifras se han mantenido relativamente estables en mediciones recientes.

En los últimos años se avanzó en la reducción de la transmisión materno infantil del VIH. Entre los años 2016 (4.7%) y 2018 (2.6%) el porcentaje de casos de transmisión en mujeres embarazadas con VIH bajó (MINSA, 2019). Acercándose a la meta (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 Caribe[[13]](#footnote-14). Sobre todo por la prueba a mujeres embarazadas. No obstante, las sucesivas evaluaciones del programa de Prevención de la Transmisión Materno Infantil del VIH y la Sífilis (PTMI) que han realizado OPS/OMS y ONUSIDA identificaron debilidades en la rectoría y deficiencias en la captación y retención en control prenatal de embarazadas con VIH, además de la aplicación deficiente de las normas de atención.

Por su parte, según los resultados de la cascada de tratamiento y testeo del VIH en Panamá (2018), el 71% de las personas con VIH conocen su condición. De ese 71%, el 40% está en tratamiento, y asimismo de ese 40%, sólo un 32% tiene una carga viral indetectable. Pero con la información disponible, no es posible elaborar cascadas de atención para cada una de las poblaciones clave, ni las tasas de VIH entre las poblaciones clave por región geográfica.

En el corto plazo, el país debe transitar gradualmente hacia una respuesta sostenible contra el VIH y la tuberculosis según poblaciones clave. Actualmente el Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM) apoya y financia la sostenibilidad de la respuesta nacional al VIH a través de la adopción de estrategias que han demostrado ser efectivas. Dichas estrategias incluyen el mecanismo de contratación social para ampliar la cobertura de los servicios de salud, la expansión de servicios amigables para poblaciones clave y la implementación de todas las políticas de la OMS, entre otros.

Sin embargo, como Panamá es un país de renta alta, es necesario adoptar estrategias que garanticen la sostenibilidad de la prevención combinada en poblaciones claves. La incidencia de VIH y de sífilis en la población joven sigue siendo superior a la de la población general, por lo que son necesarias estrategias de prevención primaria más enfocadas en estas poblaciones. De manera paralela, se hace necesaria la expansión de los servicios de salud dirigidos a la población adolescente.

**4.1.6.**  **Pueblos indígenas.**

Los pueblos indígenas se están quedando atrás. Del total de la población indígena que hay en

Panamá, 53% vive fuera de las áreas comarcales, mientras que el 47% permanece en sus tierras. Sin embargo, 5 de cada 10 indígenas dejan sus tierras, principalmente en búsqueda de mejores oportunidades. Los pueblos originarios son, sin duda, la población más vulnerable y donde se concentra la pobreza multidimensional. Los principales retos que debemos atender es el tema de la educación y la salud, ya que los pueblos originarios mantienen altas tasas de analfabetismo y mortalidad infantil, sumado con una desnutrición que compromete su futuro (PEG, 2019-2024).

Los índices de pobreza y desnutrición de las poblaciones indígenas en Panamá reflejan la marcada desigualdad existente en el país, y la vulnerabilidad de estas poblaciones para quedarse atrás pese a la prosperidad económica de un país de renta alta como Panamá. Es decir, las comarcas indígenas y en las áreas rurales de difícil acceso del país residen quienes aún permanecen dentro del umbral de pobreza y se dedican en su mayoría a la agricultura de subsistencia (PEG, 2019-2024). Según las mediciones multidimensionales, en promedio, un 9% de la población en provincias no indígenas vive en extrema pobreza, porcentaje que se eleva al 55% en las comarcas indígenas. Asimismo, las comarcas indígenas presentan las mayores proporciones de niños, niñas y adolescentes en pobreza multidimensional: Comarca de Guna Yala, 99.3%, Comarca Ngäbe Buglé, 95.4% y Comarca Emberá, 81.0%. El promedio de la incidencia de pobreza multidimensional de las comarcas supera 3.3 veces el promedio de las provincias, muestra de la existente y conocida disparidad (PEG, 2019-2024).

En términos de pobreza multidimensional, los índices en comarcas indígenas son 4.5 veces más altos que el promedio del resto del país, elevándose por encima del 90% en las comarcas de Guna Yala y Ngäbe Buglé. Una primera aproximación a la medición de la desigualdad territorial con relación a la pobreza existente en un país a través del rango (o la diferencia) entre el valor máximo y mínimo de pobreza existente entre los territorios. En el país el rango es superior a 40 puntos porcentuales, mientras que, en las comarcas indígenas, el 85% de la población vive en situación de pobreza (CEPAL, 2016). Asimismo, la prevalencia de la desnutrición crónica infantil también refleja la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, dado que frente a una tasa nacional del 19.1%, la desnutrición crónica infantil afectaba a más del 62% de los menores de 5 años en las poblaciones indígenas en 2008.

No obstante, pese a los avances registrados, en los últimos años, sobre todo en el derecho a los servicios, las personas pertenecientes a los pueblos indígenas siguen enfrentando más dificultades de acceso, progresión, rezago y permanencia en el sistema educacional en comparación con el resto de la población, además de frecuentar escuelas de peor calidad. En el país, menos del 5% de los jóvenes indígenas rurales de 20 a 29 años tiene 13 años o más de estudio (CEPAL, 2016). Es decir, son territorios con los mayores niveles de pobreza (más del 70% de su población) y el menor nivel educativo. Las comarcas indígenas en Panamá tienen el nivel educativo más bajo de América Latina (CEPAL, 2016).

**4.1.7. Población afro panameña.**

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, aproximadamente 9% de la población de Panamá se auto identifica como afrodescendiente, lo que colocaría a Panamá como el tercer país de América Latina con mayor porcentaje de población afrodescendiente, tras Brasil y Colombia (BID, 2018). Pero, sin embargo, no existe un enfoque diferencial étnico que favorezca la transversalización de la variable afro en la política pública. Es decir, los afros panameños son invisibles para las políticas públicas, aunque recientemente la Ley 64 crea la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños (SENADAP). Pero la misma no tiene un diseño institucional que le permita afrontar la tarea de cerrar las brechas de información al mismo tiempo que genera enfoques y políticas innovadoras orientadas hacia la inclusión étnico-racional de la población afro panameña.

Los derechos de la población afropanameña son afectados principalmente por la discriminación social y económica por factores étnico-racionales. Aunque en promedio la población afrodescendiente en Panamá exhibe mejores condiciones que la media nacional, lo que se explica, en gran parte, por el alto porcentaje de la población afropanameña que habita en zonas urbanas, donde la cobertura de servicios básicos es casi universal y de mayor calidad. El 83% de los afrodescendientes en Panamá se concentran en zonas urbanas, muy por encima de la media nacional de 65%. El mayor número de personas afrodescendientes se ubica en las provincias de Panamá (61.8%) y Colón (22.4%) (BID, 2018). Sin embargo, existen poblaciones y regiones fuertemente asociadas a la cultura afro, pero son áreas con niveles bajos de desarrollo. Típicamente, son regiones con interconexiones precarias con el resto del país y los mercados y, en general, con un menor acceso a los servicios públicos (BM, 2018).

Sin embargo, los promedios pueden ocultar las problemáticas que enfrentan las comunidades afrodescendientes en zonas rurales (BID, 2018). Hasta las brechas y privaciones que inciden en el desarrollo de las poblaciones afro panameñas en las áreas rurales, por ejemplo, son desconocidas. Tal es el caso de las poblaciones afro panameñas en las provincias de Bocas del Toro y Darién. A nivel nacional el 15.6% de los afrodescendiente viven por debajo del 50% de la media de los ingresos. Lo que muestra una brecha y un esfuerzo importante para la reducción de la pobreza por la dispersión, falta de servicios y pertinencia cultural de las intervenciones.

En el caso de los afros panameños, la brecha de ingresos aumenta con el nivel de escolaridad. Los trabajadores afrodescendientes pierden terreno frente a otros panameños en la medida que su nivel educativo aumenta: con el nivel primario terminado, obtienen en promedio 18% más que los trabajadores blancos, pero cuando completan la educación universitaria, ganan 11% menos (BM, 2018). Al comparar a trabajadores con el mismo nivel educativo, edad, género, estatus marital, experiencia, tipo de empleo, sector laboral y características del hogar, pero de diferente etnia, los afrodescendientes tienden a tener ingresos considerablemente inferiores por el mismo tipo de trabajo. Manteniendo el resto de las características constantes, en Panamá un trabajador afrodescendiente es propenso a ganar, entre el 4% -5% menos que otros panameños por el mismo trabajo (BM, 2018).

**4.1.8. Personas con discapacidad.**

La Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS, 2006) estimó que la prevalencia nacional de discapacidad era de 11,3%, con un rango de entre 2,7% (Comarca Emberá Wounnan) y 15,6% (provincia de Veraguas). Las provincias (Herrera, Darién, Coclé, Chiriquí y Los Santos) y Comarcas (Guna Yala, Ngäbe-Buglé), superan la media nacional.

Además, se identificó en Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS, 2006) una mayor prevalencia en las mujeres (12,4%) que en los hombres (10,4). Por último, la Encuesta señala que las personas con discapacidad tienen mayores necesidades de cuidados, una vez rebasan la niñez y adolescencia. Lo que las hace más vulnerables.

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

La premisa principal del enfoque de desarrollo humano es que expandir las libertades de las personas es tanto el objetivo como el medio principal para lograr un desarrollo sostenible. Si las desigualdades en el desarrollo humano persisten y crecen, las aspiraciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible seguirán sin cumplirse (HDR, 2019).

Las desigualdades en el desarrollo humano son un cuello de botella para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ya que no se trata únicamente de disparidades en ingresos y riqueza. Las políticas para corregir estas desigualdades requieren la vinculación de la formación de capacidades con un contexto más amplio en el cual se mueven los mercados y los gobiernos (HDR, 2019). Es decir, sin reconocimiento del contexto y sus impactos en el desarrollo de las políticas, no puede existir una interacción que refuerce las metas pro-igualdad.

Las mediciones de la pobreza por consumo, ingreso y multidimensional son distinguidas y utilizadas comúnmente en análisis gubernamentales y académicos. 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.

En el caso de Panamá, la desigualdad ha sido poco estudiada. La pobreza y la exclusión son más conocidas y analizadas que la desigualdad. Sin embargo, en todo caso, se requiere colocarlas a las tres en relación con la inclusión. No es suficiente con las medidas estadísticas.

En ese contexto, la exclusión no es sólo un concepto más, sobre todo porque genera una interacción de factores que causan y refuerzan la desigualdad y la discriminación a través de desventajas acumulativas, oportunidades desiguales y falta de reconocimiento y dignidad. Estos factores son afectados simultáneamente por múltiples estructuras sociales, que interactúan de formas complejas para producir experiencias, relaciones sociales y resultados diferentes a los del resto de la población. También la exclusión produce oportunidades desiguales, que restringen la materialización de su pleno potencial humano. De esa manera las personas según sexo, etnia, ingresos y territorios, por lo menos en el caso de Panamá, tienen un arranque distinto al nacer y una posición desventajosa a lo largo de toda la vida, dado que nuevas barreras aparecen y se acumulan con la edad. Asimismo, la falta reconocimiento o dignidad, crea barreras en el acceso a servicios, volviendo a las personas estadísticamente “invisibles”, por ejemplo, o exponiéndolos a representaciones discriminatorias de sí mismos en los sistemas escolares y servicios de salud, entre otros. La inclusión social, por lo tanto, se refiere al proceso de mejorar la capacidad, oportunidad y dignidad para permitir su acceso a los mercados, servicios y espacios (BM, 2018).

Pero esta situación no es nueva. Los factores asociados a la exclusión que causan y refuerzan la desigualdad y la discriminación están provocando que gradualmente la captura de los ingresos por el 40% más pobre se reduzca: del 14% de los ingresos en el año 2010 al 11.1% de los ingresos en el año 2017. 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, pero no en el resto del país. 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 precisa 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.

En ese contexto se entrelazan las brechas y determinantes. Es decir, (i) existen brechas de información por la ausencia de datos e información para determinar y dimensionar indicadores y metas, como resultado de una frágil institucionalidad pública; (ii) persisten brechas territoriales por la ausencia de inversión local para ampliar la cobertura y la calidad de servicios; (iii) perduran las brechas de género por prácticas culturales, sociales e institucionales que determinan la equidad y paridad; (iv) subsisten brechas en la prestación de los servicios por la ausencia de una cobertura universal, además de una oferta con deficiencias en la pertinencia intercultural.

¿Pero cómo afrontar el reto de no dejar a nadie atrás en un contexto de exclusión espacial y vulnerabilidad geográfica? En primer lugar, reconociendo la integralidad de los derechos de las personas; en segundo lugar, la indivisibilidad de los derechos, aunque existan diversas intervenciones; en tercer lugar, los vínculos entre las formas de exclusión y discriminación. En tanto coexisten ambas en un mismo contexto.

Para acelerar la inclusión a nivel subnacional deben superarse las brechas en la implementación en la provisión de derechos humanos tales como el derecho a la de protección social considerando: (i) diseño, trazabilidad de objetivos en la implementación y monitoreo 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. Es decir, desde lo territorial, la política pública debe orientarse hacia la reducción de las brechas de capacidades de portadores de obligaciones y titulares de derechos como parte del enfoque de derechos humanos orientado por la Agenda 2030.

Para superar el cuello de botella, determinado por las formas de provisión de garantía de derechos subnacionales, en primer lugar, es necesario profundizar servicios de protección social y sistemas de cuidados, incluido cuidado infantil (0 a 3 años), 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 (edad, sexo, étnica, procedencia) 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, cuenten con instituciones y líderes o lideresas que den seguimiento a su cumplimiento 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 objetivos 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.

Finalmente, cabe señalarlo, el cambio hacia la inclusión social debe ir más allá del estudio de la pobreza o las tendencias estadísticas. Para incluir hay que preguntar por los por qué persisten los resultados. Sólo así se visibiliza la naturaleza interconectada y multidimensional de la privación crónica que resulta de la exclusión social— como la discriminación, los efectos paralelos y la incorporación adversa—que juega un papel central en el impulso de los elementos más simples y fácilmente observables vinculados a la pobreza (falta de escolaridad, mala salud y una remuneración limitada en el mercado laboral (BM, 2018).

**5. COMPROMISOS SEGÚN NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.**

Panamá ha ratificado numerosos tratados de derechos humanos y de protección internacional, por lo tanto, está legalmente obligado a utilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación por ningún motivo (A/HRC/37/54/Add.2, 2017). Las metas de la Agenda 2030 permiten acelerar ese proceso en tanto el país acogió las mismas a través del Decreto Ejecutivo 393. En los últimos años, con la asistencia técnica del Sistema de Naciones Unidas, el Estado panameño ha realizado esfuerzos para cumplir con sus obligaciones tanto en materia de derechos humanos, protección de las personas, como con el sistema de informes de los Órganos de Tratados.

En la última década, el país ratificó y se adhirió a 4 instrumentos de derechos humanos: (i) la Convención sobre Municiones en Racimo, en noviembre de 2010; (ii) la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el 24 de junio de 2011; (ii) el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el 2 de junio de 2011; (iii) el Tratado sobre el Comercio de Armas, en febrero de 2014; (iv) el Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con Otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso, el 10 de febrero de 2017 (CAT/C/PAN/CO/R, 2017) (CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, 2019).

Además el país aprobó y sancionó 6 medidas legislativas relevantes: (i) Ley 79, de 9 de noviembre de 2011, sobre trata de personas y actividades conexas, por la que se crea la Comisión Nacional contra la Trata; (ii) la Ley 57, de 27 de mayo de 2011, que regula la tenencia, el porte y las actividades de importación, exportación y comercialización de armas de fuego, municiones y materiales relacionados, así como otras actividades conexas (iii) la Ley 35, de 23 de mayo de 2013, sobre el procedimiento de extradición; (iv) la Ley 36, de 24 de mayo de 2013, sobre tráfico ilícito de migrantes y actividades conexas; (v) la Ley 82, de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas para la prevención de la violencia contra la mujer y reforma el Código Penal a fin de tipificar el femicidio y sancionar la violencia de género; (vi) la Ley 6, de 22 de febrero de 2017, por la que se establece el mecanismo nacional de prevención de la tortura conforme al Protocolo Facultativo de la Convención (CAT/C/PAN/CO/R, 2017) (CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, 2019).

De igual manera, finalmente, el país aprobó una medida ejecutiva dirigida a mejorar la protección de los derechos humanos: (i) la adhesión a la Declaración sobre Escuelas Seguras, en 2015; (ii) el Decreto Ejecutivo 121 de 19 de julio 2016, mediante el cual se crea creación de la Comisión 20 de diciembre de 1989; (iii) la adhesión a la Declaración Política sobre el VIH/SIDA: En la vía rápida para acelerar la lucha contra el VIH y poner fin a la epidemia del SIDA para 2030, donde el país asume las siguientes metas: 90% de las personas que viven con el VIH conocerán su estado serológico, el 90% del total de personas diagnosticadas con el VIH recibirá un tratamiento antirretrovírico continuado, el 90% de las personas que reciben terapia antirretrovírica tendrá supresión viral, 3 ciudades incluidas en la iniciativa Fast Track Cities; (iv) adhesión al Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe[[14]](#footnote-15), pendiente de ratificación por la Asamblea Nacional (CAT/C/PAN/CO/R, 2017) (CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, 2019).

Este conjunto de disposiciones permite una mirada más integral a los derechos humanos de las personas en Panamá. En el año 2016, para darle seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones de los Órganos de Derechos Humanos, el país estableció un Mecanismo de Seguimiento y Monitoreo de Recomendaciones de derechos humanos alineado sobre los ODS[[15]](#footnote-16). Sin embargo, hasta el momento 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 que aún están pendientes los informes periódicos al CERD, CESCR, 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, con las formas de interacción de la política pública en contextos culturales y étnicos.

**5.1. 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.**

En el último Examen Periódico Universal (2º CICLO), a Panamá le fueron formuladas 521 recomendaciones de las cuales aceptó 111. Las mismas se concentran mayormente, en su orden, 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 16 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 su conjunto, en el caso de las recomendaciones, existen avances en diferentes aspectos de los derechos de las personas. Por ejemplo en los siguientes derechos: derecho a un ambiente seguro y limpio; derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a una vida libre de violencia; derecho a la educación; derecho a la vida, al crecimiento y al desarrollo; derecho a la participación.

Sin embargo, existen brechas en las normativas que reducen la capacidad de cumplimiento integral de los compromisos adquiridos, por el país, en materia de derechos humanos:

**(i) Administración de justicia y juicio justo.** Panamá ha avanzado en la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la justicia comunitaria de paz, con lo cual se avanza en la reducción de la mora judicial, la prisión preventiva y 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 (2017-2030)[[16]](#footnote-17) con enfoque de género y alineada a los ODS. Además de avanzar en la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana en 6 municipalidades. Sin embargo, cabe señalarlo, la implementación del Sistema Penal Acusatorio, en los casos de Violencia contra las Mujeres, debe ajustarse con los estándares internacionales en lo relativo con los acuerdos de pena y revictimización. Sin embargo, el país también debe: (i) adoptar medidas que garanticen procesos de selección y nombramientos basados en la meritocracia y las capacidades profesionales para los operadores de justicia y que estos procesos estén administrados por órganos independientes y no por el poder ejecutivo y el poder legislativo; (ii) garantizar los recursos financieros y humanos adecuados para la implementación del Sistema Penal Acusatorio; (iii) garantizar la capacitación permanente para los operadores de justicia, incluyendo formación en derechos humanos; (iv) reducir el índice de prisión preventiva; (v) revisar los acuerdos de pena y sentencias aplicados en los casos de femicidios y trata en el Sistema Penal Acusatorio.

**(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 dispuesto a trabajar con los adolescentes en conflicto con la Ley[[17]](#footnote-18). Pero persiste la necesidad de incorporar un enfoque de género en el análisis de la situación de las mujeres en general y privadas de libertad, en particular ya que, 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, adolescentes 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 psicólogos[[18]](#footnote-19) y falta de atención psicosocial para los menores. De igual manera existe el reto para reconocer y operacionalizar los derechos de la población **LGBTIQ+** en los centros de detención. No obstante, el país también debe: (i) incorporar en la formulación de políticas y programas la situación de las mujeres privadas de libertad y de la población LGTBI+ privada de libertad; (ii) equiparar los estándares de garantías procesales de la justicia penal juvenil con los del sistema penal acusatorio de la justicia ordinaria, (iii) dotar de apoyo político y financiero al IEI para alcanzar los estándares internacionales, involucrando a los familiares, los adolescentes y las instituciones públicas.

**(iii) Derecho al agua potable y al saneamiento.** Panamá adoptó el Plan Nacional de Seguridad Hídrica “Agua para Todos”[[19]](#footnote-20) 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. Si bien, tal como se describe, existen avances, el país debe: (i) asegurar la implementación del Plan Nacional para lograr el 100% de cobertura a través de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas; (ii) incorporar la perspectiva de género y la participación de las mujeres desde la planificación, ejecución y monitoreo de los planes, programas, proyectos y comités relacionados con la gestión hídricas y el saneamiento; (iii) garantizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos naturales.

**(iv) Derechos de la niñez.** En materia de protección, recientemente se presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley marco de protección integral de la niñez y la adolescencia, pero el mismo no ha sido debatido. De igual manera se presentó y aprobó la ley 30 de 2015, que eleva la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años. Sin embargo, no se han tomado medidas para evitar las uniones informales con personas menores de edad. También en fecha reciente el país creó el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de Niños, niñas y adolescentes cuya meta al 2023, es disminuir en un 80%, la tasa de institucionalización. 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. Finalmente, aunque existen avances, el país debe: (i) prevenir las uniones tempranas contrarias a la ley; (ii) restituir el derecho a la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes; (iii) reforzar los mecanismos de protección especial para víctimas de violencia sexual.

**(v) Derecho a participar en asuntos públicos y derecho a votar.** La Ley 29 de 29 de mayo de 2017, reglamentada a través del Decreto 12 del 21 de marzo de 2018[[20]](#footnote-21) que 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 a través del Decreto 19 del 26 de abril de 2018, la obligación de cumplir con la paridad establecida previamente y su sanción asociada. Tras varias manifestaciones públicas de organizaciones de mujeres, el Tribunal Electoral, mediante el Decreto 27 del 11 de mayo de 2018, establece nuevamente la paridad, pero sin sanción. Sin embargo, el país debe: (i) garantizar la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales, ordenamiento territorial ambiental, asegurando la participación de la mujer; garantizar la participación equitativa de las mujeres en el ámbito político.

**(vi) Derechos de los pueblos indígenas.** En el año 2016, la Asamblea Legislativa adoptó Ley 37 del año 2016 que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas[[21]](#footnote-22); 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 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 naso 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 Corte Suprema de Justicia. Aunque se registran avances, el país debe: (i) garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas que todos los procesos de toma de decisiones que puedan afectar el disfrute de sus derechos humanos, tanto individuales como colectivos; (ii) garantizar el derecho de los pueblos al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses; (iii) hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento y protección jurídica de sus tierras y territorios ancestrales.

**(vi) Derechos de los migrantes y refugiados.** La migración en tránsito hacia el norte del continente incluye personas de la región, así como de otros continentes habiéndose registrado personas de más 80 nacionalidades diferentes, lo que 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 las personas en la región, siendo víctimas de extorsiones, robos, asesinatos y violaciones sexuales a manos de grupos criminales armados especialmente las mujeres. 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 personas 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 10 de 2019 que reglamenta la Ley 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 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 proceso[[22]](#footnote-23). A septiembre de 2019, 16,526 solicitudes de asilo están pendientes de decisión. En este orden de ideas, el Ministerio de Gobierno ha considerado que el sistema de asilo requiere ser fortalecido y que la legislación existente debe ser revisada, para asegurar respuestas oportunas y para promover oportunidades de inclusión y de efectivo acceso a derechos. Por último, 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. Para continuar con el avance en los derechos de movilidad humana, el país debe: (i) garantizar la seguridad en la ruta migratoria; (ii) mejorar las condiciones mínimas dignas para el acceso a servicios básicos en las estaciones de recepción de migrantes; (iii) garantizar el acceso a la justicia a las migrantes y refugiados víctimas de delitos; (iv) adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras medidas preventivas contra las posibles violaciones e inobservancia del principio de "no devolución" en la frontera; (v) establecer un programa de formación continua de capacitación y formación para servidores públicos que trabajen de manera directa con población migrante y refugiados; (vi) crear mecanismo que faciliten la obtención de residencia permanentes y la naturalización para las personas apátridas reconocidas; (vii) establecer mecanismos de atención y referencia entre instituciones para personas que pudieran estar en riesgo de apatridia; diseñar mecanismos para la prevención de la apatridia para asegurar el derecho a una nacionalidad.

**(vii) Derecho a la salud.** 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[[23]](#footnote-24) 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,[[24]](#footnote-25) así como reducir la desigualdad en el acceso, ofreciendo una cobertura de calidad.[[25]](#footnote-26) Por otro lado, en el caso del VIH, el MINSA está trabajando para mejorar el acceso al diagnóstico en áreas de difícil acceso.[[26]](#footnote-27) También se ha avanzado en reconocer la atención a personas extranjeras independientemente de su condición migratoria.[[27]](#footnote-28) Ahora bien, el país también debe: (i) garantizar un acceso universal y de calidad a la salud para todas las personas, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas y la sostenibilidad; (ii) crear un sistema único de integración financiera a nivel central, regional y local, para permitir el manejo de la información a través de una red que consolide las operaciones presupuestarias y financieras; (iii) asegurar el presupuesto para la prevención, atención y seguimiento de la población con VIH-SIDA.

**(viii) 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 estatales[[28]](#footnote-29). Además, se adoptó una estrategia nacional de empleo para la promoción de la participación laboral de las mujeres[[29]](#footnote-30), a través de numerosos programas: “Mujer Emprende”; “Crédito Mujer Agro-emprendedora; “Sello igualdad de género”; “Iniciativa Equal Pay Coalition”. Además, para garantizar los derechos de las personas el país debe: (i) garantizar condiciones dignas y equitativas en el derecho al trabajo sin discriminación por ninguna razón o condición; (ii) tomar medidas afirmativas para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

**(ix) 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 60 de 2016, que reforma la Ley 29 de 2002, sobre la adolescente embarazada, garantizar los derechos de las niñas menores de edad. Pero en el caso de la Ley Nº40 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. No obstante, la violencia afecta también a las trabajadoras sexuales. El 82.4% de las trabajadoras sexuales experimentó de forma directa o indirecta, alguna vez, una situación de discriminación. El 47.1% declara haber vivenciado directamente una situación de discriminación. El 17.6% señaló que presenció por lo menos un acto de discriminación. En los espacios cerrados se presencian mayormente situaciones de discriminación. De igual manera el 64.7% vivenció directamente en algún momento una situación de abuso de autoridad o violencia asociada al trabajo sexual. La violencia verbal, la intimidación y las amenazas son la principal forma de abuso de autoridad o violencia. Los pedidos de coimas o extorsiones son el segundo tipo de abuso de autoridad o violencia. El abuso o violación sexual es la tercera forma de abuso que expresan. Ante esas situaciones de abuso, sólo el 17,6% hizo alguna denuncia. Las trabajadoras sexuales que realizan actividades en espacios abiertos realizan denuncias (11,8%), son las que más presentan o realizan algún tipo de denuncia. De igual manera, son las trabajadoras sexuales que laboran en espacios cerrados las que nunca realizan denuncias (35,3%). Los motivos que declaran para no realizar denuncias son la falta de confianza en el sistema, el miedo y las amenazas (MDDP/ REDTRASEX, S/F). Por ello, el país debe, también: (i) aprobar una legislación específica que prohíba explícitamente la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y sancione a los responsables de dichas discriminaciones; (ii) resolver los recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia, respecto a la constitucionalidad del artículo 26 del Código de Familia, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos. Por último, el país debe tener presente las sugerencias y recomendaciones señaladas en la Lista de cuestiones y preguntas previa a la presentación del octavo informe periódico de Panamá (CEDAW/C/PAN/QPR/8) entre las que se puntualizan las siguientes acciones: (i) mejorar la recopilación y el análisis de los datos relativos a las esferas que abarca la Convención con el fin de respaldar la formulación de políticas y la elaboración de programas y evaluar los progresos realizados en la aplicación de la Convención; (ii) promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; (iii) explicar las medidas adoptadas para acopiar los datos y analizar la información en el marco de la base de datos de indicadores de género de Panamá.

**(x) No discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.** 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 **LGBTIQ+**, refugiados y migrantes, afrodescendientes, pueblos indígenas, personas adultas mayores, mujeres y personas con discapacidad. No obstante, el país aprobó recientemente la 7 del 14 de febrero de 2018 que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios [[30]](#footnote-31) 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 población[[31]](#footnote-32). 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”. No obstante, 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, al mismo tiempo que señala que no existe aún, una prohibición legal de actos de discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género. De igual manera, la Oficina del Procurador General de la Administración en el año 2017, emitió una opinión favorable para reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo y solicitó a la Corte Suprema de Justicia 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. Para el año 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva, referida al reconocimiento de las parejas del mismo sexo y la identidad legal de las personas transgénero, vinculante para todos los países signatarios de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluido Panamá. Según la Opinión Consultiva, los Estados "deben reconocer y garantizar todos los derechos que se deriven de un vínculo familiar entre personas del mismo sexo", incluido el matrimonio. Además, la Opinión Consultiva señala que debe garantizarse "el acceso a todas las formas existentes de sistemas domésticos legales, incluido el derecho al matrimonio, con el fin de garantizar la protección de todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo sin discriminación". Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que las personas transgénero tienen derecho a cambiar su nombre en sus documentos de identidad de acuerdo con su identificación de género auto percibida. Con el fin de apoyar los esfuerzos de prevención, tratamiento y atención en VIH y avanzar hacia la meta de cero discriminaciones y no dejar a nadie atrás, condición fundamental para lograr el fin del sida en el marco de la agenda de desarrollo 2030. Finalmente, caben tres recomendaciones: (i) aprobar una legislación específica que prohíba explícitamente la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y sancione a los responsables de dichas discriminaciones; (ii) resolver los recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia, respecto a la constitucionalidad del artículo 26 del Código de Familia, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos; (iii) adoptar un marco legal que reconozca la identidad de género.

**(xi) No discriminación racial.** En el marco del Decenio para de los Afrodescendientes, a través de la Ley 64 de 6 de diciembre de 2016 se creó la Secretaría Nacional para el desarrollo de los Afropanameños[[32]](#footnote-33), adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo es implementar el Plan de Acción para la inclusión de los Afrodescendientes[[33]](#footnote-34). A nivel local se firmó el Pacto entre Alcaldías de la Provincia de Colón[[34]](#footnote-35) para impulsar los objetivos del Decenio. En preparación del Censo de Población y Vivienda del 2020, Panamá ha facilitado un espacio de coordinación con las organizaciones afropanameñas y el Instituto Nacional de Estadística para la formulación de la pregunta sobre autoidentificación racial. El perfilamiento racial en las fuerzas de seguridad sigue siendo una de las mayores preocupaciones de la población afrodescendiente. La falta de datos desagregados dificulta evidenciar este hecho a pesar de ser latente en la sociedad, por lo que el país debe: (i) adoptar protocolos para prevenir el perfilamiento racial entre los cuerpos de seguridad.

**(xii) Tortura, trato cruel e inhumano.** En el año 2017, el país estableció el Mecanismo Nacional para la prevención de la Tortura (MNPT), adscrito a la Defensoría del Pueblo, mediante Ley 6 de 22 de febrero de 2017[[35]](#footnote-36) en cumplimiento al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El MNPT inició sus operaciones en septiembre del 2018. La creación y puesta en marcha del MNPT 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 2018[[36]](#footnote-37). Sin embargo, el país debe: (i) consolidar y posicionar el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNPT); (ii) implementar la Ley 6 de 22 de febrero de 2017.

**(xii) Derecho a una vida libre de violencia.** Mediante el Decreto Ejecutivo 125 de 16 de abril de 2018, se adoptó el Plan Nacional contra la trata de personas para el quinquenio 2017-2020[[37]](#footnote-38) de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar la Trata de Personas y actividades conexas, garantizar la atención y protección a sus víctimas, posibles víctimas, familiares y personas relacionadas; promover la cooperación internacional y asegurar la eficacia y efectividad de la implementación, coordinación y monitoreo de este. Desde la operativización de la Unidad de Identificación y atención a víctimas a finales del año 2017 a noviembre de 2019, [[38]](#footnote-39) se han identificado 57 víctimas, cuyos principales países de procedencia son Colombia (28 víctimas), Venezuela (13 víctimas) y Panamá (7 víctimas), siendo las mujeres quienes encabezan la mayor parte de los casos identificados representando un 68.4% de las víctimas versus los hombres con un 31.57%, y la modalidad sexual y laboral son los fines de explotación con mayor incidencia en los casos reportados. Según informe de la Policía Nacional, en conjunto con la Fiscalía Primera Especializada Contra la Delincuencia Organizada, en el periodo comprendido de mayo de 2015 a diciembre de 2018 indica que se realizaron 47 operativos de Tráfico Ilícito de Migrantes, a través de la apertura de 75 expedientes, con 2 sentencias condenatorias de los 61 presuntos traficantes aprehendidos logrando brindar asistencia y/o protección a 147 personas. En Panamá existe una ley de Tráfico Ilícito de migrantes desde el año 2013 y la misma necesita ser reglamentada[[39]](#footnote-40). En el contexto de la migración, en Panamá, hombres, mujeres, niños y niñas, son frecuentemente objeto de tráfico ilícito de migrantes y se exponen a ser posibles víctimas de trata de personas, siendo explotados sexualmente y sometidos a explotación laboral, trabajos forzosos y otros fines de explotación. 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. No obstante, además el país debe: (i) promover la participación de ONPAR en sesiones de la Comisión Nacional contra la trata de personas para evaluar la existencia de víctimas de trata con necesidades de protección internacional; (ii) dotar con recursos técnicos y financieros a la Unidad de atención a víctimas para apoyar el desarrollo de planes de vida de las víctimas, que incluya, entre otras opciones, el acceso al procedimiento de la condición de refugiados como una solución duradera; (iii) consolidar la respuesta institucional y el presupuesto para implementar las acciones de prevención, atención y sanción de los delitos de trata de personas, incluido el albergue para víctimas de trata; (iv) continuar con la formación de calidad para servidores públicos del ejecutivo y del poder judicial; (v) aprobar ley integral de salud sexual y reproductiva como garantía de los derechos humanos.

**(xiv) Derechos ambientales.** Tras la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París, Panamá estableció un amplio marco regulatorio y legal para enfrentar el cambio climático, incluida la formulación de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) en 2016. Por lo que Panamá se ha comprometido en aumentar la capacidad de absorción de GEI en el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF) en un 10% mediante la reforestación y restauración de áreas protegidas. Condicional a la provisión de financiamiento adicional, Panamá fortalecería este compromiso con un aumento del 80% en la capacidad de absorción. De igual manera a través de otros compromisos internacionales, como Acuerdo de Paris o Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (AMERP), el país determinó que la pesca Ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es uno de los mayores problemas de las capturas pesqueras a nivel global y representa una seria amenaza para la conservación efectiva y el manejo sostenible de poblaciones pesqueras. Este tratado internacional entró en vigor el 5 de junio de 2016. A la fecha, tiene 62 Partes. Panamá realizó el depósito de su instrumento de Adhesión al AMERP el 21 de noviembre de 2016, por lo que sus disposiciones son jurídicamente vinculantes para todos los órganos del Estado y con ello se comprometió a adoptar e implementar una serie de acciones para hacer frente a la pesca INDNR. No obstante, en relación con la participación ciudadana en las estructuras de gobernanza local ambiental, a través de comisiones consultivas ambientales, establecidas por la Ley 41 de 1998[[40]](#footnote-41), se debe realizar un mayor esfuerzo para garantizar este derecho.

**6. PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS, REGIONALES Y SUBREGIONALES.**

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

En las últimas décadas, Panamá como istmo de tránsito, fue impactado por diversos fenómenos regionales y transfronterizos. Entre ellos se encuentran la movilidad humana, el crimen organizado, la trata de personas y explotación sexual y laboral. Cada una de esas tendencias tiene un efecto directo en el cumplimiento de la Agenda 2030, en tanto resultan novedosas para las intervenciones que se desarrollan a partir de la política pública, más involucrada en cuestiones internas.

**6.1.1. Movilidad Humana.**

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 vía no sólo ingresa población de América del Sur, también ingresa población del Caribe y del Continente Africano y Asiático. Pero en los últimos años, Panamá se ha transformado en un país de tránsito (y de destino de movimientos mixtos) migratorio y flujos migratorios sur-sur y sur-norte que en muchos casos es resultado de dinámicas políticas, económicas y ambientales de la regional. Además, Panamá también es un país de origen y destino de personas migrantes. Como puente migratorio el país se encuentra a medio camino entre el tránsito migratorio y la recepción de movimientos migratorios: migración pendular con Costa Rica y con los pueblos indígenas binacionales; migración económica como país de renta alta; migración de tránsito principalmente en el ingreso de migrantes extra- regionales y otros en su ingreso por Darién y solicitantes de asilo de el Norte de Centroamérica, Nicaragua, Colombia y Venezuela. 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 este contexto, de particular relevancia regional y nacional es el incremento de la migración venezolana de los últimos años, la que representa una serie de desafíos en materia de asistencia, protección e integración en los países receptores, incluido Panamá (OIM, ACNUR, UNICEF, OEA, 2019).

En esa línea, cabe destacar que Panamá suscribió la hoja de ruta de Quito durante la Primera Reunión Técnica de Coordinación sobre la Respuesta Regional al VIH/sida en el contexto de movilidad humana realizada en noviembre de 2019. En este acuerdo el país se comprometió a ampliar la cobertura de servicios de salud para migrantes y refugiados, especialmente aquellos que viven con VIH, independiente de su estatus migratorio y garantizar tratamiento antirretroviral, acelerando la transición al Dolutegravir (DTG).

Así mismo, en Panamá existe el Decreto 149, por el cual “se desarrollan disposiciones en represión de la prostitución y se dictan medidas sobre higiene social y moralidad pública”, y las normas sanitarias que lo complementan (Ley 40, Código Sanitario, Ley 86 junto a decretos, resoluciones y normas del MINSA). Se considera que puede vulnerar la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita por la República de Panamá. Así mismo, este decreto fomenta la discriminación de trabajadoras sexuales en servicios de salud, ya que se parte de la base de que estas son infractoras de ley. Lo que, por su parte, las mujeres migrantes que realizan el trabajo sexual y que viven con VIH tienen una doble dificultad para acceder a los servicios de salud por sus condiciones migratorias y por el decreto citado.

En los últimos años, los factores expulsores indujeron cambios no solo en las causas de la migración y del desplazamiento forzado, sino también en el perfil de las personas salen de sus países de origen 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). La población refugiada está compuesta principalmente por personas de nacionalidad colombiana, nicaragüense, venezolanas, cubanas y algunas personas son provenientes de los países del Norte de Centroamérica (mayoritariamente de El Salvador).

El ciclo de movilidad humana emergente en el contexto de frontera cuyo objetivo es llegar a los centros económicos tiene tres perfiles, por un lado, la población que ingresa por la provincia de Darién que generalmente utiliza Panamá como puente terrestre, pero también los que determinan permanecer en el país como país de destino. 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 personas 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). En la actualidad, Darién representa un desafío en términos de impacto sobre recursos naturales, calidad ambiental, acceso a agua para consumo humano, manejo de desechos sólidos tanto para la población migrante como para la población receptora.

La movilidad humana en sentido general es una alternativa para mejorar las condiciones de vida. La violencia, los conflictos armados explican una parte de los desplazamientos forzados de la población. En otros casos, la movilidad humana la inestabilidad política y la ineficiencia de las políticas económicas generan los movimientos 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 migrantes no se encuentran armonizadas con el escenario emergente. Por otra parte, existen vacíos en la legislación o ésta requiere actualizarse para el abordaje de la migración en contextos de emergencias. 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.

Sin embargo, tras la Declaración de Nueva York, los jefes de Estado Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo Panamá, reconocieron la necesidad de desarrollar un enfoque integral sobre la movilidad humana y la protección internacional. En los años siguientes, se llevaron a cabo varias fases de consultas, deliberaciones y negociaciones entre gobiernos para lograr mayor cooperación, que resultaron en lo que hoy se conoce como el Pacto Mundial de Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial de Refugiados (2018) fomenta el apoyo a las personas refugiadas y a los países y comunidades que acogen grandes números —incluso por períodos de tiempo prolongados— mediante la movilización de la voluntad política, un apoyo más amplio y la activación de arreglos que buscan alcanzar una distribución de la carga y responsabilidad compartida más equitativa y predecible. Por su parte, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), busca apoyar la cooperación internacional en cuanto a gobernanza de la migración; proporcionar una serie de medidas para los Estados desde donde pueden seleccionar opciones de políticas para abordar algunos de los problemas relacionados con la migración internacional; y otorgar a los Estados espacio y flexibilidad para seguir la implementación en función de sus propias realidades y capacidades de migración.

En el marco de los compromisos de implementación de los Pactos, en julio de 2017, Panamá se incorporó al Marco Regional Integral de Protección y Soluciones (MIRPS), a través del cual desarrolló un plan de acción nacional basado en un proceso de consulta, que contó con la participación de las entidades y autoridades nacionales, los ministerios de línea y la sociedad civil. El plan de acción tiene por objeto fortalecer el sistema de asilo y mejorar la integración local de los solicitantes de asilo y los refugiados en el país. Aunque los dos pactos mundiales sobre Migración y sobre Refugiados son pactos separados, distintos e independientes, con su propia finalidad, la adopción e implementación exitosa de cada pacto ayudará a reforzar los objetivos del otro. Los dos Pactos Mundiales se complementan entre sí ya que hay cuestiones que afectan a los refugiados y a los migrantes en contexto de movimiento mixtos que requieren una respuesta internacional común.

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). 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).

En el caso de Panamá, a partir del año 2017, el tránsito migratorio se incrementó significativamente. Para 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. Entre los países con el mayor número de solicitudes de asilo, se encuentran, en ese momento: (64%), Panamá (28%) y Belice (6%) (SICA, OIM, ACNUR 2019). Lo que muestra lo complejo del proceso migratorio y sus impactos en la dinámica institucional, poblacional y económica en el país.

De acuerdo con las cifras oficiales, durante el año 2019 ingresaron al país, 21,378 personas por el Darién, frontera de Panamá con Colombia. La mayor parte de la población migrante proviene del Caribe, África y Asia,[[41]](#footnote-42) con el objetivo de ingresar a los países de Norte América: Estados Unidos, Canadá y México. En su ruta hacia Norte América, durante el tránsito por la selva del Darién, las personas son, por un lado, víctimas de robos, de ataques, secuestros, y homicidios por grupos armados; por el otro, en particular las mujeres son víctimas de abusos sexuales y prácticas discriminatorios, por parte de los mismos grupos migrantes.

No obstante, la situación de derechos humanos de la población de reciente ingreso, y en tránsito, tiene relación con la respuesta insuficiente del Estado a la situación de vulneración. Además, porque 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), dejando de lado, tanto a la protección de los derechos humanos, como a la asistencia humanitaria (acceso a alimentación, salud, albergue digno, agua y saneamiento). Por lo que los servicios no sólo son insuficientes, sino que además son provistos de forma irregular y de manera inadecuada. Es decir, están ausentes: (i) las medidas básicas de protección especial de las familias con niñas y niños; (ii) la investigación de los delitos reportados; (iii) los protocolos para atender casos de abusos sexuales[[42]](#footnote-43); (iv) la inhumación adecuada de las personas, encontrados en la selva a lo largo de la ruta migratoria.

Pero existen también otras prácticas institucionales, vinculadas con situaciones de seguridad nacional, que afectan sensiblemente los derechos de los migrantes. Tal es el caso de: (i) los procedimientos de obtención de datos biométricos de personas en tránsito que estaría contrariando los principios de proporcionalidad y necesidad; (ii) la colaboración de las autoridades panameñas en la entrega personas, que “supuestamente” tienen una alerta migratoria internacional, al margen del debido proceso.

Sin embargo, en Panamá no sólo se registran 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, sociales, ambientales 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 (OIT, 2018). Sin embargo, no existe una cifra exacta de los niños, niñas y adolescentes involucrados tanto el proceso de emigración, como en los tipos de trabajo estacional que realizan, porque generalmente no son registrados como trabajadores. Por lo cual las estadísticas sobre los ciclos migratorias no reflejan de manera completa la dinámica transfronteriza 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: (i) Zona Atlántica Sur; (ii) región Bribri-Sixaola; (iii) ruta migratoria de San Vito de Coto Brus y Pérez Zeledón; (iv) zona de Los Santos. Esta población que se traslada a Costa Rica para la cosecha del café, banano, piña y hortalizas se encuentra en situación de vulnerabilidad y riesgo, porque, entre otros, la atención en salud y educación se hacen interculturalmente más complejas. Por ello, Panamá firmó en 14 de mayo de 2009, el Acuerdo entre Costa Rica y Panamá que permite la administración de los flujos migratorios de trabajadores indígenas Ngäbe-Buglé (OIM, 2019). No obstante, el mismo no ha sido evaluado para conocer su efectividad e impacto sobre la movilidad en áreas transfronterizas de la población indígena.

**6.1.2. Crimen organizado.**

A partir de la década del noventa, las actividades del crimen organizado incrementaron su capacidad de incidir en el ámbito nacional, como resultado, por un lado, de la ausencia de políticas transfronterizas adecuadas; por el otro, de problemas emergentes derivados de la transmisión intergeneracional y regional de las desigualdades. Es decir, se han puesto en evidencia los problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad regionales que han derivado en crisis políticas y en una mayor emigración irregular ante la falta de oportunidades económicas (BID, 2019). En Centroamérica, aproximadamente el 5% del PIB regional, está vinculado, directa e indirectamente, con el narcotráfico (MINSEG, 2017).

El crimen organizado, la violencia y la inseguridad en el país, limitan e inciden en el libre ejercicio de los derechos humanos de las personas, la generación de mejores condiciones de desarrollo y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. El incremento de las actividades del crimen organizado muestra que existe una distribución desigual del derecho a una vida libre de violencia. Es decir, los mecanismos para la protección eficiente de las poblaciones y personas están seriamente afectados por la inseguridad y la violencia.

La forma de organización delincuencial más extendida y utilizada por el crimen organizado en el país, son las bandas y pandillas[[43]](#footnote-44). En Panamá, desde la década de 1980, emergen las pandillas, aunque no de la magnitud de otros países de la región. Por mucho tiempo, estos grupos se dedicaron mayormente a delitos menores, pero en los últimos años aumentaron su tamaño, forma de organización y tipo de actividad delictiva (narcotráfico, extorsión, trata de personas, lavado de dinero y secuestro) (INSIGHT CRIME, 2019). Actualmente, Bagdad y Calor Calor, integradas por redes de organizaciones criminales han configurado sofisticadas estructuras conocidas como “oficinas de cobro”, que trabajan directamente con narcotraficantes transnacionales. Diferentes organizaciones criminales transnacionales —especialmente organizaciones con base en Colombia y México utilizan el país como centro de tránsito de drogas y capitales (INSIGHT CRIME, 2019).

No obstante, cabe señalarlo, la evolución cuantitativa y cualitativa del crimen organizado muestra un desequilibrio entre la capacidad de las estructuras administrativo-reactivas y las modalidades de intervención. Esto provoca que en el país: (i) un 70% de la población tenga una percepción de inseguridad; (ii) un 19% de la población fuese víctima de algún crimen o acto delictivo; (iii) un 66% se siente insegura; (iv) una baja tasa de denuncia (sólo 1 de cada 10 casos son reportados) (MINSEG, 2017). En su conjunto, los indicadores muestran la desconfianza en las autoridades rectoras del sector[[44]](#footnote-45).

En el caso de Panamá, la situación geográfica y estratégica del país, parece incidir en la dinámica de las actividades delictivas como el narcotráfico. Por ello se han tomado medidas como el bloqueo de sus fuentes de financiamiento, el fortalecimiento de las instituciones financieras y la adecuación de la legislación nacional a los estándares internacionales (MINSEG, 2017. Estas medidas han requerido de un esfuerzo conjunto de los países vecinos, a través del intercambio de información y del apoyo técnico de la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional (MINSEG, 2017). Además de los esfuerzos por reforzar la plataforma de servicios logísticos y financieros, con el fin de evitar su utilización por parte del crimen organizado (MINSEG, 2017).

Entre los años 2012 y 2016 la tasa de tráfico de drogas disminuyó de 6,84 cada 100 mil habitantes a 0,94. En cuanto a la frecuencia del delito, éste pasa de 259 hechos a 38 en el mismo período, lo que equivale a una disminución del 85%. Si el análisis se hace a partir de las cifras de posesión de drogas, la tasa también disminuye entre los años 2012 y 2016; de 23,79 cada 100 mil habitantes a 5,87. En términos de frecuencia la baja que se registra es de 664 hechos menos, lo que equivale a una disminución del 74% (MINSEG, 2017).

El narcotráfico como actividad delictiva tiene efectos colaterales en los secuestros, las extorsiones y homicidios. En el quinquenio 2012 (17) - 2016 (23), la tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes varía de 0,45 a 0,57. En el caso del delito de extorsión, la tasa varió entre los años 2012 (2,46) y 2016 (3,10), en tanto la frecuencia se incrementó un 34%. Sin embargo, por sus particularidades, son delitos que tienen una alta tasa de subregistro (MINSEG, 2017).

Por su parte, durante el quinquenio (2012-2016) los homicidios se redujeron un 37,1%. Es decir, en promedio los homicidios disminuyeron un 11% anual. Con relación a la tasa por cada 100 mil habitantes, se experimentó una importante caída de 7,2 puntos porcentuales, lo que significó una disminución relativa del 41% en el período, es decir a razón de 12,4% de disminución promedio anual. La mayor concentración de víctimas de homicidios se ubica en la población entre 25 y 29 años, tanto para hombres como mujeres. Los homicidios se concentran en términos relativos en Colón (19,6), Panamá (15,1), Herrera (8,5), Chiriquí (7,3) y Panamá Oeste (6,9). Las provincias que destacan por un aumento son: Herrera con 42% y Colón con 12,8%. Las que más disminuyen por su parte son: comarca Ngäbe Buglé con 61%, Coclé con 35,8% y Panamá Oeste con 34,2% (MINSEG, 2017).

Según cifras oficiales el mes de noviembre de 2019 se registraron 395 homicidios, mostrando una disminución (-1.74 %) en comparación con el mismo período en el 2018. Sin embargo, estos homicidios son perpetrados en barrios populares, cerca o dentro de las casas donde vivían las víctimas, quienes en su mayoría mantenían: (i) antecedentes penales y criminales; (ii) poco tiempo de haber salido de un centro penitenciario; (iii) alguna medida cautelar distinta de la detención preventiva. Para el año 2017, unas 150 pandillas identificadas en el país tenían 2,500 miembros[[45]](#footnote-46).

De igual manera en Panamá, existe una relación directa entre crimen organizado y posesión de arma de fuego, que se presenta como el problema que más incide en la seguridad de la región. Panamá, por ser un punto de paso del tráfico marítimo mundial, se convierte en un potencial centro de distribución del contrabando (MINSEG, 2017). Durante el año 2019, los estamentos de seguridad incautaron 786 armas de fuego y 34,233 municiones de diferentes calibres. Así mismo fueron puestos a ordenes de las autoridades competentes, 503 personas tanto nacionales como extranjeras.

La inseguridad en todas sus dimensiones y niveles ha puesto en evidencia las deficiencias del modelo de seguridad. Durante los últimos diez años, el país avanzó en los siguientes aspectos: (i) gestión de información para la seguridad pública; (ii) reforzando las capacidades de los estamentos de seguridad; (iii) adhesión a los acuerdos sobre trata de personas; (iv) desarrollo de capacidades para que los gobiernos locales atiendan asuntos de prevención de las violencias; (iv) estrategias específicas para atender violencia contra las mujeres; (v) gestión de la información para la respuesta a la ciudadanía.

El país a través de la Estrategia Nacional de Seguridad (aprobada por Resolución de Gabinete 78 –28 de agosto de 2018), ha consolidado un enfoque integral de intervención que contempla el ciclo de política pública y atiende a cada instancia de la respuesta institucional: prevención, atención, persecución del delito, control, sanción, y resocialización. Con un enfoque de ciclo de vida, promoviendo plataformas interinstitucionales de acción coordinada para prevenir violencias según población (CONNIPREVINA, CONVIMU), desarrollando planes integrales de acción a nivel nacional y locales, y estimulando la presencia territorial (MINSEG, 2017).

Sin embargo, aún y con los avances, el derecho a una vida libre de violencia sigue siendo no sólo una cuestión de políticas públicas en general, sino también una cuestión de las garantías en el ámbito local.

**6.1.3. Trata de personas y explotación sexual y laboral.**

Las violaciones a los derechos humanos de víctimas del tráfico son graves y variadas y se relacionan con los mecanismos de control que incluyen: (i) retención de documentos de identificación, viaje o de salud; (ii) imposición de deudas por transporte, alojamiento, alimentación y otras necesidades básicas; (iii) amenazas de informar su condición inmigratoria a las autoridades; (iv) golpes y abusos físicos; (v) guardias que las vigilan o ejercen otros métodos de restricción de la libertad (CEPAL, 2003).

En el país, la trata de personas es una actividad delictiva emergente y en ascenso. De acuerdo con las cifras de la Policía Nacional de Panamá, las situaciones de explotación sexual aumentaron entre 2015 y 2016, de 49 hechos a 84, esto es, un aumento del 71% (MINSEG, 2017). Según registros periodísticos, hasta el año 2019, se desarticulan 22 redes vinculadas con actividades de explotación sexual (UNFPA, 2019).

Entre los años 2017 y 2019, en el país, se han registrado 57 casos de trata personas de nacionalidades como Colombia, Venezuela y Panamá[[46]](#footnote-47). Asimismo, la Unidad de Identificación y Atención a Víctimas (UIA, 2019) identificó, por un lado, en forma plena a 8 víctimas de trata de personas; por el otro, en forma preliminar a 54 posibles víctimas de trata de personas[[47]](#footnote-48). Además, el Ministerio Público inició investigaciones en contra de 13 personas (9 hombres adultos y 4 mujeres adultas) por la supuesta comisión del delito de trata de personas y actividades conexas. Y se condenó a 8 personas por la comisión del delito de Trata de Personas y actividades conexas en la modalidad sexual[[48]](#footnote-49).

Según el Informe de Trata de Personas del Departamento de Estado[[49]](#footnote-50), los tratantes explotan a víctimas locales y extranjeras en Panamá, y los tratantes explotan a víctimas panameñas en el exterior. Los tratantes explotan a menores en el trabajo forzado, particularmente la servidumbre doméstica, y la trata sexual en Panamá (TIP, 2019). Las víctimas de trata identificadas son extranjeras adultas explotadas en la trata sexual, especialmente mujeres de América del Sur y América Central. Sin embargo, los tratantes también explotan personas de nacionalidad panameña en la trata sexual en Panamá y en el Caribe y América Central, y América del Sur. Los tratantes han explotado a personas transgénero en la trata sexual debido en parte a mayor vulnerabilidad por la discriminación de la que son sujeto y la alta demanda por los servicios de esta población (TIP, 2019).

Los tratantes explotan: (i) a hombres y mujeres de América Central que están en tránsito por Panamá en ruta al Caribe o Europa en la trata sexual o el trabajo forzado en los países de destino; (ii) mujeres indígenas en el trabajo forzado en áreas fronterizas, rurales y muy pobres del país; (iii) a hombres de América Central y América del Sur; (iv) a chinos y vietnamitas en el trabajo forzado en la construcción, la agricultura, la minería, los restaurantes, las ventas puerta a puerta y otros sectores utilizando la servidumbre por deuda, las promesas falsas, el desconocimiento del proceso de refugio y la condición de irregularidad, las restricciones al movimiento, y otros medios (TIP, 2019).

Recientemente, según UNFPA 2019 y UNODC 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 casos[[50]](#footnote-51). Por ello se adoptaron las siguientes mecanismos, instrumentos y acciones: (i) Comisión Nacional Contra la Trata de Personas[[51]](#footnote-52) (CNCTP), 2016; (ii) Ley 79 de 2011 sobre Trata de Personas y actividades conexas (2016); (iii) Unidad de Identificación y Atención a Víctimas de Trata de Personas (2017); (iv) aprobación, a través del Decreto Ejecutivo No. 303 de 2016 y Decreto Ejecutivo 125 de 17 de abril de 2018, los Planes Nacionales contra la Trata de Personas (2016-2017) y (2018-2022), respectivamente); (v) adopción del Protocolo de Actuación de la Unidad de Identificación y Atención de Víctimas (UIA) para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de personas; (vi) creación de 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)[[52]](#footnote-53); (vii) Reglamento Interno de la Unidad de Identificación y Atención a víctimas de trata que garantiza la eficacia y eficiencia en la protección de las víctimas; (viii) Planes Operativos Anuales 2019 y 2020 de la Comisión Nacional Contra la Trata de Personas; (ix) Oficina Institucional contra la Trata de Personas, Ministerio de Seguridad Pública, según Resolución 004 de 18 de junio de 2019, con funciones de coordinar y facilitar las acciones operativas de los estamentos de seguridad contra la Trata de Personas y actividades conexas; Residente Temporal, el Permiso Temporal Humanitario de Protección, dirigido a víctimas de trata de personas otorgándoles el derecho a permanecer en el territorio nacional, según el Decreto Ejecutivo No. 7 del 8 de enero de 2019; (x) Permiso de Trabajo para las víctimas de trata, como parte del reconocimiento de sus derechos a la reintegración de sus derechos a la regulación migratoria en el país de la explotación, según el Decreto Ejecutivo 21 del 28 de mayo de 2019; (xi) Protección de información contenida en los expedientes administrativos sobre la identificación de personas víctimas de trata de personas y actividades conexas, según Resolución 001-2019 del 13 de agosto del 2019, publicada en Gaceta Oficial 28868-A; (xii) Lineamientos de intercambio de información para la investigación, detección, derivación y atención de víctimas o posibles víctimas de trata de personas y actividades conexas, aprobados en diciembre de 2019; (xiii) Guía de capacitación dirigida a los integrantes de la Unidad de Identificación y Atención a víctimas de trata de personas que proporciona capacidades, competencias y destrezas requeridas para actuar de manera oportuna y hay un equipo de formadores interinstitucionales encargado de las réplicas a nivel de las instituciones; (xiv) Albergue para víctimas de trata de personas en Panamá. (UNODC 2019)[[53]](#footnote-54)

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 79/2011, han sido débiles, en especial, por falta de las asignaciones presupuestarias. Según las disposiciones legales, el país debe proporcionar: (i) alojamiento apropiado, accesible y seguro; (ii) personal técnico interdisciplinario para la atención integral en los albergues; (iii) cobertura de las necesidades básicas de alimentación, vestimenta e higiene, la asistencia médica y sicológica, incluyendo terapias y medicamentos, la asesoría jurídica y servicios de traducción e interpretación.

De hecho, permanecen también están pendientes, tanto en la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) de la Policía Nacional, como en el Órgano Judicial, según el artículo 79 de la Ley 79 de 2011, y la reforma de la ley de migración, la creación de las instancias especializadas para la investigación y procesamiento de delitos conexos con la trata de personas, que faciliten la expedición de: (i) permisos de residencia humanitaria; (ii) permisos de trabajo a personas rescatadas que temen regresar al país de origen por razones de seguridad; (iii) permisos provisionales de residencia para víctimas. Y la eliminación de las disparidades 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).

**6.2. 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 Coopera 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).

Panamá Coopera 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 Coopera, 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, (v) 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 Coopera se han establecido relaciones de cooperación con 47 países. Mayormente son acuerdos en las siguientes áreas: (i) cooperación cultural, (ii) cooperación científica, (iii) cooperación educativa[[54]](#footnote-55).

El avance de Panamá Coopera 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.

**7. PANORAMA Y OPORTUNIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.**

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

En la última década, la deuda externa se ha triplicado. La economía de abundancia promovida a través de megaproyectos y gastos excesivos, muchos de ellos no redituables, financiados a través de un modelo de endeudamientos crecientes no sólo no funcionó, sino que lo llevó a los límites especificado en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRSF). Los problemas fiscales que tomaron alrededor de diez años en crear dicha situación tomarán un largo período en resolverse, por lo cual la disciplina fiscal y una clara fijación de prioridades en el gasto público serán totalmente requeridas y necesarias (PEG, 2019-2024). Es decir, la deuda pública se situó alrededor del límite de 40% neto establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), eliminando la posibilidad del uso del instrumento fiscal como mecanismo de estímulo (PEG, 2019-2024).

El modelo de asignación de recursos, utilizado en los últimos diez años, sacrificó los gastos en educación, formación profesional y salud, a favor de proyectos “llave en mano” y otros carentes de análisis de costo beneficio (PEG, 2019-2024), cuyo endeudamiento limitará ahora la capacidad de inversión pública. Porque si la tasa de crecimiento de la deuda pública aumenta más rápidamente que la del crecimiento de la economía, la relación deuda pública/PIB continuará aumentando. Por lo que se afectará la solvencia financiera, la calificación de crédito y sustraerá recursos de programas claves del gobierno para hacerle frente al pago de los compromisos de deuda. Por lo tanto, urgen acciones en dos áreas claves en asegurar que los indicadores de deuda pública sean viables: reactivar la tasa de crecimiento de la economía e instrumentar un manejo prudente de las de las finanzas públicas durante el periodo 2020 – 2024 (PEG, 2019-2020).

Por tanto, el programa de recuperación económica se encuentra enfocado tres áreas que contribuirían en lograr un crecimiento sostenible e inclusivo: (i) fortalecimiento de las finanzas públicas incrementando el ahorro público, acelerando inversiones públicas productivas, mejorando la selección de proyectos y optimizando la eficiencia de empresas públicas y entidades descentralizadas; (ii) aumento de la inversión total (IDE, privada y pública) que logre aumentos de productividad, conscientes de restricciones fiscales que limitan el endeudamiento público. Por lo tanto, será indispensable promover inversión privada nacional e IDE, además de acelerar las políticas públicas con impactos secundarios importantes; y (iii) mejoramiento de incentivos y promoción de exportaciones (PEG, 2019-2020).

Adicionalmente, para reactivar la economía con políticas contra cíclicas, por un lado, se fomentará la construcción en áreas en donde no existe sobreoferta; mientras que, por el otro, el turismo con fuerte participación del sector privado. Con la finalidad de incrementar la productividad y el empleo. Sus resultados sentarán las bases para alcanzar un crecimiento inclusivo con reducción de desempleo y desigualdad de ingresos a mediano plazo beneficiando a grupos marginados de la sociedad, jóvenes que buscan trabajo pero que no cuentan con las competencias que demanda el mercado y otros afectados por la desaceleración (PEG, 2019-2020).

Pero la movilización de recursos internos para cubrir los incrementos del gasto e inversión pública, para acelerar el cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda 2030, tiene como contraparte: (i) la carga tributaria baja y regresiva; (ii) la proliferación de privilegios fiscales injustificados; (iii) la ausencia de herramientas para combatir la evasión y la elusión tributarias, especialmente en el campo de los flujos ilícitos de capitales (ICEFI, 2019). Pero todo ello representa un reto país. Porque en el mediano plazo se requieren políticas orientada hacia: (i) la supresión de privilegios fiscales injustificados que incrementaría la progresividad de los impuestos); (ii) la disminución efectiva de la evasión que incrementaría la productividad de los impuestos sobre la renta y sobre el consumo; revisión y evaluación de la gestión y del gasto público; (iii) revisión del marco de transparencia fiscal y políticas anticorrupción; (iv) implementación de reformas a los servicios civiles y los marcos de evaluación y planificación; implementación de políticas efectivas de transparencia y probidad (ICEFI, 2019).

Para impulsar el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030, mediante una vinculación entre ODS y beneficios/incentivos tributarios de forma integral, considerando las políticas de ingresos y gastos públicos y los incentivos tributarios, se deben priorizar las siguientes acciones:

(i) incentivos a la participación laboral de la mujer y valoración del trabajo de cuidado; (ii) incentivos para reducir el costo de la inversión para la generación de energía renovable o promueven su utilización; (iii) incentivos al empleo mediante créditos por aportes a la seguridad social o deducciones adicionales por contratar a ciertos trabajadores como personas mayores, personas con discapacidad, jóvenes o trabajadores de ciertas zonas o sectores (iv) incentivos para las micro, pequeñas y medianas empresas créditos o deducciones en el isr por gastos en investigación y desarrollo o innovación tecnológica; (v) incentivos tributarios a la inversión en proyectos tecnológicos como biotecnologías, desarrollo de software o tecnologías de la información y las comunicaciones; (vi) revisión y racionalización de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta personal y en los impuestos sobre el patrimonio incentivos para vehículos eléctricos incentivos para instalaciones para personas con discapacidad; (vii) deducciones o créditos por inversiones para la producción limpia incentivos a plantaciones forestales eliminación gradual de los incentivos tributarios dirigidos a los combustibles fósiles; (viii) incentivos para opciones con bajas emisiones de carbono, como vehículos eléctricos, iluminación led o paneles solares; (ix) incentivos fiscales para la adopción de tecnologías limpias; (x) mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas de los incentivos tributarios; (xi) movilización de recursos internos a través de la eliminación de incentivos tributarios que no sean eficaces en función del costo (evitar el uso de exoneraciones temporales de impuestos y otras exenciones; (xii) coordinación regional para mitigar la competencia fiscal internacional; (xiii) establecimiento de normas comunes entre los países para la estimación y presentación de informes de gastos tributarios y su evaluación (CEPAL, 2019).

**7.2.1. 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; y 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 maneras 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).

**7.2.2. 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 brechas, 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, con programas o proyectos con apoyo interagencial o binacional, la inversión pública puede tener un impacto más directo.

**7.2.3. Fuentes financieras alternativas.**

En un país de renta alta como Panamá, la movilización internacional de recursos para el desarrollo debe considerar las fuentes de financiación alternativas, más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En este sentido, el acceso tanto a fondos ligados al cambio climático (como el Green Climate Fund, Global Environemtal Facility, etc.), como a fondos de inversión de impacto (como el Agri-business Capital Fund, ABC Fund) u otros fondos que apalanquen recursos del sector privado, constituyen una oportunidad con potencial a explorar.

Panamá tiene posibilidad de acceder a fondos verticales como el Fondo de Medio Ambiente Mundial (GEF siglas en inglés) en esta última reposición de recursos -7-, ha asignado 12 millones de dólares para atender los desafíos del desarrollo en biodiversidad en el agro, químicos, áreas protegidas, vida silvestre, bioeconomía, acceso a recursos genéticos, cambio climático, entre otros[[55]](#footnote-56). Asimismo, existen, también, el Fondo Verde del Clima (Green Climate Fund)[[56]](#footnote-57) y el Fondo de Adaptación Cambio Climático [[57]](#footnote-58). Ambos son fondos abiertos permanentemente y una alternativa para dinamizar aquellos sectores donde de la Agenda 2030 en el país, mantiene brechas importantes.

**8. ANÁLISIS DE RIESGOS.**

**8.1. 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 escenarios que fomentan riesgos y amenazas que pueden afectar el desarrollo del país en tanto tiene una economía abierta y sensible a los cambios externos. En el contexto externo, según SOKOL (2019) sobresalen tensiones intervinientes que pueden conformar escenarios donde la exposición a shocks externos, la estabilidad financiera y la legislación tributaria estadounidense pueden cambiar el rumbo del país. Con los siguientes impactos en el desarrollo del país:

(i) Exposición a shocks externos. Las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China aumentan gradualmente la incertidumbre. De agravarse éstas, la carga que atraviesa el istmo podría desviarse a otras rutas e impactar, tanto en los ingresos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), como en las actividades de logística con implicaciones en el resto de la economía.

(ii) Estabilidad financiera internacional. La volatilidad en los mercados bursátiles y las tensiones geopolíticas por los conflictos comerciales y las listas grises, especialmente en políticas de comercio exterior, están generando tensiones en las principales economías globales.

(iii) Reducción de gravámenes tributarios. La reversión de flujos de capital y repatriación de ganancias de empresas norteamericanas en el exterior condicionará la competencia para atraerlos y mantener la inversión con marcos institucionales apegados a la seguridad jurídica.

En el contexto interno, según SOKOL (2019), también sobresalen tensiones intervinientes que pueden conformar escenarios donde la estructura de mercado laboral, la expansión del gasto vía el endeudamiento y el incremento de capital humano pueden cambiar el rumbo del país. Con los siguientes impactos en el desarrollo del país:

(i) Estructura del mercado laboral. El insumo trabajo estuvo desacelerándose en medio del auge y caída del crecimiento de la economía. Como resultado de los cambios estructurales en los sectores motores de la economía al enfatizar actividades más intensivas en el uso del capital físico, mayores requerimientos de mano de obra especializada, así como rigideces en el mercado laboral.

(v) Expansión del gasto público en megaproyectos, planilla y subsidios. La inversión en infraestructura sin una estrategia de reactivación de la economía puede aumentar la deuda pública a niveles que podrían requerir nuevos impuestos que incidirían en el crecimiento y desempleo, aparte de su impacto en las calificaciones de crédito relacionadas al grado de inversión al país.

(vi) Incremento del capital humano. El país no invierte en capital humano. Por ello las actividades de poca productividad, bajas remuneraciones y desigualdades de ingresos aumentan en la medida que el PIB interno varía. Para incrementar la acumulación de capital humano, las inversiones en salud, educación y desarrollo tecnológico son estratégicas.

Sin embargo, existe también una acumulación de riesgos internos que pueden afectar en el corto plazo, el desarrollo sostenible. Entre los mismos sobresalen la reforma del estado, los flujos financieros ilícitos, la institucionalidad y la exigibilidad de derechos.

**8.1.1. Riesgos multidimensionales en lo político: la reforma del estado.**

En Panamá se han incrementado las denuncias y los casos de corrupción. Las mismas son parte de una crisis institucional más amplia. La corrupción expresa el desinterés por el bienestar ciudadano y el cumplimiento de los derechos de las personas.

Según el Índice de las Percepciones de la Corrupción (IPC, 2018), la corrupción erosiona la democracia y genera un desgaste, que amenaza las mismas instituciones que el gobierno debe proteger (DLC, 2019). Como resultado de la corrupción y la ausencia de institucionalidad, la sociedad panameña experimenta de manera cíclica profundas crisis institucionales, políticas y económicas. Estas crisis generalmente se reflejan en la necesidad de ajustar y adecuar las formas como el Estado se relaciona con la sociedad y de paso, la forma como organiza la vida misma en sociedad. Cada una de las reformas constitucionales se corresponden con las crisis en las formas de gobierno y la transición entre los modelos y estilos de desarrollo.

En ese contexto, entre las acciones para fortalecer la democracia, se encuentran: prevención de conflictos de interés y leyes anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas, contrataciones públicas, compromiso con la justicia, acceso a la información, gobiernos y datos abiertos, y de ese modo (DLC, 2019). En tanto mecanismos ciudadanos de control de la gestión pública y privada que permiten el combate sistemático de la corrupción en el país a través de la modernización del estado.

Sin embargo, la reforma del estado en Panamá y con ello la reforma constitucional, más allá de la modernización, tiene cuatro aristas: (i) cambios en la organización del sistema político que incluye a los partidos políticos y la forma de gobierno; (ii) cambios en los ejes centrales y conceptos básicos desde los cuales se despliegan las políticas gubernamentales; (iii) transformación de las instituciones que garantizan la continuidad del estado; (iv) financiamiento del bienestar de la población.

Pero, en el caso de Panamá, la reforma del estado tiene distintas salidas, dependiendo de la forma como se relacionan quienes la impulsan y como se articulan los derechos de las personas y ciudadanía: (i) democrática que amplía la participación ciudadana en el control y acción del estado; (ii) liberal conservadora que reduce los espacios de participación y acción de la ciudadanía; (iii) autoritaria que rompe el orden político ante la incapacidad del mismo de auto reformarse; (iv) populista que recompone el sistema político, pero no cambia el orden social.

No cabe duda de que el problema de la reforma del estado es amplio, diverso y significativo. Pero ¿qué tipo de Estado será el emergente? Todo dependerá de la forma como se supere la corrupción y el clientelismo, hegemónicos hoy en la cultura política panameña, y se transite hacia otra centrada en los derechos y la transparencia. Allí reside lo importante del debate sobre la reforma constitucional.

El escenario en el cual se desarrollan los acontecimientos lo integran, por un lado, las convenciones, declaraciones, acuerdos, pactos y demás normativas internacionales que cada vez más, producto de las acciones que en diversas direcciones han emprendido tanto las víctimas como las personas interesadas en el fortalecimiento de la justicia y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Por el otro, la creciente necesidad de los asociados de contar con una democracia integral en combinación con las suficientes y necesarias normas para garantizar el derecho a una vida digna.

**8.1.2. Riesgos multidimensionales en el desarrollo: flujos financieros ilícitos.**

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, “reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”, en cuanto a 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 S-ddeutsche 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. Las filtraciones de la firma antes mencionada 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 las mismas, 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 las filtraciones de la firma panameña las 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 Zelandia, Irlanda, la Isla del Hombre y Seychelles.

Según las filtraciones de la firma antes mencionada, 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 las filtraciones, 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.

Como resultado de ello, 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).

Ente 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 las filtraciones 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, sobre reducir de manera significativa las corrientes financieras, 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).

**8.1.2. Riesgos y amenazas multidimensionales en derechos humanos: institucionalidad.**

El país enfrenta el desafío de la transición hacia un modelo desarrollo más inclusivo y sostenible, para poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones y reducir las desigualdades, como lo indica la Agenda 2030, que hace un llamado a sumar a todos los grupos al desarrollo y a “no dejar a nadie atrás”, enfocándose en las poblaciones menos favorecidas (PNUD, 2019).

Por ello en el marco de la nueva agenda global asumida por Panamá en el PEN2030, se requiere instituciones eficaces en el logro de las metas de desarrollo nacional, eficientes en el uso de recursos, inclusivas para facilitar la incorporación de los distintos sectores a la dinámica de desarrollo y que rindan cuentas a la ciudadanía con transparencia. En este aspecto es clave la gestión por resultados, para el diseño y seguimiento de las políticas con criterios claros de asignación de recursos. Además de incorporar la gestión del conocimiento para desarrollar soluciones adaptadas, eficientes en el uso de los recursos naturales y de alto impacto social (PNUD, 2019).

Los nuevos retos de desarrollo hacen un llamado a la importancia del liderazgo más cercano a las personas. Un nuevo liderazgo que promueva y desarrolle relaciones efectivas con otras instituciones, pero también con actores fuera del estado, será esencial para una mayor sensibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, junto con la reconstrucción de la confianza, que va más allá de la legitimidad formal (PNUD, 2019).

Para el alcance de la nueva agenda 2030 es necesario refundar la manera en que se comparte la responsabilidad y rendición de cuentas entre gobierno, sociedad civil y empresa privada. Un nuevo contrato entre gobierno y sus ciudadanos, donde el primero responde a las necesidades de la ciudadanía y es responsable de sus decisiones y acciones hacia ellos; mientras las y los ciudadanos participan en procesos democráticos, pagan impuestos y participan de la vida civil. El reto para una mayor participación ciudadana será determinar qué asuntos son los que deben ser consultados, en qué medida y bajo qué modalidades (PNUD, 2019).

La participación en asuntos locales puede ser más fácil que en asuntos nacionales; Un gobierno con capacidad de respuesta debe poder reconciliar las prioridades nacionales con las locales.

La armonía vertical es otro reto para la nueva gobernabilidad donde se propone que una autoridad central debe tener un rol subsidiario, es decir, solo debe ocuparse de aquellas tareas que no pueden ser realizadas de manera más eficiente por niveles locales más inmediatos (PNUD, 2019).

Para enfrentar el complejo escenario de desarrollo sostenible, la capacidad de reacción del sector público deberá centrarse en satisfacer las expectativas de las personas con suficiente oferta, calidad y prontitud en los servicios públicos, capacidad que a su vez alimenta la confianza en los gobiernos, incentivando a la cooperación y al respeto de reglas y leyes (PNUD, 2019).

Los servidores públicos tendrán que desarrollar habilidades para lograr involucrar a las comunidades para que articulen sus problemas y contribuyan a diseñar respuestas, sumando a los métodos tradicionales de interacción personal, otros que involucran a la tecnología. La capacidad para desarrollar relaciones efectivas con otras instituciones, pero también con actores fuera del estado será esencial para una mayor capacidad de respuesta. Adicionalmente, tendrán que ser capaces de comprender mejor la diversidad de las necesidades, aspiraciones y deseos de las personas (PNUD, 2019).

Más allá de la tradicional rendición de cuentas jerárquica y vertical, hay dos nuevos tipos de rendición de cuentas que reflejan la realidad actual: la compartida y la social. En el pasado las reformas para mejorar la rendición de cuentas no tomaban en cuenta a las instituciones informales; establecer y cumplir reglas para la rendición de cuentas en instituciones formales no es suficiente cuando éstas conviven con modalidades informales que hay que alinear para promover la gobernabilidad responsable. La rendición de cuentas se complica cuando, como lo exigen los nuevos retos de desarrollo, las instituciones deben compartir la responsabilidad en la entrega de servicios y no como antes, cuando una sola institución era la única responsable, confirmando la necesidad de adaptarse a la nueva realidad (PNUD, 2019).

La promoción de relaciones entre el estado y los ciudadanos es fundamental para crear plataformas de diálogos que le permitan a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil exigir la rendición de cuenta a los gobiernos. Sin embargo, solo puede haber un diálogo efectivo cuando el gobierno empodera a las personas para que éstas exijan resultados, a través de información y garantizando que la misma sea entendida (PNUD, 2019).

Un sector público basado en los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas es una de las condiciones de la confianza en la democracia, la cohesión nacional y la participación ciudadana. La confianza entra en juego cada vez que se anuncia una nueva política pública y es esencial para construir la legitimidad y sostenibilidad de los sistemas políticos. Se puede distinguir entre confianza política y confianza social y ambas son determinantes e inseparables para cumplir este rol (PNUD, 2019).

Para el logro de los desafíos de desarrollo aquí planteados deben retomarse los procesos de planificación por resultado, vinculados a sistemas de información que nos permitan diseñar, dar seguimiento y evaluar las políticas. Esta información debiera ser clave para la asignación de recursos con criterios de equidad y para la planificación del presupuesto público. En el esquema del desarrollo sostenible e inclusivo, la institucionalidad del país es el reto más trascendental para el cumplimiento de la Agenda2030. Lo que implica tanto la formación continua, cómo la selección por mérito y la evaluación por competencias (PNUD, 2019).

**8.1.3. Riesgos y amenazas multidimensionales en lo humanitario: exigibilidad de derechos**.

En la sociedad democrática los derechos son respetados y exigibles. En el caso de Panamá el respeto a los derechos y su exigibilidad, están seriamente cuestionados. El retraso en los fallos, la discrecionalidad en la aplicación de las medidas, entre otros, generan una percepción de justicia tardía, ineficiente y claramente manipulable.

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia se convierte en reto para la realización de la Agenda 2030 en tanto es un derecho que mediante los mecanismos suficientes y eficientes se transforma en una garantía en una verdadera tutela judicial en el marco de una sociedad democrática. Sin esa garantía para todas las personas, el estado de derecho no se realiza plenamente. Por deja se de ser el portador de un acuerdo en el cual todas las personas son iguales ante la ley.

Para que la justicia se corresponda con una sociedad democrática plena debe existir acceso a la jurisdicción: (i) oportunidad procesal para reclamar justicia; (ii) derecho de igualdad ante la ley, que representa la base de la igualdad procesal de toda persona frente al sistema judicial; (iii) existencia de mecanismos y garantías que aseguren los derechos humanos sustantivos, así como la existencia de controles judiciales de cada lesión los derechos de las personas.

En el contexto en el país, los cuestionamientos a la igualdad ante la ley, limitan la consolidación de un sistema judicial que responda al principio de justicia pronta y cumplida que supone el cumplimiento de una administración de justicia igualitaria para todos y todas, y que se mantiene libre e independiente de cualquier influencia de poder que trastoque el principio de legalidad, la trasparencia de la gestión judicial y la confianza ciudadana.

Para alcanzar esos objetivos y cumplir con los derechos de las personas, es necesario el fortalecimiento del sistema de justicia expedita, equitativa y transparente y la cobertura efectiva.

**8.2. 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 causas subyacentes que afectan el desarrollo eficaz, eficiente y sostenible del desarrollo de la Agenda 2030 se encuentran los siguientes: (i) los mecanismos de gobernanza que no son sensibles al cambio; (ii) la organización de los territorios por unidades políticas y administrativas rígidas, con una prestación de servicios de baja eficiencia; (iii) la 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.

Finalmente, un riesgo emergente es el resurgimiento de los movimientos conversadores. que promueven acciones en contra de los derechos humanos y el conocimiento científico. En el año 2016, las manifestaciones de los grupos conservadores lograron eliminaran de la agenda parlamentaria, las discusiones de la Ley de Educación en Sexualidad y que las Guías de Educación de Sexualidad y Afectividad del Ministerio de Educación.

**9. BRECHAS Y DESAFÍOS PARA LOGRAR LA AGENDA 2030.**

**9.1. 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.**

Según el Informe Voluntario, en el proceso de adopción de la Agenda 2030 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. Asimismo, cabe tener presente, como un desafío transversal, la integralidad y la coordinación según niveles de la política pública (VNR, 2017).

Un primer desafío señala que el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere un enfoque centrado en los derechos 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 (VNR, 2017). Un segundo desafío apunta hacia 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 lo que supone homologar metodologías, mecanismos de acopio de los datos e información y trazabilidad horizontal y vertical de los indicadores (VNR, 2017). Un tercer desafío indica que a través del seguimiento es posible orientar el ciclo de política pública hacia los resultados por lo que es necesario realimentar el proceso con las evidencias derivadas de las evaluaciones (VNR, 2017).

Asimismo, para desarrollar una plataforma para la aceleración del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere un análisis integral tanto de las capacidades institucionales instaladas como de las posibilidades para su articulación en estrategias y programas de inclusión socio productivos. Por ello, en el marco de la adopción de la Agenda 2030, Panamá requiere de tres apoyos estratégicos en las siguientes áreas: (i) diagnóstico de capacidades; (ii) mecanismo de generaciónde datos e indicadores periódicos; (iii) gobernanza del proceso de alineamiento de evaluaciones (VNR, 2017).

(i) Diagnóstico de capacidades. El diagnóstico de las capacidades tanto de las instituciones rectoras, como de aquellas prestadoras de servicios, además de proporcionar una mirada sobre lo que existe (redes, buenas prácticas, lecciones aprendidas, innovaciones), permite conocer lo que debe fortalecerse (principios, mecanismos, métodos, herramientas e instrumentos) según las prioridades específicas del país. El proceso de diagnóstico de capacidades según ODS y sectores permitiría: comprometer a los involucrados en el proceso; evaluar activos de las capacidades y necesidades; formular e implementar las estrategias; evaluar el desarrollo de capacidades (VNR, 2017).

(ii) Mecanismo degeneración de datos e indicadores periódicos. En el caso de Panamá, según el grado de desarrollo metodológico y la disponibilidad general de los datos, los indicadores se agrupan en tres niveles distintos: nivel uno que indica que existe una metodología establecida y se dispone de amplios datos; nivel dos que indica que existe una metodología establecida pero los datos no son fáciles de obtener; nivel tres que indica que no se ha desarrollado todavía una metodología comparable internacionalmente a fin de garantizar su aplicación sistemática en el desarrollo de las políticas públicas a nivel nacional, subnacional y local. Para garantizar la articulación, la producción de datos debe contener: trazabilidad, horizonte temporal, indicadores, organismo implicados (VNR, 2017).

(iii) Gobernanza del proceso de alineamiento. El alineamiento institucional tiene como base las preguntas: quién hace qué, dónde se hace de manera más eficiente. De igual para realizar un proceso de alineamiento debe definirse una vez se cuenta con el diagnóstico de capacidades una estrategia de participación colaborativa (convenios, acuerdos), alianzas y soportes técnico-político (fiscalización-financiamiento) y una “carta de navegación” (permite la adecuada planificación de todas las contrapartes). El alineamiento generalmente implica cambio organizacional, desarrollo de liderazgo y rendición de cuentas y se impulsa teniendo en cuenta las garantías a preservar y ampliar (VNR, 2017).

**9.2. 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.**

Panamá cuenta con un patrón de crecimiento desigual y heterogéneo que distribuye de manera poco efectiva y eficiente oportunidades de empleo y capacidades de servicios en las áreas rurales, indígenas y urbanas marginales. La desigualdad de ingresos tiene como contraparte una serie de brechas en los activos productivos, físicos, financieros y de capital humano. Esas brechas generan patrones desiguales de desarrollo humano (VNR, 2017). Por lo que no logra reducir las brechas entre grupos de edad, sexo, etnia y territorios a pesar de la magnitud del gasto social panameño (VNR, 2017).

Sin embargo, el cumplimiento de la Agenda 2030 permite estructurar mecanismos viables de implementación capaces de producir un escalamiento desde el punto de vista de la movilización de recursos, que aseguren condiciones de celeridad y eficiencia en la gestión implementadora y ante todo que garanticen un grado óptimo de pertinencia de las acciones para el cumplimento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 en Panamá (VNR, 2017).

Pero de igual manera, la implementación de la Agenda 2030 requiere el cierre de una serie de brechas 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 (VNR, 2017).

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 direccione. 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 de 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 lideresas y representantes de las diversas organizaciones que integran el territorio nacional en su condición de artífices de las políticas y acciones públicas, privadas, sociales y comunitarias. 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 (VNR, 2017).

**9.3 Interconectividad de los ODS.**

En el proceso de adopción de la Agenda 2030, según la interconectividad de los ODS, se identifican cuatro desafíos: (i) definición del enfoque de las políticas públicas; (ii) monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública; (iii) planificación, gestión e inversión pública con rendición de cuentas; (iv) marco de aceleración intersectorial, (v) enfoques intersectoriales transversales (VNR 2017).

(i) Enfoque de las políticas públicas centrado en el acceso y garantía de derechos, la perspectiva de género y según ciclos de vida, que permita dimensionar los cuellos de botella que reducen, limitan y retrasan la capacidad de las políticas públicas para generar el desarrollo humano sostenible; (ii) Seguimiento y evaluación de la política pública mediante una taxonomía de indicadores, según niveles, además de metas con metodologías y procesos homologados. (iii) Planificación, gestión e inversión pública por resultados para definir un ciclo de políticas públicas orientado hacia los resultados en tanto es necesario retroalimentar el proceso con las evidencias derivadas de las evaluaciones y estándares que permitan identificar fortalezas y retos, objetivos y metas; (iv) Marco de aceleración intersectorial con el objetivo de facilitar un proceso coordinado de movilizando recursos y sincronizando de monitoreo técnica en tiempo real, desarrollando sinergias en el caso de indicadores complejos que dinamizan la cadena de valor de las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales, pero establecimiento apalancamientos 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); (v) Enfoques intersectoriales transversales que promueven el cumplimiento de los derechos de las personas según los intercambios de conocimientos basados en normas internacionales, mejores prácticas y enfoques innovadores según las recomendaciones de los mecanismos internacionales de tratados en el proceso de seguimiento y evaluación (VNR 2017).

Para alcanzar la interconectividad e impactos deben combinarse coincidencias, sinergias y apalancamientos:

(i) Coincidencias. La comparación entre los marcos conceptuales y operativos de los planes nacionales identifica acciones, estrategias u objetivos comunes o similares, lo cual abre la posibilidad de instrumentalizar mecanismos de implementación para los ODS de tipo transversal, que articulen de manera simultánea metas, objetivos e inclusive más de un ámbito en los que se han agrupado los ODS. Lo anterior, orientado a facilitar un proceso coordinado de movilización de recursos y de sincronización de los instrumentos técnicos de seguimiento y monitoreo, para identificar en tiempo real los avances y logros alcanzados, de las estrategias que diseñe el país para alcanzarlos (VNR, 2017).

(ii) Sinergias. La articulación entre los marcos conceptuales y operativos de los planes nacionales permite observar sinergias que identifican de factores trazadores, que vistos como una sumatoria de esfuerzos que, instrumentalizados adecuadamente, activan el resto de los elementos asociados o relacionados entre sí. Es decir, dinamizan la cadena de valor sobre la cual se llevan a cabo las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales con relación al cumplimiento de un objetivo o una meta de desarrollo (VNR, 2017).

(iii) Apalancamiento. El alineamiento de marcos, objetivos y metas plantea y determinada la forma de soportes financieros, jurídicos, institucionales o de mercado, entre otros, que pueden catalizar el cumplimiento de las metas e indicadores de los ODS y cuya intervención y/o superación son indispensables para asegurar la efectividad de las gestiones que se lleven a cabo en ese sentido (VNR, 2017).

**BIBLIOGRAFÍA.**

BID, 2018, Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afropanameña, Panamá.

Foro Político de Alto Nivel, 2016, Informe Voluntario de Colombia. Los ODS como instrumento para consolidar la Paz.

Foro Político de Alto Nivel, 2016, Informe Voluntario de la República Bolivariana de Venezuela.

BM, 2012, Mejores Empleos en Panamá, El Rol del Capital Humano.

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

CEPAL, 2010, La hora de la igualdad. Caminos por abrir, brechas por cerrar, Santiago de Chile.

CEPAL, 2013, Indicadores de desigualdad de Mediano Plazo en América latina, Santiago de Chile.

CEPAL, 2015, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2015.

CEPAL, 2016, La matriz de la desigualdad social en América Latina, Santiago de Chile.

CEPAL, 2017, Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, Santiago de Chile.

CEPAL, 2018, La ineficiencia de la desigualdad, Santiago de Chile.

CEPAL, 2018, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y El Caribe 2017.

CEPAL, Taller regional de América latina y el Caribe sobre los Exámenes Voluntarios Nacionales.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2007, Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

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

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017, Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado.

Cruces, Guillermo, 2012, Visibilidad Estadística. Datos sobre Población afrodescendiente en censos y encuestas de hogares de América Latina, Buenos Aires: PNUD.

FAO, 2014, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República dominicana.

Fernández, M., 2011, Políticas de Desarrollo Productivo en Panamá: Autodescubrimiento y fallas de coordinación. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo del BID # IDB-WP-172.

FUDESPA, 2014, desarrollo humano: Una vida digna para todos. Diagnóstico y propuestas.

Gabinete Social, Informe sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que implementa el Gobierno de Panamá relativo a la Agenda 2030.

Gabinete Social, Panamá para todos, Plan Nacional para la Reducción de la pobreza hacia el 2020, Panamá, 2017

Gabinete Social, Primera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, 24 de abril de 2017.

Gabinete Social, Resumen ejecutivo del Reporte de la Revisión nacional del Cumplimiento de la Agenda 2030, Panamá.

Gabinete Social, 2017, Taller de sensibilización de los objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gobierno de Panamá, 2008, Censo de Talla de escolareas del primer grado, Panamá: MEDUCA, MINSA.

Gobierno de Panamá: V y VI Informe del Estado panameño al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas con arreglo al artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Panamá 7.7.2016

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

GS, 2017, Informe sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que implementa el gobierno de Panamá relativo a la Agenda 2030.

ICEFI: PANAMÁ: INVERSIÓN PUBLICA EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. PERIODO 2007-2013. MARZO 2016

INEC, 2008, Estado nutricional de niños y niñas menores de cinco años, Panamá: MINSA, UNICEF.

INEC, 2014, Diagnóstico de la Población Afrodescendiente en Panamá con base en los datos del XI Censo de Población y VII de Vivienda de 2010, Panamá: FNUAP, UNICEF.

INEC, 2014, Diagnóstico de la Población Afrodescendiente en Panamá con base en los datos del XI Censo de Población y VII de Vivienda de 2010, Panamá: FNUAP, UNICEF.

Informe sobre los avances de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que implementa el Gobierno de Panamá relativo a la Agenda 2030.

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo de Panamá, 2016-2020

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

MEF, 2017, Avances de Líneas y niveles de pobreza y distribución del ingreso, Panamá.

MEF, 2017, Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras.

MEF, Informe Económico y Social, Panamá, 2016.

MEF, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Indicadores de seguimiento 2013-2015, Preliminares, Panamá.

MEF, Propuesta de dimensiones e indicadores para la adopción de un Indice de Pobreza Multidimensional para Panamá.

MiAMBIENTE, 2019, Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050

MIDES, 2011, Plan de Atención Integral a la Primera Infancia, Panamá.

MIDES, Informe de Misión Oficial Internacional a la Primera reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible realizado México del 26 al 29 de abril de 2017, Panamá, Gabinete Social, 2017.

MIDES, Informe de Misión Oficial Internacional a Nueva York a la Reunión del grupo de expertos sobre los preparativos para los Exámenes Voluntarios Nacionales 2017, Panamá, Gabinete Social, 11 de enero de 2017.

MIDES, Reunión de Coordinadores Técnicos del CIS, Palabras de apertura de SE. Michelle Muschett, Viceministra.

MIDES, Reunión Extraordinaria del CIS, Palabras de Bienvenida de SE. Alcibiades Vasquez Velásquez, Ministro.

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

MINSA, 2010-2016, Anuarios estadísticos.

MINSA/SENAPAN, “Plan Nacional de Combate al Desnutrición Infantil, 2008-2015, Panamá.

Naciones Unidas, 2009, Informe de la Conferencia de Examen de Durban, Ginebra.

Naciones Unidas, Hitos Fundamentales necesarios para llevar a cabo un proceso coherente, eficiente e inclusivo de seguimiento y examen en el plano mundial. 15 de enero de 2016.

OCDE, 2018, Estudio multidimensional de Panamá. Volumen 1. Evaluación inicial.

OCDE/CEPAL/CAF, 2016, Perspectiva Económica de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento. OECD Publishing, Paris. Pág. 312-313. Notas País. http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es

ODENA, 2015, Reporte Anual, Panamá

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

Pérez, Eudemia, Aproximación a la Pobreza Multidimensional, Panamá, MEF, septiembre, 2015.

Pineda, Claudia, La incidencia del PNUD en el desarrollo de políticas sociales en Panamá, 2007-2011, Panamá, agosto, 2011.

PNUD, 2003. Situación de la pobreza en Panamá. Panamá.

PNUD, 2015, Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015.

PNUD, 2017, Erradicar la pobreza y promover la prosperidad en un mundo cambiante. Informe voluntario: Panamá, Nueva York: Naciones Unidas.

PNUD, 2017, Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030”, Panamá.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2016.

República Bolivariana de Venezuela, 2016. Informe Voluntario de México.

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

UNICEF, 2017, Desarrollo de un marco estratégico para implementar los objetivos de desarrollo sostenible en panamá, Panamá.

United Nations, Synthesis of Voluntary National Reviews, 2016.

**ANEXO.**

| **INDICADORES DEL NIVEL 1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. AÑOS 2015-2017** | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ODS** | **INDICADOR** | **DESGLOSE** | **AÑOS** | | |
| **2015** | **2016** | **2017** |
| ODS 1 | Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza | Total | 9.8 | 8.6 | 7.9 |
| Hombre | 9.5 | 8.2 | 7.6 |
| Mujer | 10.0 | 9.0 | 8.3 |
| Área Urbana | 2.5 | 2.2 | 2.1 |
| Área Rural total | 24.7 | 22.0 | 20.5 |
| ODS 1 | Evolución de los niveles de bienestar de la población (Pobreza general o total). | Total | 23.0 | 22.1 | 20.7 |
| Hombre | 22.3 | 21.3 | 20.3 |
| Mujer | 23.8 | 22.9 | 21.2 |
| Área Urbana | 11.6 | 11.1 | 11.0 |
| Área Rural total | 46.5 | 45.2 | 41.4 |
| ODS 1 | Evolución de los niveles de bienestar de la población (Pobreza extrema). | Total | 10.2 | 9.9 | 9.8 |
| Hombre | 9.9 | 9.5 | 9.3 |
| Mujer | 10.5 | 10.3 | 10.3 |
| Área Urbana | 2.9 | 2.8 | 2.8 |
| Área Rural total | 25.2 | 24.8 | 24.6 |
| ODS 1 | Evolución de los niveles de bienestar de la población (Pobreza no extrema). | Total | 12.9 | 12.2 | 10.9 |
| Hombre | 12.4 | 11.8 | 11.0 |
| Mujer | 13.3 | 12.6 | 10.9 |
| Área Urbana | 8.7 | 8.3 | 8.2 |
| Área Rural total | 21.3 | 20.4 | 16.8 |
| ODS 1 | Pobreza multidimensional | Total |  |  | 19.1 |
| Hombre |  |  | 19.7 |
| Mujer |  |  | 18.5 |
| Área urbana |  |  | 9.3 |
| Área rural total |  |  | 39.8 |
| ODS 1 | Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos (agua, electricidad y servicios sanitarios). | Total país | 77.3 | 79.2 | 80.2 |
| Hombre | 76.4 | 78.6 | 79.5 |
| Mujer | 79.2 | 80.7 | 81.7 |
| Área urbana | 81.7 | 83.8 | 83.9 |
| Área rural total | 66.9 | 68.4 | 71.2 |
| ODS 1 | Proporción del gasto público total en servicios esenciales | Salud | 13.9 | 13.1 | 12.8 |
| Educación | 10.3 | 10.0 | 10.0 |
| Trabajo y seguridad social | 8.5 | 8.3 | 8.5 |
| ODS 2 | Índice del gasto público en infraestructura, investigación, servicios de extensión, desarrollo tecnológico y banco de genes de plantas y ganado | Total | 69.4 | 74.3 | 71.2 |
| Infraestructura rural | 50.5 | 40.6 | 32.5 |
| Investigación | 107.5 | 140.9 | 142.5 |
| Servicios de extensión agrícola | 23.0 | 15.5 | 25.1 |
| Desarrollo tecnológico | 67.0 | 102.7 | 43.0 |
| Banco de genes (plantas y ganado) | 230.7 | 105.5 | 91.9 |
| ODS 2 | Estimación de la ayuda al productor (en miles de balboas). | Total | 6,749.1 | 6,146.1 | 3,428.6 |
| Política nacional para la transformación agropecuaria ley 25 de 4 de junio de 2001 | 5,700.0 | 5,880.0 | 1,050.0 |
| Fondo especial para crédito de contingencias ley 24 de 4 de junio de 2001 | 1,049.1 | 266.1 | 2,378.6 |
| ODS 2 | Subsidios a la exportación de productos agropecuarios (en millones de balboas). | Certificado de fomento a la agroexportación (CeFA) | 4.8 | 10.9 | 6.9 |
| ODS 3 | Índice de mortalidad materna | Total | 52.7 | 49.2 | 35.4 |
| ODS 3 | Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado | Total | 95.0 | 94.6 | 94.2 |
| ODS 3 | Tasa de mortalidad neonatal | Total | 7.2 | 7.7 | 7.7 |
| ODS 3 | Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años | Total | 16.2 | 17.8 | 17.4 |
| ODS 3 | Tasa de fecundidad de las adolescentes (de 10 a 14 años; de 15 a 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad | Total | 43.0 | 40.3 |  |
| ODS 3 | Incidencia de la tuberculosis por cada 100.000 habitantes | Total | 42.2 | 34.9 |  |
| ODS 3 | Incidencia de la malaria por cada 1.000 habitantes | Total | 0.14 | 0.20 |  |
| ODS 3 | Densidad y distribución de los trabajadores sanitarios | Total | 636.00 | 637.00 | 629.00 |
| ODS 3 | Casos de sida reportados según región de salud | Total | 724 | 613 |  |
| ODS 3 | Número de defunciones según enfermedades prevenibles | Total | 10,048 | 10,249 |  |
| Hombre | 5,384 | 5,431 |  |
| Mujer | 4,664 | 4,818 |  |
| ODS 3 | Tasa de mortalidad por 100,000 habitantes atribuida a las enfermedades prevenibles | Total | 252.8 | 253.9 |  |
| Hombre | 269.8 | 268.1 |  |
| Mujer | 235.6 | 239.6 |  |
| ODS 3 | Defunciones en la república por accidentes de transito | Total | 476 | 475 |  |
| Hombre | 387 | 394 |  |
| Mujer | 89 | 81 |  |
| ODS 3 | Tasa de mortalidad por 100.000 habitantes por lesiones debidas a accidentes de tráfico. | Total | 12.0 | 11.8 |  |
| Hombre | 19.4 | 19.4 |  |
| Mujer | 4.5 | 4.0 |  |
| ODS 3 | Defunciones por lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidio). | Total | 110 | 123 |  |
| Hombre | 91 | 107 |  |
| Mujer | 19 | 16 |  |
| ODS 3 | Tasa de mortalidad por suicidio | Total | 2.8 | 3.0 | 3.0 |
| Hombre | 4.6 | 5.3 |  |
| Mujer | 1.0 | 0.8 |  |
| ODS 3 | Consumo nocivo de alcohol, definido según el contexto del consumo per cápita de alcohol (15 años y mayores) en un año civil en litros de alcohol puro. | Total | 6.9 | 6.7 |  |
| ODS 3 | Defunciones por envenenamiento accidental por exposición a sustancias nocivas | Total | 4 | 5 |  |
| Hombre | 3 | 1 |  |
| Mujer | 1 | 4 |  |
| ODS 3 | Tasa mortalidad por 100,000 habitantes atribuida a la intoxicación accidental | Total | 0.10 | 0.12 |  |
| Hombre | 0.15 | 0.05 |  |
| Mujer | 0.05 | 0.20 |  |
| ODS 4 | Tasa de participación en la enseñanza organizada (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), | Total | 0.75 | 0.76 |  |
| ODS 4 | Estimación y proyección de la población de 5 años de edad de niños y niñas de 5 años de edad en preescolar en la república | Total | 72,748 | 73,173 |  |
| ODS 4 | Matrícula de educación de niños y niñas de 5 años de edad en preescolar en la república | Total | 54,817 | 55,265 |  |
| ODS 4 | Tasas netas de asistencia de niños y niñas de edad 6-12 | Hombre | 94.1 | 95.2 | 95.3 |
| Mujer | 94.9 | 95.1 | 95.0 |
| Área Urbana | 94.8 | 95.8 | 95.1 |
| Área Rural total | 94.0 | 95.8 | 95.3 |
| ODS 4 | Tasas netas de asistencia de niños y niñas de edad 12-14 | Hombre | 74.4 | 81.0 | 82.2 |
| Mujer | 75.8 | 83.3 | 85.1 |
| Área Urbana | 81.6 | 86.8 | 88.4 |
| Área Rural total | 65.3 | 75.3 | 76.6 |
| ODS 4 | Tasas netas de asistencia de niños y niñas de edad 15-17 | Hombre | 54.5 | 63.0 | 63.7 |
| Mujer | 65.1 | 72.0 | 72.4 |
| Área Urbana | 65.9 | 73.9 | 73.8 |
| Área Rural total | 48.4 | 55.5 | 56.5 |
| ODS 4 | Tasas netas de asistencia de niños y niñas de edad 18-25 | Hombre | 22.3 | 24.9 | 25.4 |
| Mujer | 28.8 | 32.4 | 35.0 |
| Área Urbana | 30.8 | 34.0 | 0.49 |
| Área Rural total | 13.0 | 15.7 | 17.3 |
| ODS 4 | Porcentaje de población en un grupo de edad determinado que alcanza por lo menos un nivel fijo de competencia funcional en a) alfabetización. | Total | 98.2 | 98.8 | 99.1 |
| Hombre | 98.4 | 99.1 | 99.3 |
| Mujer | 98.1 | 98.4 | 98.8 |
| Área Urbana | 99.3 | 99.7 | 99.7 |
| Área Rural total | 95.9 | 96.8 | 97.7 |
| ODS 4 | Porcentaje de población en un grupo de edad determinado que alcanza por lo menos un nivel fijo de competencia funcional en aritmética elemental | Total | 95.8 | 96.6 | 97.2 |
| Hombre | 95.7 | 96.7 | 97.1 |
| Mujer | 96.0 | 96.4 | 97.3 |
| Área Urbana | 98.6 | 98.6 | 98.8 |
| Área Rural total | 90.1 | 92.2 | 93.7 |
| ODS 4 | Maestros en la enseñanza que han recibido al menos el mínimo de formación docente previa a la docencia o durante su ejercicio para la enseñanza a un nivel dado en un país determinado. | Total | 49,591 |  |  |
| Preescolar | 7,141 |  |  |
| Primaria | 19,073 |  |  |
| Premedia y media | 23,377 |  |  |
| ODS 4 | Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas por sector y por tipo de estudio | Total | 268,283,124 | 229,831,995 | 246,906,058 |
| Becas | 14,549,764 | 20,073,912 | 21,200,025 |
| Programa de asistencia para la población en situación de vulnerabilidad y riesgo | 5,176,507 | 7,397,193 | 10,593,414 |
| Programa de auxilios económicos | 9,343,762 | 13,770,669 | 23,125,412 |
| Beca universal | 223,640,700 | 182,998,964 | 187,134,311 |
| Otros fondos | 15,572,391 | 5,591,257 | 4,852,896 |
| ODS 5 | Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales. | Hombres | 725 |  |  |
| Mujeres | 99 |  |  |
| ODS 5 | Proporción de mujeres en cargos directivos. | Total | 44.0 | 42.5 | 42.6 |
| Área Urbana | 44.8 | 42.9 | 43.1 |
| Área Rural total | 37.4 | 38.4 | 37.9 |
| ODS 6 | Proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura. | Total | 92.9 | 92.2 | 93.8 |
| Hombre | 92.6 | 92.0 | 93.7 |
| Mujer | 93.1 | 92.3 | 94.0 |
| Área urbana | 99.0 | 98.7 | 99.0 |
| Área rural total | 80.4 | 78.6 | 82.9 |
| Población indígena | 69.3 | 67.5 | 73.6 |
| Población afrodescendiente | 97.1 | 97.0 | 97.8 |
| ODS 6 | Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de manera segura. | Total | 69.0 | 70.0 | 71.6 |
| Área urbana | 85.0 | 85.7 | 86.7 |
| Área rural total | 36.3 | 37.4 | 39.7 |
| ODS 6 | Proporción de aguas residuales tratadas de manera segura | Total | 16.2 | 18.8 | 22.7 |
| ODS 7 | Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad. | Total | 91.1 | 91.9 | 92.8 |
| Hombre | 90.4 | 91.5 | 92.4 |
| Mujer | 91.7 | 92.3 | 93.1 |
| Área Urbana | 99.3 | 99.5 | 99.5 |
| Área Rural total | 74.3 | 76.1 | 78.6 |
| ODS 7 | Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía (en porcentaje). | Total | 66.4 | 67.2 | 72.7 |
| ODS 7 | Oferta de electricidad (en miles de kwh). | Total | 9,849,980 | 10,392,261 | 10,597,330 |
| No renovable | 3,137,007 | 3,278,710 | 2,739,314 |
| Renovable | 6,540,044 | 6,978,809 | 7,709,078 |
| Auto  Generación | 155,821 | 404,722 | 442,367 |
| Importación | 17,108 | 30,019 | 6,574 |
| ODS 8 | Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita (en porcentaje). | Total | 3.9 | 3.4 | 3.8 |
| ODS 8 | Producto interno bruto per cápita según provincia | Total | 9,136.8 | 9,446.1 | 9,803.7 |
| ODS 8 | Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada (en porcentaje). | Total | 3.2 | 2.8 | 3.7 |
| ODS 8 | Proporción directa del turismo en el PIB como proporción del PIB total y en la tasa de crecimiento | Proporción del gasto de turismo entre PIB total | 7.3 | 7.6 | 7.2 |
| Tasa de crecimiento del gasto de turismo | 5.9 | 11.6 | 11.1 |
| ODS 8 | Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, por sexo | Total | 39.9 | 40.2 | 40.8 |
| Hombre | 40.7 | 40.3 | 41.4 |
| Mujer | 39.0 | 40.1 | 40.0 |
| ODS 8 | Ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados de 18 años y más de edad, por ocupación | Total | 4.3 | 4.8 | 5.0 |
| Hombre | 4.3 | 4.8 | 4.9 |
| Mujer | 4.2 | 4.7 | 5.1 |
| ODS 8 | Tasa de desempleo según sexo y área | Total | 5.1 | 5.5 | 6.1 |
| Hombre | 4.2 | 4.7 | 5.0 |
| Mujer | 6.2 | 6.7 | 7.7 |
| Área urbana | 5.8 | 6.4 | 6.9 |
| Área rural total | 3.2 | 3.2 | 4.1 |
| ODS 8 | Proporción de adultos (de 18 años o más) con una cuenta en un banco u otra institución financiera o con un proveedor móvil de servicios monetarios | Total | 71.4 |  |  |
| Hombre | 28.4 |  |  |
| Mujer | 27.8 |  |  |
| Área Urbana | 33.9 |  |  |
| Área Rural total | 14.2 |  |  |
| Área comarcal | 18.3 |  |  |
| ODS 8 | Número de sucursales de bancos comerciales y cajeros automáticos por cada 100.000 adultos | Total sucursales | 26 | 22 | 21 |
| Total cajeros automáticos | 75 | 74 | 75 |
| ODS 8 | Proporción de jóvenes (15 a 24 años) que no estudian ni tienen empleo. | Total | 13.6 | 11.9 | 11.6 |
| Hombre | 5.0 | 4.6 | 4.6 |
| Mujer | 22.4 | 19.4 | 18.8 |
| Área Urbana | 11.5 | 9.8 | 9.2 |
| Área Rural total | 18.0 | 16.3 | 16.8 |
| ODS 8 | Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosada por sexo y edad | Total menores en trabajo infantil | 26,710 | 23,855 |  |
| Hombres menores en trabajo infantil | 18,118 | 17,635 |  |
| Mujeres menores en trabajo infantil | 8,592 | 6,220 |  |
| Área urbana menores en trabajo infantil | 6,686 | 5,259 |  |
| Área rural menores en trabajo infantil | 20,024 | 11,110 |  |
| Total proporción de menores en trabajo infantil | 2.9 | 2.5 |  |
| Hombres proporción de menores en trabajo infantil | 3.9 | 3.6 |  |
| Mujeres proporción de menores en trabajo infantil | 1.9 | 1.3 |  |
| Área urbana proporción de menores en trabajo infantil | 1.2 | 0.9 |  |
| Área rural proporción de menores en trabajo infantil | 5.6 | 4.0 |  |
| ODS 9 | Valor agregado por manufactura como proporción del PIB corriente y per cápita | Proporción del PIB total | 6.8 | 6.4 | 6.0 |
| Valor agregado de la manufactura per cápita | 929.9 | 911.4 | 912.6 |
| ODS 9 | Empleo en la manufactura como proporción del empleo total, por sexo y área | Total | 7.7 | 7.3 | 7.3 |
| Hombre | 7.6 | 6.7 | 7.0 |
| Mujer | 7.8 | 8.2 | 7.8 |
| Área Urbana | 7.6 | 6.8 | 7.2 |
| Área Rural total | 8.0 | 8.7 | 7.7 |
| ODS 9 | Proporción de la población y el territorio abarcada por una red móvil. | Porcentaje de cobertura de servicio móvil celular de la población. | 95.8 | 95.8 | 96.0 |
| Porcentaje de cobertura de servicio móvil celular del territorio. | 37.7 | 37.7 | 38.0 |
| ODS 9 | Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes | Total de abonados de teléfonos móviles celulares | 5,741,929 | 5,141,768 | 5,977,641 |
| Índice anual de teléfonos celulares por cada 100 habitantes | 144.4 | 127.4 | 145.9 |
| ODS 10 | Tasas de crecimiento de los gastos o ingresos de los hogares per cápita entre el 40% más pobre de la población y la población total. | Total | 12.08 | 1.70 | 7.48 |
| Decil 1-4 | 11.32 | 5.91 | 7.02 |
| Total área urbana | 12.82 | 0.76 | 9.81 |
| Decil 1-4 área urbana | 9.16 | 5.05 | 6.58 |
| Total área rural total | 8.21 | 6.82 | 6.33 |
| Decil 1-4 área rural total | 15.03 | *5.79* | 4.18 |
| ODS 10 | Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos | Total | 24.9 | 24.9 | 24.1 |
| Hombre | 24.5 | 24.1 | 23.7 |
| Mujer | 25.2 | 25.7 | 24.4 |
| Área Urbana | 11.5 | 12.8 | 11.8 |
| Área Rural total | 52.2 | 50.3 | 50.1 |
| Población indígena | 66.5 | 63.9 | 64.9 |
| Población afrodescendiente | 14.8 | 15.6 | 15.6 |
| ODS 10 | Indicadores de solidez financiera (en porcentaje). | Adecuación de capital sistema bancario nacional | 14.8 | 15.1 | 16.0 |
| Morosos / sistema bancario | 1.2 | 1.4 | 1.6 |
| Vencidos / sistema bancario | 1 | 1.3 | 1.4 |
| Provisión  para préstamos sistema / total de la cartera del sistema bancario nacional | 0.8 | 1.0 | 1.2 |
| Activo líquido /depósitos | 23.2 | 22.9 | 19.0 |
| Activo líquido/total de activos | 16.8 | 16.7 | 13.7 |
| Rendimiento sobre activos (roa) | 1.4 | 1.2 | 1.5 |
| Rendimiento sobre patrimonio (roe) | 14.2 | 12 | 13.5 |
| ODS 11 | Proporción de la población urbana que vive en viviendas inadecuadas | Total | 4.4 | 4.3 | 4.2 |
| ODS 11 | Total de personas del área urbana que viven en viviendas inadecuadas | Total | 117,008 | 115,320 | 115,920 |
| ODS 12 | Subsidios a los combustibles fósiles por unidad de PIB (consumo) | Subsidio de combustibles fósiles como proporción PIB (%) | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Subsidios a derivados del petróleo (en millones de balboas) | 101.49 | 96.60 | 110.00 |
| ODS 14 | Cobertura de las áreas protegidas en relación con las áreas marinas. | Superficie marina de las áreas protegidas (km2) | 40,747.6 | 40,747.2 | 40,831.0 |
| Proporción de áreas protegidas marinas (%) | 12.8 | 12.8 | 12.8 |
| ODS 15 | Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas terrestres | Superficie terrestre de las áreas protegidas (km2) | 26,019.4 | 26,019.4 | 26,227.6 |
| Proporción de áreas protegidas terrestres (%) | 34.8 | 34.8 | 35.1 |
| ODS 16 | Gastos primarios del gobierno como proporción del presupuesto aprobado | Total | 91.3 | 88.0 | 87.7 |
| Desarrollo de los servicios sociales | 85.8 | 87.4 | 85.9 |
| Desarrollo de las infraestructura | 59.9 | 59.1 | 75.1 |
| Desarrollo y fomento de la producción | 77.2 | 84.4 | 88.0 |
| Servicios generales | 90.3 | 86.8 | 88.1 |
| Servicios de la deuda pública | 92.6 | 97.9 | 94.7 |
| ODS 16 | Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, según sexo, área y población | Total | 96.1 | 96.5 | 97.3 |
| Hombre | 95.7 | 96.7 | 97.1 |
| Mujer | 96.5 | 96.3 | 97.5 |
| Área Urbana | 97.9 | 97.4 | 98.1 |
| Área Rural total | 93.4 | 95.1 | 95.9 |
| Población indígena | 91.7 | 93.1 | 94.3 |
| Población afrodescendiente | 98.7 | 98.0 | 97.7 |
| ODS 17 | Total de los ingresos del gobierno como proporción del PIB, desglosado por fuente | Sector público, neto | 34.3 | 35.1 | 34.9 |
| Más: transferencias interinstitucionales | 4.7 | 4.4 | 4.6 |
| Sector público, total | 39.0 | 39.4 | 39.5 |
| Gobierno central | 19.6 | 19.6 | 19.1 |
| Instituciones descentralizadas | 11.0 | 10.2 | 10.3 |
| ODS 17 | Proporción del presupuesto nacional ejecutado financiado por impuestos internos | Total | 29.1 | 28.6 | 27.7 |
| ODS 17 | Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo | Total | 25.7 | 26.9 | 25.8 |
| ODS 17 | Servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios (en porcentaje) | Total | 7.5 | 9.4 | 7.9 |
| ODS 17 | Volumen de las remesas enviadas (porcentaje) | Total | 1.5 | 1.4 | 1.3 |
| ODS 17 | Proporción de personas que usan internet | Total | 47.3 | 50.8 | 51.6 |
| ODS 17 | Proporción de personas de 10 años y más que usan internet | Total | 51.3 | 54.3 | 60.0 |
| Área Urbana | 61.3 | 64.4 | 70.6 |
| Área Rural total | 29.3 | 31.3 | 35.5 |

1. Ver: http://www3.weforum.org/docs/WEF\_Global\_Risks\_Report\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-2)
2. Ver: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\_2019\_overview\_-\_spanish.pdf [↑](#footnote-ref-3)
3. Ver: <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. [↑](#footnote-ref-4)
4. Ver: https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-country-report/PAN [↑](#footnote-ref-5)
5. Ver: <https://www.superseguros.gob.pa/images/files/Gestion-riesgo/Marco_es.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
6. Ver: <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.DldAAOjVOIQ&ved=0ahUKEwiZmYHv7pPkAhWCtlkKHQuZDlA4ChDh1QMICg&uact=5> [↑](#footnote-ref-7)
7. Ver: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2019/guna-yala-ante-las-amenazas-de-la-crisis-climatica.html> [↑](#footnote-ref-8)
8. Ver: https://www.laestrella.com.pa/cafe-estrella/planeta/191008/18-000-han-tala-rasa [↑](#footnote-ref-9)
9. Contraloría General de la República, 2016, Situación de la Población. El proceso de transición demográfica en Panamá. Panamá, Panamá. [↑](#footnote-ref-10)
10. MINSA – Departamento de Registros y Estadísticas de la Salud, 2019, Proyección de población en base a Censo de Población y Vivienda 2010. Panamá, Panamá. [↑](#footnote-ref-11)
11. Ver: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27539/GEO6\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y [↑](#footnote-ref-12)
12. Ver: <https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/JC2118_terminology-guidelines_es_0.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
13. Ver: <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> [↑](#footnote-ref-14)
14. Ver: https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2018/CN.442.2018-Eng.pdf [↑](#footnote-ref-15)
15. Ver: https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/13811-panama-presenta-herramienta-para-el-cumplimiento-de-las-recomendaciones-de-los-organos-de-derechos-humanos [↑](#footnote-ref-16)
16. Ver: <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/estrategia-nacional-de-seguridad-ciudadana.html> [↑](#footnote-ref-17)
17. Ver: <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/pnud-entrega-obras-en-pro-de-la-calidad-de-vida-de-adolescentes-.html> [↑](#footnote-ref-18)
18. Ver: <http://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/privados-de-libertad/> [↑](#footnote-ref-19)
19. Ver: <http://www.conagua.gob.pa/pnsh/introduccion-al-pnsh-2015-2050.html> [↑](#footnote-ref-20)
20. Ver: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1438/ley-29-2017-reforma-c%C3%B3digo-electoral.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
21. Ver: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\_NORMAS/2010/2016/2016\_626\_0052.pdf [↑](#footnote-ref-22)
22. 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. [↑](#footnote-ref-23)
23. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28590_B/GacetaNo_28590b_20180814.pdf> [↑](#footnote-ref-24)
24. Ver: <http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf> [↑](#footnote-ref-25)
25. Ver: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136632/ccsbrief_pan_es.pdf;jsessionid=10B61C6F6EA670EAF395670C5E620661?sequence=1> [↑](#footnote-ref-26)
26. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28667_B/GacetaNo_28667b_20181204.pdf> [↑](#footnote-ref-27)
27. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28631/GacetaNo_28631_20181011.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
28. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28320/GacetaNo_28320_20170712.pdf> [↑](#footnote-ref-29)
29. La estrategia se denomina “Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional” [↑](#footnote-ref-30)
30. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28465_A/66081.pdf> [↑](#footnote-ref-31)
31. 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. [↑](#footnote-ref-32)
32. Ver: https://www.mides.gob.pa/presidente-varela-sanciona-ley-afropanamenos-senadap/ [↑](#footnote-ref-33)
33. Ver: https://diadelaetnia.homestead.com/Inclusion.html [↑](#footnote-ref-34)
34. Ver: http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2017/11/30/firman-pacto-para-eliminar-barreras-en-el-desarrollo-de-poblaci-n-afropaname-a.html [↑](#footnote-ref-35)
35. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28225_B/GacetaNo_28225b_20170223.pdf> [↑](#footnote-ref-36)
36. Ver: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494> [↑](#footnote-ref-37)
37. Ver: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\_repo/blogs.dir/cendoj/tratadepersonas67364.pdf [↑](#footnote-ref-38)
38. Ver: https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/informe\_trata\_personas\_noviembre\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-39)
39. Ver: <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/ley-36-de-2013.pdf> [↑](#footnote-ref-40)
40. Ver: <http://www.iacseaturtle.org/docs/marco/panama/Panama%20-%20Law%2041%20of%20July%201st,%201998.pdf> [↑](#footnote-ref-41)
41. Ver: <https://www.migracion.gob.pa/transparencia/datos-abiertos> [↑](#footnote-ref-42)
42. Ver: <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/> [↑](#footnote-ref-43)
43. Ver: https://es.insightcrime.org/panama-crimen-organizado/panama/ [↑](#footnote-ref-44)
44. Ver: http://www.siec.gob.pa/index. php?option=com\_phocadownload&view=category&id=16&Itemid=239. [↑](#footnote-ref-45)
45. Ver: http://laestrella.com.pa/panama/ nacional/pandillas-carteles-relacion-otros-grupos/2397902 [↑](#footnote-ref-46)
46. Ver: https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/informe\_trata\_personas\_noviembre\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-47)
47. Ver: https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/red-trata-personas-desarticulada-panama/ [↑](#footnote-ref-48)
48. Ver: https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2018/ [↑](#footnote-ref-49)
49. Ver: https://pa.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/262/Panama-2019-TIP-Report-Country-Narrative-FINAL-ESP-1.pdf [↑](#footnote-ref-50)
50. Ver: [https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/](%20https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/) [↑](#footnote-ref-51)
51. Comisión Nacional Contra la Trata de Personas está integrada por instituciones públicas (MIRE, MINSEG, MP, OJ, INAMU, SENNIAF, MITRADEL, MINGOB, MIDES, MEDUCA, MINSA, ATP, Asamblea Nacional y Defensoría del Pueblo) y organismos del sector privado (CONEP y Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura). [↑](#footnote-ref-52)
52. Ver: <https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/2/2019/06/462/oficina-institucional-contra-la-trata-de-personas.pdf> [↑](#footnote-ref-53)
53. Informe de Gestión 2019, Comisión Nacional contra la Trata de Personas. [↑](#footnote-ref-54)
54. Ver: http://panamacoopera.gob.pa/cooperante/ [↑](#footnote-ref-55)
55. Ver: https://www.thegef.org/country/panama [↑](#footnote-ref-56)
56. Ver: https://www.greenclimate.fund/countries/panama [↑](#footnote-ref-57)
57. Ver: https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-integrated-water-management-panama/ [↑](#footnote-ref-58)