

Panamá

Asegurando el Éxito

Diagnóstico Sistemático de País



Friederike (Fritz)
Koehler-Geib
Kinnon Scott
Ayat Soliman
J. Humberto Lopez

Panamá

Asegurando el Éxito

Friederike (Fritz) Koehler-Geib, Kinnon Scott,
Ayat Soliman, J. Humberto López



GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2015 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

Reservados algunos derechos.

1 2 3 4 17 16 15

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente reflejan aquellas del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo, ni de los países representados por éste. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos presentados en este informe. Las fronteras, colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en este documento no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluyendo para motivos comerciales, bajo las siguientes condiciones:

Cita de la fuente— Koehler-Geib, Friederike (Fritzi), Kinnon Scott, Ayat Soliman, J. Humberto Lopez. 2015. *Panama: Locking in Success. Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traducciones—En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial, y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

Adaptaciones—En caso de adaptarse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Este documento es una adaptación de un documento original producido por el Banco Mundial. Las opiniones y posturas expuestas en esta adaptación son responsabilidad exclusiva del autor o autores y no tienen la aprobación del Banco Mundial.*

Contenido de propiedad de terceras personas—El Banco Mundial no es necesariamente propietario de los derechos de todas las partes del contenido de esta obra. Es así que el Banco Mundial no garantiza que el uso de partes de este documento no viola los derechos de autor de terceras personas. Los riesgos asociados a violaciones de los derechos de autor de terceras personas provenientes del uso de este documento recaen en su totalidad en el usuario. En caso de querer reutilizar partes de este documento es responsabilidad del usuario el verificar si dichas partes requieren permisos de los propietarios de los derechos de esas partes, y en caso de así serlo, es su responsabilidad pedir autorización al propietario de los derechos para el uso de dichas partes. Esto incluye, pero no se limitan a tablas, figuras, o imágenes presentadas en este documento.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberán ser dirigidas a la siguiente dirección: Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Imagen de la cubierta: Panama Skyline © City Clock Magazine, 2015; Used via a Creative Commons license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>). La foto original fue recortada para ajustarla a la plantilla.

Diseño de la cubierta: Florencia Micheltorrena.

Contenido

<i>Prólogo</i>	<i>ix</i>
<i>Reconocimiento</i>	<i>xi</i>
<i>Sobre los autores</i>	<i>xiii</i>
<i>Abreviaciones</i>	<i>xv</i>
Resumen Ejecutivo	1
La Naturaleza del Crecimiento de Panamá	2
Inclusión y Crecimiento Económico	3
Sostenibilidad: Económica, Social y Ambiental	5
Áreas Prioritarias y Complementariedades	7
Cerrando Brechas de Conocimiento	7
Referencias	9
Notas	9
1. Pobreza y Prosperidad Compartida en Panamá	11
Notas	23
Referencias	24
2. La Naturaleza del Crecimiento Económico de Panamá	25
El Canal y las Tendencias en el Comercio Mundial	26
El Impacto del Canal en el Crecimiento de Sectores Específicos	29
El Rol Creciente de la Inversión Pública	37
Inversión Extranjera Directa (IED) e Inversión Privada	38
El Estable Entorno Macroeconómico de Panamá	43
Perspectivas	44
Cerrando Brechas de Conocimiento	45
Notas	46
Referencias	46
3. Priorización Vinculada al Crecimiento	49
Evaluando Comparativamente los Resultados de las Determinantes del Crecimiento	49
Áreas Prioritarias	54
Oportunidades Identificadas	61
Cerrando Brechas de Conocimiento	63
Notas	64
Referencias	64

4. Inclusividad del Crecimiento en Panamá	65
Tendencias Positivas	65
Limitaciones de los Efectos del Crecimiento.....	68
Impulsores de la Reducción de la Pobreza.....	79
Notas	86
Referencias	87
5. Priorización Vinculada a Inclusión	89
Evaluación Comparativa de Resultados.....	89
Área Prioritaria	92
Oportunidades Identificadas	94
Cerrando Brechas de Conocimiento	97
Notas	98
Referencias	98
6. Sostenibilidad	101
Sostenibilidad Económica	101
Sostenibilidad Social.....	104
Sostenibilidad Ambiental.....	107
Notas	110
Referencias	110
7. Priorización Vinculada a Sostenibilidad.....	113
Evaluación Comparativa de Resultados.....	113
Área Prioritaria	115
Oportunidades Identificadas	116
Cerrando Brechas de Conocimiento	116
Notas	117
Referencias	117
8. Conclusiones	119
Nota	121
Anexo A: Definición de Países Pares.....	123
Países Pares.....	123
Pares Aspiracionales	123
Otros pares	123
Nota	123
Anexo B: Matrices de Oportunidades Identificadas.....	125
Anexo C: Comparación entre los Modelos de Manejo de Agua (MMA) de ACP y ANAM	137

Notas	141
Referencias	141

Lista de Recuadros

1.1 Demografía e Información de los Pueblos Indígenas	13
2.1 Integración Regional en Centroamérica	32
3. 1 Retos Institucionales del Sector Energía	60
4.1 Cómo Afectan los Retos Institucionales al Suministro de Servicios en el Sector Abastecimiento de Agua y Saneamiento	76
5.1 Principales Áreas de Acción para el Plan DIPORP	95
7.1 La Purísima	114

Lista de Figuras

1.1 Índices de Pobreza de Panamá, 2007 a 2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Nacional) .	11
1.2 Pobreza en ALC y Panamá, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Nacional).....	11
1.3 La Clase Media en ALC y Panamá, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Internacional)	12
1.4 Pobreza Extrema Urbana y Rural en Panamá y ALC, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Internacional)	12
1.5 Prosperidad Compartida en ALC, 2007-2012 (Tasa Anualizada de Crecimiento del Ingreso para el 40% Más Pobre y la Población Total)	15
1.6 Prosperidad Compartida en Todo el País (Crecimiento de Ingresos Promedio, Porcentaje)	16
1.7 El PIB Per Cápita de Panamá Como Porcentaje de Estados Unidos Versus América Latina (Porcentaje, Constante US\$2005).....	17
1.8 Crecimiento del PIB en Panamá y Sus Países Pares, 2001-2013 (Cambio Porcentual)	18
1.9 Coeficiente Gini en Panamá y ALC, 2007 a 2012 (Índice)	18
1.10 Descomposición de Pobreza Datt-Ravallion (Porcentaje)	18
1.11 Movimientos de Salida de la Pobreza (Porcentaje).	19
1.12 Cambios en Estatus de Pobreza según Característica Original (Porcentaje)	19
1.13 Generación de Empleo en Panamá entre 2001 y 2013 Versus Sus Pares (Cambio Porcentual)	20
1.14 Generación de Empleo por Nivel de Educación (Número Total de Empleos).....	21
1.15 Gasto Social de Panamá por Sector (Porcentaje de PIB).....	22
1.16 Crecimiento versus Volatilidad en Panamá y Sus Países Pares, 2001-2013 (Cambio porcentual promedio)	22
2.1 La Apertura Comercial de Panamá en Comparación con la de sus Países Pares, según el Porcentaje de Exportaciones e Importaciones de Bienes y Servicios en PIB (Porcentaje de PIB).....	25

2.2 Contribución de Factores de Demanda Agregados al Crecimiento Económico de 1947 a 2013 (Puntos Porcentuales)	25
2.3 Porcentaje de Transporte y Comunicaciones del PIB y del Crecimiento del PIB (Porcentaje, Índice de Crecimiento 1950=100)	27
2.4 Diferencial de Crecimiento Panamá – Estados Unidos (Puntos Porcentuales, Crecimiento Porcentual de PIB de Panamá Menos Puntos Porcentuales de Crecimiento Porcentual de EE.UU.) y Diferencial de Inflación	28
2.5 Ingresos del Canal de Panamá, Índice de Productos, y Comercio Mundial 2000-2013 (Índice Nominal, 2000=10)	29
2.6 Infraestructura de Transporte en la Zona del Canal	30
2.7 Índice de Desempeño Logístico	31
2.8 Desempeño Logístico, Indice por Componentes	31
2.9 Conectividad de Líneas de Navegación	34
2.10 Contribuciones por Sector al Crecimiento del PIB de 1947 a 2013 (Puntos Porcentuales).....	34
2.11 Empleo por Sector y Nivel Educativo, 2012 (Número Total)	35
2.12 Déficit de Cuenta Corriente y IED	39
2.13 Crecimiento Real del PIB y IED, 1980 a 2012 (Cambio Porcentual).....	39
2.14 Ahorro versus Inversiones 1980 – 2013 (Porcentaje de PIB)	40
2.15 IED por Actividad Económica, 2010 – 2012 (Porcentaje del Total del IED)	40
2.16 Importaciones de Bienes y Servicios, 1996-2003 (Porcentaje de PIB).....	41
2.17 Exportación de Bienes y Servicios, 1996-2013 (Porcentaje de PIB)	41
2.18 Factores que Contribuyeron al Crecimiento del PIB, 1971 a 2012 (Puntos Porcentuales).....	42
2.19 Productividad Laboral por Actividad Económica (Dólares de 1996)	42
3.1 Índice de Políticas de Estabilización y Estructurales	51
3.2 Tasas de Matrícula por Nivel, 1990-2010.....	55
3.3 Diez Principales Reclamos acerca del Entorno Empresarial.....	56
3.4 Grado de Instrucción entre Inmigrantes en la Fuerza Laboral, 2010 (por País de Nacimiento)	56
3.5 Puntaje Promedio de Matemáticas PISA, 2009 (por País para Estudiantes de 15 Años y PIB per Cápita)	57
3.6 Calidad Institucional de Panamá en Comparación Internacional	59
3.7 Eficiencia del Marco Legal de Panamá en Comparación Internacional	59
4.1 Curva de Incidencia de Crecimiento Anualizado, 2007-2012 (Precios Constantes de 2002)	65
4.2 Luces Nocturnas en Panamá 1997 y 2010	67
4.3 El Aumento de la Clase Media	67
4.4 Coeficiente Gini por Área, 2007-2012 (Índice)	67
4.5 Porcentaje de la Población con Acceso a Servicios Básicos, 1990 a 2010	68
4.6 Cambios en las Tasas de Pobreza Total por área Geográfica, 2007-2012	69
4.7 Índices de Pobreza por Provincia y Comarca, 2012 (Porcentaje).....	69

4.8 Cambios en Concentración Geográfica de la Población en Extrema Pobreza	69
4.9 Destino de los Migrantes Internos entre el 2000 y 2010 (Porcentaje)	70
4.10 Grado de Instrucción de Migrantes Internos, 2010 (por Etnicidad, Porcentaje).....	71
4.11 Tasas de Desempleo (Abierto y Amplio), por Estatus Migratorio y Etnicidad, 2010 (Porcentaje)	71
4.12 Características de los Pobres, por Área Geográfica	72
4.13 Características de la Población en Pobreza Extrema, por Área Geográfica	73
4.14 Cambios en el Acceso a Agua Potable en la Vivienda, 2000-2012	75
4.15 Cambios en el Acceso a Alcantarillado en la Vivienda, 2000-2012	75
4.16 Acceso a Agua Corriente en la Vivienda por Concentración de Pueblos Indígenas....	78
4.17 Contribución de Diferentes Fuentes de Ingresos en los Cambios en la Pobreza Total, 2007-2012	79
4.18 Contribución de Diferentes Fuentes de Ingresos en los Cambios en la Pobreza Extrema, 2007-2012	80
4.19 Número Neto de Empleos Generados por Área Geográfica, 2000 a 2010	81
4.20 Número Neto de Nuevos Empleos por Nivel de Educación y Área Geográfica, 2000 a 2010.....	82
4.21 Sector de Empleo en 2010, Migrantes por Etnicidad y Destino (Porcentaje).....	82
4.22 Cobertura de Pensión Contributiva y No Contributiva, 2007 y 2012	85
4.23 Distribución de beneficios (Fuga) 2012.....	85
5.1 Índice de Pobreza de Panamá Comparado con Pares (Línea de Pobreza de US\$4 por día).....	90
5.2 Porcentaje de Población y de Población en Pobreza Extrema por Área, 2012	90
5.3 Acceso a Servicios Básicos por Etnicidad (a) Electricidad	91
6.1 Tasa de Homicidios (por 100.000)	105
6.2 Problema Críticos que Enfrenta el País (en Orden de Importancia).....	106

Lista de Tablas

2.1 Tránsito del Canal de Panamá por Tipo de Carga	28
3.1 Principales Obstáculos para el Crecimiento (Tal como lo Informan las Empresas)	52
3.2 Síntesis del Proceso para Evaluar Comparativamente los Resultados de las Áreas Prioritarias para el Crecimiento	53
4.1 Indicadores de Salud.....	67
4.2 Características Básicas de la Población por Etnicidad, 2010.....	75
A.1 Pares Estructurales de Panamá	124
A.2 Pares Aspiracionales de Panamá.....	124

Prólogo

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE PANAMÁ ha sido estelar en la década pasada y el país ha logrado un progreso notable en la reducción de la pobreza y el aumento de la prosperidad compartida. El crecimiento de Panamá desde el año 2001 más que duplicó el crecimiento promedio de la región América Latina y el Caribe y su tasa de reducción de pobreza ha sido mayor que el promedio regional. Solo Bolivia presentó un mayor progreso que Panamá en prosperidad compartida, medida como el crecimiento del ingreso del cuarenta por ciento de la población más pobre. El aumento de la clase media, observado en muchos países de la región, fue particularmente importante en Panamá que además experimentó una caída general en la desigualdad.

Este éxito excepcional es el foco del último informe del Banco Mundial sobre Panamá, *Panamá: Asegurando el éxito, un diagnóstico sistemático del país*. Partiendo de la experiencia del equipo del Banco Mundial en temas económicos, sociales y medioambientales este informe provee una mirada en profundidad a la naturaleza del crecimiento económico del país, la medida en que este crecimiento benefició a todos los miembros de la sociedad y la sustentabilidad del modelo de desarrollo. Como tal, *Panamá: Asegurando el éxito* ha servido de base del primer Marco de Alianza con el País.

Existen dos mensajes principales que tomo de este informe. El primero es que hay muchas lecciones que pueden ser aprendidas de Panamá, por ejemplo, con respecto a la manera en que sucesivas administraciones han resaltado el rol de la inversión pública,

particularmente en infraestructura, como un complemento de la inversión privada. Y esto operando en un marco macroeconómico estable y sostenible. De estos proyectos públicos, probablemente el más conocido es la expansión del Canal de Panamá, el cual se espera que esté operativo en 2016. Se espera que doble la capacidad del Canal para barcos post-Panamax. A su vez se espera que actúe como catalizador de nuevas actividades aprovechando las oportunidades del país como centro logístico.

El segundo mensaje es que países tan exitosos como Panamá, tienen áreas que requieren pensar cuidadosamente y donde el Banco Mundial puede ser un socio. En Panamá, por ejemplo, el crecimiento no ha sido suficiente para eliminar las desigualdades del país. Por ejemplo, poblaciones indígenas viviendo en provincias semi-autónomas (comarcas) y grupos viviendo en remotas áreas rurales sufren de mayores niveles de pobreza que el resto del país. Asegurarse que todos los grupos poblacionales del país se beneficien del crecimiento y tengan igualdad de oportunidades es una agenda muy relevante hacia adelante. Basado en la amplia gama de enfoques analíticos, y la consulta con los grupos de interés y expertos, *Panamá: Asegurando el éxito* identifica cinco áreas prioritarias que requieren atención de la política para mantener el éxito en el desarrollo de Panamá el cual incluye la falta de coincidencia entre educación y habilidades, un sector energético ineficiente, instituciones del sector público, población indígena y gestión del agua.

El objetivo de este informe es contribuir al debate público alrededor de los desafíos y oportunidades de Panamá. Habiendo sintetizado una cantidad sustancial de la investigación existente sobre Panamá y generando nuevos análisis, el informe acerca este conocimiento a una audiencia amplia. Al mismo tiempo, el esfuerzo sistemático e integral de identificar las áreas prioritarias para el futuro pueden servir para motivar mayor

investigación y promover un debate de políticas más profundo. Estoy seguro que el presente informe puede contribuir al brillante futuro de Panamá.

Jorge Familiar
Vicepresidente para América Latina y el
Caribe
Banco Mundial

Reconocimientos

QUISIÉRAMOS AGRADECER a todos los miembros del Equipo de Panamá, procedentes de todas las Prácticas Globales y la Corporación Financiera Internacional (CFI), así como asociados y grupos de interés en Panamá, quienes contribuyeron en la preparación de este documento a través de un sólido proceso de colaboración. Estamos muy agradecidos por la generosidad exhibida al brindarnos aportes, conocimientos y asesoría fundamentales, en particular dada las limitaciones de tiempo.

Las siguientes personas proveyeron aportes y guías fundamentales: Frank Sader, Louise J. Cord, Auguste Tano Kouame, Maryanne Sharp, Oscar Calvo González, y Kathy A. Lindert. Los autores recibieron invaluables comentarios de revisores: Pablo Fajnzylber, David Gould, y Jennifer J. Sara.

El siguiente equipo – de varios Unidades Gerenciales de País (UGPs), diversas Prácticas Globales, Área de Soluciones Trasversales y el CFI – contribuyeron con su tiempo, esfuerzo y experiencia: Irina I. Klytchnikova, Norman Bentley Piccioni (Agricultura); Francisco Galrao Carneiro (UGP Caribe); Jovana Stojanovic, Kathy A. Lindert, Mary Rose Parrish, María del Camino Hurtado, Óscar Calvo-González, Anabela Abreu, Sara Paredes Ponce, Meilyn Gem, Michelle Mccue, Sonia Molina, Desiree Gonzales (UGP Centroamérica); Luiz T. A. Maurer (Cambio Climático); Rita Almeida (Educación); Fernando Javier Anaya Amenábar, Javier Aguilar, Mark Lambrides, Susana Moreira (Energía y Extractivos); Carter J. Brandon, Karen I. Martínez Ona, Klas Sander (Medio

Ambiente y Recursos Naturales); Ana Fiorella Carvajal, Rekha Reddy (Finanzas y Mercados); Ashruf Mohammad Megahed (Asociaciones Globales); Diego R. Dorado Hernández, Francisco Lazzaro, Svetlana I. Proskurovska (Gobernabilidad); Carmen Carpio, Christine Lao Pena (Salud, Nutrición y Población); Ángela M. Fonseca Arango, Eduardo Wallentin, Gabriel B. Goldschmidt, Irene Arias, Luv Jhangimal Khemchand, Sofía Stefanelli (CFI); Jaime R. de Pinies Bianchi (Oficina del Economista Principal en ALC); Jennifer Keller, Diana M. Lachy Castillo, Miguel Ángel Saldarriaga Noel, Rong Qian, Silvia Gulino, Susana M. Sánchez, Jennifer Keller (Macroeconomía y Manejo Fiscal); Mateo Salazar Rodríguez, Liliana Sousa, Bernarda Erazo (Pobreza); Edmundo Murrugarra, Emma M. Monsalve Montiel, Pablo Ariel Acosta (Protección Social y Trabajo); Alejandro Espinosa-Wang, José Eduardo Gutiérrez Ossio (Comercio y Competitividad); Lincoln Flor, Shomik Mehndiratta, Doyle Galegos (Transporte y TIC); Concepción Aisa Otin, Héctor Ibarra Pando (Tesorería); Armando Guzmán Escobar, Agustín María, Carmen Bernardo García, Catalina Marulanda, Dianna M. Pizarro, Kimberly Vilar, Yoonhee Kim, Luis-Felipe Dulchicela, Ramón Anria (Desarrollo Urbano, Rural y Social); Antonio M. Rodríguez Serrano, Carmen Rosa Yee-Batista, Charles Delfieux, Elvira Cusiqoyllor Broeks Motta, Laura Maratou-Kolias, Miguel Vargas Ramírez (Desarrollo Urbano, Rural y Social); Antonio M. Rodríguez Serrano, Carmen Rosa Yee-Batista, Charles Delfieux, Elvira Cusiqoyllor Broeks Motta, Laura

Maratou-Kolias, Miguel Vargas Ramírez
(Agua).

Durante las consultas preliminares, un amplio rango de partes interesadas dio comentarios e insumos que ayudaron en particular a las discusiones del contexto de discusión de política económica para identificar oportunidades bajo los temas de foco.

Agradecemos la participación de muchas de las organizaciones del gobierno de Panamá, la sociedad civil y el sector privado. Del gobierno agradecemos a: la Dirección del Sub-Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS) y la Dirección de Planificación (DIPLAN) del Ministerio de Salud (MINSA); Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); Secretaría Nacional de Energía (SNE); Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); Ministerio de Comercio e Industrias (MICI); Ministerio de Educación (MEDUCA); Programa Red de Oportunidades, Programa 120 a los 65, Programa Ángel Guardián y Secretaría Técnica de Gabinete Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); Dirección de Crédito Público (DdCP), Dirección de Programación de Inversiones (DPI), Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE), Dirección de Análisis Económico y Social, Dirección de

Políticas Públicas (DPP), Dirección de Cooperación Técnica Internacional, y Dirección de Gestión Administrativa de Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De la sociedad civil, queremos agradecer a las siguientes organizaciones: Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas de Panamá, expertos técnicos y legales y Mesa Indígena, representando poblaciones indígenas; Alianza para el Desarrollo y la Innovación de los Afro panameños y Fundación Arnold Walters (ADINA/FAW), Sociedad de Amigos del Museo Afroantillano (SAMMAP), Consejo Nacional de la Etnia Negra (CONEN), y Comisión Nacional Contra la Discriminación (CNCD), representando a los grupos afro-descendientes; Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON); Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA); y Fundación Natura. Del sector privado, agradecemos a: Cámara Minera de Panamá, Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), Convivenda, Costa Verde, Ingeniería Carpen, Fundación Panamá Viejo, Fundación Amador, La Hipotecaria, Multibank, Inversiones Bahía, Superintendencia de Bancos, Zona Libre de Colón, Manzanillo International Terminal, y Cámara Marítima de Panamá.

Sobre los Autores

Friederike (Fritzi) Koehler-Geib, es Economista Senior en la Práctica Global de Macroeconomía y Gestión Financiera en el Departamento de América Latina del Banco Mundial en Washington, DC. Previamente su experiencia laboral incluye el Departamento de Política Económica y Deuda de la red PREM del Banco Mundial, el Departamento de Dinero y Mercado de Capitales (MCM) y el Departamento de Investigación del Fondo Monetario Internacional.

Sus intereses de investigación se encuentran en el área de finanzas y macroeconomía internacional. Ha escrito artículos sobre crisis financieras, su contagio, volatilidad del crecimiento económico, política fiscal y administración de activos y es editor de un libro sobre el libre comercio entre América Central y República Dominicana con Estados Unidos.

Ella posee un PhD de la Universidad Ludwig Maximilians (Munich) con una estadía extendida de investigación en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona) y dos estudios de Master de la Universidad de St. Gallen HEC de París y la Universidad de Michigan.

Kinnon Scott es Economista Senior de la Práctica Global de Pobreza del Banco Mundial trabajando para América Central y México en temas de reducción de pobreza, migración y crecimiento inclusivo. Previamente ha trabajado en el Departamento de Investigaciones del Banco Mundial. Sus intereses de investigación son

amplios, abarcando temas de economía del comportamiento, a temas metodológicos relacionados a la medición de pobreza y desigualdad. Su trabajo reciente se centra en desarrollar los medios para medir la capacidad financiar en países en desarrollo, el link entre migración y resultados laborales en México y la aversión a la desigualdad entre las clases medias en El Salvador y como esto puede afectar la reforma de subsidios. Ella cuenta con un PhD por la Universidad de Pittsburgh.

Ayat Soliman es la persona que Lidera el Programa de Transporte, Desarrollo Social y Urbano, Agricultura, Agua y Medio Ambiente en el Departamento de Centroamérica de la región de América Latina y el Caribe. Sus responsabilidades abarcan la estrategia y el desarrollo e implementación de programas para estas áreas temáticas en los seis países de América Central, adicionalmente la coordinación de soluciones multisectoriales sobre cambio climático y asociaciones público-privadas. Anteriormente a esto, ella lideró grandes proyectos de infraestructura, desarrollo sostenible y trabajo analítico del Banco Mundial en América Latina, Medio Oriente y el Norte de África, y los países africanos de la rivera del Nilo. Previamente ha trabajado en el programa de Desarrollo de Naciones Unidas, y en el sector privado en el manejo de medio ambiente y agua. Ella estará asumiendo responsabilidades como Gerente de la Práctica para el Desarrollo Urbano, Rural y Social y la

Practica Global de Resiliencia para la región de MENA el 1ro. de julio, 2015. Ayat tiene un grado en Ingeniería Mecánica y un Master en Ingeniería Medioambiental de American University del Cairo.

J. Humberto Lopez es el Director del Departamento de América Central del Banco Mundial de la región América Latina con la responsabilidad de la cartera del Banco, préstamos, estrategia y diálogo para Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En sus años en el Banco Mundial, ocupó posiciones de significativa responsabilidad incluyendo Director de Política Económica y Reducción de Pobreza para la región de América Latina; Vice Jefe de personal del Banco Mundial durante el primer año del Presidente Jim Kim, y

Gerente de Política Económica y Reducción de Pobreza para la región del África Oriental. Humberto tiene un extensivo record de publicaciones en diversas áreas como política fiscal, áreas monetarias óptimas y des alineamientos de tipo de cambio real, conflicto armado y desarrollo, y crecimiento pro pobre.

El también editó tres libros sobre Tratados de Libre Comercio, Remesas y Desarrollo y el Clima de Inversiones en América Latina, y fue uno de los autores que lideró la publicación emblema del Banco Mundial sobre crecimiento y reducción de pobreza. Antes de unirse permanentemente al Banco, Humberto fue Profesor de Economía en la Universidad de Salamanca (España) y Profesor Visitante en la Universidad Luisiana State, Baton Rouge (Estados Unidos).

Abreviaciones y Acrónimos

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AD	Afro-descendentes
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ASEP	Autoridad Nacional de Servicios Públicos
CBI	Centro Bancario Internacional
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
MEGC	Modelos de Equilibrio General Computable
CND	Centro Nacional de Despacho
DISAPAS	Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del Ministerio de Salud
DICRE	Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado.
DIPORP	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas de Panamá
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EML	Encuesta de Mercado Laboral
ENASSER	Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
EDI	Inversión Extranjera Directa
PIB	Producto Interno Bruto
MGM	Método Generalizado de Momentos
CBI	Centro Bancario Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
CFI	Corporación Financiera Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRHE	Instituto de Recursos Hídricos y Electrificación
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LSCI	Índice de la CNUCYD de Conectividad con las Líneas Marítimas
MAPAS	Monitoreo de los Avances del País en Agua Potable y Saneamiento
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MINSA	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPS	Organización Panamericana de Salud

CHCP	Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá
PI	Pueblos Indígenas
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
DSP	Diagnóstico Sistemático del País
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales para América Latina y el Caribe
SEM	Sedes de Empresas Multinacionales
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SSEIR	Social Sector Expenditure and Institutional Review
CNUCYD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
PNUD	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
DHNU	Derechos Humanos de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito
EE.UU.	Estados Unidos
GEU	Gobierno de los Estados Unidos
IDM	Indicadores de Desarrollo Mundial
EEBM:	Encuestas de Empresas del Banco Mundial
PEO	Perspectivas de la Economía Mundial
SAS	Servicios de Agua y Saneamiento

Resumen Ejecutivo

PANAMÁ HA LOGRADO UN PROGRESO SIGNIFICATIVO en la reducción de la pobreza en años recientes. Entre los años 2007 y 2012, un periodo que incluye los años de la Gran Recesión, Panamá logró reducir la pobreza (utilizando la línea de pobreza nacional) de 39.9 por ciento a 26.2 por ciento, y la pobreza extrema de 15.6 por ciento a 11.3 por ciento. Así, en una población de cerca de 3.6 millones de personas, la cantidad de panameños que vivían bajo la línea de pobreza extrema nacional disminuyó a poco más de 150,000 personas, y la población que vivía por debajo de la línea de pobreza general disminuyó en casi medio millón de personas.¹

El progreso de Panamá en la reducción de pobreza y el aumento de la prosperidad compartida es positivo al compararse con la región de Latinoamérica y el Caribe (ALC). La reducción de pobreza en el país fue mayor que el promedio observado en América Latina y el Caribe. Únicamente Bolivia registró un mayor progreso en prosperidad compartida que Panamá, medida por el aumento del ingreso del cuarenta por ciento de la población más pobre. El aumento de la clase media, observado en muchos países de la región, fue particularmente marcado en Panamá y se ha registrado un declive general en la desigualdad.

En este informe se evalúa este progreso y se reflexiona sobre las limitaciones y oportunidades que Panamá enfrenta para continuar en su camino de prosperidad compartida y

reducción de pobreza. Después de un análisis detallado de pobreza –tendencias recientes, impulsores de la reducción de pobreza y factores demográficos– el informe brinda elementos para poder responder a tres preguntas principales. En primer lugar, *¿qué ha impulsado el crecimiento en Panamá durante los años recientes?* En segundo lugar, *¿hasta qué punto este crecimiento ha sido o no inclusivo?* Y finalmente, *¿qué tan sostenible es el crecimiento y, de manera más general, el modelo de desarrollo de Panamá?*

Al hacerlo, el informe identifica una lista seleccionada de políticas prioritarias para la reducción de pobreza y la prosperidad compartida en Panamá. Al analizar los retos para el desarrollo en cualquier país, incluyendo a Panamá, se encontrará que hay espacio para mejoras en la mayoría de las áreas subyacentes de desarrollo. Sin embargo, la utilidad de tener una larga lista de recomendaciones sería limitada. Los gestores de políticas enfrentan limitaciones presupuestales y de política económica que limitan su ámbito de acción. Por ello, un esfuerzo que logre establecer prioridades entre las distintas intervenciones que compiten entre sí añadirá un valor significativo a cualquier diagnóstico sobre los retos de desarrollo de un país. Utilizando un diverso conjunto de herramientas de análisis, evaluación comparativa de resultados y conocimientos sobre el país, este informe contribuye al debate de políticas en Panamá, identificando una lista seleccionada de prioridades y oportunidades.

La Naturaleza del Crecimiento en Panamá

A LO LARGO DE LA DÉCADA PASADA, la economía de Panamá fue una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo entero. El crecimiento anual promedio fue de 7.2 por ciento entre el 2001 y el 2013, y Panamá fue un caso atípico en términos de recuperación pos-crisis, pues tuvo un mayor crecimiento luego de la crisis que antes de la misma. Si bien se espera que el índice de crecimiento se modere entre 6 y 7 por ciento en el 2014, este sería uno de los índices más altos para ese año. Asimismo, no solo el crecimiento ha sido alto, además ha estado acompañado por un progresivo cambio distribucional.

El excepcional desempeño del crecimiento de Panamá a lo largo de la década pasada se debe a una variedad de factores. La transferencia del Canal de Panamá en el 2000 le permitió no solo beneficiarse del crecimiento del comercio mundial, sino aprovechar su posición geográfica para transformarse en un hub logístico y comercial muy bien conectado, así como en un centro financiero. A manera de complemento de esta fortaleza, Panamá ha llevado a cabo importantes proyectos de inversión pública, como la ampliación del Canal y la construcción del Metro en Ciudad de Panamá. En el proceso, ha logrado atraer cada vez mayores flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) e inversión privada. Como resultado de estos factores y del subyacente entorno macroeconómico estable, el crecimiento en términos constantes de Panamá desde el 2001 ha sido mayor al doble del promedio de Latinoamérica y el Caribe (ALC). El país ha sido uno de los pocos capaces de alcanzar a

los Estados Unidos en términos de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en años recientes, y su índice de crecimiento mostró baja volatilidad si se compara internacionalmente. Como resultado, ha consolidado su posición como la economía más competitiva en Centroamérica y la segunda, luego de Chile, en toda ALC.

Existen buenas razones para esperar que el crecimiento siga siendo fuerte en Panamá (cerca de 6 por ciento) en el futuro cercano. La finalización de grandes proyectos de infraestructura (ampliación del Canal y la primera línea del Metro) disminuirá la inversión pública en los años venideros; sin embargo, esto se verá compensado con la construcción planificada de la segunda línea del Metro, y el tráfico adicional generado por la ampliación del Canal. Adicionalmente, no existe indicación alguna de desaceleración en la inversión privada, según los principales indicadores de construcción residencial y no residencial (tales como permisos de construcción). El entorno macroeconómico que se mantiene estable y las recientes acciones del gobierno para asegurar que el sector bancario cumpla con las normas internacionales también hacen que Panamá siga siendo un país atractivo para la IED. El prospecto de un crecimiento alto y sostenido en años venideros está respaldado además en las oportunidades emergentes en sectores clave como transporte y logística, minería, servicios financieros y turismo.

A pesar de ello, algunas áreas estructurales requieren de atención para asegurar que Panamá cumpla con estas altas expectativas de crecimiento, estas son: infraestructura, particularmente energía, educación y habilidades, e instituciones del sector público. Por ejemplo, el sector de energía no ha sido capaz de seguirle el paso a la creciente

demandada generada por una economía de alto rendimiento, y esto probablemente se vuelva aún más vinculante a medida que la economía continúe creciendo a niveles saludables. De igual modo, si bien el país ha obtenido grandes logros en educación en años recientes, la transformación y modernización de la economía ha expuesto debilidades tanto en la cobertura como en la calidad de la educación secundaria y superior. Finalmente, existe una evidente incompatibilidad entre la creciente sofisticación de la economía panameña y la efectividad de sus instituciones públicas. Los retos son más marcados en cuanto a transparencia, eficiencia e idoneidad del marco regulatorio.

Inclusión y Crecimiento Económico

EL CRECIMIENTO DE PANAMÁ HA SIDO INCLUSIVO en muchas dimensiones. Durante años recientes el crecimiento ha estado acompañado de disminuciones en la desigualdad de ingresos, y los grupos vulnerables de la sociedad (pobres, mujeres, trabajadores no calificados) se han beneficiado significativamente de este crecimiento. Por ejemplo, el crecimiento de los ingresos promedio del 40 por ciento más pobre (8.2 por ciento por año entre el 2007 y el 2012) fue significativamente mayor que el crecimiento de ingresos del panameño promedio (6.6 por ciento por año). De manera similar, el porcentaje de hogares encabezados por mujeres que salió de la pobreza entre el 2007 y el 2012 (14 por ciento) fue mayor que el porcentaje de hogares encabezados por hombres que salió de la pobreza (12.3 por ciento) y, en la actualidad, la diferencia en los índices de pobreza entre hogares

encabezados por hombres y mujeres es menor a 1 por ciento (2.6 por ciento en 2007). La economía también ha logrado generar una gran cantidad de empleos para los trabajadores no calificados: un aumento de casi 12 por ciento. Los efectos positivos del crecimiento económico en la pobreza se dieron a través de una combinación de un aumento en el ingreso laboral y un sólido programa de transferencias públicas. El ingreso laboral fue el impulsor clave tanto para la reducción de pobreza como de pobreza extrema en áreas urbanas, pero las transferencias del gobierno fueron la fuerza principal detrás de la reducción de pobreza y la pobreza extrema en las áreas rurales.

El nivel de inclusión es variado a lo largo del país y entre diferentes grupos poblacionales. A pesar del sólido crecimiento a favor de los pobres, se mantienen agudas disparidades a nivel regional. Podría tomarse como ejemplo el caso de la comarca Ngäbe Buglé, el área más pobre de Panamá, donde el 93 por ciento de la población es pobre, en comparación con el 26 por ciento en el país en general, y solo el 15 por ciento en la provincia más rica. El índice de cambio en la pobreza también varía. Mientras que la pobreza extrema urbana cayó 40 por ciento entre 2007 y 2012, en áreas rurales el declive fue de 15 por ciento, y en territorios indígenas o comarcas, solo de 4 por ciento. Esto ha resultado en una concentración cada vez mayor de pobladores en pobreza extrema en territorios indígenas. Finalmente, entre la población en pobreza y en pobreza extrema en Panamá, los grupos con el menor capital humano, menores ingresos y mayor dependencia en asistencia social son los pueblos indígenas que viven en las comarcas.

La evaluación comparativa de resultados en los grupos indígenas en la región muestra

que Panamá se está rezagando en desarrollo económico y social. En términos absolutos y relativos, los pueblos indígenas de Panamá están en peores condiciones comparados con otros pueblos indígenas de América Latina. Las diferencias en términos de acceso a servicios resultan sorprendentes. Entre 12 países de América Latina, Panamá tiene tanto el nivel más bajo de cobertura de electricidad entre la población indígena como la mayor brecha entre poblaciones indígenas y no indígenas (52 puntos porcentuales en comparación con Colombia, la siguiente mayor brecha con 38 puntos porcentuales). La brecha en saneamiento es también la más grande y solo Nicaragua tiene niveles absolutos más bajos. La situación es similar para agua potable y acceso a internet.

Si bien la reducción de la pobreza en Panamá requiere que se atienda a todos los grupos desfavorecidos, la concentración de pobres en comarcas sugiere que esta sería un área prioritaria. Las poblaciones indígenas de Panamá tienen un capital social significativo y sus tierras representan una importante riqueza y biodiversidad. Al mismo tiempo, sufren de múltiples privaciones: ingresos extremadamente bajos, poco acceso a servicios básicos e infraestructura, menor capital humano, peores resultados de salud, menos opciones laborales e inseguridad en la tenencia de tierras de facto. Las inversiones en infraestructura básica en carreteras, sistemas de electrificación y desagüe beneficiarían tanto a los grupos rurales indígenas y no indígenas. Sin embargo, la mejora de los servicios sociales para la población indígena requerirá atención especial para adaptarlos a sus normas culturales indígenas. En breve, si bien la agenda de Panamá para erradicar la pobreza extrema abarca mucho más que solo las comarcas, los niveles y la severidad de

pobreza en estas áreas y la lentitud en los cambios positivos sugieren que es prioritario enfocarse en las comarcas.

Al mismo tiempo, es importante entender lo complejo que es abordar los retos de desarrollo de las comarcas y la necesidad de prestar atención a temas de (i) oportunidades económicas culturalmente apropiadas, (ii) asistencia social, y (iii) provisión de infraestructura. La ausencia de modelos culturalmente apropiados de desarrollo para las comarcas ha reducido el impacto positivo de los programas y políticas gubernamentales. Las diferencias en organización comunitaria y propiedad comunal, entre otras, necesitan tomarse en cuenta. Más aún, resultará clave entender bien qué compromisos están dispuestos y no están dispuestos a hacer las poblaciones indígenas, en relación a las distintas metas, con el fin de encontrar soluciones sostenibles. En este aspecto, el Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá (DIPORP), finalizado por el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas luego de dos años de trabajo, proporciona una oportunidad para enfrentar la pobreza en las comarcas. El Plan presenta la visión consensuada de las metas y prioridades de los 12 congresos indígenas sobre desarrollo económico, desarrollo social y derechos legales.

Los retos que enfrenta el sistema de protección social en las comarcas también ameritan mayor atención debido a que los resultados son débiles a pesar de los buenos niveles de gasto. De hecho, los beneficios de Red de Oportunidades, el programa de transferencias monetarias condicionadas para los más vulnerables, parece haber sido limitado en las comarcas debido a la falta de servicios diferenciados para los distintos grupos étnicos. En este sentido, resulta

crítico adaptar el abastecimiento de servicios al entorno, incluyendo, por ejemplo, la oferta de educación bilingüe multicultural en áreas indígenas o asegurar que los trabajadores de salud estén equipados para trabajar en diferentes contextos culturales.

La falta de servicios, particularmente acceso al agua y saneamiento, sigue siendo una limitación en las comarcas. Muchas veces se culpa a la baja densidad poblacional y al hecho de que las poblaciones estén dispersas para explicar la falta de provisión de servicios en estas áreas. Esto reto necesita ser reconocido, pero el hecho de que Los Santos, una de las tres provincias con el índice más alto de reducción de pobreza en los últimos seis años, tenga una densidad poblacional por debajo de aquella en la comarca más pobre sugiere que existen barreras adicionales que obstaculizan la provisión de servicios.

Sostenibilidad: Económica, Social y Ambiental

¿PUEDE PANAMÁ SOSTENER ESTE PROGRESO Y MEJORARLO? El hecho de que Panamá pueda sostener el progreso observado en años anteriores depende de hasta qué punto se atienden los temas económicos, sociales y ambientales que resultan críticos.

Panamá podrá seguir dependiendo altamente del financiamiento extranjero para su programa de inversiones, siempre y cuando siga progresando hacia el cumplimiento de las normas financieras internacionales. El gobierno panameño está trabajando en reformas para abordar estos temas, pero se encuentra aún bajo proceso de revisión por

parte de sus pares. La primera fase de revisión incluye una evaluación de marcos legales y regulatorios; la segunda fase consiste en una evaluación sobre cuán en línea está trabajando el país en transparencia fiscal respecto a las normas internacionales. En base al resultado de la primera fase, Panamá se encuentra actualmente llevando a cabo medidas de reforma que le permitan pasar a la fase dos del proceso.

La sostenibilidad también dependerá de que Panamá tenga éxito en la evaluación y mitigación de las numerosas fuentes de competencia del Canal de Panamá, debido al rol crucial que tiene el mismo para la economía del país. En el este, el reciente proyecto de Egipto de expandir partes del Canal de Suez ampliará su capacidad de tránsito y disminuirá su tiempo de espera de 18 a 11 horas para la mayoría de naves. Más cerca de casa, Nicaragua, vecino al norte de Panamá, anunció recientemente el inicio de un proyecto para la construcción de un canal en Nicaragua que pase a través del Lago Managua. Una vez concluido, este canal podría tener un impacto significativo en el porcentaje de comercio que se dirige a Panamá. Finalmente, en el mediano a largo plazo, podría abrirse el Paso del Norte a medida que el calentamiento global derrite la capa de hielo del Ártico, reduciendo sustancialmente la distancia entre Asia, Europa y Norteamérica. La competencia requiere que en el Canal se hagan ajustes constantes en cuanto a política de precios para mantener su ventaja en el mercado y su competitividad dentro del mercado global.

En el frente social, la cohesión del país está siendo amenazada por desigualdades existentes y el crimen y la violencia vinculados con la posición estratégica de Panamá como corredor de drogas, así como la débil

protección de los derechos a la tierra. Las agudas desigualdades económicas y privaciones relativas, junto con más precarias formas de empleo urbano y percepciones, además de la evidencia de corrupción, han estado generando presiones en la sociedad. Las privaciones relativas han hecho que ciertos grupos lleguen a organizarse y reivindicar una voz política (como a través de Mesa Indígena), pero también a que aumente la violencia en áreas urbanas cuando se combina con el comercio ilegal de drogas. Sin embargo, los riesgos del crimen y la violencia no solo afectan a la juventud urbana sino también a las poblaciones rurales e indígenas. Las luchas relacionadas con las violaciones de derechos de tierras indígenas plantean además serias amenazas a la sostenibilidad social. Este es particularmente el caso cuando se toma en cuenta la minería, que tiene el potencial de ser una fuente clave de crecimiento en los años que vienen, pero que necesitará vencer la oposición potencial de las poblaciones indígenas que viven en las áreas donde se encuentran los depósitos mineros.

Si bien existen riesgos para la cohesión social, varios factores podrían desempeñar un rol mitigador. El reciente éxito que ha tenido el gobierno en refrenar los índices de homicidio sugiere que Panamá podría ser capaz de evitar la escalada del crimen y la violencia que se observa en países vecinos. El movimiento de pandillas juveniles recién emerge y al parecer podría ser intervenido. La ratificación de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo podría ayudar a promover el derecho a la tierra y otros derechos en la medida que esta ratificación podría desencadenar supervisión internacional de la implementación de la Convención, proporcionando así una mayor

visibilidad hacia los temas de derechos a la tierra. El plan de crear un Ministerio de Asuntos Indígenas para ayudar a promover el bienestar económico y social de los pueblos indígenas en el país y el apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá brinda mayores oportunidades de mejoras en la protección de derechos a la tierra y recursos de los pueblos indígenas en Panamá.

La sostenibilidad ambiental depende de las salvaguardas del agua y recursos naturales de Panamá y del establecimiento de una regulación adecuada para mitigar los efectos de los grandes proyectos de infraestructuras y de tipo extractivo, la urbanización acelerada y los riesgos de desastres naturales. La protección de la base de recursos hídricos y naturales de Panamá resulta crítica para el actual modelo de crecimiento vinculado al Canal y otras actividades económicas. En términos de cambio climático a largo plazo, la Quinta Evaluación del reciente Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC) (2014) cita una tendencia al aumento de precipitaciones en casi todo Panamá. En general, estas son buenas noticias para el Canal. Sin embargo, también se predice una mayor variabilidad, con mayor frecuencia de inundaciones y sequías, lo cual predice y plantea un verdadero riesgo. El modelo de crecimiento del país, basado en infraestructura, requiere de una sólida regulación y aplicación de las leyes a nivel ambiental para evitar impactos negativos irreversibles en el largo plazo. En particular, el crecimiento del sector minería eleva significativos riesgos ambientales potenciales debido a la falta de un marco regulatorio adecuado que reglamente licencias mineras seguras y sostenibles. El reto de mejorar el ambiente urbano se

amplifica por el proceso continuo de descentralización que no ha sido equiparado con la creación de capacidades a nivel municipal adecuadas. Finalmente, los crecientes riesgos de desastres naturales requieren de una estrategia de mitigación integral.

El manejo de recursos hídricos bajo condiciones climáticas variantes surge como un área prioritaria vinculada con la sostenibilidad. La evaluación comparativa de resultados a lo largo del tiempo resalta la mayor incidencia de eventos climáticos extremos en las últimas décadas. Los modelos climáticos predicen que esta será la nueva norma. Los efectos en la economía son múltiples, incluyendo, de manera más crítica, el efecto en las operaciones del Canal, ya que la mayor variabilidad de las precipitaciones y el clima extremo pueden conducir a cierres temporales (esto ya ha ocurrido cuatro veces a la fecha). Los cambios en las precipitaciones en otras áreas del país pueden afectar la generación de energía hidroeléctrica, una fuente de energía clave para el país. Y, por supuesto, el clima extremo puede afectar la agricultura, la mayor fuente de ingresos para muchos de los pobres en el país.

Áreas Prioritarias y Complementariedades

AL OBSERVAR LAS PRIORIDADES Y OPORTUNIDADES en temas como crecimiento, inclusión y sostenibilidad surgen sinergias valiosas. El análisis ha sido enmarcado para responder a tres preguntas clave: ¿cuál es la naturaleza del crecimiento?, ¿qué tan inclusivo es? y ¿qué tan sostenible es? El análisis identificó cinco áreas prioritarias: (i) infraestructura con un enfoque en energía; (ii) educación y habilidades;

(iii) instituciones del sector público; (iv) pueblos indígenas y (v) manejo de recursos hídricos. Pero, más allá de la relevancia de cada una de estas áreas para el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad, es importante también resaltar las complementariedades que existen a través de las mismas. Algunos ejemplos simples ilustran este punto. El área de educación y habilidades ha sido identificada como prioridad para el crecimiento económico: una fuerza de trabajo bien educada con capacidades relevantes resulta fundamental para sostener el crecimiento económico.

Paralelamente, cerrar la brecha de educación existente entre los pobres y no pobres es también muy relevante para la inclusión al proporcionar oportunidades para los pameños rurales e indígenas. La capacidad institucional afecta claramente el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad.

En cuanto a las oportunidades dentro de estas áreas, aquellas identificadas para mejorar las instituciones públicas brindan un claro ejemplo de las sinergias. El establecimiento de presupuestos en base a resultados o a un mejor manejo fiscal, junto con otras oportunidades, liberarán recursos que podrían usarse en otras áreas, incluyendo educación o pueblos indígenas. Más aún, el controlar el cumplimiento de salvaguardias, estándares y regulaciones sociales y ambientales consistentes entre sectores impactará de manera positiva en el manejo de recursos hídricos.

Brechas de Conocimiento

EN EL PROCESO DE REVISAR, analizar y sintetizar la información e investigaciones existentes sobre Panamá, se descubrieron una serie de brechas de conocimiento. Al

descubrir y describir estas brechas, este informe genera una hoja de ruta para futuras investigaciones sobre Panamá que beneficiarían el diseño de políticas específicas en las áreas prioritarias identificadas en este informe y generarían información que podría conducir a la identificación de nuevas áreas prioritarias. Las brechas de conocimiento, en algunos casos, se relacionan con información (pobreza en todos los grupos

étnicos, por ejemplo). En otros casos, existe necesidad de un mayor trabajo analítico (trabajo cualitativo y cuantitativo sobre las causas de abandono escolar en Panamá, o la creación de herramientas de simulación sobre crecimiento o clima, por ejemplo). El enfocarse en cerrar estas brechas de conocimiento asegurará la mejor base analítica posible para trabajos futuros de priorización en el país.

TABLA RE.1 Áreas prioritarias y oportunidades

Área de diagnóstico	Área prioritaria	Oportunidades	Complementariedades
CRECIMIENTO	Energía	Manejo (reducción) de la demanda de energía nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Contribución a un sector público más eficiente - Reducción de demandas sobre los recursos hídricos - Liberación de recursos para programas de prioridad social, como educación e indígenas
		Aumento de generación de energía a través de energías renovables/limpias	
		Aumento de transmisiones domésticas y transfronterizas	
		Modernización del marco institucional en energía	
	Educación	Mejora de servicios energéticos rurales	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de tasas de deserción proveyendo oportunidades para los pueblos indígenas, entre otros - Contribución al crecimiento, aumentando potencialmente la demanda de energía y agua - Contribución a crear un sector público más eficiente
		Fortalecer la educación técnica pública/privada para cumplir con las demandas del mercado de trabajo	
		Fortalecer el monitoreo y evaluación en la educación para mejorar la calidad	
		Diferenciar los beneficios de asistencia social para disminuir la deserción de la educación secundaria	
	Instituciones del sector público	Cumplir con las normas del Foro Mundial sobre compartir información fiscal/financiera (lista gris OCDE)	<ul style="list-style-type: none"> - Liberar recursos para programas sociales prioritarios, como educación e para los pueblos indígenas - Crear condiciones para un sólido marco y un compromiso para el desarrollo de pueblos indígenas - Apoyar el manejo sostenible de energía y agua
		Mejorar prácticas de adquisiciones públicas	
		Introducir presupuestos basados en resultados junto con una mejor coordinación	
		Desarrollar instituciones sub-nacionales eficientes que se necesitan para la descentralización	
		Mejorar la gestión fiscal, incluyendo modernización de planificación financiera, manejo de deuda y riesgo fiscal por desastres	

la tabla continúa en la próxima página

TABLA RE.1 continuación

Área de diagnóstico	Área prioritaria	Oportunidades	Complementariedades
INCLUSIÓN	Pueblos indígenas	Modernizar el marco regulatorio minero para promover la supervisión, la sostenibilidad ambiental/social y la participación en los beneficios	
		Fortalecer la regulación del sector financiero	
		Controlar el cumplimiento de salvaguardas, regulaciones y normas consistentes a nivel social y de protección ambiental	
		Aumentar la calidad, acceso y pertinencia cultural de servicios de salud y educativos en comunidades indígenas	- Reducir tasas de deserción - Asegurar el uso de agua y energía sostenible - Fortalecer el marco institucional para la inclusión
SOSTENIBILIDAD	Agua	Apoyar el “desarrollo económico con identidad”, por ej., agricultura tradicional; pagos por servicios ambientales; participación en los beneficios; turismo sostenible	
		Fortalecer y formalizar la participación de los Pueblos Indígenas en decisiones y procesos gubernamentales relevantes	
		Implementar planes de manejo integrales de recursos hídricos en cuencas prioritarias seleccionadas fuera de la cuenca hidrográfica del Canal	- Creando oportunidades económicas para la población rural e indígena - Contribuyendo a lograr un sector público más eficiente - Asegurando suministro para la generación de hidroeléctrica
		Ampliar el planeamiento integral de riesgos por desastres junto con medidas de adaptación al cambio climático	
		Reducir la contaminación mejorando la capacidad de tratamiento de desagües y el acceso a saneamiento	
		Simplificar y armonizar las funciones regulatorias e institucionales a través de todas las agencias del sector Agua	

Notas

1. A menos de que se indique de otra manera, el análisis utiliza definiciones nacionales de pobreza y prosperidad compartida (tanto líneas de pobreza como agregado de ingreso). Las cifras aquí pueden diferir levemente a las oficiales por motivo de diferencias en

metodología sin que esto afecta las conclusiones. Sin embargo, el documento no capta las diferencias que surgen debido a la revisión por parte del gobierno de las cifras de pobreza oficial que tomó lugar después de la publicación de este documento.

Referencias

IPCC 2014. Cambio climático 2014: Informe síntesis. Contribución de los grupos de trabajo I, II, y III a la Quinta Evaluación del reciente

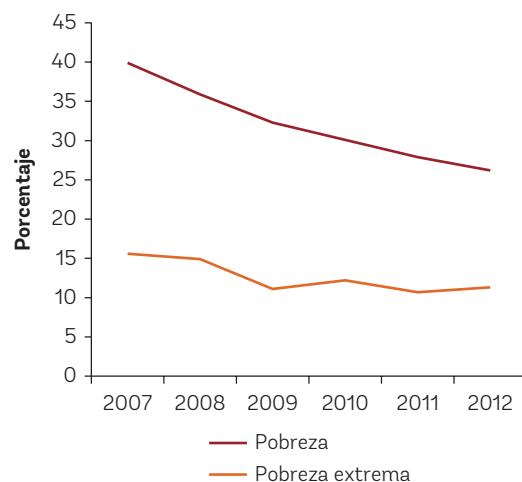
Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. Ginebra: PICC.

1. Pobreza y Prosperidad Compartida en Panamá

PANAMÁ HA PROGRESADO SIGNIFICATIVAMENTE en el frente de reducción de la pobreza a lo largo de los últimos años.¹ Entre los años 2007 y 2012, un periodo que incluyó los años de la Gran Recesión, Panamá logró reducir la pobreza (usando la línea de pobreza nacional) de 39.9 por ciento a 26.2 por ciento, y la extrema pobreza de 15.6 por ciento a 11.3 por ciento (Figura 1.1). Por lo tanto, de una población de cerca de 3.6 millones de personas, el número de panameños que viven por debajo de la línea de pobreza extrema nacional disminuyó a poco más de 150,000 personas, y aquellas que viven por debajo de la línea de pobreza moderada disminuyó a cerca de medio millón de personas

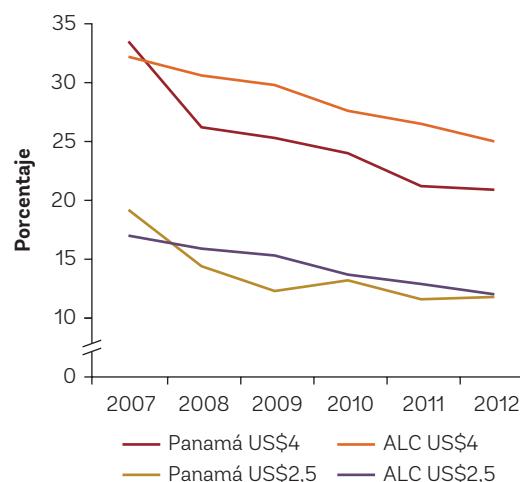
El progreso de Panamá en la reducción de pobreza es positivo en comparación con el de la región de América Latina. De hecho, usando una línea de pobreza de US\$ 4 al día, la pobreza moderada disminuyó de 33.5 por ciento de la población en 2007 a 20.9 por ciento en 2012. En comparación, la pobreza en la región de América Latina disminuyó de 32.2 por ciento a 25 por ciento en el mismo periodo. De igual modo, la pobreza extrema (utilizando una línea de pobreza de US\$ 2.5) disminuyó de 19.2 por ciento a 11.8 por ciento, en comparación con una disminución en la región desde 17 por ciento a 12 por ciento (Figura 1.2). La pobreza extrema, según la línea de pobreza internacional de

FIGURA 1.1 Índices de Pobreza de Panamá, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Nacional)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

FIGURA 1.2 Pobreza en ALC y Panamá, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Internacional)

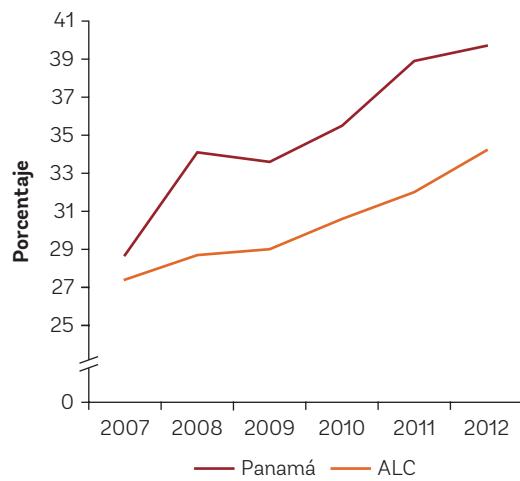


Fuente: Cifras del Banco Mundial.
Nota: ALC: América Latina y el Caribe.

US\$1.25 (usada por el Banco Mundial para medir el progreso hacia el cumplimiento de su doble objetivo), sería de 4 por ciento, lo que se encuentra cerca al objetivo global de pobreza extrema de 3 por ciento del Banco Mundial para el 2030.

Los declives observados en los índices de pobreza han estado acompañados por un aumento significativo de la clase media. Al medirse como la porción de la población con ingresos entre US\$10 y US\$50 por día (como se hace en el *Economic Mobility and The Rise of the Middle Class*, Ferreira et al., 2015), la clase media panameña aumentó en cerca de 10 puntos porcentuales, de 29.7 por ciento en 2007 a 39.7 por ciento en 2012. Esto es consistente con –aunque más marcado que– la evolución de la clase media en la región América Latina, que también creció de 27.4 por ciento a 34.2 por ciento (Figura 1.3).

FIGURA 1.3 La Clase Media en Panamá y ALC, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Internacional)

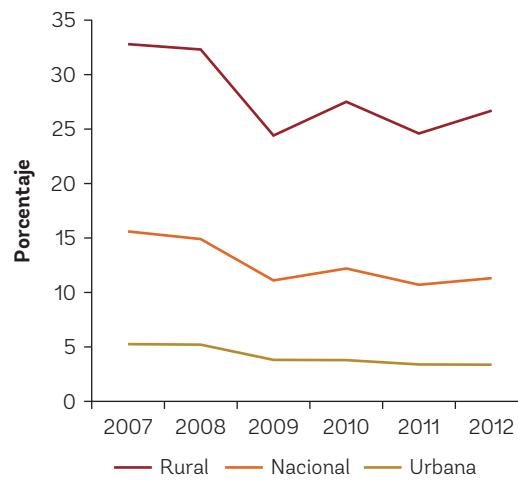


Fuente: Cifras del Banco Mundial.
Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

Como resultado, la clase media ha sido el grupo de mayor tamaño en Panamá desde el 2011. La típica transición de pobreza a clase media se da a través de una clase vulnerable (esto es, un grupo de la población que, si bien no es pobre, tiene una probabilidad significativa de caer en la pobreza en los próximos años). En Panamá, en 2007, la clase media era tan grande como la población que vivía en la pobreza, pero comenzó a aumentar entre 2007 y 2012, a medida que la pobreza disminuyó. A partir del 2011, la clase vulnerable fue menor que la clase media.² Esto difiere de lo ocurrido en América Latina en su conjunto, donde, a pesar de la evolución de la clase media, el grupo vulnerable sigue siendo el más grande.

Sin embargo, al igual que en la mayoría de países de América Latina, existen importantes diferencias entre los niveles de pobreza

FIGURA 1.4 Pobreza Extrema Urbana y Rural en Panamá y ALC, 2007-2012 (Porcentaje, Línea de Pobreza Internacional)

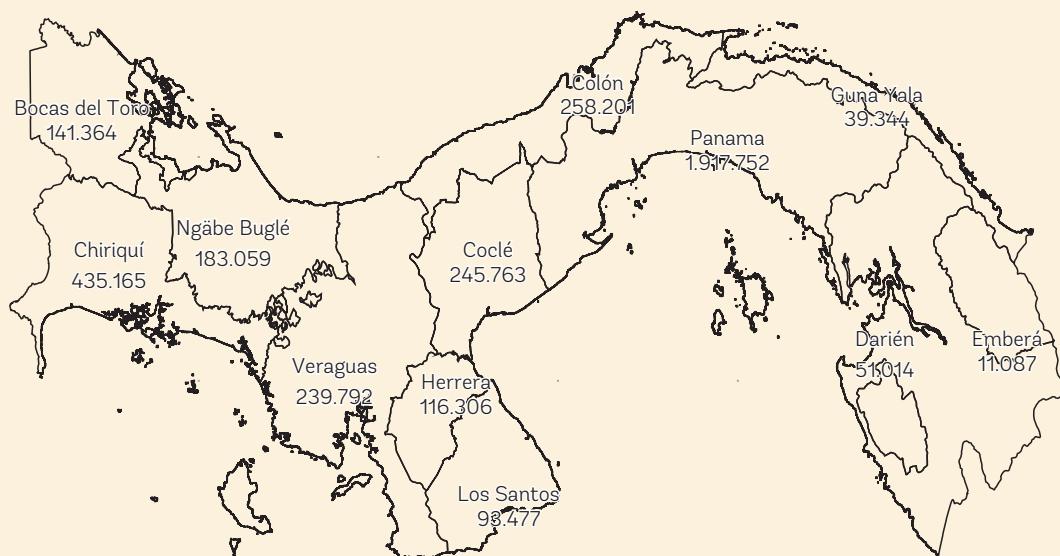


Fuente: Cifras del Banco Mundial.

RECUADRO 1.1 Demografía e Información de los Pueblos Indígenas

Panamá tiene una población de cerca de cuatro millones de personas que viven en 10 provincias, 75 distritos o municipalidades, 5 territorios indígenas colectivos o semi-autónomos organizados por grupos étnicos (comarcas), y 620 corregimientos. La décima provincia fue creada cuando la Provincia de Panamá original fue dividida en dos –Panamá y Panamá Oeste– en enero de 2014. Debido a la reciente división, el análisis aquí presentado utiliza la Provincia de Panamá original.

FIGURA B1.1 Población por provincia y comarca



Fuente: INEC, 2010.

Panamá alberga a ocho grupos indígenas o “pueblos”: los Ngäbe o Ngöbe (260,058), Kuna o Guna (80,526), Emberá (31,284), Buglé (24,912), Wounaan (7,279), Teribe/Naso (4,046), Bokota, (1,959) y Bribri (1,068). El censo de 2010 muestra que 196,059 personas indígenas vivían en comarcas, mientras que 221,500 vivían en otras áreas. Las comarcas y otros territorios indígenas tienen una autonomía significativa y además son autogobernadas a través de diez Congresos y dos Consejos. Las comarcas conforman el 22.2 por ciento del área del país, o 16,634 kilómetros cuadrados, y contienen algunos de los más ricos recursos naturales y diversidad cultural de Panamá. Panamá cuenta también con una población afro-descendiente que representaba el 9.2 por ciento de la población nacional en 2010. La mayoría vive en Colón (29 por ciento), Darién (17 por ciento) y Ciudad de Panamá (11 por ciento).

El recuadro continúa en la próxima página

RECUADRO 1.1 continuación

La información sobre la población total de los pueblos indígenas y afro-descendientes es limitada. La encuesta de vivienda anual, utilizada para medir el bienestar, no incluye la variable etnia. En la mayoría de los análisis hechos aquí, la variable geográfica comarca se usa en representación de personas de origen indígena. Esto conlleva a tres problemas: (i) esto captura únicamente las tres comarcas más grandes; (ii) existen un pequeño número de personas no indígenas que vive en las comarcas; y (iii) al usarse la variable comarca se excluye del análisis a la mitad de la población indígena que vive en otras partes del país. Asimismo, no existe forma de identificar a los afro-descendientes a partir de la encuesta de viviendas, ya que están incluidos en las áreas urbanas o rurales en las que viven. La única fuente de información que permite hacer una comparación de estos dos grupos es el Censo Nacional de la Población y Vivienda que se hace cada diez años: esta información se usa tanto como sea posible. Por lo tanto, la discusión sobre el bienestar de estos grupos es limitada. Estas brechas de conocimiento ameritan mayor atención en Panamá.

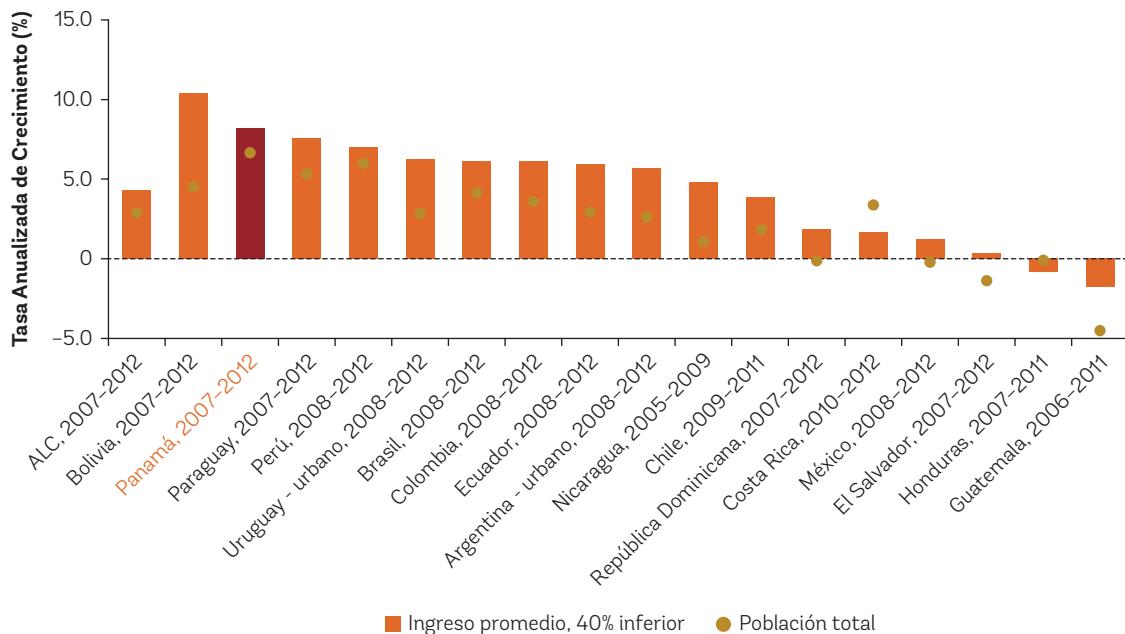
Fuente: INEC, 2010.

en áreas rurales y urbanas. A pesar del hecho de que el 75 por ciento de panameños vive en áreas urbanas y dos tercios de aquellos en Ciudad de Panamá, las discrepancias urbano-rurales siguen siendo importantes. Por ejemplo, mientras que en áreas urbanas la pobreza extrema se encuentra por debajo del 4 por ciento, en áreas rurales la pobreza extrema rodea el 27 por ciento. Más aún, en contraste con las áreas urbanas, donde la pobreza ha caído cada año desde 2007, los niveles de pobreza extrema han fluctuado en las áreas rurales y, de hecho, aumentaron en 2010 y 2012 (Figura 1.4). Sin embargo, algo que resulta tal vez más preocupante, como se expone en el Capítulo IV de este documento, los índices de pobreza varían dramáticamente a lo largo de todo el país. En los territorios de los pueblos indígenas (Figuras 4.7 y 4.8), la pobreza es casi universal y persistente (disminuyendo a una tasa por debajo del promedio nacional). Por ejemplo, la comarca

Ngäbe Buglé tiene un índice de pobreza de 93 por ciento y un índice de extrema pobreza de 80 por ciento. Estos índices de pobreza superan la pobreza entre las poblaciones indígenas de otros países, incluyendo Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador.³

Además del progreso en reducción de pobreza, Panamá también ha logrado un importante progreso en prosperidad compartida. El ingreso per cápita promedio, según las encuestas de hogares, creció en 6.6 por ciento entre 2007 y 2012, mientras que el ingreso promedio del 40 por ciento inferior de la población se aumentó 8.2 por ciento, (Figura 1.5).⁴ Estas estadísticas indican que el crecimiento no solo ha sido en favor de los pobres –teniendo una clara inclinación a favor de los pobres– sino también que el aumento en sus ingresos ha sido significativo: a este ritmo, el ingreso de los pobres se duplicaría cada nueve años. Cabe notar además que, dentro de América Latina, solo Bolivia

FIGURA 1.5 Prosperidad Compartida en ALC, 2007-2012 (Tasa Anualizada de Crecimiento del Ingreso para el 40% Más Pobre y la Población Total)



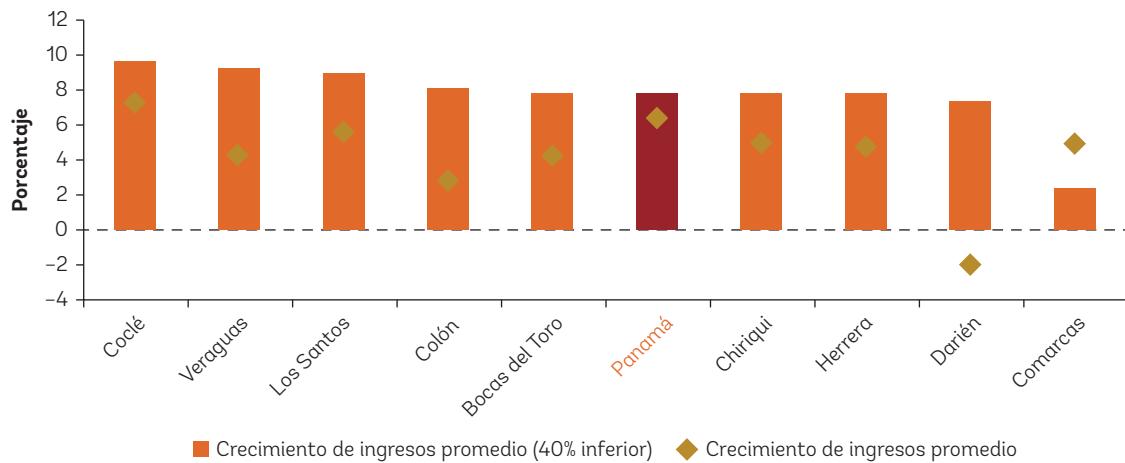
Fuente: Tabulaciones del LAC Equity Lab utilizando datos del SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial) producido por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y el Banco Mundial; y los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial, Washington, DC., <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

registró un mayor crecimiento de ingresos en el 40 por ciento inferior de la población.

Sin embargo, de manera similar a lo que ocurría con la reducción de pobreza no todos en el 40 por ciento inferior comparten la prosperidad de Panamá en partes iguales. El 40 por ciento inferior de la población ha observado un aumento en sus ingresos en todas las provincias (aquellas que existían antes de enero de 2014) y en las tres comarcas (Figura 1.6). Aquellos entre el 40 por ciento inferior de la población nacional que vivían en Coclé, Veraguas y Los Santos, observaron el mayor crecimiento en ingresos en promedio, que, en el caso de Coclé, fue de casi 10 por ciento. Sin embargo, en las comarcas sobre las cuales hay información, el crecimiento fue mucho

menor, de solo 2.4 por ciento. Y fue solamente en las comarcas donde el promedio total de crecimiento de ingresos (cinco por ciento) fue mayor que el del 40 por ciento inferior. En comparación con la información nacional, el crecimiento de ingresos per cápita en las comarcas fue 1.6 puntos porcentuales menor que el índice de crecimiento nacional, y el ingreso del 40 por ciento inferior fue 3.7 veces más bajo que el ingreso del 40 por ciento inferior a nivel nacional. De hecho, tal como se expondrá más adelante, a pesar de que el número de pobladores en pobreza extrema ha declinado significativamente en el país, las comarcas históricamente han sido, y ahora lo son aún más, los lugares donde la pobreza extrema resulta más prevalente en Panamá.

FIGURA 1.6 Prosperidad Compartida en Todo el País (Crecimiento de Ingresos Promedio, Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base a la encuesta de hogares de Panamá, Encuesta de mercado laboral (EML), rondas 2007 y 2011 (INEC 2007 y 2011).

La población en pobreza extrema se encuentra altamente concentrada en áreas geográficas remotas donde viven los pueblos indígenas. Las poblaciones indígenas que viven en las tres comarcas más grandes representan el 42 por ciento de la población en pobreza extrema, pero al mismo tiempo, representan menos del siete por ciento de la población del país (a pesar de que los pueblos indígenas representan el 12.2 por ciento del total de la población). Muchos de los pueblos indígenas en Panamá viven fuera pero muy próximos a las comarcas con títulos colectivos, como es el caso del territorio Naso, dos comunidades Wounaan en Darién y el territorio colectivo de Dagargunyala. Muchos otros esperan reconocimiento y titulación territorial, como es el caso de los Bri-Bri y muchas comunidades de Darién. Las comunidades sin la seguridad en la tenencia de tierras son las que enfrentan mayores riesgos debido a las invasiones territoriales realizadas por agricultores no indígenas, las

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en el caso de Darién), y las partes interesadas en la extracción de recursos.

Al mismo tiempo, la falta de oportunidades dentro de estas áreas ha obligado a muchos pueblos indígenas a migrar a las ciudades. Según el censo de 2010, solo el 40 por ciento de la población Guna vive en la actualidad en las tres comarcas Guna, 52.3 por ciento de los pueblos Ngäbe y Buglé vive al interior de su comarca, y en el caso de los Emberá y Wounaan, solo el 24 por ciento de la población vive dentro de la comarca.⁵ La migración interna entre las poblaciones indígenas en Panamá es más alta que en la mayoría de países de América Latina.⁶

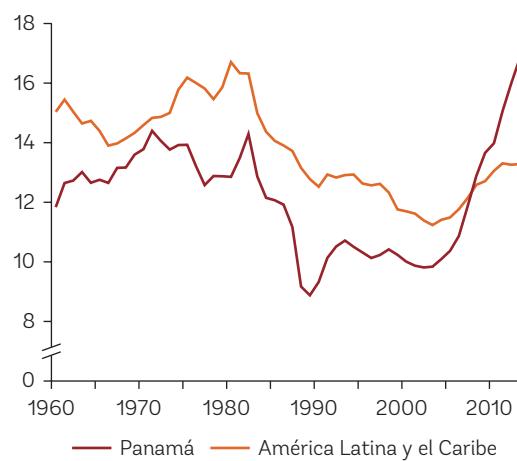
A pesar de ello, la desigualdad no ha sido tema exclusivo de los pueblos indígenas. Existe una percepción universal en Panamá según la cual los afro-descendientes también han sido excluidos del crecimiento económico del país y enfrentan difíciles retos, incluyendo la falta de acceso a servicios básicos,

tales como agua, electricidad, saneamiento, educación, empleo, servicios de salud y participación política. Si bien la información limitada no apoya completamente esta percepción, estudios cualitativos indican que los afro-descendientes figuran entre los grupos más pobres y más vulnerables en el país.⁷

Esto hace que surja la pregunta sobre qué factores impulsan la reducción de pobreza en Panamá. A lo largo de la década pasada, Panamá ha sido una de las economías de más rápido crecimiento a nivel global. Con un índice de crecimiento anual de 7.2 por ciento entre 2001 y 2013, Panamá ha superado a la mayoría de sus países pares y ha crecido significativamente más rápido que el país promedio en cualquiera de los grupos de pares analizados.⁸ El país ha sido uno de los pocos que ha sido capaz de seguirle el paso a los EE.UU. en términos de PIB per cápita en años recientes (Figura 1.7) y Panamá ha sido un caso atípico en términos de recuperación luego de la crisis (Figura 1.8); mientras que la mayoría de países no fue capaz de continuar con su dinamismo pre-crisis, Panamá tuvo un mayor crecimiento luego de la crisis que antes de la misma. A pesar de que se espera que el índice de crecimiento se modere a alrededor de 7 por ciento en el 2014, este sería uno de los índices más altos para ese año. Adicionalmente, no solo el crecimiento ha sido alto, sino que además ha estado acompañado por un progresivo cambio en la distribución.

El crecimiento contribuyó con cerca del 80 por ciento de la reducción de pobreza; la reducción de desigualdad contribuyó con el restante 20 por ciento entre 2007 y 2012. Las recientes tasas de crecimiento del PIB experimentadas por Panamá sugeriría que el crecimiento ha tenido un papel predominante en la explicación de la reducción de pobreza;

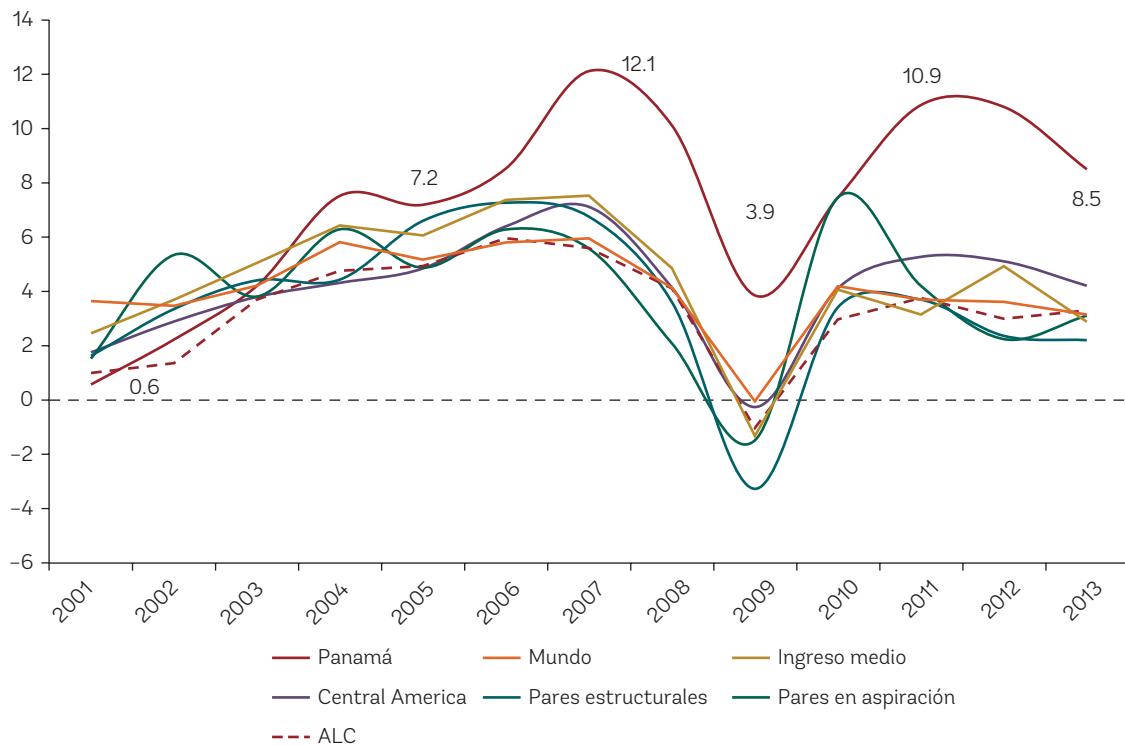
FIGURA 1.7 El PIB Per Cápita de Panamá Como Porcentaje de Estados Unidos Versus América Latina (Porcentaje, Constante US\$ 2005)



Fuente: Base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial, Washington, DC., <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

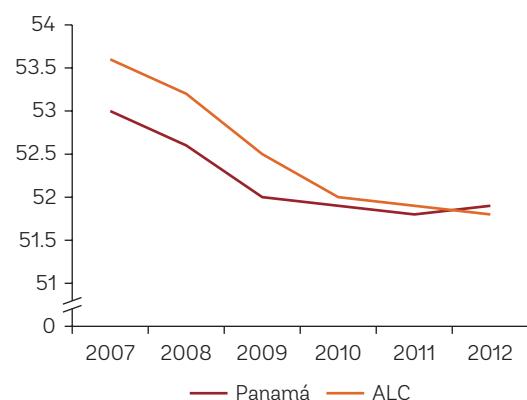
la desigualdad ha bajado lentamente (Figura 1.9). Probamos esta hipótesis realizando la descomposición Datt-Ravallion,⁹ que intenta identificar las contribuciones relativas de crecimiento y los cambios en la desigualdad para cualquier cambio determinado en pobreza. Los resultados de esta descomposición se muestran en la Figura 1.10, lo que confirma la hipótesis de que el crecimiento contribuyó con cerca del 80 por ciento de los logros en cuanto a pobreza y que, por su parte, con el 20 por ciento aproximadamente en los cambios de la desigualdad. Esto contrasta con lo ocurrido en la región América Latina, donde el crecimiento ha sido ciertamente menor y los logros en el frente de la desigualdad han sido mayores; y para el mismo periodo de tiempo, el crecimiento habría contribuido con el 57 por ciento de la reducción de pobreza y con el 43 por ciento en la desigualdad.

FIGURA 1.8 Crecimiento del PIB en Panamá y Sus Países Pares, 2001-2013 en términos constantes (Cambio Porcentual)



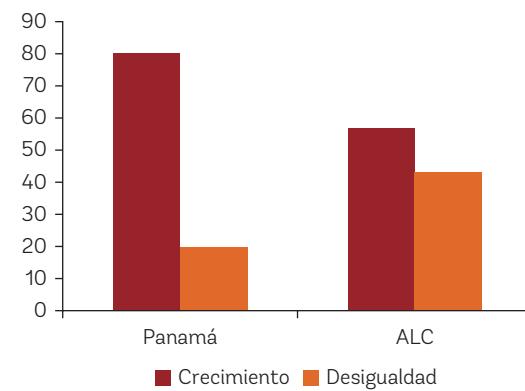
Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (PEM), indicadores, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>.
Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

FIGURA 1.9 Coeficiente Gini en Panamá y ALC, 2007-2012 (Índice)



Fuente: Banco Mundial.

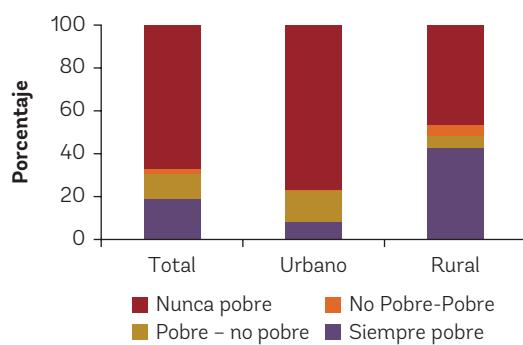
FIGURA 1.10 Descomposición de Pobreza Datt-Ravallion (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base a la encuesta de hogares de Panamá, Encuesta de Mercado Laboral (EML), rondas 2007 y 2011 (INEC, 2007 y 2011).

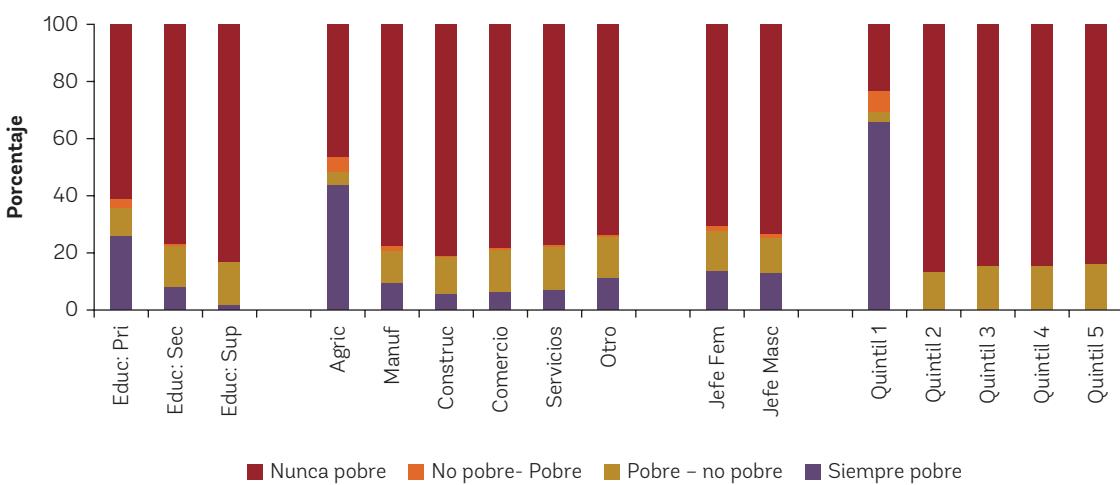
Los cambios positivos en pobreza, medida según información de hogares de corte transversal, esconden algunos de los movimientos de la población hacia y fuera de la pobreza. Un panel sintético, construido usando la metodología Dang et al. (2011), muestra que el periodo 2007-2012 registró personas saliendo pero también entrando de

FIGURA 1.11 Movimientos de Salida de la Pobreza (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base vivienda la encuesta de hogares de Panamá (Encuesta de Mercado Laboral, EML), rondas 2007 y 2012 y metodología Dang et al. (2011).

FIGURA 1.12 Cambios en Estatus de Pobreza según Característica Original (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base la encuesta de hogares de Panamá (EML), rondas 2007 y 2012 y metodología Dang et al. (2011).

la pobreza. En términos de números de pobreza, los resultados del panel sintético no se alinean completamente con las cifras nacionales, pero el análisis sí resalta numerosos movimientos importantes de los hogares (Figura 1.11 y Figura 1.12).¹⁰ En primer lugar, los hogares con bajos niveles de educación (primaria o menos) y aquellos vinculados con la agricultura, eran los que tenían mayores probabilidades de ser pobres en 2007 y de seguir siendo pobres en 2012. En segundo lugar, los hogares en el sector agricultura y en el quintil inferior de ingresos fueron los que menos probabilidades tuvieron de salir de la pobreza y más probabilidades tuvieron de caer en la pobreza.

Finalmente, las áreas urbanas en general mostraron los mayores movimientos de salida de la pobreza.

¿Cuáles son las fuentes de ingresos que han ayudado a la gente a salir de la pobreza? Para comprender los diferentes factores que han contribuido a reducir la pobreza, es importante explorar los cambios en los

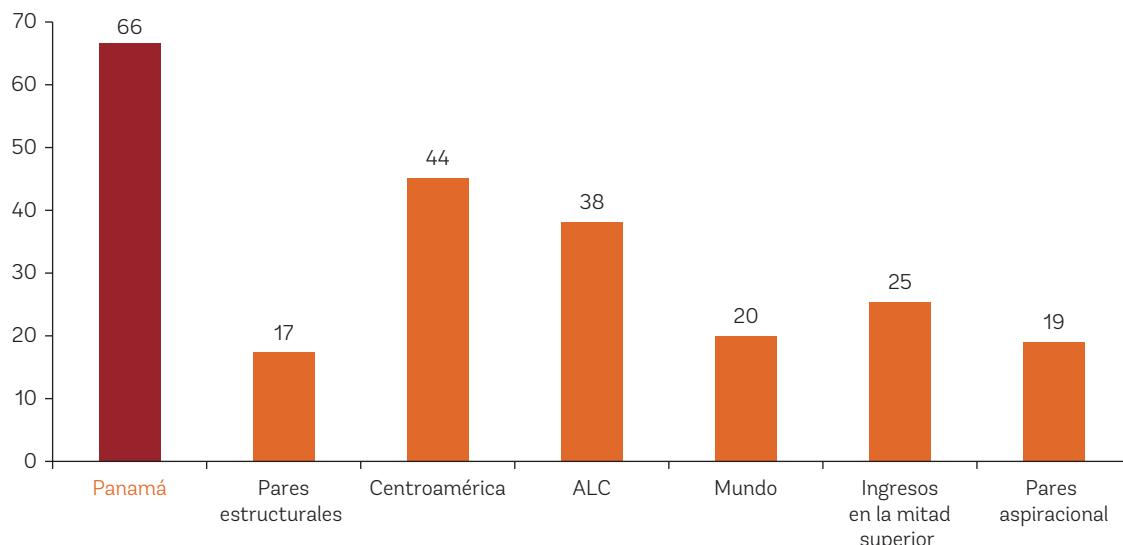
mercados laborales (que, por lo general, generan el mayor ingreso para los pobres), así como el papel del gasto público, incluyendo las transferencias (tanto las monetarias como en especie) a los pobres. El resto de esta sección explora esos temas.

Panamá ha tenido un rendimiento superior en términos de generación de empleos y los pobres se han beneficiado de ello. En 2013 la fuerza laboral empleada en Panamá era 66 por ciento mayor que en el 2001, un aumento que excede por mucho el de sus países pares.¹¹ Por ejemplo, el aumento correspondiente entre los países pares estructurales fue de 17 por ciento, mientras que en Centroamérica en su totalidad fue de 44 por ciento (Figura 1.13). El 40 por ciento inferior se benefició de esta generación de empleos. Mientras que la mayor parte de los empleos nuevos netos requería educación secundaria completa o mayor, el 11.5 por ciento de los

nuevos empleos fue para trabajadores no calificados con primaria o secundaria incompleta. En 2012, los años de estudios en promedio del 40 por ciento más pobre de la población fueron 7.6 años en comparación con los 11.7 años del resto de la población (Figura 1.14).

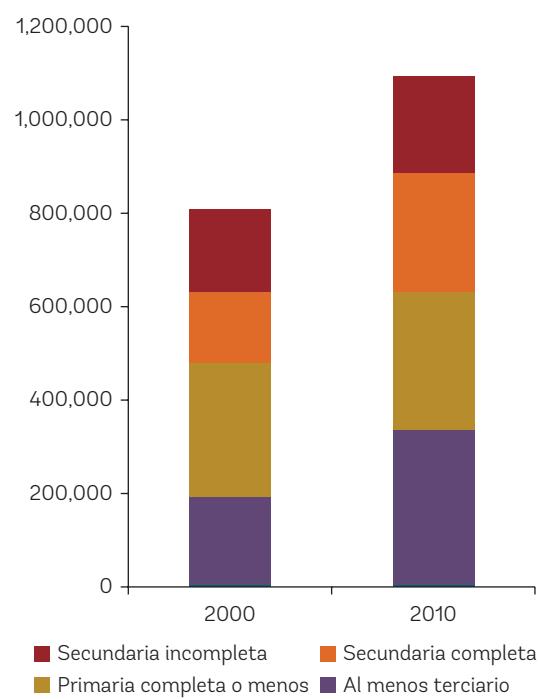
Existe una gran brecha entre la población en pobreza extrema y el resto de la población. Las cabezas de hogares extremadamente pobres en Panamá solo tienen 5.1 años de educación, 4.5 menos que el promedio nacional. Además, se concentran en el sector agricultura y trabajan principalmente como trabajadores independientes o como trabajadores familiares sin remuneración. Las viviendas de la población en pobreza extrema tienen índices muchos mayores de dependencia, debido a una mayor proporción de niños menores y una menor expectativa de vida. Por cada trabajador en una vivienda

FIGURA 1.13 Generación de Empleo en Panamá entre 2001 y 2013 Versus Sus Pares (Cambio Porcentual)



Fuente: Cálculos de los autores en base a Perspectivas de la Economía Mundial (PEM), indicadores, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>.

FIGURA 1.14 Generación de Empleo por Nivel de Educación (Número Total de Empleos)



Fuente: Cálculos de los autores en base al Censo de Población y Vivienda de Panamá, 2000 y 2010.

extremadamente pobre, hay 2.2 dependientes, mientras que el promedio nacional es de 1.3. La tasa de dependencia para las personas en edad de trabajar (15 a 64 años) es de 1.25 para las viviendas extremadamente pobres, mientras que el promedio nacional es de 0.5.

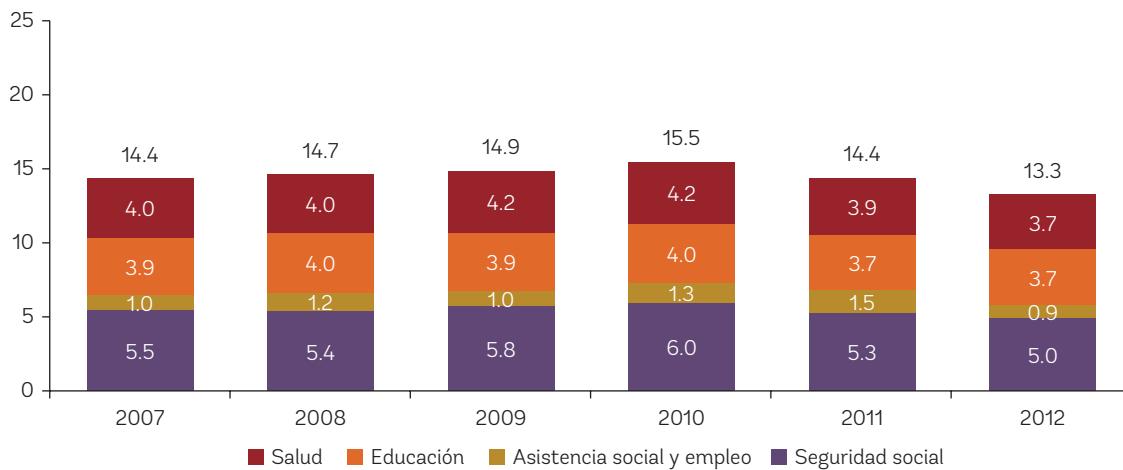
El gasto social aumentó en términos constantes beneficiando también a los pobres. Entre 2007 y 2012, los gastos en educación y salud se han mantenido relativamente estables en alrededor de 4 por ciento de PIB (en un contexto de crecimiento muy rápido del PIB), mientras que la protección social ha disminuido en medio punto porcentual del PIB (Figura 1.15). Con un 13.3 por ciento del PIB en 2013, el gasto social panameño se

encontraba en el rango medio de Centroamérica. En ese año, Costa Rica dedicó casi el 21 por ciento del PIB a gasto social, mientras que Guatemala solo gastó el ocho por ciento. En términos reales, el gasto social ha aumentado tres por ciento anualmente a lo largo del periodo analizado.¹² Si bien el acceso a la salud y a los servicios educativos ha mejorado para todos los panameños, persisten desigualdades significativas, con menor acceso en áreas rurales e indígenas donde vive una gran parte de la población en pobreza y en pobreza extrema. El Capítulo IV de este informe proporciona más detalles sobre la incidencia del gasto público.

El país ha ampliado continuamente la cobertura de su sistema de protección social. En 2006, se introdujo “Red de Oportunidades”, un programa de transferencias monetarias condicionadas para ayudar a familias en pobreza; en 2009, siguió “100 a los 70” para ayudar a las personas de la tercera edad necesitadas; en 2010, se estableció “Beca Universal” para proporcionar transferencias monetarias a niños por logros escolares; y en 2012 se estableció “Ángel Guardián” para brindar asistencia social a personas con discapacidades severas en pobreza o condiciones vulnerables. Si bien la calidad en cuanto a la focalización difiere y puede ser mejorada, una gran cantidad de los beneficios alcanza a los percentiles de menores ingresos. El Capítulo IV brinda mayores detalles sobre protección social, su incidencia y selección de beneficiarios.

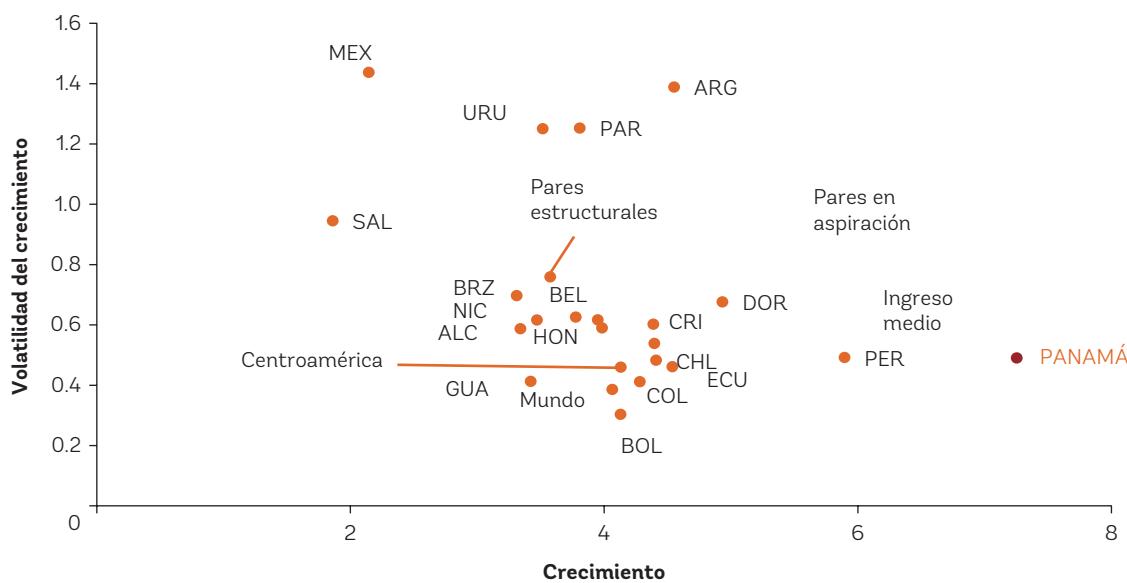
Se ha progresado hacia el logro del doble objetivo no solo gracias al ritmo de crecimiento sino también por su baja volatilidad. Panamá ha destacado no solo en términos de su rápido crecimiento económico, sino también en cuanto a la baja volatilidad de dicho crecimiento (Figura 2.16). En la muestra de

FIGURA 1.15 Gasto Social de Panamá por Sector (Porcentaje de PIB)



Fuente: Banco Mundial (de próxima publicación).

FIGURA 1.16 Crecimiento versus Volatilidad en Panamá y Sus Países Pares, 2001-2013 (Cambio porcentual promedio)



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (PEM), indicadores, <http://www.imf.org/external/pubs/ef/weo/2014/01/weodata/index.aspx>

países pares solo unos pocos, como Bolivia y Guatemala, tuvieron coeficientes menores de variación de crecimiento del PIB, sin embargo, con tasas de crecimiento promedio de PIB significativamente menores. Tal como se

mencionó anteriormente, la baja volatilidad del crecimiento económico es bastante relevante para el logro del objetivo dual. Esto se debe al impacto de la volatilidad total del producto sobre el consumo, así como el

vínculo negativo entre volatilidad macroeconómica e igualdad.¹³

Este informe (i) explora los elementos detrás de las tendencias observadas de crecimiento, pobreza y desigualdad; (ii) identifica los factores que pueden afectar la sostenibilidad del desempeño reciente de Panamá y por tanto las áreas prioritarias de acción o política; y (iii) resalta las oportunidades específicas para que el país siga teniendo uno de los mejores desempeños en la región América Latina en cuanto a crecimiento y reducción de pobreza. El resto del informe se estructura como sigue. El Capítulo II observa con más profundidad la evolución y características del crecimiento económico y qué podría afectar su progreso continuo. El Capítulo III compara el progreso de Panamá con el de otros países para identificar las áreas prioritarias vinculadas al sostenimiento del crecimiento y las oportunidades de las cuales el país podría tomar ventaja. El capítulo incluye una breve exposición acerca del proceso de priorización. El Capítulo IV se

centra en temas de inclusión, exponiendo el evidente progreso, así como los límites de este progreso. El Capítulo V intenta hacer una evaluación comparativa de resultados del progreso de Panamá en inclusión, en relación al de otros países de América Latina, identificando la etnicidad como área prioritaria y extrayendo oportunidades para la acción. El capítulo VI aborda el tema de la sostenibilidad desde distintas ópticas: económica, social y ambiental. El Capítulo VII, usando un enfoque de evaluación comparativa de resultados en el tiempo, expone las razones por las cuales el agua debe ser el área prioritaria final e identifica oportunidades para la acción. El capítulo final expone las brechas de conocimiento que surgieron durante el proceso de preparación de este informe, brechas que, idealmente, serán el foco de cualquier análisis subsecuente para que Panamá tenga la capacidad de asegurar un crecimiento inclusivo y sostenible y haga avances hacia el cumplimiento de los objetivos duales.

Notas

1. A menos de que se indique de otra manera, el análisis utiliza definiciones nacionales de pobreza y prosperidad compartida (tanto líneas de pobreza como agregado de ingreso). El análisis se centra en el periodo 2007-2012 por motivos de compatibilidad de información que limitan el uso de tendencias de tiempos más largos. Si bien se han hecho todos los esfuerzos posibles para replicar la medida de bienestar usada en Panamá, existen ciertas leves discrepancias (ver Cadena et al., 2013) que no se espera que cambien la historia de forma alguna. El valor de la línea de pobreza a nivel nacional fue US\$7.9/día para zonas urbanas y US\$5.8/día para zonas rurales. Sin embargo, el Gobierno de Panamá implementó una revisión de las cifras de pobreza oficial

después de la publicación de este documento: esto podría implicar unas diferencias en tendencias que no están captadas en el presente documento.

2. Ferreira et al. (2013).
3. Utilizando una línea de pobreza internacional de US\$4 por persona por día y la base de datos armonizados SEDLAC CEDLAC y Banco Mundial) 2015 y Comisión Económica de América Latina y el Caribe, 2014.
4. El proceso de armonización de información para comparaciones de todos los países significa que los resultados comparables difieren de aquellos únicamente para Panamá, debido a que la construcción de medidas para un país es distinta de aquella que debe hacerse en un contexto multinacional.

5. Información basada en el Censo de Población de Panamá.
6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
7. Será necesario generar información cuantitativa sobre afro-descendientes para crear un panorama certero de los niveles de pobreza absoluta y relativa de este grupo étnico.
8. El Anexo A contiene los tipos de países pares (regional, en aspiración, estructural) y los países incluidos en cada grupo de pares.
9. Ver Datt y Ravallion 1992.
10. El panel sintético usa una línea de pobreza distinta (US\$4 por día) y, por construcción, solo puede incluir un subconjunto de hogares, a saber, aquellas que tienen el potencial de encontrarse en ambos periodos. Por ello, los hogares encabezados por jefes muy jóvenes en 2012 serán excluidos del análisis. Ambas características del análisis de panel sintético significan que los niveles estimados de pobreza diferirán entre este análisis y las cifras oficiales.
11. El Anexo A proporciona definiciones detalladas de los diferentes grupos de pares. En base a información de las PEM del FMI sobre cambios en la fuerza laboral corregida para desempleo.
12. Este índice de crecimiento se basa en US\$ constantes de 2007 y toma en cuenta la paridad de poder adquisitivo. Cuando se utiliza el gasto en términos de US\$ constantes, el aumento parece mayor.
13. Ver, por ejemplo, Breen y García-Peña (2004), García-Peña (2004), Huang, Fang y Miller (2012), y Loayza, et al. (2007).

Referencias

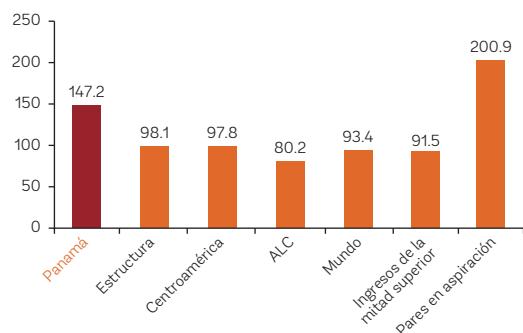
- Breen, R. y García-Peña. 2005. "Income inequality and Macroeconomic Volatility: An Empirical Investigation." *Review of Development Economics* vol.9 (3):380-398.
- Cadena, K., C. Cardoza, L. Lucchetti, y K. Scott. 2013. "Central América en el Nuevo Milenio: Seis Historias Diferentes de Pobreza y Desigualdad." Banco Mundial.
- Dang, Hai-Anh, Peter Lanjouw, Jill Luoto, y David Mckenzie. 2011. "Using Repeated Cross-Sections to Explore Movements in and Out of Poverty." Policy Research Working Paper No. 550, World Bank, Washington, DC.
- Datt, G., y M. Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980's." *Journal of Development Economics* 38: 275-295.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. "Informe Los Pueblos Indígenas en América Latina", Santiago de Chile.
- Ferreira, F., J. Messina, J. Rigolini, L. López Calva, M. Lugo, y R. Vakis. 2013. Economic Mobility and the Rise of Latin American Middle Class. Washington, DC.: World Bank.
- García-Peña, C., y S. Turnovsky. 2004. "Macroeconomic Volatility and Income Inequality in a Stochastically Growing Economy." Conference volume of conference on "Economic Growth and Income Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations," Lucca, Italia, Junio 16-18.
- Huang H., W. Fang, y S. Miller S. 2012. "The Effect of Growth Volatility on Income Inequality." Working Paper, University of Nevada.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2007-2013. Encuesta de Mercado Laboral. Contraloría, Panamá.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2000 y 2010. Censo Nacional de Población y Vivienda. Contraloría, Panamá.
- Loaysa, N., R. Ranciere, L. Serven, y J. Ventura. 2007. "Macroeconomics Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction." *The World Bank Economic Review* 21 (3): 343-357.

2. La Naturaleza del Crecimiento Económico de Panamá

EL EXCEPCIONAL DESEMPEÑO DEL CRECIMIENTO DE PANAMÁ a lo largo de la década pasada proviene de una economía abierta y competitiva. El crecimiento real de Panamá desde el 2001 ha promediado el 7.2 por ciento, más del doble del promedio de América Latina y el Caribe (ALC). El país ha sido uno de los pocos capaces de seguirle el paso a los EE.UU. en términos de PIB per cápita en años recientes (Figura 1.7), y su índice de crecimiento mostró baja volatilidad en comparación con lo ocurrido internacionalmente (Figura 2.16). Su economía es una de las más abiertas de la región (Figura 2.1) y está bien integrada dentro de la economía global. Ha tenido un buen desempeño en el aprovechamiento de su

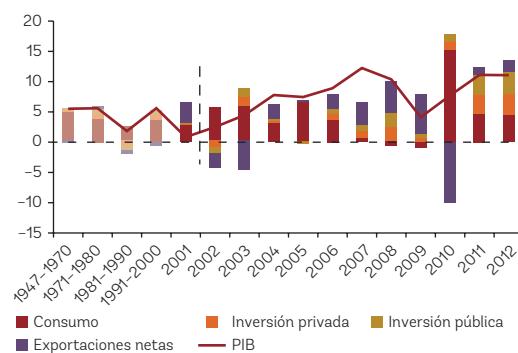
posición geográfica, incluyendo al Canal de Panamá, transformándose en un hub logístico y comercial bien conectado, así como en un centro financiero. A través de continuas mejoras en su infraestructura, Panamá ha establecido una red portuaria comparable con los más importantes hubs logísticos internacionales y una red de aeropuertos que permite al país funcionar como un importante hub de pasajeros a nivel regional para aquellos pasajeros que se conectan entre Norte, Centro y Sudamérica. Por ello, el país ha consolidado su posición como la economía más competitiva de Centroamérica y segunda después de Chile en ALC, según el Informe de Competitividad Global 2014-15.

FIGURA 2.1 La Apertura Comercial de Panamá en Comparación con la de sus Países Pares, según el Porcentaje de Exportaciones e Importaciones de Bienes y Servicios en PIB (Porcentaje de PIB)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

FIGURA 2.2 Contribución de Factores de Demanda Agregados al Crecimiento Económico de 1947 a 2013 (Puntos Porcentuales)



Fuente: Estimaciones de autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC) (acceso noviembre 17, 2014), <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

En años recientes, cinco elementos principales han explicado el desempeño en crecimiento: (i) la transferencia del Canal de Panamá, lo que ha permitido que se beneficie con el crecimiento del comercio mundial; (ii) el manejo exitoso y expansión del Canal que redundan en derrames en el crecimiento de sectores específicos, (iii) el rol cada vez mayor de la inversión pública; (iv) el incremento paralelo en la inversión extranjera directa (IED) e inversión privada; y (v) un entorno macroeconómico estable. En el resto de esta sección se discuten estos elementos.

El Canal y las Tendencias en el Comercio Mundial

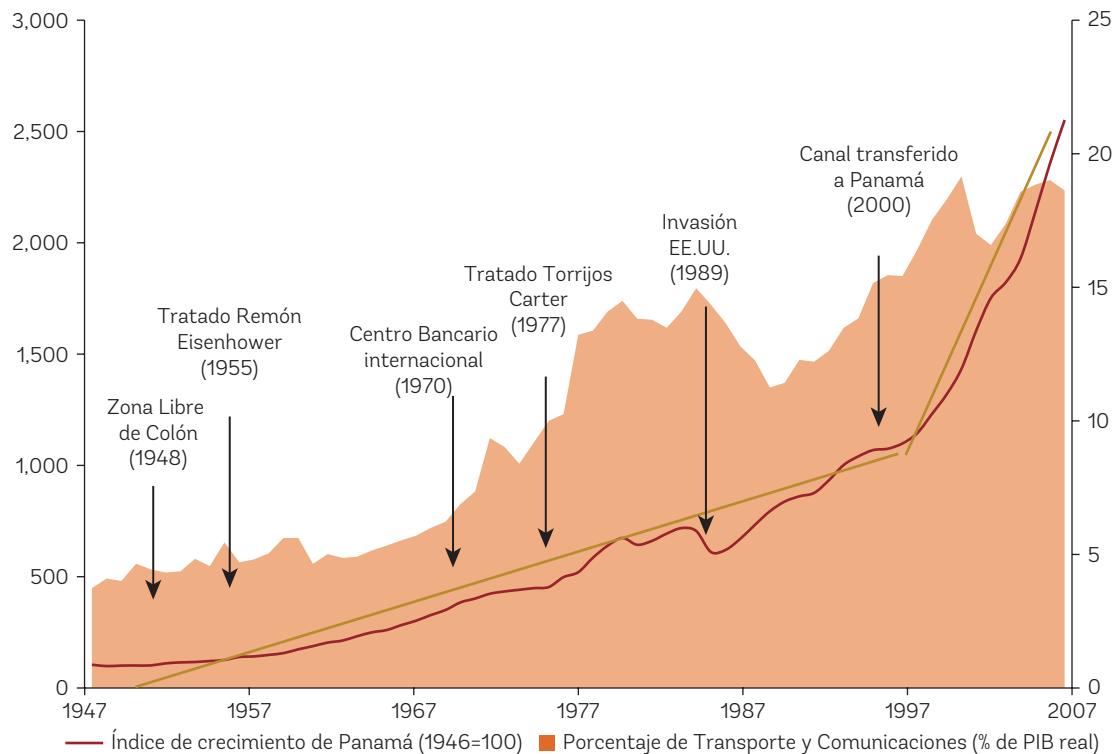
LUEGO DE LA TRANSFERENCIA DEL CANAL DE PANAMÁ, siguió la aceleración del crecimiento, que coincidió con el exitoso manejo del Canal. EE.UU. construyó la zona del Canal de Panamá en un periodo de diez años, de 1904 a 1914, luego de recibir una concesión para la construcción y operación del Canal y las áreas circundantes. En 1977, ambos países firmaron los Tratados Torrijos-Carter, que establecieron las bases para el retorno gradual del Canal al gobierno panameño. El 31 de diciembre de 1999, la transferencia se hizo efectiva.¹ Desde entonces, el Canal ha sido manejado por un organismo gubernamental autónomo, la Autoridad del Canal de Panamá, que es ampliamente reconocida por su capacidad institucional y manejo eficiente. Aunque no existen pruebas rigurosas de causalidad, la creciente tendencia al crecimiento del sector transporte y comunicaciones, en particular, parece deberse al retorno del Canal a Panamá. Luego de su transferencia en 1999, la tendencia al

crecimiento, tanto del sector transporte y comunicaciones como de la economía en su totalidad, se aceleró (Figura 2.3).

El Canal ha permitido al país beneficiarse de un comercio mundial cada vez mayor debido al rápido crecimiento de grandes economías emergentes como China. Al parecer, la reciente puesta al día con el PIB de EE.UU. se habría iniciado en el año 2003 (Figura 2.4). A pesar de que la convergencia de Panamá hacia los EE.UU. fue más rápida que la de ALC como un todo, los puntos de inflexión coinciden. Por lo tanto, parece que un conjunto de factores en común podría haber impulsado tanto el despegue de Panamá como el resurgimiento del crecimiento en el resto de América Latina, si bien en diferentes magnitudes. Un estudio del Banco Mundial de próxima publicación sugiere que estos factores comunes estarían asociados con el crecimiento relativamente rápido de grandes mercados emergentes, como China.² Sin embargo, es muy probable que los principales canales de transmisión de crecimiento de China a Panamá hayan sido distintos de aquellos que afectan otros países de América Latina de alto crecimiento, como Bolivia, Chile, Colombia o Perú: en el caso de Panamá se trata del Canal en lugar de los productos.

El transbordo de bienes con origen y destino a China se ha elevado y los incrementos en los ingresos del Canal entre el 2000 y el 2013 son significativos. Durante estos años, el valor del comercio mundial casi se ha triplicado de US\$ 6,725 mil millones a US\$ 18,890 mil millones. Al mismo tiempo, el valor del comercio que pasó por el Canal aumentó en 16 por ciento, de US\$ 374 mil millones a US\$ 434 mil millones entre 2006 y 2013. En general, el porcentaje del total

FIGURA 2.3 Porcentaje de Transporte y Comunicaciones del PIB y del Crecimiento del PIB (Porcentaje, Índice de Crecimiento 1950=100)



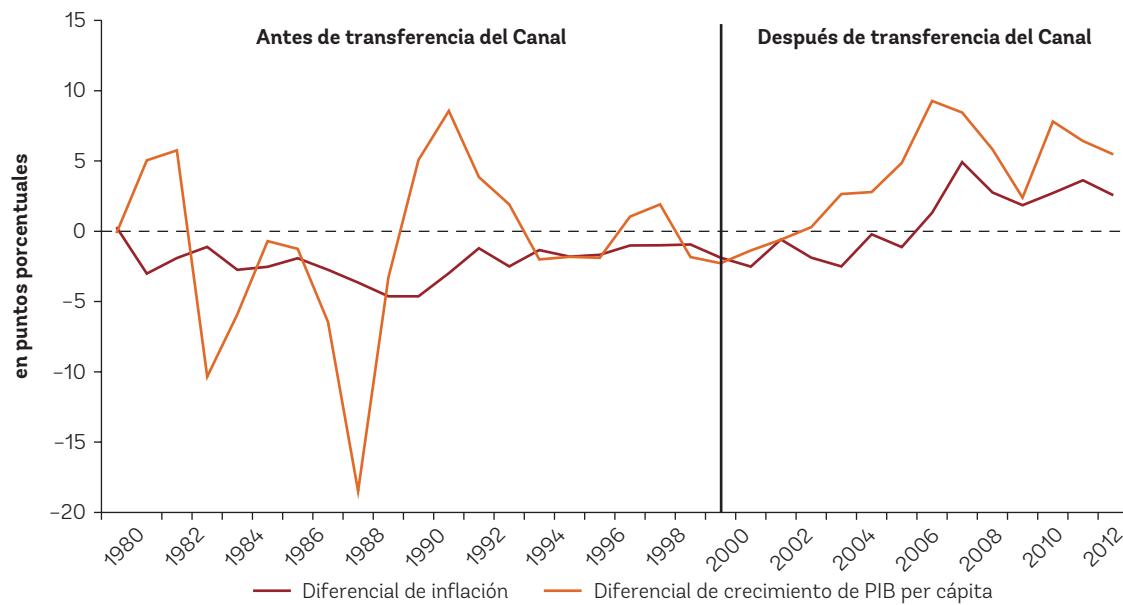
Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (acceso noviembre 17, 2014). <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

del comercio mundial que pasa por el Canal disminuyó levemente de 3 por ciento en 2006 a 2.3 por ciento en 2013. Los orígenes y destinos de los bienes que pasan por el Canal reflejan el papel cada vez más importante de China en el comercio mundial. En 2013, el porcentaje de bienes cuyo origen era China era de 7.6 por ciento, mientras que el porcentaje de bienes destinados a China era de 14.5 por ciento. Mientras que el tamaño de las naves más grandes que atraviesan el Canal ha aumentado, y con ello, el mismo volumen de mercancía pudo transportarse a través del Canal con menos naves, la cantidad total de pasos por el

Canal ha disminuido de 12,198 navíos en 2001 a 12,045 en 2013.³ El aumento en los volúmenes comerciales y en pasos ha traído consigo un aumento en los peajes recolectados, de US\$ 580 millones a US\$1,847 mil millones durante ese mismo periodo, y de 1.7 y 2.4 por ciento del PIB en ingresos no fiscales para el gobierno.

La resiliencia de los ingresos del Canal se debe tanto a la variedad de bienes que lo atraviesan como a una política de tarifas proactiva por parte de la Autoridad del Canal. Los tres tipos principales de carga que atraviesan el Canal son contenedores, granos y aceite (Tabla 2.1). Los

FIGURA 2.4 Diferencial de Crecimiento Panamá – Estados Unidos (Puntos Porcentuales, Crecimiento Porcentual del PIB de Panamá Menos Crecimiento per cápita de EE.UU. en Puntos Porcentuales) y Diferencial de Inflación



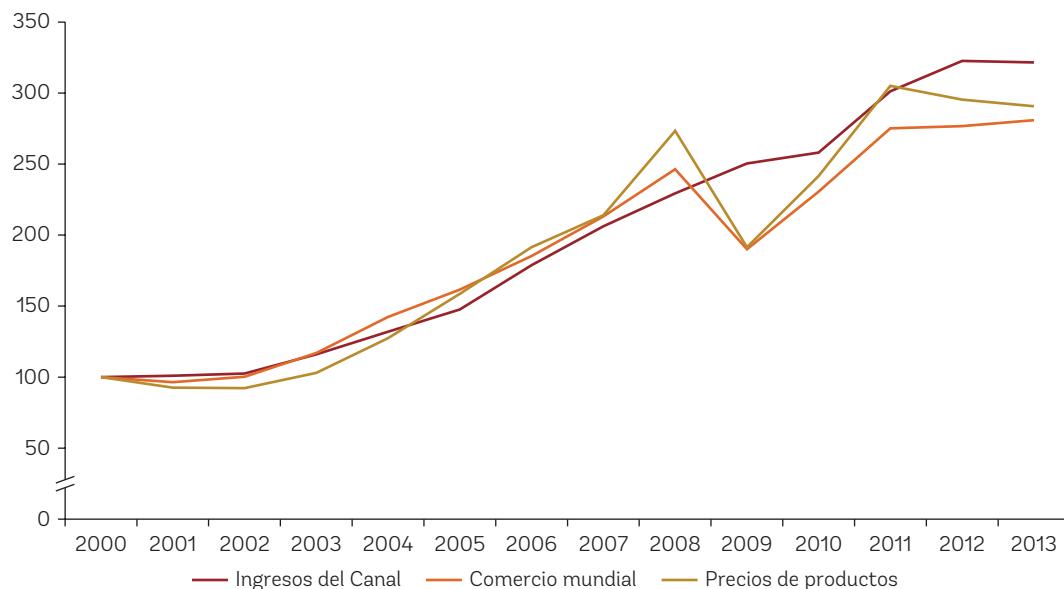
Fuente: Banco Mundial 2015.

TABLA 2.1 Tránsito del Canal de Panamá por Tipo de Carga

Año	Carga total (toneladas del Canal de Panamá)	Contenedores	Granos	Aceite	Otros	Navíos (número de naves)
2001	193.2	30.7	28.1	17.6	23.7	12,198
2002	234.9	28.1	22.5	12.5	36.8	11,862
2003	242.7	32.4	20.6	10.6	36.4	11,725
2004	266.9	32.4	20.0	12.5	35.1	12,518
2005	279.1	35.0	19.7	12.4	32.9	12,648
2006	296.3	38.2	19.9	11.1	30.8	12,772
2007	312.8	41.1	16.0	12.7	30.3	13,234
2008	309.6	40.2	16.4	13.9	29.6	13,147
2009	299.1	39.6	19.9	16.1	24.4	12,855
2010	300.8	34.8	24.1	15.5	25.6	12,591
2011	322.1	35.3	24.8	15.2	24.7	12,989
2012	333.7	35.9	25.0	15.5	23.6	12,862
2013	320.6	36.7	16.5	22.7	24.1	12,045

Fuente: Autoridad del Canal de Panamá y Organización Mundial del Comercio.

FIGURA 2.5 Ingresos del Canal de Panamá, Índice de Productos, y Comercio Mundial, 2000-2013 (Índice Nominal, 2000=10)



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá y Organización Mundial del Comercio.

contenedores cargan principalmente diferentes tipos de bienes manufacturados y minerales. La Autoridad del Canal ajusta constantemente sus tarifas para competir a nivel mundial, y las tarifas se basan en el volumen y peso de la carga (no en su valor). Con este fin, una medida especial se ha creado, las toneladas del Canal de Panamá.⁴ Como resultado, los ingresos del Canal han aumentado continuamente, aún en años en que el total de la carga disminuía, como por ejemplo en 2009. Más aún, la variedad de bienes, así como los ajustes en las tarifas, ha escindido los ingresos del Canal de los movimientos de precios de cualquier bien. Hasta las fluctuaciones en los precios de los productos en conjunto, que se vieron agitados con el valor del comercio mundial, han tenido poco impacto en los ingresos (Figura 2.5).

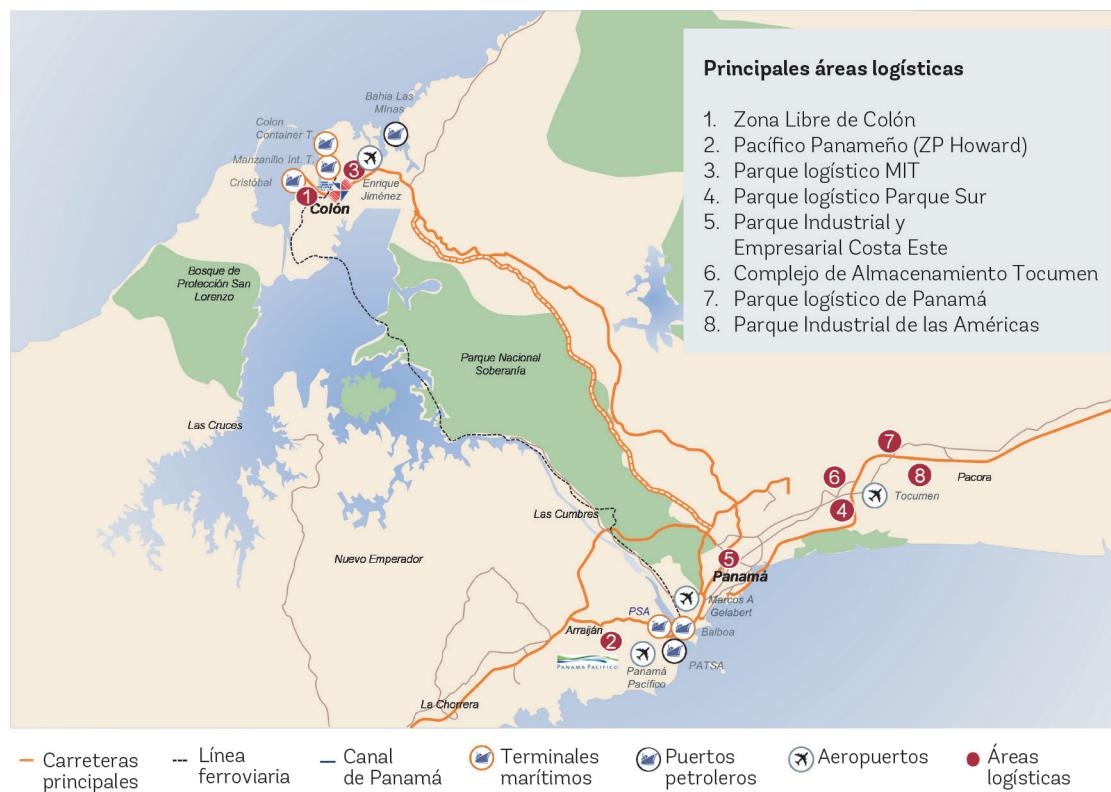
El Impacto del Canal en el Crecimiento de Sectores Específicos

EL CANAL HA AFECTADO la economía panameña tanto directa como indirectamente. Además de los efectos directos a través del transporte y comunicaciones, así como la construcción continua para ampliar el Canal, las operaciones del Canal han afectado positivamente al resto de la economía. El Canal transporta la mayoría de la exportación de servicios panameños.⁵ En particular, genera ingresos para la economía local y genera empleo en el sector logístico. La reciente ampliación del Canal es el proyecto más grande en el Canal desde su construcción y el mayor proyecto de infraestructura de Panamá. La ampliación duplicará la

capacidad del Canal, incrementando las economías de escala y el comercio marítimo internacional. El programa de ampliación consiste en cuatro componentes principales: (i) un tercer conjunto de esclusas; (ii) un canal de acceso al Pacífico (iii) el dragado de canales de navegación; y (iv) mejoras en el suministro de agua. El impacto de la ampliación del Canal beneficiará la economía a través de la etapa de construcción y a través del aumento del tráfico, lo que a su vez se espera que impulse las actividades relacionadas con el Canal. También se espera que el gobierno tenga un flujo significativo de ingresos adicionales.⁶

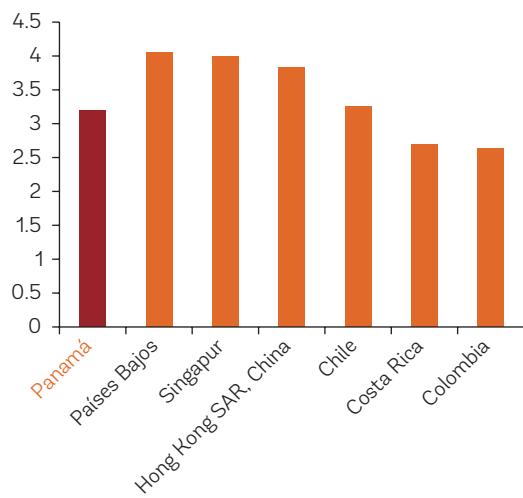
Aprovechando las ventajas de su posición geográfica y el Canal, Panamá se ha transformado en un hub logístico regional, desempeñándose muy bien en indicadores de conectividad y logística. El país ha desarrollado una sofisticada infraestructura de transporte alrededor del Canal (Figura 2.6). En particular, Panamá cuenta con activos de infraestructura del primer mundo, con el Canal de Panamá como un eje para estructurar el desarrollo de sus servicios de logística. Actualmente, la mayoría de operadores logísticos del mundo tiene presencia operativa permanente en Panamá. Esto ha resultado en la disponibilidad de una amplia gama de

FIGURA 2.6 Infraestructura de Transporte en la Zona del Canal



Fuente: "Implementation of Panama Maritime and Logistics Strategy-Phase II: Air Logistics Strategy for Panama." Banco Mundial, febrero de 2014.

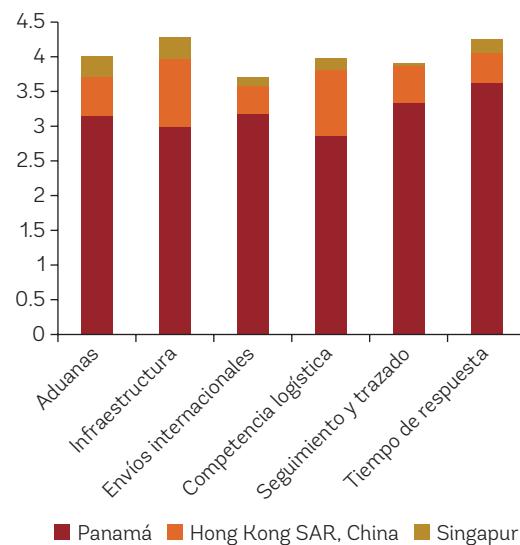
FIGURA 2.7 Índice de Desempeño Logístico



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

servicios de logística, principalmente dedicados a carga marítima. Es uno de los países mejor conectados de la región y tiene el más alto Índice de Conectividad de las Líneas Marítimas (LSCI por sus siglas en inglés) en la región ALC (Panamá ha logrado un puntaje de 45, por encima de México con un puntaje de 42 y Brasil con 37, y aún por encima de países desarrollados como Canadá, con un puntaje de 38).⁷ Su posición geográfica y el Canal de Panamá le brindan una ventaja al comparársele con otros países de la región. Sin embargo, la conectividad se queda corta si se le compara con lo que logran otros importantes hubs logísticos, como Singapur y Hong Kong SAR, China (puntajes de 107 y 117 respectivamente) en LSCI. En esa misma línea, Panamá se ve rezagado en relación a estas economías en términos del Índice de Desempeño Logístico de 2014 (Figura 2.7 y Figura 2.8). Por lo tanto, sigue

FIGURA 2.8 Desempeño Logístico, Índice de Componentes



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>

habiéndolo un alto potencial para atraer servicios adicionales a través del desarrollo de infraestructuras de servicios con valor agregado. Asimismo, la integración regional ofrece aún oportunidades no explotadas para mayores logros en eficiencia y crecimiento (Recuadro 2.1).

En términos de otras formas de transporte, la línea ferroviaria y el transporte aéreo contribuyen de manera importante con el éxito logístico de Panamá, mientras que las carreteras son el eslabón más débil. El corredor Canal-línea ferroviaria tiene una función complementaria fundamental dentro del esquema de servicios de alimentadores de los puertos de transbordo, conectando los puertos del Atlántico y del Pacífico en un tramo de 75 kilómetros a lo largo del Canal. La mayoría de naves que pasan por el Canal tienen servicios de alimentadores dedicados ya sea para la costa Oeste o Este americana y solo

RECUADRO 2.1 Integración Regional en Centroamérica

La integración de mercados y redes de infraestructura tiene un poder extraordinario para estimular el crecimiento a través de la eficiencia, ganancias, efectos colaterales tecnológicos e inversión. Sin embargo, a pesar de los numerosos puntos destacables en cooperación económica, la promesa de una mayor integración regional entre los países de Centroamérica se ha mantenido, más bien, incumplida.

Los esfuerzos de Centroamérica por establecer mayores lazos económicos a nivel regional han sido continuos durante décadas, principalmente en el campo del comercio, y van desde el establecimiento de un Mercado Común Centroamericano en la década de 1970 al Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica y el Tratado de Libre Comercio UE-Centroamérica. Pero también han habido numerosos éxitos significativos de integración fuera del ámbito del comercio, incluyendo al sector energía con el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), un proyecto de líneas de transmisión que vio la luz en junio de 2013 y que conecta las redes eléctricas de Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Esta interconexión podría mejorar las oportunidades de inversión para proyectos de energía renovable a gran escala, así como también mejorar la eficiencia y la seguridad del suministro eléctrico en Centroamérica. La interconexión financiera también está al alza, ya que casi todos los bancos de la región se encuentran ampliando sus operaciones en países vecinos, si bien las diferencias de los marcos legales y regulatorios han limitado la posibilidad de que haya una mayor conectividad.

Pero, en términos generales, Centroamérica no ha alcanzado los logros esperados de los esfuerzos de integración. Los exportadores no han experimentado un crecimiento destacable ni en las líneas de exportación ni en los mercados desde la firma de los tratados regionales de libre comercio. El comercio bilateral en Centroamérica se mantiene en la agenda de las grandes oportunidades no explotadas, tal como lo evidencia la elasticidad negativa del comercio bilateral para diferentes factores, incluyendo la adyacencia y la distancia ajustada según el tiempo. Este potencial no explotado puede atribuirse a las deficiencias en infraestructura, procesos engorrosos y congestión en los países fronterizos que limitan el comercio, aun cuando las distancias son cortas. La mala calidad de las rutas, particularmente de carreteras secundarias o caminos rurales no pavimentados ha hecho que los precios de transporte vial tengan un promedio de 17 centavos por tonelada-kilómetro en Centroamérica, uno de los costos de transporte vial más altos del mundo. Los engorrosos procedimientos aduaneros, la falta de armonización regulatoria (por ejemplo, en términos de normas fitosanitarias para exportaciones agrícolas), pocos nexos comerciales establecidos, una industria de transporte marítimo atomizada, escasa información compartida sobre carga y transporte de retorno en camionaje, y relativamente pocas

RECUADRO 2.1 continuación

opciones y competencia de transporte marítimo también limitan las ganancias de los tratados de libre comercio. Los costos de transporte y de logística pueden superar el 50 por ciento del precio final de los bienes comercializados y se calcula que las exportaciones intrarregionales en Centroamérica podrían haberse duplicado si la región hubiese logrado los factores de adyacencia y de tiempo distancia propios de una región verdaderamente integrada.

Fuente: Gordillo et al. 2010; Osborne, Pachon y Araya, 2014; y Marcelo et al., 2010.

se detienen una vez ya sea en un puerto de transbordo del Atlántico o del Pacífico. El transporte aéreo es uno de los sectores de más rápido crecimiento en Panamá, contribuyendo con cerca de US\$ 1 mil millones al PIB del país y generando más de 10,000 empleos directos e indirectos. Este es el resultado de haber posicionado el Aeropuerto Internacional de Tocumen, de Panamá, como un importante hub de pasajeros a nivel regional, para pasajeros que conectan entre Norte, Centro y Sudamérica. Los volúmenes de pasajeros aéreos se han triplicado desde 2003-2013. La línea aérea nacional COPA tiene el mayor porcentaje del mercado, al igual que el mayor tráfico de pasajeros internacionales, el mismo que creció de 2.1 millones a 7.7 millones durante ese mismo periodo, y de los cuales el 50 por ciento son pasajeros en tránsito (la compañía nacional COPA tiene la principal cuota de mercado). A diferencia de su excelente posición en infraestructura de puertos y aeropuertos (Figura 2.9), Panamá está en el puesto 48 en calidad de infraestructura vial.⁸ La densidad vial (190 millas de carretera por un kilómetro cuadrado de territorio) es, junto con la de

Nicaragua, la más baja en Centroamérica. Debido a la ubicación geográfica de Panamá y la concentración de logística alrededor de la zona del Canal, el 71 por ciento de todas las principales rutas son de corto recorrido. El uso de camiones es muy bajo y tiene un alto porcentaje (50 por ciento) de transporte de retorno vacío y uno de los más largos tiempos de espera en Centroamérica (0.05h/km). Los costos de seguridad están por encima del promedio centroamericano y llegaban a ser de casi US\$ 600 por vehículo en el 2011 (un incremento de 27 por ciento en comparación con el 2008).

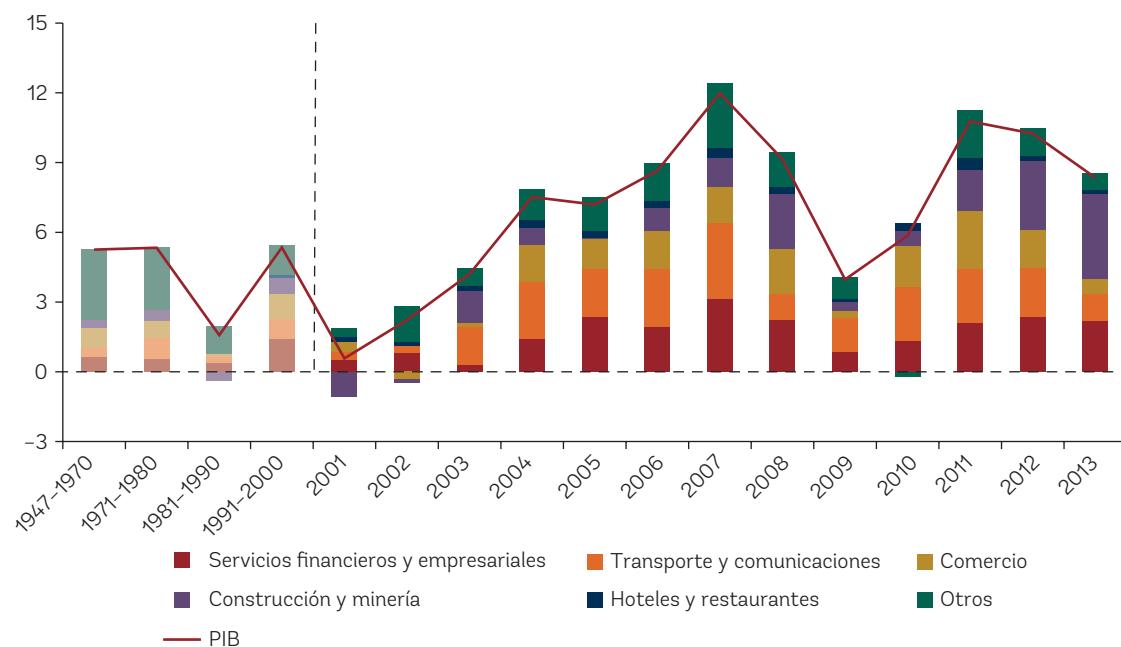
En términos de composición sectorial, el crecimiento ha derivado principalmente de los sectores transporte y comunicación, servicios financieros, comercio y construcción (Figura 2.10). En la década pasada, los servicios representaban más del 50 por ciento del crecimiento del PIB, impulsados por transporte y comunicaciones (lo que explica un promedio de 1.8 puntos porcentuales de crecimiento entre 2001 y 2013) y servicios financieros y empresariales (lo que explica 1.7 por ciento). Comercio, un sector que tradicionalmente contribuía con el crecimiento,

FIGURA 2.9 Conectividad de Líneas de Navegación



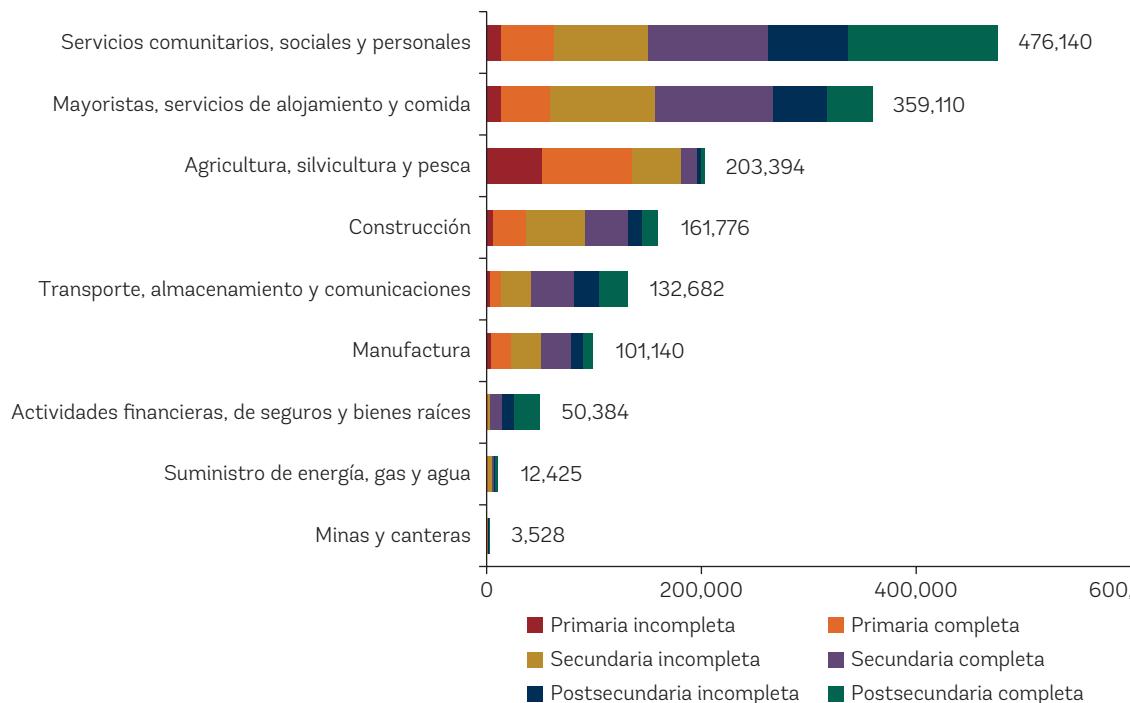
Fuente: "Implementation of Panama Maritime and Logistics Strategy-Phase II: Air Logistics Strategy for Panama." Banco Mundial, febrero de 2014.

FIGURA 2.10 Contribuciones por Sector al Crecimiento del PIB de 1947 a 2013 (Puntos Porcentuales)



Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (acceso noviembre 17, 2014). <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

FIGURA 2.11 Empleo por Sector y Nivel Educativo, 2012 (Número Total)



Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (acceso noviembre 17, 2014). <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

recientemente contribuyó menos como consecuencia de condiciones externas (1.4 por ciento en promedio entre 2003 y 2011 versus 1.2 por ciento entre 2012 y 2013).

Adicionalmente, el sector construcción se ha convertido en uno de los impulsores clave de la economía debido a mayor inversión (tanto pública como privada) en infraestructura residencial y no residencial (contribución de 1.9 por ciento a lo largo de los últimos cinco años). Otro impulsor de crecimiento que está surgiendo es el rubro hoteles y restaurantes (contribución de 0.3 por ciento a lo largo de los últimos cinco años). En contraste, las contribuciones de agricultura y manufactura han declinado (de 0.2 y 0.3 por ciento respectivamente en 2005 a 0.1 y 0.1 en 2013).

Panamá ha seguido desarrollando su posición como centro financiero internacional. El país se ha establecido como un importante centro bancario extraterritorial (offshore) con 80 bancos cuyos activos totales suman aproximadamente US\$ 112 mil millones, casi tres veces el tamaño del PIB del país. La mayoría de necesidades financieras del país son satisfechas por el sector bancario y no por acciones o mercados de bonos.⁹ El competitivo y sofisticado sector bancario de Panamá ha demostrado que es ágil y capaz de adaptarse al entorno que cambia rápidamente. El sector financiero tiene una larga tradición en Panamá, que precede a la devolución del Canal. Su contribución al crecimiento económico ha sido mayor que el de sectores tradicionales, como agricultura y manufactura.

El sector bancario en Panamá es ampliamente reconocido como saludable y sólido. La mayoría de bancos en Panamá están bien capitalizados, son rentables y cuentan con liquidez con préstamos improductivos a niveles muy bajos. Este sector ha sido impulsado por inversiones en logística y transporte, construcción y comercio, y por un cada vez mayor consumo privado impulsado por una sólida demanda a nivel nacional. Como resultado, los préstamos hipotecarios representan el más alto porcentaje del total del crédito privado en Panamá, con 30 por ciento, seguidos del comercio (19 por ciento incluyendo actividades de exportación relacionadas al Canal y turismo) y crédito de consumo (16 por ciento). Los préstamos hipotecarios han estado creciendo ligeramente más rápido que el PIB a lo largo de los últimos años, pero la falta de información sobre precios de bienes raíces, y como resultado, la ausencia de relaciones préstamo a valor representan una brecha de información significativa para un manejo y supervisión prudente y efectiva. Sin embargo, evidencia anecdótica sugiere que la duplicación de los precios de bienes raíces urbanos a lo largo de los últimos cinco años ha estado casi en línea con el rápido ritmo de crecimiento del PIB.

Si bien el comercio ha sido uno de los tradicionales impulsores del crecimiento, su contribución se ha reducido recientemente debido a factores externos que afectan el comercio de la Zona Libre de Colón. El comercio ha sido impulsado por las ventas minoristas como resultado del aumento de los ingresos panameños y la ampliación de centros comerciales y tiendas comerciales, así como ventas mayoristas, principalmente de la Zona Libre de Colón. La Zona Libre de Colón es un puerto de contenedores y bazar gigante donde empresas de todo el

mundo –muchas de Asia Oriental de donde proviene el 65 por ciento de la mercadería– pueden vender sus productos a compradores de la región ahorrándose la posterior inconveniencia de viajar a Asia y de almacenar partes. El conglomerado se ha convertido en un importante centro financiero que sirve, en particular, a clientes de Colombia y Venezuela, así como de otras partes de América Latina. En los últimos dos años, la actividad de exportación-importación declinó como consecuencia de la disminución de las ventas a Venezuela, Puerto Rico y la República Dominicana, y la desaceleración de las ventas a Colombia. Las ventas a Venezuela declinaron debido a los problemas que tiene ese país para acceder a mercados de cambio, mientras que las ventas a Colombia se mantuvieron estancadas por las crecientes tarifas a la exportación de textiles y zapatos.

El sector de la construcción mostró ser un importante impulsor del crecimiento en años recientes y generó la mayoría de empleos entre 2007 y 2012, especialmente para trabajadores poco calificados. A lo largo de la década pasada, el sector de la construcción mostró un fuerte crecimiento que se explica por la vigorosa inversión privada en proyectos residenciales y en proyectos de infraestructura pública, como la ampliación del Canal de Panamá y la construcción de la Línea 1 del Metro de Ciudad de Panamá. Asimismo, en años recientes, la construcción de hoteles y de espacios de almacenamiento también ha contribuido al sector. Indicadores relacionados, como la producción de concreto y cemento, han exhibido un crecimiento vigoroso. En general, la construcción ha crecido un promedio de 21 por ciento por año en los últimos cinco años, contribuyendo con 2 puntos porcentuales del

PIB. A su vez, el sector contribuyó con 17 por ciento del crecimiento total del empleo. Es muy probable que en la última década se haya producido una migración de trabajadores agrícolas de las provincias a Ciudad de Panamá para trabajar en este sector.

Construcción es, después de agricultura, el sector con el más alto porcentaje de empleados que solo tienen educación secundaria completa o menos (Figura 2.11).

El papel de la agricultura y la manufactura para el crecimiento ha disminuido, si bien la agricultura sigue siendo una fuente clave de ingresos para el 40 por ciento más pobre. Mientras continúa creciendo en términos absolutos, el porcentaje tanto de agricultura como de manufactura declinó en PIB total debido al fuerte crecimiento de otros sectores. El porcentaje de agricultura cayó del 7 por ciento del PIB en el 2000 a tres por ciento en 2013, y manufactura decayó de 10 por ciento a cinco por ciento. Si bien agricultura representa solo un pequeño porcentaje del PIB, emplea al 17 por ciento de la fuerza laboral y ha contribuido a la reducción de pobreza al emplear un gran porcentaje del 40 por ciento de la población más pobre (ver Figura 1.5). Entre los productos principales se incluyen arroz y frijoles para consumo doméstico, y bananas, plátanos, langostinos, azúcar, piña, melón y café para exportación. En términos de manufactura, la industria textil está declinando y los prospectos de crecimiento de otras industrias, tales como comida procesada, materiales de construcción y químicos son débiles.

Panamá tiene una gran riqueza en capital natural y la ha usado de manera sostenible; sin embargo, el sector minería representa un porcentaje pequeño del PIB hasta ahora a pesar de que podría expandirse más en el futuro. Entre 2008 y 2012, el sector creció 14

por ciento, promediando dos por ciento del PIB del país. En 2011 y 2012, el oro era la principal exportación de Panamá, totalizando US\$117 millones y US\$116 millones, respectivamente. Para el 2013, el sector minería estaba produciendo US\$553 millones o dos por ciento del PIB de Panamá. Los materiales de construcción representaban la mayoría de esta producción, mientras que la producción de oro y las exportaciones comenzaron a declinar, hasta llegar a US\$66 millones en 2013 y solo US\$38 millones en el primer semestre de 2014 (una caída de 97 por ciento en relación al mismo periodo en el 2013), debido en gran parte a un declive significativo en los precios del oro que hicieron que su producción resulte poco rentable.

El Rol Creciente de la Inversión Pública

LA INVERSIÓN HA JUGADO UN ROL PROMINENTE en el crecimiento de Panamá en años recientes, respaldando un cambio en el modelo de crecimiento del país hacia la demanda doméstica (Figura 2.12). Si bien el consumo privado ha sido un impulsor importante del crecimiento a través del tiempo (contribuyendo con un promedio de 4.2 puntos porcentuales desde 2001), la contribución de las exportaciones netas ha fluctuado significativamente debido a condiciones externas. Durante el periodo de 2004 a 2008, las exportaciones netas contribuyeron significativamente al crecimiento total gracias al alto crecimiento de las exportaciones de servicios (que representaron 2.8 puntos porcentuales del crecimiento total). Durante la crisis del año 2009, las exportaciones netas contribuyeron positivamente al crecimiento en base a la contracción significativa de las

importaciones. En los años posteriores a la crisis, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento fue moderada, ya que la expansión de las importaciones excedió a la de las exportaciones. Mientras que las inversiones, tanto públicas como privadas, contribuyeron solo con 1 punto porcentual al crecimiento total entre 2001 y 2009, su contribución se duplicó luego compensando la menor contribución de las exportaciones netas. La inversión bruta alcanzó casi 30 por ciento del PIB en 2013 (Figura 2.14).

La mayor contribución de la inversión pública al crecimiento ha sido respaldada por un ambicioso programa de inversiones públicas y la ampliación del Canal de Panamá. El porcentaje de inversión pública en PIB aumentó de 3.1 por ciento en 2001 a 13.7 por ciento en 2013. En 2010, el gobierno lanzó un programa de infraestructura pública consistente de más de 100 proyectos, tales como mejoras en autopistas, ampliación de carreteras y mejoras en Ciudad de Panamá, mejoras en la infraestructura aeroportuaria en seis aeropuertos (incluyendo el aeropuerto de Tocumen), una cadena fría para apoyar la actividad agrícola y reducir las pérdidas en el sector, la ampliación del Canal de Panamá. La línea 1 del Metro en Ciudad de Panamá y un sistema de bus metro, la recuperación de la Bahía de la Ciudad de Panamá, la mejora de los servicios sanitarios, hospitales y 21 centros de cuidado de la salud, la renovación urbana de Curundú, 10 estaciones aéreas navales y 4 nuevas prisiones, entre otros. La inversión total del programa se calcula en US\$ 16.7 mil millones con una ejecución total de más del 80 por ciento.¹⁰ El proyecto de ampliación del Canal de Panamá representa US\$5.2 mil millones y está planificado para terminar a fines del 2015. Adicionalmente, según el gobierno, se espera que este

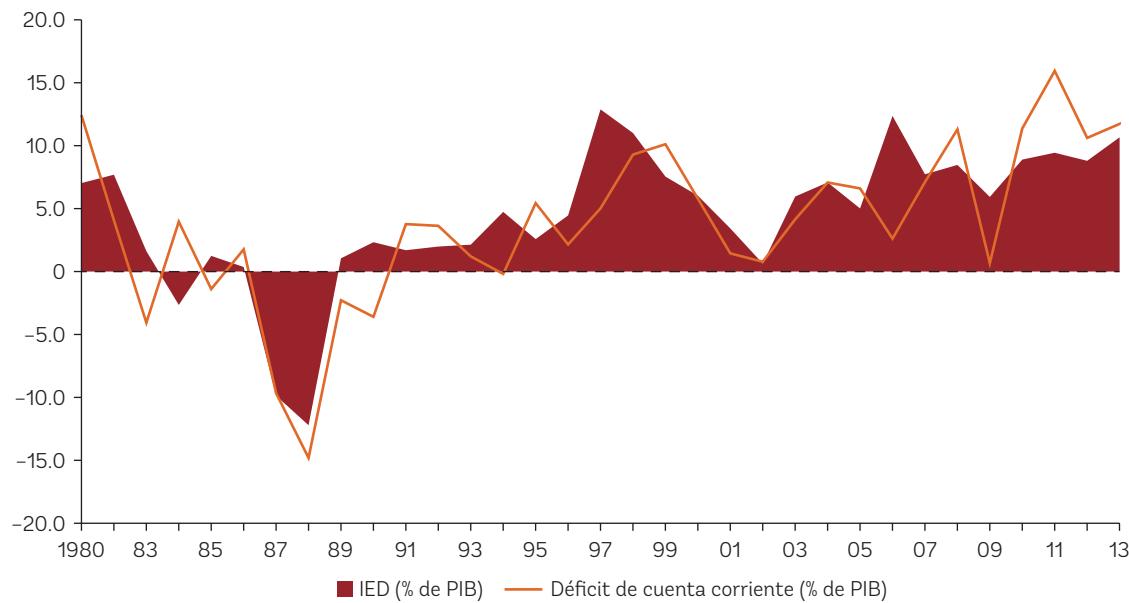
programa genere al menos 100,000 nuevos empleos.

Inversión Extranjera Directa (IED) e Inversión Privada

LA IED HA FINANCIADO GRAN PARTE de esta inversión en infraestructura y sigue siendo la mayor fuente de financiamiento externo del actual déficit de cuenta corriente (Figura 2.12). Panamá ha tenido éxito para atraer afluencias de IED de un grupo de economías diversificadas de todo el mundo. En general, la IED ha ganado importancia en Panamá desde fines de la década de 1990, y en la última década, alcanzó el elevado nivel actual que excede el 10 por ciento del PIB. Estas boyan tes afluencias de IED han financiado el 80 por ciento del déficit de cuenta corriente en los últimos tres años. El promedio del déficit de cuenta corriente del balance de pagos aumentó de US\$942 millones en 2003-2007 a US\$3,962 millones en 2010-2012. La razón principal de la expansión del déficit se debe a un gran aumento en la inversión, de un promedio de US\$3,212 millones en 2003-2007 a US\$8,571 en 2010-2012, si bien fue en parte compensado por un aumento en el ahorro de US\$1,818 en 2003-2007 a US\$4,307 en 2010-2012.

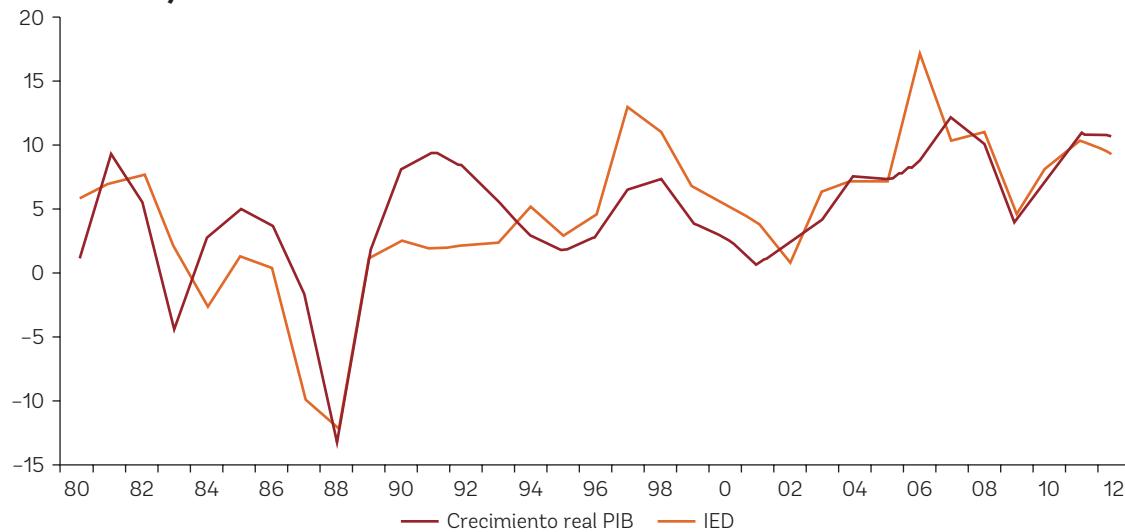
Como consecuencia, el índice de crecimiento de Panamá es altamente dependiente del IED (Figura 2.13). Un incremento de uno por ciento en el porcentaje de IED a PIB tiene un impacto de corto plazo sobre el crecimiento real del PIB equivalente a 0.63 puntos porcentuales y un efecto a largo plazo equivalente a 0.79 puntos porcentuales; de hecho, 56 por ciento de la varianza en el índice de crecimiento se explica por la IED.

FIGURA 2.12 Déficit de Cuenta Corriente y IED



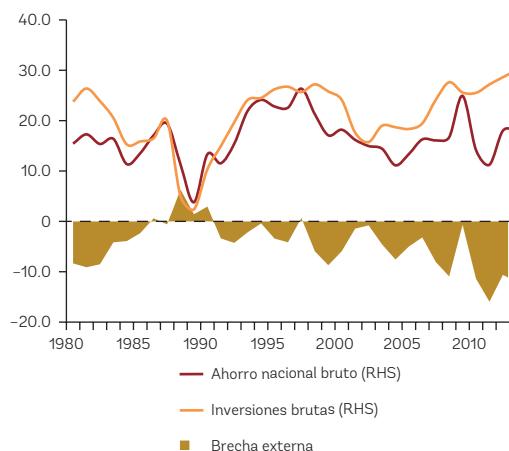
Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD). <http://www.contraloria.gob.pa/inec> <http://unctad.org/>

FIGURA 2.13 Crecimiento Real del PIB y IED, 1980 a 2012 (Cambio Porcentual)



Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) e Indicadores de Desarrollo del Mundo, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

FIGURA 2.14 Ahorro versus Inversiones, 1980 – 2013 (Porcentaje de PIB)



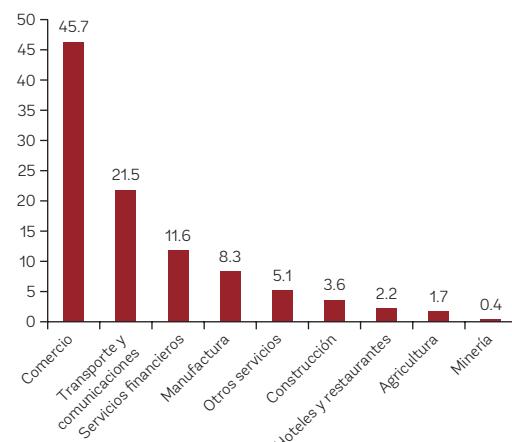
Fuente: Indicadores de Desarrollo del Mundo, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

La IED y la inversión privada se han incrementado, por lo general, debido a un entorno empresarial favorable y que mejora cada vez más. Los flujos de IED aumentaron de nueve a 11 por ciento del PIB entre 2010 y 2013, y la inversión privada de 13 a 16 por ciento.

Como se mencionó anteriormente, Panamá tiene un desempeño superior en América Latina según el informe de Competitividad Global y ha logrado mejorar su puntaje en los indicadores *Doing Business*, hasta llegar al puesto 55, o quinto de América Latina en 2014, del puesto 79 total en 2007.

Panamá ha tenido éxito en atraer sedes de empresas extranjeras a Ciudad de Panamá. Bajo el programa Sedes de Empresas Multinacionales (SEM), (también llamado Ley 41), promulgada en el 2007, Panamá creó un régimen para una nueva iniciativa (compuesta principalmente por beneficios fiscales, laborales y migratorios) con el fin de atraer empresas extranjeras a Panamá,

FIGURA 2.15 IED por Actividad Económica, 2010 – 2012 (Porcentaje del Total del IED)



Fuente: Estimaciones de autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC) (acceso noviembre 17, 2014). <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

similar a los regímenes implementados en Singapur y Suiza. Estos beneficios se complementan con la posición de Panamá como hub logístico, su conectividad y su bien desarrollada infraestructura, su solidez como centro bancario y su economía basada en dólares. Maersk Cargo, una de las empresas de carga marítima más importantes del mundo, fue la primera compañía en aprovechar esta ley y en establecer su sede regional en el país en el año 2007. A Maersk siguieron Procter & Gamble (2007), LG, Roche, Caterpillar, Western Union y Halliburton (2008); Phillips, Cemex, Pan American Life y Nestle (2009); Sab Miller, Otis, Ericsson y Sanofi (2010); Unilever, Johnson & Johnson, Baxter, Merck, Van Oord, Huawei (2011), Belcorp, General Electric, L'Oréal, Diageo y 3M (2012); Hino y Ace Limited y Neptune (2013), entre otras. A 2014, existen más de 100 empresas bajo este régimen, las mismas que a su vez han invertido en Panamá casi

US\$600 millones y emplean actualmente a cerca de 5,000 trabajadores.

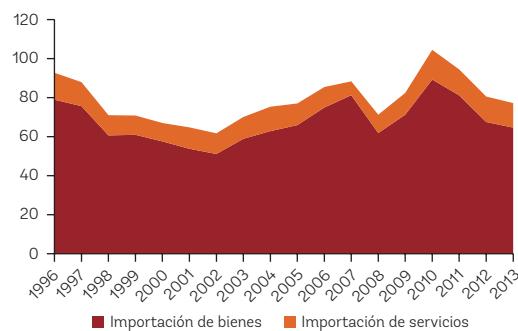
La IED ha fluido en una amplia gama de sectores, con un énfasis en servicios. A la fecha, los flujos de IED se concentran en el sector servicios, como comercio, transporte y comunicaciones, y servicios financieros (Figura 2.15). La composición sectorial de la IED en Panamá se asemeja bastante a la de los países del Caribe, en lugar de a la de otras economías de América Latina.

Mientras que el aumento en inversiones condujo a una ampliación de las importaciones, principalmente bienes de inversión, las exportaciones de Panamá han crecido de manera más lenta y se han concentrado en servicios. Los proyectos de construcción públicos y privados generaron la necesidad de bienes de inversión, bienes que fueron importados (Figura 2.16). Al mismo tiempo, las exportaciones de Panamá se orientan hacia los servicios, a diferencia de aquellas de muchos otros países de ingresos medios y altos. En el periodo 2001 a 2013, la exportación de servicios significó un promedio de 62 por

ciento del total de exportaciones (Figura 2.17). Estos servicios incluyeron principalmente transporte y viajes, representando más del 75 por ciento del total de servicios exportados. El transporte está directamente vinculado con los servicios del Canal y sus porcentajes se han mantenido estables en años recientes. Mientras tanto, el sector viajes ha aumentado su porcentaje como consecuencia del creciente número de arribos de turistas (que para el 2012 excedían los 1.6 millones), provenientes principalmente de Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Estados Unidos. Los principales bienes de exportación de Panamá son los textiles, químicos, y maquinaria y bienes eléctricos, y se venden principalmente a Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Estados Unidos. Los mercados de exportación de Panamá están diversificados y no son concentrados (en 2011 el índice de Herfindahl fue de 0.08).

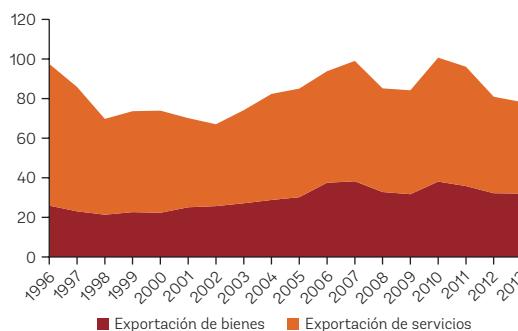
Asimismo, el aumento en inversión en capital físico ha sido acompañado por un incremento en la fuerza laboral y en la

FIGURA 2.16 Importaciones de Bienes y Servicios, 1996-2003 (Porcentaje de PIB)



Fuente: Estimación de los autores en base a indicadores de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, sus siglas en inglés), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>.

FIGURA 2.17 Exportación de Bienes y Servicios, 1996-2013 (Porcentaje de PIB)



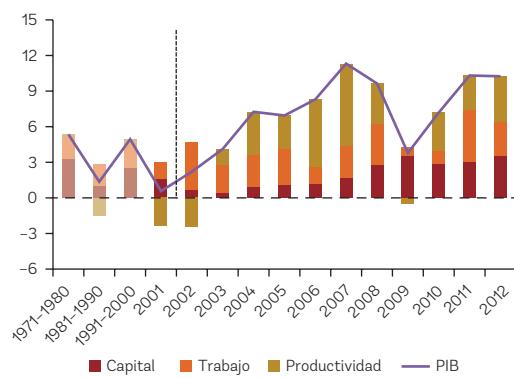
Fuente: Estimación de los autores en base a indicadores de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO, sus siglas en inglés), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>.

productividad total de factores, cada uno de los cuales explica casi un tercio del crecimiento económico entre 2001 y 2012 (Figura 2.18). Estos resultados tienen que interpretarse con cuidado porque la metodología usada inclina el cálculo de productividad total de factores hacia arriba.¹¹ A pesar de este sesgo hacia arriba, y la subsecuente incertidumbre acerca del tamaño de la contribución de la productividad total de factores, su incremento es consistente con el cambio estructural observado en Panamá. Los trabajadores del sector agricultura se desplazaron a sectores urbanos y se amplió el porcentaje de servicios mejor pagados, lo que sugiere que los recursos fueron asignados de manera más eficiente que en otros sectores.

Al mismo tiempo, la productividad laboral también ha aumentado, mostrando diferencias extremas en todos los sectores (Figura 2.19). En general, la productividad laboral se ha incrementado en 27 por ciento entre 2007 y 2012. Los principales sectores

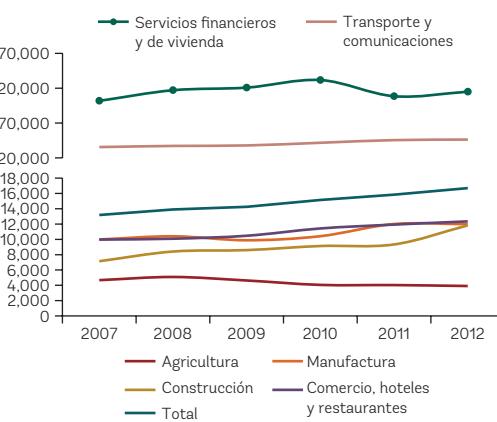
de servicios –servicios financieros, y transporte y comunicaciones, capital intensivo– son las actividades más productivas, con una productividad muy por encima del promedio general. A su vez, la productividad en construcción, un sector con gran demanda de empleos cuya contribución al crecimiento y generación de empleos ha sido importante, se encuentra únicamente por debajo de la mitad de la productividad total de la economía. Las diferencias en la productividad están también vinculadas a incompatibilidades en habilidades y al bajo nivel de capacidades de las personas empleadas en actividades trabajo intensivas. Por ejemplo, solo el nueve por ciento del total de trabajadores en el sector construcción tiene educación postsecundaria, mientras que en el caso de servicios personales éste número asciende al 29 por ciento, y en actividades financieras y de bienes raíces, este número es casi cinco veces el de la cifra de construcción.¹²

FIGURA 2.18 Factores que Contribuyeron al Crecimiento del PIB, 1971 a 2012 (Puntos Porcentuales)



Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (acceso noviembre 17, 2014). <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

FIGURA 2.19 Productividad Laboral por Actividad Económica (Dólares de 1996)



Fuente: Estimaciones de los autores en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (acceso noviembre 17, 2014). <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>.

La generación de empleos se ha concentrado en la provincia de Panamá. Casi dos tercios de la ganancia de empleos netos en Panamá entre 2000 y 2010 se dieron en la Provincia de Panamá, principalmente en los sectores comercio, construcción y servicios. Chiriquí y Coclé siguieron con 9 y 8 por ciento del crecimiento neto de empleos, respectivamente. Vale la pena resaltar que la generación de empleo para cada uno de estos sectores en la provincia de Panamá es mayor que la generación de empleo total en cualquiera de las otras provincias. La actividad agrícola exhibe una pérdida de casi 9,000 empleos, el único sector con generación neta de empleo negativa. Chiriquí y la comarca Ngäbe Buglé mostraron las mayores pérdidas. Es muy probable que el floreciente sector servicios de construcción haya atraído a trabajadores de todo el país, principalmente de áreas rurales, contribuyendo así a la reducción de la fuerza laboral agrícola.

El Estable Entorno Macroeconómico de Panamá

OTRO FACTOR PARA EL SÓLIDO DESEMPEÑO en crecimiento de Panamá se debe al estable marco macroeconómico del país. La estabilidad macroeconómica en Panamá se basa en la dolarización total, una política fiscal que sigue una regla fiscal y en un sector bancario saludable. La dolarización se remonta a una convención monetaria firmada con los Estados Unidos luego de la independencia de Panamá de Colombia en 1903 y coincide con los inicios de la construcción del Canal de Panamá. Dada la ausencia de una política monetaria independiente, la

política fiscal cumple un rol fundamental para la estabilización de la economía. Y Panamá ha adaptado la ley de responsabilidad social y fiscal en el 2002 que establece límites de déficit fiscal para ayudar a mantener la prudencia fiscal. Según la última Consulta del Artículo IV (“Panama Article IV,” junio 2014) del Fondo Monetario Internacional (FMI), la mayoría de bancos locales tenía un modelo empresarial tradicional con limitado financiamiento mayorista, además de buena capitalización, rentabilidad y liquidez. El sistema mostró su resiliencia durante la crisis financiera global de 2008.

Como resultado, se han controlado los déficits fiscales a pesar de la elevada inversión pública y la baja recaudación tributaria. Como se discutió anteriormente, la inversión pública se ha incrementado significativamente en años recientes y Panamá se ha caracterizado por sus ingresos fiscales relativamente bajos. A pesar del programa de reforma fiscal implementado en 2009 y 2010, los ingresos fiscales alcanzaron 12.0 por ciento del PIB en 2013. Promediaron 11.9 por ciento del PIB en los últimos tres años, por debajo del promedio de 13.4 por ciento de Centroamérica y del promedio mundial de 17.3 por ciento. Los ingresos provenientes del Canal representan una significativa fuente de ingresos libres de impuestos para el gobierno Central, representando más de 10 por ciento del total de los ingresos del gobierno. Mientras que los dividendos y tarifas del Canal de Panamá y otros ingresos libres de impuestos añadieron otros 4.8 puntos porcentuales de PIB en 2013 a los ingresos corrientes del gobierno Central, son bajos según estándares internacionales. Sin embargo, los déficits fiscales permanecieron relativamente bajos, en -2.1 por ciento en 2011, -1.5 por ciento en 2012, y -3 por ciento en

2013 (saldo fiscal general excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá).

En años recientes con índices de crecimiento particularmente altos, la inflación se elevó ligeramente y se ha moderado con la re-aceleración de los índices de crecimiento lo que ha conducido a una gradual apreciación real del tipo de cambio. La inflación tuvo un pico de alrededor de seis por ciento en 2011 y desde entonces ha ido bajando a niveles de cerca de tres por ciento. Como estos índices han sido más altos que el índice de inflación en los Estados Unidos desde que la economía despegó en 2003, el diferencial inflacionario ha llevado a una gradual apreciación real con consecuencias modestas para la competitividad de Panamá.

Panamá continuó con la tendencia a la baja de su ratio deuda/PIB. El ratio deuda pública/PIB (incluyendo la deuda externa contraída por la ampliación del Canal de Panamá) cayó de cerca de 66 por ciento en 2005 a aproximadamente 41 por ciento en 2013. Para impulsar el desarrollo del mercado de capitales nacionales, las autoridades también incrementaron la emisión de deuda local. Estos esfuerzos fueron recompensados por todas las agencias de calificación.

Panamá logró el grado de inversión en la primavera de 2010 y la calificación ha mejorado más en el 2012. En abril de 2013, todas las agencias confirmaron la calificación BBB de Panamá, un grado por encima del grado de inversión, e igual que Brasil, México y Perú.

Perspectivas

EXISTEN BUENAS RAZONES para esperar que el crecimiento continúe siendo sólido en Panamá (seis a siete por ciento) en el futuro cercano. El término de importantes proyectos de infraestructura (ampliación del Canal

y primera línea de Metro) disminuirá la inversión pública en los años venideros; sin embargo, esto se verá compensado por la construcción planificada de la segunda línea de Metro y el tránsito adicional generado por el Canal ampliado. Asimismo, no existe indicio alguno de una desaceleración en la inversión privada, según indicadores principales de construcción residencial y no residencial. En la primera mitad del 2014 hubo 7,268 permisos de construcción (lo que equivale a US\$1,155 millones en nuevas construcciones). Esto representa una cantidad similar de licencias de construcción que en la primera mitad de 2013 (7,254) pero un incremento en valor del 20 por ciento.

Los prospectos de un crecimiento alto y sostenido en los años venideros también se ven respaldados por oportunidades emergentes en sectores clave como transporte y logística, minería, servicios financieros y turismo. El sector transporte y logística ya es uno de los más importantes y dinámicos en la economía y se espera que siga siendo un contribuyente principal del crecimiento. El mayor volumen de carga que atraviesa el Canal ampliado, en sí mismo, incrementará la demanda de servicios relacionados a transporte y logística. Adicionalmente, surgirán importantes oportunidades de negocios durante los próximos años que están relacionadas con infraestructura de transporte privado y desarrollo de servicios de logística con valor agregado. Por ejemplo, el sector privado está alineando inversiones de cerca de US\$600 millones para ampliar los terminales portuarios existentes y US\$300 millones para construir un nuevo terminal de contenedores en el Pacífico. También se están desarrollando zonas económicas especiales y varios parques logísticos para almacenamiento y otros servicios. Se espera la

continuación de la ampliación recientemente iniciada de otros subsectores de transporte y logística, como, por ejemplo, transporte aéreo, carreteras y líneas ferroviarias. Entre estos, el aeropuerto de Tocumen está actualmente en proceso de expansión con una inversión total de cerca de US\$700 millones, y la red de carreteras se está modernizando.

Si bien el sector minería podría convertirse en un impulsor principal del crecimiento en el futuro cercano, está sujeto a incertidumbres. La mayor oportunidad empresarial es el proyecto Cobre Panamá, propiedad de Minera Panamá, que a su vez pertenece en un 80 por ciento a la empresa extranjera con base en Canadá, First Quantum Minerals. Solo este proyecto podría involucrar cerca de US\$10 mil millones en inversiones en los primeros diez años. Sobre una vida proyectada de 30 años, podría también contribuir con US\$7 mil millones a la economía panameña en la forma de regalías e impuestos, generar 10,000 nuevos empleos y más de 2,000 empleos temporales (de 3,780 en 2013, o el 0.2 por ciento de los empleados del país), generar US\$1.5 mil millones en pagos salariales y US\$800 millones en pagos de seguridad social. Las incertidumbres en el panorama futuro del sector se relacionan con los niveles de incertidumbre de la demanda global de minerales con efectos en los precios y el tamaño actual de los depósitos subterráneos. Asimismo, factores políticos, sociales y ambientales aumentan las complejidades (este tema se desarrolla más en el Capítulo 6).

Panamá tiene el sector bancario más dinámico de la región Centroamericana y se espera que continúe respaldando el crecimiento del PIB. Por un lado, se espera que el crecimiento proyectado en el sector

logística y transporte eleve la demanda de financiamiento para nuevos proyectos de inversión. Por otro lado, el alto crecimiento está elevando el ingreso de los panameños, incrementando las oportunidades de intermediación bancaria. Adicionalmente, la diversificación de la economía en nuevos sectores de crecimiento aumentará la relevancia de alternativas a la financiación bancaria. Asimismo, están surgiendo oportunidades empresariales en los mercados de seguros y reaseguros. La penetración del mercado de seguros es baja en comparación con la región y Panamá busca posicionarse como un hub de reaseguros para América Latina.

Turismo es un sector importante para Panamá. La contribución total del sector viajes y turismo al PIB fue cerca del 14 por ciento del PIB en 2013 y, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, se espera que crezca en siete por ciento en 2014 y que continúe creciendo en 6.3 por ciento anualmente a lo largo de la próxima década. Este crecimiento se verá respaldado por mejoras en transporte (por ejemplo, la ampliación de Tocumen), así como una serie de concesiones e incentivos para invertir en instalaciones de turismo (más de US\$100 millones están en curso para la construcción de nuevos hoteles en los próximos tres años en Ciudad de Panamá, Chiriquí, Los Santos y Bocas del Toro).

Cerrando Brechas de Conocimiento

EXISTEN NUMEROSOS SECTORES que son auspiciosos impulsores del crecimiento. Un análisis profundo de diferentes escenarios de crecimiento ayudaría con la toma de

decisiones en la actualidad. Existe incertidumbre acerca de la composición sectorial del crecimiento y la falta de conocimiento acerca de los canales a través de los cuales la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida se verán afectadas. Una herramienta favorable para cerrar esta brecha de

conocimiento podría ser un modelo de equilibrio general computable. Esto proporcionaría, además, información acerca de los canales a través de los cuales los distintos escenarios afectarían el crecimiento, el empleo y, finalmente, la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida.

Notas

1. Para una descripción completa de la historia y el papel del Canal de Panamá en la economía panameña, ver Barletta (2012).
2. Banco Mundial (2015).
3. En el 2000, la nave más grande podía cargar cerca de 3,500 contenedores, mientras que en el 2013 esto aumentó a 4,500 contenedores (la máxima capacidad para naves Panamax) en términos de naves que actualmente atraviesan el Canal. La segunda línea de esclusas permitirá que naves con una capacidad de 12,500 toneladas de contenedores (el estándar de naves Post Panamax) también pasen por el Canal de Panamá.
4. La Autoridad del Canal usa el Sistema Universal de Arqueo de Buques del Canal de Panamá (CP/SUAB), que se basa en una fórmula para calcular las “toneladas del Canal de Panamá” (una tonelada del Canal de Panamá equivale a 100 pies cúbicos de capacidad del volumen).
5. Pagano et al. 2012.
6. Bussolo et al. 2011.
7. El índice es calculado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD) en base a cinco componentes del sector transporte marítimo: número de naves, su capacidad de traslado de contenedores, máximo tamaño del navío, número de servicios y número de empresas que utilizan naves con contenedores en los puertos de un país.
8. Schwab y Sala-i-Martin 2014.
9. En 2013, el crédito total interno para el sector privado de Panamá era de US\$38 mil millones. En comparación, la Bolsa de Valores de Panamá negoció un volumen total de solo US\$5 mil millones en 2013, menos del 12 por ciento del PIB. De esta cantidad, US\$3.7 mil millones correspondió al sector privado, en su mayoría bonos corporativos, y el resto fue deuda pública emitida a nivel nacional. Las acciones representaron únicamente US\$400 millones.
10. El uso frecuente del contrato tipo llave en mano podría subestimar la inversión total.
11. El cálculo de la productividad total de factores se realizó usando un stock de capital que no se ajustaba adecuadamente para la recuperación de la Zona del Canal en 1999. La razón se debe a que el stock de capital se construye usando un modelo de inventario perpetuo y no existen ajustes para el retorno del Canal. Sin embargo, el impacto de la transferencia del Canal a Panamá en su PIB se ha tomado en cuenta apropiadamente (aparece bajo transporte, almacenamiento, etc.). Como resultado de esta inconsistencia, el cálculo de la productividad total de factores se sesga hacia arriba.
12. Servicios personales incluyen una gran variedad de ocupaciones que van desde servicios legales y contabilidad hasta trabajos domésticos.

Referencias

Barletta, N. 2012. *Estrategia para el Desarrollo Nacional- Visión, Realización, Actualización. Panamá. Universidad Latina.*

Bussolo, M., R. de Hoyos, y D. Medvedev. 2011. *Distributional Effects of the Panama Canal*

- Expansion.” Policy Research Working Paper 5848. World Bank, Washington, DC.*
- Gordillo, D., A. Stokenberga y J. Schwartz. 2010. “*Understanding the Benefits of Regional Integration to Trade: The Application of a Gravity Model to the Case of Central America.*” *Policy Research Working Paper 5506*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Marcelo, D., A. Stokenberga, y J. Schwartz. 2010. “*Understanding the Benefits of Regional Integration to Trade: The Application of a Gravity Model to the Case of Central America.*” *Policy Research Working Paper 5506*, World Bank, Washington, DC.
- Osborne, Theresa, María Claudia Pachon, y Gonzalo Enrique Araya. 2014. “*What Drives the High Price of Road Freight Transport in Central America?*” *Policy Research Working Paper 6844*, World Bank, Washington, DC.
- <http://documents.world-bank.org/curated/en/2014/04/19432378/drives-high-price-road-freight-transport-central-america>.
- Pagano, A., M. Light, R. Ungos, O. Sanchez, y E. Tapieros. 2012. “*Impact of the Canal Expansion on the Panamanian Economy*” *Maritime Policy and Management* 39 (7): 705-722.
- Schwab, Klaus, and Xavier Sala-i-Martin. 2014. *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. *World Economic Forum*.
- UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime). 2013. “*Estadísticas Online*.” <http://stats.unodc.org>.
- World Bank. 2015. “The Rise of the South.” *Flagship Report of the Chief Economist Office of Latin America Region*.

3. Priorización Vinculada al Crecimiento

LA META DEL PROCESO DE PRIORIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO SISTEMÁTICO DEL PAÍS (DSP) es identificar los factores más críticos que limitan o impulsan el crecimiento. El diagnóstico de crecimiento en los capítulos previos presentan el primer paso para identificar las áreas prioritarias y las oportunidades concretas de acciones que Panamá podría tomar para aumentar la probabilidad de continuar con el crecimiento y contribuir al bienestar. En este capítulo se presentan los siguientes pasos en el proceso de priorización, junto con los resultados clave.

Evaluación Comparativa de los Determinantes del Crecimiento

PARA IDENTIFICAR LAS LIMITACIONES claves al crecimiento sostenido en Panamá distintos métodos fueron utilizados, incluyendo el análisis comparativo de resultados en todo el país, información sobre percepciones a partir de encuestas empresariales y microanálisis. El propósito de este ejercicio es entender cuáles determinantes de crecimiento son los más vinculantes e, identificar tanto las áreas que representan limitaciones para el país como aquellas áreas que podrían tener un mayor impacto en el crecimiento.

Evaluación Comparativa de Resultados

Las regresiones en todo el país han sido comúnmente usadas para identificar los determinantes del crecimiento. Las regresiones de

crecimiento se usan para identificar cuáles, de entre una gran cantidad de factores, son determinantes significativos en términos estadísticos y económicos para las tasas de crecimiento. Las regresiones de crecimiento entre países proveen un insumo importante para el análisis. Son de particular interés los estudios que no solo calculan los determinantes del crecimiento, sino que también realizan una evaluación comparativa de resultados del desempeño de países individuales en América Latina para cada una de las variables explicativas. En este sentido, dos fuentes resultan particularmente útiles. La primera es un estudio de crecimiento económico en América Latina y el Caribe (ALC) realizado por Loayza et al. (2004). La segunda es un estudio regional de ALC de próxima publicación de Araujo et al. que actualiza y se fundamenta en el trabajo de Loayza et al. (2004) e incrementa la muestra en términos de cobertura de país y periodo de tiempo.

En un primer paso, estos análisis brindan un estimado del impacto de las variables explicativas para el crecimiento económico en un gran panel de países, tomando en cuenta potenciales fuentes de sesgos. Los factores explicativos analizados incluyen: convergencia transicional (el Producto Interno Bruto [PIB] inicial), reversión cíclica (brecha de producción inicial), políticas estructurales en áreas como educación, profundidad financiera o infraestructura pública, y políticas de estabilización, tales como ausencia de estabilidad de precios o volatilidad cíclica. En ambos casos, el impacto de estos factores en el crecimiento económico se analiza con el respaldo del cálculo sistemático del Método

Generalizado de Momentos (MGM), una técnica de cálculo econométrico que toma en cuenta efectos específicos de un país que no hayan sido observados, así como la endogeneidad conjunta de las variables explicativas (impulsores de crecimiento) con la variable dependiente (crecimiento económico) en un modelo dinámico de información de panel. Loayza et al. (2004) usan un panel desequilibrado de 78 países con observaciones en cinco años no superpuestos y que abarcan el periodo de 1961 a 1999. Araujo et al. (de próxima publicación) amplían la muestra a 126 países usando información del panel de cinco años no superpuestos que abarcan el periodo de 1970 a 2010.

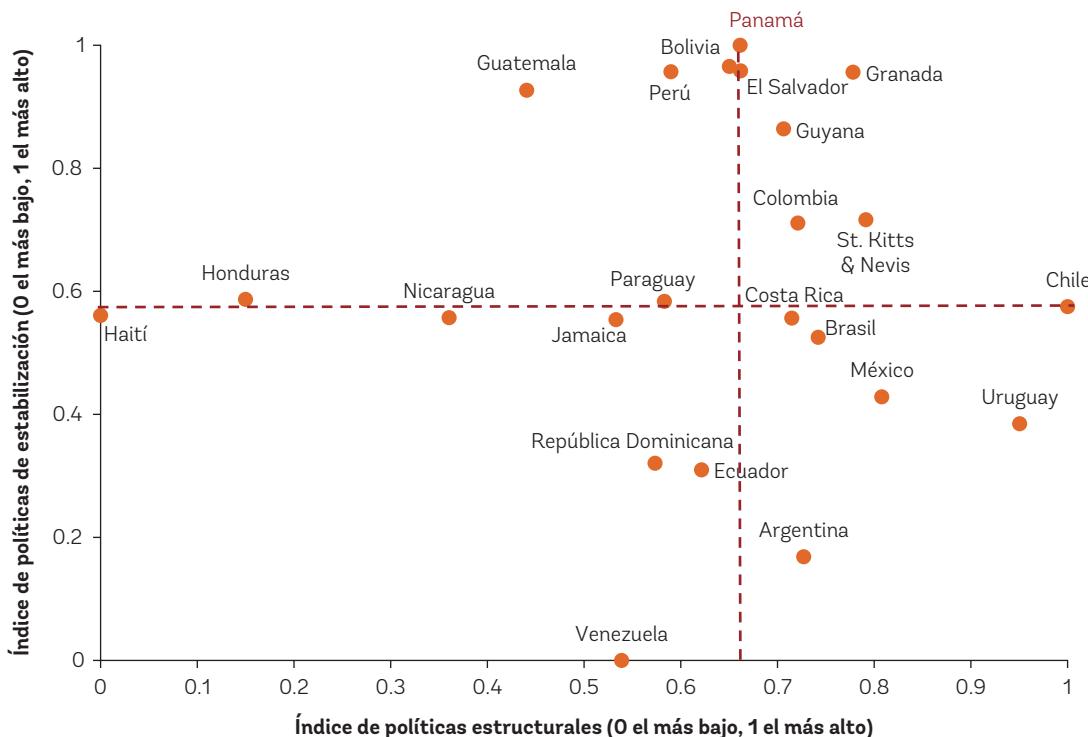
Los resultados de las estimaciones pueden proporcionar un sentido de la importancia relativa de los factores detrás del crecimiento; sin embargo, se tienen que tomar en cuenta limitaciones importantes del enfoque. En primer lugar, como con cualquier cálculo econométrico, los resultados podrían estar sesgados debido a la omisión de variables; en segundo lugar, los instrumentos utilizados para el cálculo del MGM podrían haber tenido errores en su especificación; y en tercero, podría ser que los aproximaciones de los factores explicativos no estén capturando adecuadamente el concepto real que se está analizando. Dadas estas limitaciones, los resultados de los análisis económicos son verificados con tipos de análisis adicionales y conocimientos específicos sobre el país para formarse un panorama general plausible.

En un segundo paso, se llevó a cabo un ejercicio de evaluación comparativa de resultados para explorar el crecimiento que un país podría haber logrado si tuviera uno de los mejores desempeños en términos de cada una de las variables explicativas. Este tipo de

ejercicio contrafactual resalta las áreas con los mayores impactos en el ingreso per cápita para un país dado. Este es el enfoque adoptado por Loayza et al. (2004) y Araujo et al. (de próxima publicación), si bien con especificaciones ligeramente diferentes. Los escenarios estudiados en Loayza et al. (2004) corresponden a una situación hipotética donde los determinantes de crecimiento en cada país podrían mejorar para estar a la par que los países en el 25 por ciento superior. En Araujo et. al (de próxima publicación), uno de los escenarios considerados corresponde a una mejora en los determinantes de crecimiento del percentil 90 de ALC. Esto ayuda a determinar posibles efectos que un desempeño estelar (en relación al resto de ALC) en áreas específicas sensibles a las políticas podría haber tenido para el nivel de PIB per cápita de un país. Adicionalmente, Araujo et al. (de próxima publicación) consideran cuál habría sido el impacto en el PIB per cápita si los determinantes de crecimiento mejoraran a los niveles promedio observados en los países OCDE.

El análisis realizado por Loayza et al. (2004) sugiere que la infraestructura, la educación y la carga gubernamental son limitaciones significativas para el crecimiento en Panamá. En contraste, las políticas de estabilización, la profundidad financiera y las condiciones externas aparentan ser insignificantes.¹ Los autores también han encontrado que los aumentos en la apertura comercial impactarían de manera positiva en el crecimiento de Panamá. Sin embargo, probablemente este hallazgo exagera el posible impacto de estas políticas en el caso de Panamá porque la variable de aproximación utilizada para apertura comercial en el análisis de regresión se refiere al comercio de bienes, mientras que Panamá es un país que

FIGURA 3.1 Índice de Políticas de Estabilización y Estructurales



Fuente: Araujo et al. (de próxima publicación).

exporta servicios en lugar de bienes. El hecho de que las políticas de estabilización, la profundidad financiera y las condiciones externas medidas en términos de crisis comercial resulten insignificantes es consistente con el hecho de que Panamá se haya desempeñado muy bien en estas dimensiones en el pasado.²

El análisis de Araujo et al. (de próxima publicación) sugiere que la infraestructura y educación son limitaciones significativas para el crecimiento en Panamá. Los resultados del ejercicio indican que el PIB per cápita de Panamá habría sido más alto con más mejoras en infraestructura y, en menor medida, educación. Consumo del gobierno también aparece como un área que, de tener

políticas mejoradas, beneficiaría a Panamá. En particular, los gastos actuales se muestran grandes en comparación con los niveles observados en países con mejor desempeño. Los autores no encontraron un impacto significativo en el crecimiento si Panamá hubiera mejorado su desempeño en las instituciones del sector público. Sin embargo, este hallazgo probablemente reduce la importancia de la mejora de las instituciones, ya que la variable utilizada en el modelo para representar a las instituciones es una medida del grado de competencia política y limitaciones políticas en lugar de una medida de la efectividad o eficiencia de las instituciones públicas. Tal como en el caso de Loayza et al. (2004), no existe un impacto significativo

para el crecimiento de una mejora en variables relacionadas con estabilización macroeconómica, lo que refleja el hecho de que Panamá ya ha logrado un alto grado de estabilidad macroeconómica, como lo muestra la Figura 3.2.

Información Basada en la Percepción

La información microeconómica basada en encuestas puede proporcionar una mejor comprensión acerca de las limitaciones clave para el crecimiento. La información reunida a través de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (EEBM), en particular, brindan una riqueza de información acerca de la experiencia de empresas y lo que podría impedirles su crecimiento.³ Las Encuestas de Empresas, dos de las cuales fueron conducidas en Panamá (2006 y 2010), proporcionan información útil sobre las percepciones de las empresas acerca de lo que consideran limitaciones clave para su crecimiento. La información basada en la percepción de las EEBM sugiere un número de áreas que se encuentran, hasta cierto punto, alineadas con la evaluación comparativa de resultados en todo el país. Este es el caso en particular de la falta de una fuerza de trabajo adecuadamente educada (educación en la evaluación comparativa de resultados en todo el

país) y electricidad (infraestructura en la evaluación comparativa de resultados en todo el país).

Micro Información a Nivel de Empresas

Las encuestas a empresas brindan mucho más que tan solo información basada en percepción. Un segundo tipo de información recogida en estas encuestas tiene una naturaleza objetiva. Algo que resulta importante es que esta información se relaciona tanto con el desempeño empresarial (por ej., ventas, empleos y productividad) como con limitaciones del clima de inversión (por ej., cuánto paga una firma por sobornos, en contraste con la percepción de un encuestado determinado sobre el nivel de corrupción). La disponibilidad de estas medidas objetivas ayuda a matizar algunos de los hallazgos. Por ejemplo, en el caso de corrupción –uno de los dos mayores obstáculos– la Encuesta de Empresas del 2010 muestra que el porcentaje de empresas que paga sobornos es relativamente bajo. Por lo tanto, el Índice Graft –un índice compuesto de corrupción que refleja la proporción de veces que se pidió a una empresa, o se esperó de ella, que pagara un soborno cuando solicitaba seis servicios públicos, permisos o licencias distintos– es similar al promedio de ALC. Sin embargo, la

TABLA 3.1 Principales Obstáculos para el Crecimiento (Tal como lo Informan las Empresas)

	2006	2010
Cinco principales preocupaciones de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Electricidad • Corrupción • Crimen • Tasas impositivas • Inestabilidad macroeconómica 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción • Prácticas del sector informal • Fuerza de trabajo inadecuadamente educada • Crimen • Electricidad

Fuente: Encuesta a firmas, Banco Mundial, <http://www.enterprisesurveys.org>.

percepción de la corrupción ha aumentado y ahora Panamá está en el puesto 102 de 175 países, mientras que en el 2001 estaba en el puesto 52. Si bien esta información no resuelve la desconexión entre una elevada percepción de corrupción e indicadores objetivos relativamente promedio de sobornos, esto sugiere que otros factores podrían estar afectando la percepción de corrupción.

El análisis econométrico de la información a nivel empresarial ayuda a dilucidar las áreas que tendrían un mayor impacto en el crecimiento. Dada la disponibilidad de medidas objetivas de desempeño empresarial y la severidad de las limitaciones al clima de inversión, es posible calcular de manera econométrica la relación entre las características del clima de inversión y la productividad empresarial. Este es el ejercicio que Fajnzylber et al. (2010) llevaron a cabo usando una muestra colectiva de más de 10,000 empresas de toda América Latina. Aquí aplican advertencias similares a las mencionadas para el análisis econométrico de la parte de evaluación comparativa de resultados del análisis.

Los resultados del análisis micro-económético sugieren que las áreas de

cumplimiento regulatorio, seguridad y calidad de la infraestructura son las que tendrían el mayor impacto. Fajnzylber et al. (2010) calculan que las mejoras en el cumplimiento regulatorio causarían el mayor impacto en la productividad de las empresas panameñas. El cumplimiento regulatorio captura el efecto de la regulación y la calidad institucional y está representado por tres variables que probablemente sean un reflejo de una excesiva o arbitraria obligación de cumplir reglas y regulaciones. Lo interesante es que la calidad de la infraestructura se representa en este análisis por las pérdidas de las empresas a causa de cortes de electricidad.

Síntesis

Las diferentes fuentes de evidencia sugieren un conjunto ampliamente consistente de áreas que incluyen infraestructura, educación e instituciones del sector público. El ejercicio de evaluación comparativa de resultados concluyó que las mejoras provendrían principalmente de infraestructura y educación. El análisis de la información de las encuestas de microeconomía resaltó el cumplimiento regulatorio y la seguridad (ambos relacionados

TABLA 3.2 Síntesis del Proceso para Evaluar Comparativamente los Resultados de las Áreas Prioritarias para el Crecimiento

Áreas que tendrían el mayor impacto	Evaluación comparativa de resultados en todo el país		Información de micro encuesta			Áreas prioritarias emergentes
	Loayza et al. (2004)	Araujo et al. (de próxima publicación)	Encuesta a empresas 2006	Encuesta a empresas 2010	Análisis micro-económico	
Infraestructura Educación Carga para el gobierno	Infraestructura Educación Carga para el gobierno	Infraestructura Educación Carga para el gobierno	Electricidad Corrupción Crimen Tasas impositivas Inestabilidad macroeconómica	Corrupción Prácticas del sector informal Fuerza laboral inadecuadamente educada Crimen Electricidad	Cumplimiento regulatorio Calidad de infraestructura	Infraestructura (por ejemplo, electricidad) Educación Instituciones del sector público

con la efectividad de las instituciones del sector público) y calidad de la infraestructura (ver la Tabla 3.2 para un resumen).

Áreas Prioritarias

Infraestructura con un Foco en Energía

Si bien la evidencia de todo el país y microeconómica apunta a limitaciones vinculantes en toda el área de infraestructura, en años recientes Panamá ha obtenido altos puntajes en infraestructura al comparársele internacionalmente. Panamá es uno de los países más competitivos en la región en desarrollos de infraestructura, como carreteras, puertos y aeropuertos, según el Ranking de Competitividad Global preparado por el Foro Económico Mundial (Schawab y Sala-i-Martin 2014). Panamá se ha posicionado en la última década como hub de comercio internacional y de logística debido al desarrollo de infraestructura y servicios para los diferentes modos de transporte, con el Canal de Panamá en el centro. Asimismo, según la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial (Schawab y Sala-i-Martin 2014), la calidad del desempeño de infraestructura portuaria de Panamá excede al de otros países de la región ALC y es similar a la de Dubái en los Emiratos Árabes Unidos y Hong Kong SAR, China. Adicionalmente, la infraestructura general ha mejorado en años recientes impulsada por el ambicioso programa de inversión pública del gobierno. Son de particular importancia la carretera Ciudad de Panamá-Colón, la línea de Metro y las mejoras en los aeropuertos.

Sin embargo, algunos componentes de infraestructura parecen haberse rezagado,

como la conectividad urbana y, lo que llama más la atención, la energía. La capacidad de varios segmentos de la sociedad para acceder a oportunidades de empleo y de mercados de manera rentable resulta crítica para el crecimiento económico con una amplia base. Las áreas metropolitanas enfrentan retos de congestión y conectividad, particularmente en los barrios de bajos ingresos a las afueras de Ciudad de Panamá (Choloma y Arraiján). La capacidad de Panamá de invertir en y manejar el desarrollo urbano no ha seguido el ritmo del boom de bienes raíces ocurrido durante la última década.

Ciudad de Panamá necesitaría mejorar significativamente su oferta en términos de espacios públicos, accesibilidad peatonal y otros servicios para competir con otras ciudades globales. La capital apareció en una lista de las diez ciudades que mostraban un mayor declive en el ranking de habitabilidad entre 140 ciudades globales.⁴ El impacto total del Metro en cuanto acceso y movilidad requiere de una política de integración multimodal e integral.

El sector energía, en particular, no ha sido capaz de mantener el ritmo de la creciente demanda. La falta de diversificación de la generación de energía no ha estado a la altura del acelerado aumento de la demanda en los últimos años.⁵ La capacidad total instalada en Panamá es de aproximadamente 2,500 MW, y se compone principalmente de energía hidráulica (tanto reserva como a filo de agua) y energía basada en combustible fósil. Sin embargo, dadas las ineficiencias a nivel de todo el sistema (incluyendo varias fallas de planta energética) y sequías recientes, la capacidad firme ha declinado hasta 1,600 MW, mientras que la demanda pico alcanzó 1,500 MW, dejando a Panamá vulnerable ante las escaseces. La expansión de la

capacidad de generación no es la única causa de la crisis actual del sector energético. El hecho de que la red de transmisión de Panamá tampoco haya logrado mantenerse a la altura de la creciente demanda, por un lado, ha limitado el abastecimiento de electricidad de activos energéticos existentes a los distribuidores y por el otro ha frenado nuevas construcciones de plantas energéticas. Debido a que el sistema ha sido incapaz de satisfacer las cada vez mayores demandas, el gobierno se ha visto forzado a establecer medidas de respuesta de emergencia; a su vez, la escasez de energía sufrida durante la temporada seca está ejerciendo enorme presión en los precios de la electricidad.

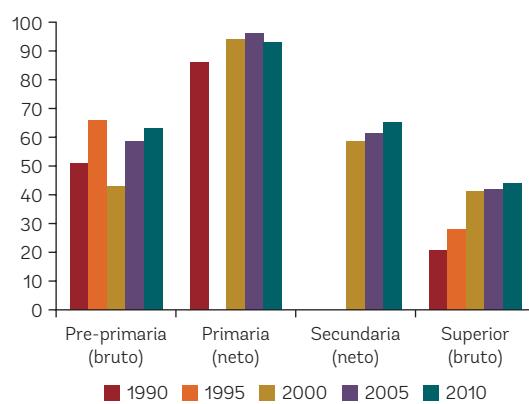
La razón que subyace a la situación actual es la distorsión del mercado debido al débil planeamiento estratégico, junto con los subsidios e inefficiencias en el establecimiento institucional. Los subsidios reducen los incentivos para la inversión en generación de energía, transmisión y distribución eficientes. El gobierno tiene un papel principal en el mercado de transmisiones, mientras que el sector privado es dueño de los activos de generación eléctrica y de distribución. Se espera que la ampliación potencial de dos líneas de interconexión a Costa Rica y Colombia – esta última la más difícil de ejecutar– reduzca las presiones en el mercado energético. El esquema de subsidios actual plantea riesgos en la sostenibilidad fiscal y ha distorsionado fuertemente los precios del mercado, lo cual a su vez ha incrementado el costo político de la modificación del esquema. Los costos de electricidad en Panamá siguen siendo entre los más altos de Centroamérica, a pesar de los subsidios del gobierno (el precio por KWh para usuarios industriales fue de 16.95 centavos/US\$, para usuarios comerciales 17.33 y para usuarios residenciales 13.83).

Educación y Capacidades

Panamá ha logrado grandes avances en educación en años recientes, con una matrícula en primaria casi universal y un incremento en las matrículas de secundaria. La matrícula en pre-escolar también se ha ampliado, lo que es un buen augurio para el grado de instrucción a futuro. Sin embargo, el sector enfrenta un número de retos que podrían socavar el crecimiento y la productividad continuados. La retención en la educación secundaria es baja y existen preocupaciones sobre la calidad y relevancia del sistema educativo en relación al mercado laboral actual.

La demanda por trabajadores con alto nivel educativo es fuerte y cada vez mayor en Panamá, sin embargo, el sistema enfrenta niveles significativos de deserción en secundaria. Entre el 2000 y el 2010 el número de empleos en el país aumentó en casi 40 por ciento. La mayoría de empleos generados, sin embargo, requieren educación secundaria completa o superior (ver figura 1.14 en el Capítulo I anterior). Menos del ocho por

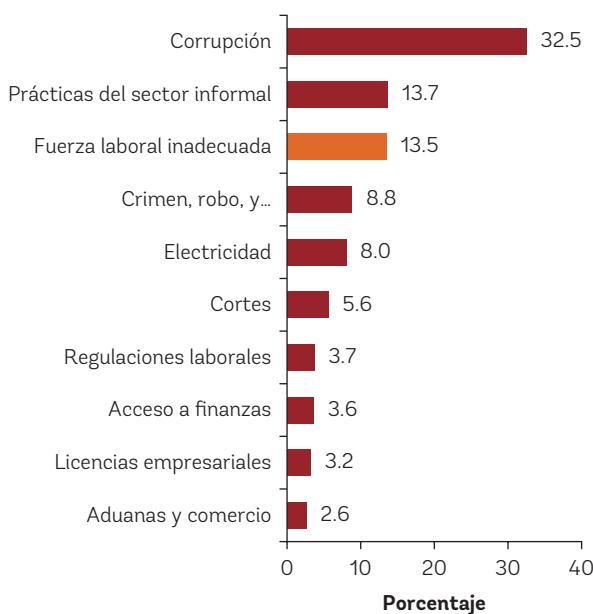
FIGURA 3.2 Tasas de Matrícula por Nivel, 1990-2010



Fuente: Indicadores de Desarrollo del Mundo, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

Nota: No existen datos disponibles para Primaria 1995 y Secundaria 1990 y 1995.

FIGURA 3.3 Diez Principales Reclamos acerca del Entorno Empresarial

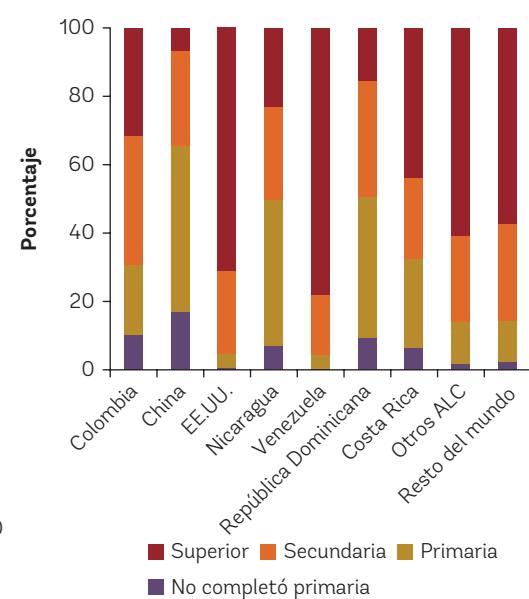


Fuente: EEBM. (<http://www.enterprisesurveys.org>); People 1st, "Skills 2020: World-class skills for Panamá's hotel and tourism sector".

ciento de todos los empleos fueron cubiertos por aquellos con educación primaria o menos. A pesar de esta fuerte demanda, la tasa de matrícula en Panamá para la educación secundaria es baja. Luego de los 12 años de edad, las matrículas empiezan a caer, lo que resalta las dificultades que tiene el sistema para retener a sus estudiantes. El hecho de que este patrón haya cambiado muy poco entre 2007 y 2012 es una preocupación para el futuro.

Las empresas resaltan la educación secundaria y profesional como una limitación vinculante para el entorno empresarial. Un estudio de las principales limitaciones empresariales (Banco Mundial 2011) encuentra que la fuerza de trabajo inadecuadamente educada es una de las tres principales

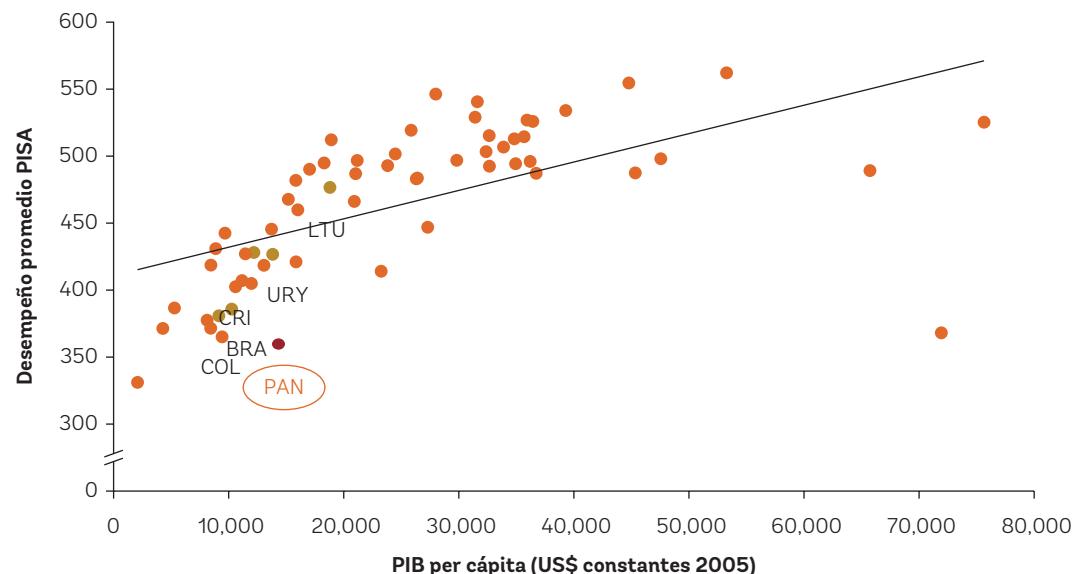
FIGURA 3.4 Grado de Instrucción entre Inmigrantes en la Fuerza Laboral, 2010 (por País de Nacimiento)



Fuente: Cálculos de los autores en base al Censo de Población, 2010.

limitaciones para el desarrollo de un negocio en Panamá (Figura 3.3). La calidad de los graduados se muestra baja: en 2009, en las pruebas de educación internacionales (PISA), los estudiantes panameños tuvieron un desempeño por debajo de los estándares internacionales, con uno de los menores puntajes (Figura 3.5). No existe más información porque el país se retiró de las pruebas luego del 2009. Puede que el esperado aumento en la demanda de trabajadores altamente capacitados no beneficie a los ciudadanos panameños si no estuviesen disponibles aquellos cuyas capacidades eran requeridas. Si bien actualmente la migración internacional es baja en Panamá (cuatro por ciento de la población inmigró en los últimos diez años), los niveles de educación de

FIGURA 3.5 Puntaje Promedio de Matemáticas PISA, 2009 (por País para Estudiantes de 15 Años y PIB per Cápita)



Fuente: Estimaciones de los autores basadas en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC), <http://www.contraloria.gob.pan/inec/>.

muchos de estos inmigrantes se encuentran por encima de aquellos de la población nacional (Figura 3.4).

Los índices de deserción escolar se mantienen altos a pesar de los altos retornos para la educación. Panamá exhibe retornos económicos positivos para la educación, más altos que Honduras, Costa Rica y El Salvador.⁶ Por un lado, los costos de oportunidad de la escolaridad probablemente se hayan elevado: la generación de empleos masivos en años recientes ha proporcionado oportunidades de ingresos para los estudiantes. Por otro lado, existe una falta de infraestructura en secundaria: para muchos en áreas rurales remotas, el acceso a la educación escolar sigue siendo una limitación vinculante.

La calidad de la educación es un factor clave que puede afectar la retención. Panamá

gasta un poco más que el promedio de América Latina (4.2 por ciento del PIB comparado con el 4 por ciento), sin embargo, en base a los puntajes PISA en matemáticas y en educación, la eficiencia del gasto público de Panamá en educación es baja.⁷ El puntaje de Panamá en el Índice de Eficiencia del Sector Público⁸ es de solo 0.88 en comparación con el puntaje de ALC de 1.0. Asimismo, Burns y Lucque (2015) brindan evidencia de una caída en la calidad de Panamá entre 2000 y 2010 que, según sus medidas, representa una caída de más del 20 por ciento en la eficiencia del sector. Los maestros en Panamá trabajan significativamente menos horas que otros empleados en la economía, y los maestros hombres tienen la mayor brecha en horas.⁹ Los maestros además ganan menos que sus contrapartes en otros países, en parte debido a un exceso de graduados en

magisterio. Existe además evidencia de un exceso de producción de graduados de magisterio que, con frecuencia, tienen baja calidad académica. La información más reciente para Panamá sugiere que solo el 59 por ciento de los graduados de escuelas de formación para maestros están trabajando como profesores. En una nota más positiva, Panamá se ha visto beneficiado con clases de menor tamaño: el ratio alumno-maestro es menor de 20 a 1, menor que en algunos países de la OCDE de alto rendimiento.

Instituciones del Sector Público (Incluyendo Transparencia, Eficiencia y Marco Regulatorio)

Existe una falta de correspondencia entre la sofisticación de la economía de Panamá y la eficiencia de sus instituciones del sector público. En términos de calidad institucional, Panamá está significativamente rezagado en relación a sus pares en aspiracionales (Figura 3.6). Según el Ranking de Competitividad del Foro Económico Global, Panamá ocupa el puesto 71 de 144 países, mientras que Hong Kong SAR, China y Singapur ocupan los puestos 8 y 3 respectivamente.¹⁰ Los retos que enfrenta Panamá en relación a sus instituciones del sector público pueden resumirse como relacionados a transparencia, marco regulatorio y eficiencia en el manejo del sector público.

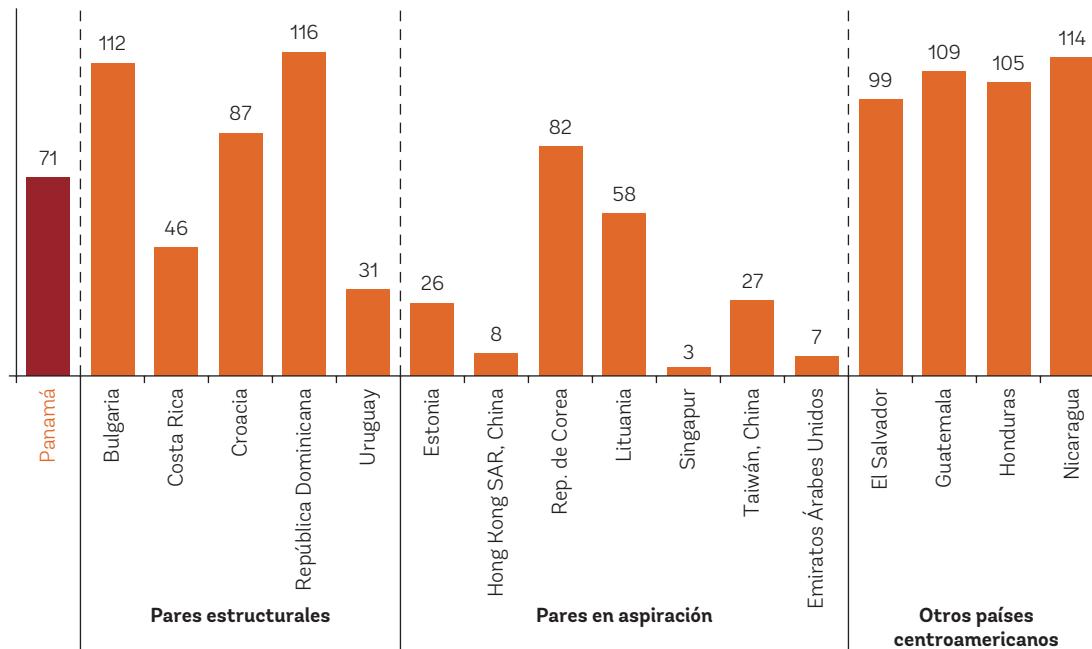
El reto que representa la transparencia de las instituciones públicas de Panamá está ampliamente reconocido. Las prácticas gubernamentales se perciben como relativamente no transparentes y la función de monitoreo y evaluación es débil. Los temas planteados por el Foro Global en la OCDE resaltaban algunas de las debilidades. El índice de Percepción de Corrupción preparado por

Transparencia Internacional muestra que los panameños perciben su gobierno como más corrupto en años recientes que en períodos anteriores. Asimismo, la confianza pública en los políticos es baja en Panamá; en 2010, poco más de la mitad de la población expresaba niveles positivos de confianza en el gobierno nacional y solo una tercera parte en la Asamblea Nacional (LAPOP 2010).

Panamá ha demostrado altos niveles de eficiencia en el manejo del Canal, eficiencia que no ha sido replicada en todo el sector público. Un problema dominante es la incapacidad de traducir una visión estratégica ejecutable. A pesar de variados documentos estratégicos multisectoriales, la falta de un nexo entre los diferentes planes y el planeamiento estratégico, incluyendo a niveles municipales, reduce la eficiencia del gobierno y socava las bases de un manejo fiscal eficiente.¹¹ Adicionalmente, la credibilidad presupuestaria es una de las debilidades clave para el manejo financiero público en Panamá, que afecta también la transparencia gubernamental. La falta de predictibilidad presupuestal y la dificultad de definir de manera realista las actividades a ser ejecutadas durante el año que sigue promueven la improvisación y reducen la relevancia presupuestaria y el valor estratégico, debido a que ya no es una herramienta estratégica para la administración y planeamiento público, sino que se convierte en una herramienta para registrar compromisos y transferencias.

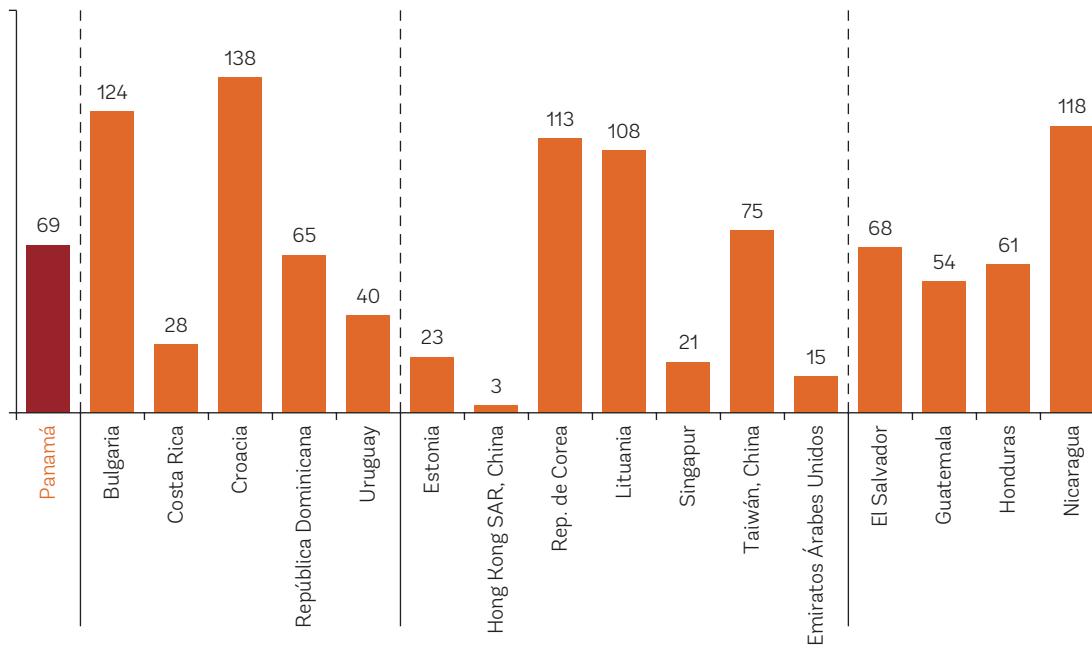
El marco regulatorio de Panamá muestra debilidades importantes que resultan aparentes en la mayoría de sectores de la economía. Según el Ranking de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, Panamá ocupa el puesto 69 en eficiencia del marco jurídico en regulaciones que representan un

FIGURA 3.6 Calidad Institucional de Panamá en Comparación Internacional



Fuente: Schwab y Sala-i-Martin (2014).

FIGURA 3.7 Eficiencia del Marco Legal de Panamá en Comparación Internacional



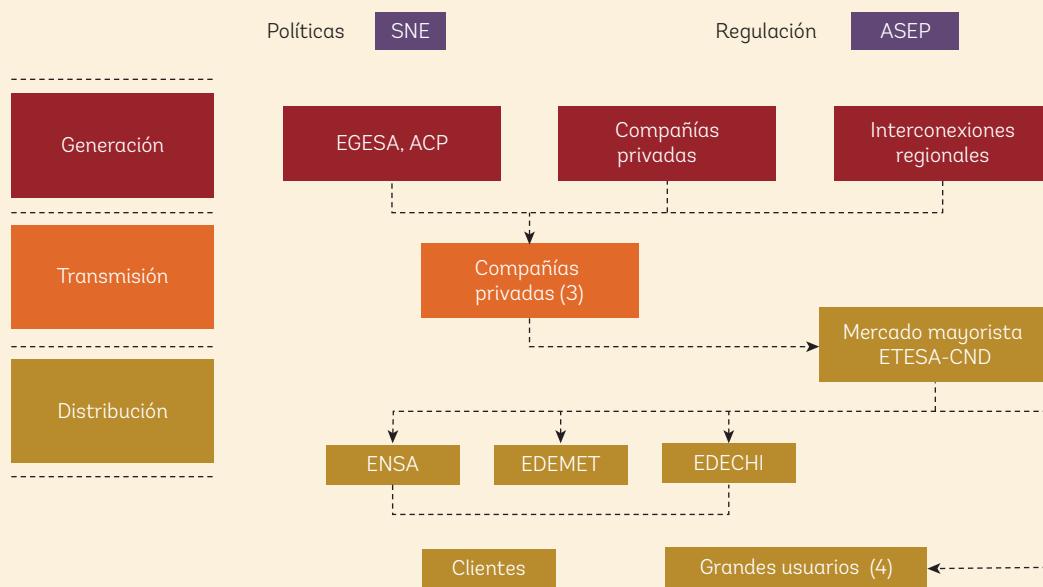
Fuente: Schwab y Sala-i-Martin (2014).

RECUADRO 3.1 Retos Institucionales del Sector Energía

El sector se caracteriza además por una multiplicidad de organismos no coordinados. Cuatro instituciones principales conforman la función del gobierno en el sector energía. Primero, la Secretaría Nacional de Energía, el organismo nacional principal que coordina las acciones en el sector energía y electricidad a través de ministerios y organismos. Segundo, la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), la única participante en el sector transmisión. Fue creada a través de la Ley 6 y es el remanente del Instituto de Recursos Hídricos y de Electrificación (IRHE), responsable del manejo del monopolio estatal en el sector energía desde 1997. Tiene la responsabilidad de ampliar y operar el sistema de transmisión, así como la operación del mercado energético. Tercero el Centro Nacional de Despacho (CND), que coordina a los participantes del mercado distributivo. Y cuarto, la Autoridad Nacional de Servicios Públicos (ASEP) que, además de asegurar el cumplimiento de la regulación en el sector electricidad, es responsable de la regulación relacionada a telecomunicaciones, abastecimiento de agua y desagüe. En el sector distribución, tres empresas privadas controlan la distribución de energía: ENSA, Edemet y Edechi. El Estado Panameño es propietario de cerca del 40 por ciento de acciones de ENSA, mientras que Edemet y Edechi pertenecen al grupo español Unión-Fenosa.

El gráfico a continuación ilustra la relación entre los organismos relevantes.

FIGURA B3.1 Diagrama del Marco Institucional del Sector Energía



Fuente: Banco InterAmericano de Desarrollo (BID) 2013.

reto, de un total de 144 países, mientras que Hong Kong SAR, China y Singapur ocupan los puestos 3 y 21, respectivamente. El Recuadro 3.1 ilustra algunas de estas debilidades en el caso de energía.

Oportunidades Identificadas

SE HA IDENTIFICADO UNA SERIE DE OPORTUNIDADES específicas dentro de cada una de las áreas prioritarias descritas anteriormente, particularmente en energía, educación y capacidades, e instituciones del sector público. A través de la aplicación de una serie de filtros y criterios,¹² junto con verificación en base a trabajo de campo con grupos de interés en Panamá, se identificaron un conjunto de oportunidades para la acción. Estas oportunidades se describen brevemente a continuación mientras que puede encontrarse una descripción detallada de cada oportunidad en el Anexo C. Se explican también los vínculos explícitos entre estas oportunidades y su efecto en sectores específicos de la economía que podrían convertirse en impulsores del crecimiento.

Entre las oportunidades identificadas en el contexto de educación y capacidades se incluyen tanto medidas concretas para políticas como trabajo analítico para comprender las causas subyacentes a los retos. La primera oportunidad consiste en darle una mayor importancia a la educación secundaria con vistas al mercado laboral. Esto podría lograrse introduciendo un programa de capacitación profesional con la participación de una coordinación del sector público y privado. Esto podría complementarse también con una revisión del currículo educativo secundario y superior con el fin de integrar las

necesidades del sector privado en la capacitación de los jóvenes panameños. Una acción bastante relevante en este sentido parece ser una introducción integral del inglés en el currículo. Una segunda oportunidad consiste en fortalecer el monitoreo y evaluación de la educación con una meta en la mejora de la calidad. Algunas oportunidades que están muy al alcance dentro de este contexto son la participación en las pruebas PISA 2015 y el análisis de las causas de deserción en secundaria, tanto explotando la información administrativa existente como desarrollando sesiones de grupos focales. Finalmente, una tercera oportunidad consiste en abordar las altas tasas de deserción ampliando el programa Beca Universal a través de ofertas que tengan como objetivo estudiantes vulnerables, incluyendo ofertas culturalmente apropiadas en áreas indígenas.

Para energía, las oportunidades se presentan en el contexto de manejo de demanda a corto plazo, marco institucional, y generación, transmisión y distribución eléctrica. La primera oportunidad consiste en el manejo de la demanda energética nacional. Esta oportunidad podría realizarse en un marco de tiempo corto. En otros países, como Brasil, estos tipos de medidas de respuesta ante demandas de corto plazo condujeron a una reducción del 20% de la demanda. Se espera que el impacto en Panamá sea una reducción del 10 por ciento. La segunda oportunidad consiste en la modernización del marco institucional del sector. El tercer conjunto de oportunidades se relaciona con la infraestructura física de la generación, transmisión y distribución de energía: al añadir energía renovable o generación de energía por gas natural, Panamá podría mitigar los riesgos de escasez energética a través de (i) el aprovechamiento de

costos menores a los de generación en base a petróleo actual; (ii) reducción de la vulnerabilidad ante sequías asociadas con las grandes plantas hidroeléctricas; y (iii) reducción de la dependencia de combustibles fósiles importados. Al expandir el número de líneas de transmisión, los flujos de electricidad de proyectos energéticos existentes y planeados no estarán limitados por la capacidad de producción, como es el caso actualmente dada la falta de una adecuada transmisión energética.

Las oportunidades sobre las instituciones públicas se relacionan con transparencia y eficiencia de las instituciones públicas, así como con la idoneidad del marco regulatorio. Dos oportunidades principales emergieron en el contexto de la transparencia. La primera se relaciona con el cumplimiento de las normas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) relacionadas con compartir información fiscal y financiera; la segunda relacionada con la mejora en las prácticas de adquisiciones públicas, en particular en el caso de proyectos de infraestructura. En el contexto de eficiencia de instituciones públicas, se presentaron tres oportunidades adicionales. La primera, una movida para realizar presupuestos basados en rendimiento, acompañada con una mejor coordinación entre planes y entidades gubernamentales, lo que podría tener beneficios importantes. La segunda, se necesita desarrollar capacidad institucional a nivel municipal para respaldar el avance hacia la descentralización. La mejora del manejo fiscal sería la tercera oportunidad bajo eficiencia de instituciones públicas. Esto resulta particularmente relevante en un país como Panamá, cuya política económica se encuentra totalmente externalizada hacia la Reserva Federal de los Estados

Unidos y que tiene poco espacio para maniobras fiscales debido al límite deficitario ordenado por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Estas fuertes limitaciones en política fiscal significan que la única forma en que Panamá puede crear espacio fiscal es a través de avances en eficiencia. Finalmente, mejorar la idoneidad del marco regulatorio, incluyendo la formulación y adopción de un moderno marco regulatorio minero, hacer cumplir las salvaguardas sociales y ambientales; y, en tercer lugar, una actualización de las regulaciones del sector financiero. Estas acciones son particularmente relevantes para el sector financiero y el sector minería, que son a su vez, sectores auspiciosos para el progreso de la economía.

El impacto de avanzar en pos de las oportunidades identificadas varía según sector. Aquí se mencionan algunos ejemplos específicos de cómo estas oportunidades relacionadas con políticas afectarían sectores promisorios de la economía panameña. Estos ejemplos se basan en la experiencia de la Corporación Financiera Internacional acerca del sector privado en Panamá.

Las mejoras en las instituciones del sector público ayudarán a que el sector minería y el sector financiero de Panamá mantengan o incrementen sus roles como importantes impulsores del crecimiento. Para asegurar que el país pueda aprovechar el actual potencial minero, la formulación y adaptación de un moderno marco regulatorio minero es tanto una oportunidad como una alta prioridad. En general, el actual marco regulatorio y legal para la minería no ha sido actualizado para incorporar nuevas normas internacionales sobre supervisión efectiva de la actividad minera por parte de las instituciones gubernamentales y municipales relevantes, esquemas de reparto de regalías a nivel

sub-nacional, y protección ambiental y responsabilidad social. A pesar de que el sector financiero se encuentra bien regulado, se podría mejorar la transparencia alcanzando normas del Foro Global de la OCDE, que promueven la transparencia e intercambio de información, reduciendo por tanto los costos operativos y mejorando el riesgo sistémico. La transparencia y los marcos regulatorios adecuados son también críticos para que Panamá se lance como hub de reaseguros para América Latina, y se requieren mejoras en el marco institucional para desarrollar el mercado de capital a nivel doméstico y ampliar el rol de la Bolsa de Valores de Panamá.

En el caso del sector turismo y el sector transporte y logística, el enfocarse en las áreas prioritarias de educación y energía retirarán los obstáculos existentes para la expansión. La gran cantidad de actividades planeadas en el sector transporte y logística generarán una nueva demanda de fuerza de trabajo bien capacitada que sepa hablar inglés y que sea capaz de trabajar en un entorno multicultural. También se espera que el turismo siga siendo un importante impulsor de crecimiento en Panamá; la confianza de los inversionistas sigue siendo alta dada la posición estratégica del país y su estabilidad. Las oportunidades identificadas anteriormente y relacionadas con la actualización del currículo del Bachillerato Internacional y la introducción de educación bilingüe resultarán críticas para cumplir con la nueva demanda de trabajo de ambos sectores y para mejorar la productividad. El sector energía

también necesitará responder a nuevas demandas, no solamente generando más energía sino ofreciendo mecanismos de transmisión a áreas que actualmente se encuentran insuficientemente atendidas. La saturación actual del mercado de hoteles en la capital, por ejemplo, significa que las nuevas inversiones probablemente se estén llevando a cabo en áreas y provincias fuera de Panamá. Las oportunidades identificadas para mejorar las transmisiones, así como la generación de electricidad, evitarán que la energía se convierta en un obstáculo para estos sectores.

Cerrando Brechas de Conocimiento

EXISTE POCO INFORMACIÓN DISPONIBLE sobre la cobertura y calidad de la provisión de servicios públicos en el país. El rol de las municipalidades en la regulación y provisión de servicios públicos es fundamental para alcanzar a los marginados. Entender la correlación entre un gobierno local débil y el acceso y la calidad de servicios públicos en regiones geográficas pobres es crítico en la promoción de mejor provisión de servicios. Lo mismo aplica para relacionar datos espaciales sobre servicios sociales públicos a resultados. Una contribución para llenar estos vacíos de conocimiento puede consistir en la compilación de información (bases de datos) de la calidad y recursos disponibles en la región, municipalidades, y áreas metropolitanas de Panamá.

Notas

1. Como suele verse en la bibliografía, tanto Loayza et al. (2004) como Araujo et al. (de

próxima publicación) clasifican los determinantes de crecimiento en diferentes categorías,

3. Priorización Vinculada al Crecimiento

- incluyendo factores estructurales –como capital humano o infraestructura– y determinantes de crecimiento que se relacionan con políticas de estabilización, como la inflación.
2. De manera similar, Swiston y Barrot (2011) encuentran oportunidades limitadas para impulsar el crecimiento dado que el desempeño de Panamá ya es relativamente alto en las variables explicativas usadas en su modelo.
 3. Encuesta a firmas, Banco Mundial, <http://www.enterprisesurveys.org>.
 4. Unidad de Inteligencia Económica 2012.
 5. Espinosa et al. 2013.
 6. Banco Mundial (de próxima publicación).
 7. Alfonso, Romero y Monsalve 2013.
 8. El índice toma en cuenta los logros en educación, relacionados con el gasto público en el sector educación.
 9. Bruns y Luque (2015).
 10. El ranking de las instituciones es uno de los 12 componentes del Índice de Competitividad Global preparado por el Foro Económico Mundial y actualizado cada año. El ranking es el promedio de 21 subcomponentes, como derechos de propiedad, protección de propiedad intelectual, desviación de fondos públicos, confianza pública en los políticos, pagos irregulares y sobornos, independencia judicial, favoritismos en decisiones de funcionarios gubernamentales, desperdicio de gasto público, engorro de regulaciones gubernamentales; entre otros. Estos subcomponentes se construyen usando toda la información de la Encuesta de Opinión de Ejecutivos aplicada en 144 países.
 11. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, 2013.

Referencias

- Alfonso, Antonio, Alma Romero y Emma Monsalve. 2013. “Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America.” Discussion Paper IDB-DP-279, Banco Inter-American de Desarrollo, Washington, DC.
- Araujo, J., M. Clavijo, E. Vostroknutova, y K. Wacker, eds. De próxima publicación. Understanding the Income and Efficiency Gap in Latin America and the Caribbean. Directions in Development Series. Washington, DC. Banco Mundial.
- Bruns, B. y J. Luque. 2015. Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean. Washington, DC. Banco Mundial.
- EIU (Economist Intelligence Unit Limited). 2013. “A Summary of the Liveability Ranking and Overview: August 2013.” EIU.
- Espinosa, R. L. Balza, C. Hinestrosa, C. Sucre, y S. Guerra. 2013. Dossier Energético Panamá. Banco Inter-American de Desarrollo.
- Fajnzlber P., L. Guasch, y H. Lopez, 2010. “Does Investment Climate Matter? Microeconomic Fundations of Growth in Latin America.” Washington, DC. World Bank y Palgrave Macmillan.
- BID (Banco Inter-American de Desarrollo). 2013. Energy Dossier: Panamá. Washington, DC. IDB.
- BID (Banco Inter-American de Desarrollo) y Banco Mundial. 2012. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Washington, DC. Banco Mundial.
- LAPOP (Latin America Public Opinion Project). 2004, 2006, 2008, 2010, y 2012. Panel construido descargado de <http://www.vander-bilt.edu/lapop>, noviembre de 2013.
- Loayza, N., P. Fajnzlber, y C. Calderon. 2004. “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts.” Banco Central de Chile, Documento de Trabajo 265.
- Schwab, K. y X. Sala-i-Martin. 2014. The Global Competitiveness Report 2014-2015. World Economic Forum.
- Swiston, A. y L. Barrot. 2001. “The Role of Structural Reforms in Raising Economic Growth in Central America.” IMF Working Paper 11/248.
- Banco Mundial. 2011. Panorama Poverty Assesment: Translating Growth into Opportunities and Poverty Reduction. Washington, DC. Banco Mundial.

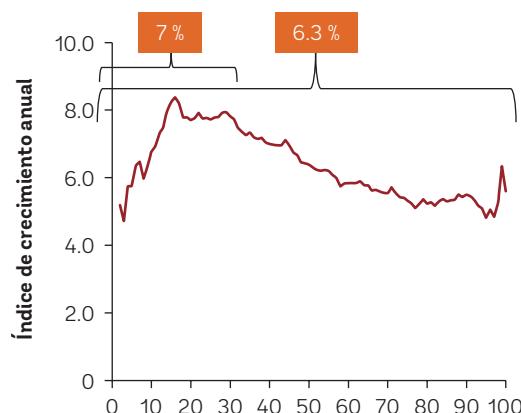
4. Inclusividad del Crecimiento de Panamá

EL CRECIMIENTO DE PANAMÁ HA SIDO INCLUSIVO EN VARIAS DIMENSIONES, pero la distribución del crecimiento no ha sido homogénea en términos geográficos y étnicos. El crecimiento ha sido fuerte, con un promedio de 7.2 por ciento entre 2001 y 2013, y por encima de 8 por ciento en cinco de los últimos siete años, a pesar de la crisis del 2008-09. El cuarenta por ciento inferior de la población se ha beneficiado más que el promedio de panameños de este crecimiento. El crecimiento de ingresos promedio entre el cuarenta por ciento inferior de la población fue de 7 por ciento en comparación con el 6.3 por ciento para la población total (Figura 4.1) con la consecuente caída en la pobreza total del 40 al 26 por ciento de la población, y en extrema pobreza del 16 al 11 por ciento

(ver Capítulo 1). Sin embargo, la distribución geográfica del crecimiento no ha sido homogénea: las áreas más pobres, territorios indígenas o comarcas, continúan estando rezagados.

El cambio en la vista de las luces nocturnas en Panamá entre 1997 y 2010 enfatiza el desempeño general del crecimiento junto con la desigualdad geográfica restante, desigualdad que está vinculada con la etnicidad (Figura 4.2). Por un lado, el crecimiento económico alrededor del Canal es claramente visible, al igual que lo es la expansión del crecimiento hacia el interior en las provincias de Coclé, los Santos y Chiriquí, a través de la propagación de las luces nocturnas. Por otro lado, la oscuridad que sigue habiendo en sectores sustanciales del país refleja que hay regiones que tan solo se han beneficiado levemente del crecimiento económico o que estaban tan rezagadas en relación a otras que el crecimiento reciente no ha sido suficiente para que las mismas se pongan al día, o que son regiones donde existe población dispersa a la cual es difícil brindar servicios (incluyendo, pero sin limitarse a la electricidad). Los territorios indígenas, en particular, se encuentran en áreas del mapa que se han mantenido sin acceso a la electricidad.

FIGURA 4.1 Curva de Incidencia de Crecimiento Anualizado, 2007-2012 (Precios Constantes de 2002)



Fuente: Cálculos de los autores en base a la Encuesta de Mercado Laboral (EML) (INEC 2007-2012).

Nota: Los números en los recuadros resaltados con color representan el índice de crecimiento anual promedio de la población total y del 40 por ciento de la población más pobres.

Tendencias Positivas

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO RECIENTE ha conducido a un aumento sustancial en el tamaño de la clase media. En el 2007, la clase media abarcaba los percentiles 69 a 84 de la población, mientras que, en 2012, había aumentado hasta abarcar los percentiles 57 al

FIGURA 4.2 Luces Nocturnas en Panamá, 1997 y 2010

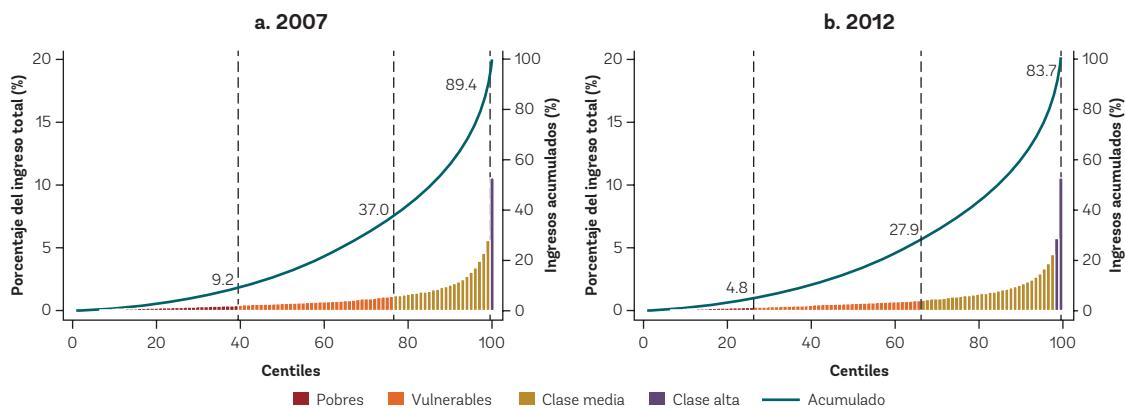


Fuente: Base de datos de luces nocturnas, Banco Mundial, Washington, DC. (acceso en noviembre, 2014), <https://geowb.worldbank.org/>.

96 de la distribución (Figura 4.3). El porcentaje de ingresos dirigidos a la clase media aumentó de 52.4 a 55.8 por ciento durante el periodo (utilizando la definición de clase media como aquella con un ingreso per cápita diario de US\$10-50). Las personas con

ingresos más altos duplicaron su participación en la población, de uno a dos por ciento, y su participación en el ingreso total aumentó de 10 a 16 por ciento. El ratio de participación en los ingresos del 10 por ciento superior de la población sobre el resto de

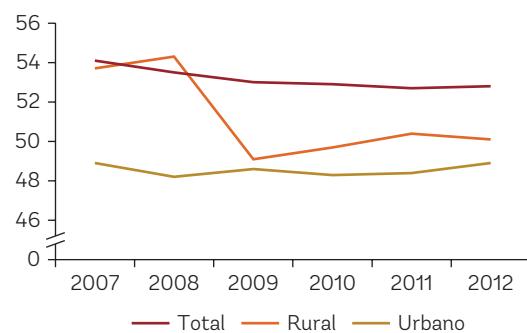
FIGURA 4.3 El Aumento de la Clase Media



Fuente: Cálculos de los autores en base a EML, (INEC 2007 y 2012).

Nota: Pobres define a aquellas personas que tienen un ingreso por debajo de la línea de pobreza nacional; clase media son quienes tienen ingresos per cápita diarios de US\$10-50; y la clase alta son aquellos con ingresos de más de US\$50 diarios. En este análisis, vulnerables son aquellos cuyos ingresos se encuentran encima de la línea de pobreza, pero debajo de la clase media, por lo que están en riesgo de caer de nuevo en la pobreza.

FIGURA 4.4 Gini Coefficient by Area, 2007–2012 (Index)



Fuente: Cálculos de los autores en base a EML, (INEC 2007 y 2012).

la población se ha mantenido en 2.2 por ciento desde 2007 a 2012.

Los cambios en la desigualdad a nivel nacional y dentro de las áreas urbanas han sido mínimos: un punto porcentual en cinco años (Figura 4.4). En contraste, la desigualdad rural ha caído sustancialmente –cuatro puntos porcentuales en cinco años– si bien sigue siendo levemente más alto que

TABLA 4.1 Indicadores de Salud

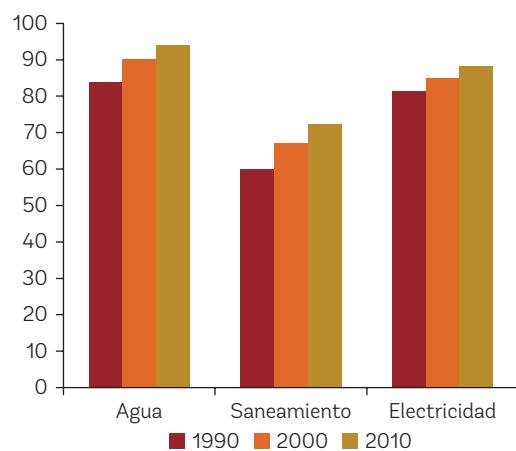
	1990	2000	2010
Expectativa de vida (años)	73	75	77
Mortalidad infantil (menores de 5)	32	24	19
Mortalidad materna (por 100,000 nacimientos)	100	110	92
Partos atendidos por personal de salud capacitado (%)	86	93	89
Desnutrición (peso por edad, 0-5 años) (%)	n.d.	5.1	3.9

Fuente: Indicadores de Desarrollo del Mundial (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

Nota: n.d. = no disponible.

en áreas urbanas. El declive en la desigualdad rural parece estar impulsado por un aumento del gasto público en áreas rurales que alcanzó a los grupos más pobres, junto con la migración interna: la autoselección en los migrantes disminuye las desigualdades en sus comunidades de origen (más abajo puede verse una discusión sobre la migración interna).

FIGURA 4.5 Porcentaje de la Población con Acceso a Servicios Básicos, 1990 a 2010



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (Base de datos). Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

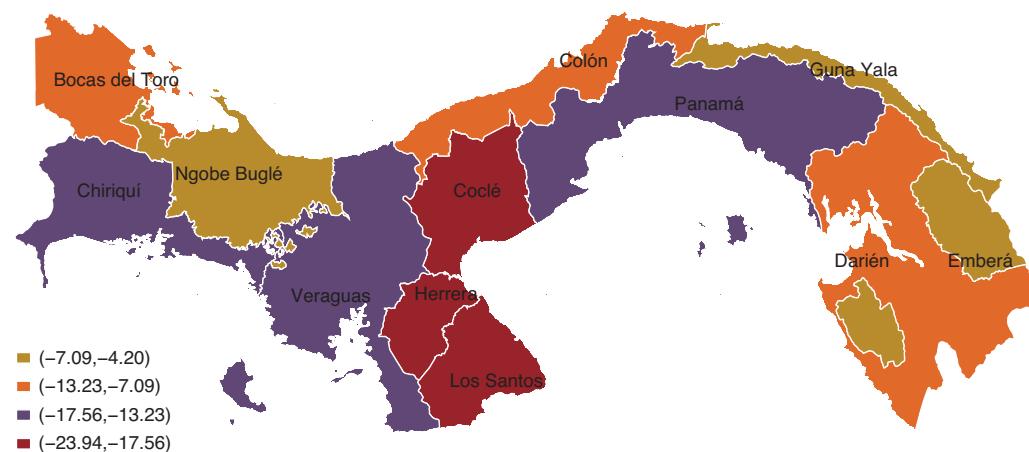
También ha habido avances sustanciales en indicadores no monetarios de bienestar y acceso a servicios. La expectativa de vida ha aumentado de manera continua y el país ha cumplido con la Meta de Desarrollo para el Milenio (MDM) en términos de mortalidad infantil (Tabla 4.1). Si bien no se espera que alcance la MDM en mortalidad materna, Panamá en los últimos diez años ha registrado cierto avance en la reducción de la mortalidad materna en el país. Las tasas de desnutrición también han disminuido. Se han hecho avances también en medidas de bienestar relacionadas con acceso a servicios. La matrícula en educación también se ha incrementado en todos los niveles desde 1990, ubicándose los máximos avances en los niveles pre-escolar y terciario. El promedio de años de escolarización en la población ha aumentado en 1.6 años desde 1990 y en 0.1 años desde 2005. El acceso al agua potable por vivienda se incrementó de 84 por ciento

en el 2000 a 94 por ciento en 2010, el acceso a la electricidad se incrementó siete puntos porcentuales (un número bajo debido al alto punto de partida) y el acceso al saneamiento, si bien sigue siendo limitado, se incrementó de 60 a 72 por ciento entre 2005 y 2010 (Figura 4.5).

Limitaciones de los Efectos del Crecimiento

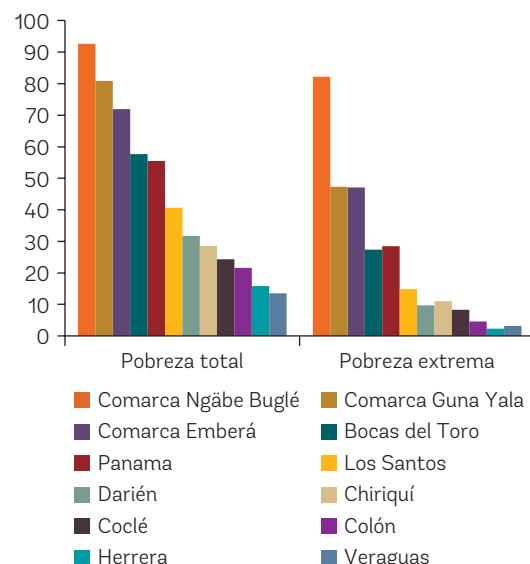
A PESAR DE UN CRECIMIENTO SÓLIDO Y BASTANTE INCLUSIVO, las distintas tasas de reducción de pobreza han creado la situación donde los pobres se encuentran aún más concentrados en ubicaciones geográficas específicas. Las tasas de pobreza varían enormemente a lo largo del país. En 2012, la pobreza en la provincia o comarca más pobre fue de 93 por ciento, con 82 por ciento de la población viviendo en pobreza extrema (comarca Ngäbe Buglé) (Figura 4.7). En contraste, la provincia de Veraguas solo tuvo 15 por ciento de pobreza y solo el 2 por ciento de la población en Herrera vivía en pobreza extrema. Ambas diferencias son el resultado de puntos de inicio muy distintos en términos de niveles de pobreza y de muy distintas tasas de cambio (Figura 4.6). Las áreas más pobres (las comarcas) registraron una caída en la pobreza de 4.2 por ciento entre 2007 y 2012. En contraste, Coclé, que comenzó con una tasa de pobreza sustancialmente menor de 56 por ciento, registró la mayor caída de pobreza (24 por ciento). El efecto neto de estos cambios diferenciales en la pobreza es que, si bien en general el número de personas en pobreza extrema en el país ha caído, cada vez un mayor porcentaje de ellas vive en las comarcas: en 2007, 24 por ciento de todas las personas en pobreza extrema en Panamá vivían en

FIGURA 4.6 Cambios en las Tasas de Pobreza Total por área Geográfica, 2007-2012



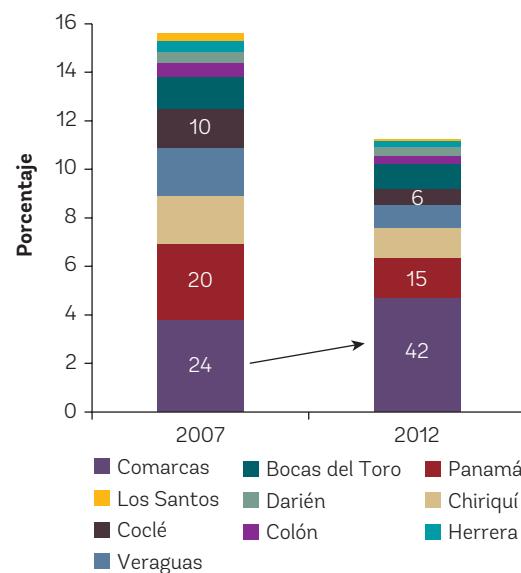
Fuente: Encuesta de Mercado Laboral, (INEC 2007 y 2012), Mapa Provincial obtenido de gadm.org.

FIGURA 4.7 Índices de Pobreza por Provincia y Comarca, 2012 (Porcentaje)



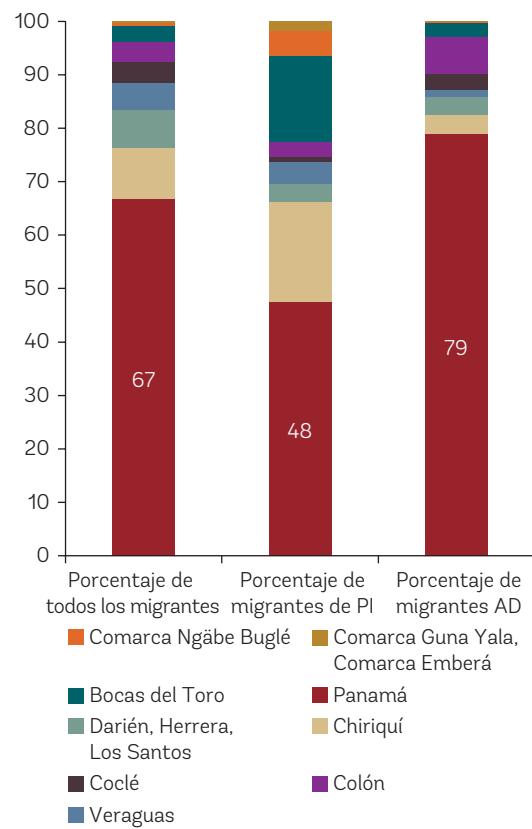
Fuente: Encuesta de Mercado Laboral, (INEC 2007 y 2012).
Nota: La provincia de Panamá ha sido dividida en dos provincias separadas desde 2014. Sin embargo, las fuentes de información solo son representativas a nivel del total de la provincia de Panamá.

FIGURA 4.8 Cambios en Concentración Geográfica de la Población de la Extrema Pobreza



Fuente: Encuesta del Mercado Laboral, (INEC 2007 y 2012).
Nota: La provincia de Panamá ha estado dividida en dos provincias separadas desde 2014. Sin embargo, las fuentes de información son representativas solo para todo el nivel de la provincia Panamá.

FIGURA 4.9 Destino de los Migrantes Internos entre 2000 y 2010 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base al Censo de Población y Vivienda 2010.
Nota: Para población de 15 años y más. PI = poblaciones indígenas; AD = afro-descendientes.

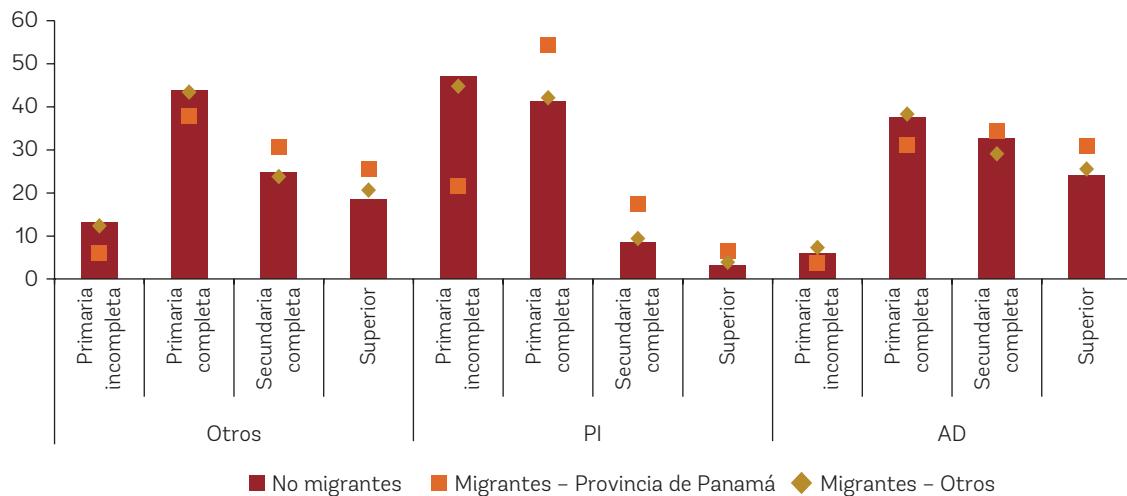
las comarcas, una figura que aumentó a 42 por ciento en 2012 (Figura V.8).

La migración interna puede cumplir también un rol en la concentración de pobreza, ya que no solo es de gran tamaño, sino que existe evidencia de autoselección entre migrantes. Ha habido una importante migración interna en años recientes: en 2010, un quinto de la población mayor de 15 años vivía en un distrito distinto al que había vivido los diez años previos. Las tasas varían poco por etnicidad: los afro-descendientes

tienen una tendencia ligeramente menor hacia la migración (20 por ciento han migrado), mientras que los indígenas tienen una tendencia ligeramente mayor (22.6 por ciento), y la tasa de migración para todos los otros grupos fue de 21.6 por ciento. Debido a limitaciones en la información, no es posible observar ni el número total de migrantes (muchas personas pueden haber migrado y luego retornado a su ubicación previa en el periodo de diez años de referencia), ni rastrear los patrones de migración en su totalidad.¹ Sin embargo, el panorama completo muestra movimiento con sesgos enormes hacia la provincia de Panamá: 67 por ciento de todos los migrantes se movilizaron hacia allí. Entre los migrantes indígenas, 48 por ciento se movilizó a esta provincia en comparación con el porcentaje de 79 por ciento de los afro-descendientes (Figura 4.9).

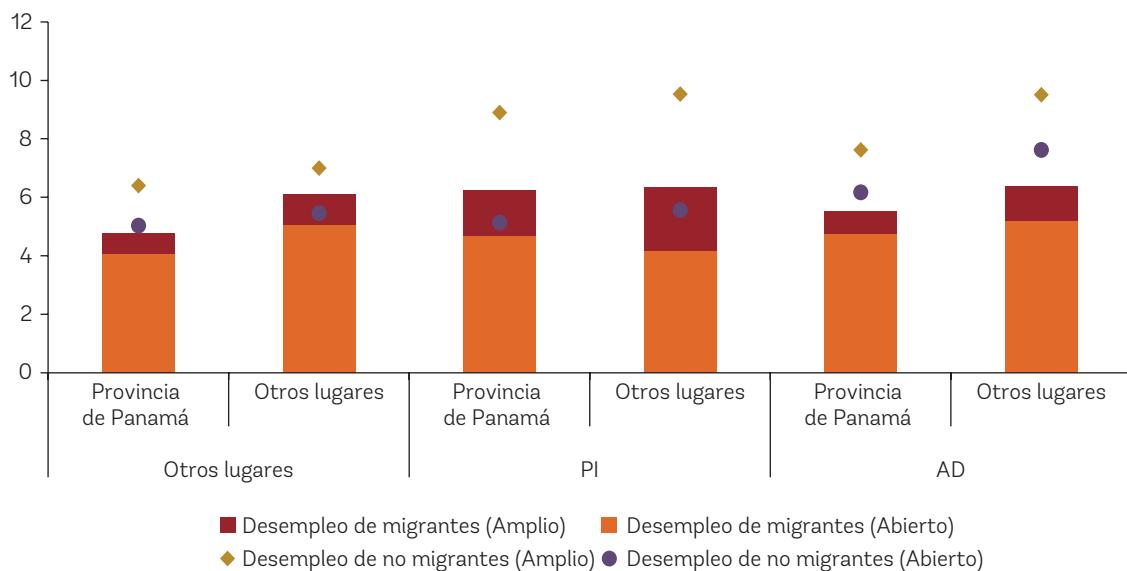
Los migrantes internos hacia la provincia de Panamá muestran evidencia de ser positivamente autoseleccionados: los niveles de educación de aquellos migrantes son más elevados que los de los no migrantes (Figura 4.10). La diferencia en la educación entre migrantes y no migrantes es especialmente pronunciada entre la población indígena: mientras que el 47 por ciento de la población adulta indígena no migrante no ha terminado la escuela primaria, solo el 22 por ciento de los migrantes indígenas a la provincia de Panamá cayó en esta categoría. Entre los afro-descendientes y otras poblaciones panameñas, los migrantes tienen más posibilidades de haber completado la secundaria o los estudios superiores que los no migrantes, mientras que aquellos que no terminaron la escuela secundaria tienen menos probabilidades de haber migrado. Este patrón de autoselección positiva no se sostiene para los migrantes a otras partes del país, lo que tal

FIGURA 4.10 Grado de Instrucción de Migrantes Internos, 2010 (por Etnicidad, Porcentaje)



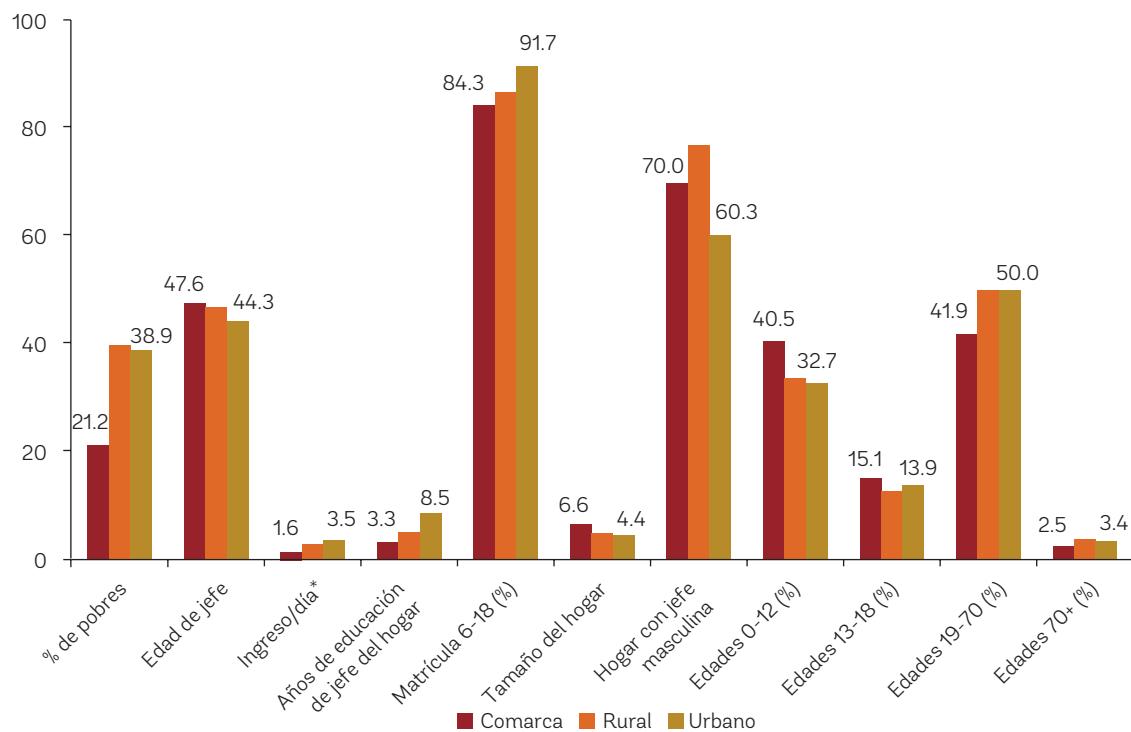
Fuente: Cálculos de los autores en base al Censo de Población y Vivienda 2010. Para población de 15 años y más.
Nota: PI = poblaciones indígenas; AD = afro-descendientes.

FIGURA 4.11 Tasas de Desempleo (Abierto y Amplio), por Estatus Migratorio y Etnicidad, 2010 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base al Censo de Población y Vivienda de 2010. (INEC 2010). Nota: Para población de 15 años y más. PI= Pueblos indígenas, AD=Afro-descendiente, Otros=Todos los otros grupos étnicos. Desempleo (abierto) se refiere a aquellos que reportan estar desempleados y buscando activamente empleo; Desempleados (amplio) incluye aquellos que buscan activamente empleo, así como a "trabajadores desanimados", quienes quisieran trabajar pero han renunciado a seguir buscando.

FIGURA 4.12 Características de los Pobres, por Área Geográfica



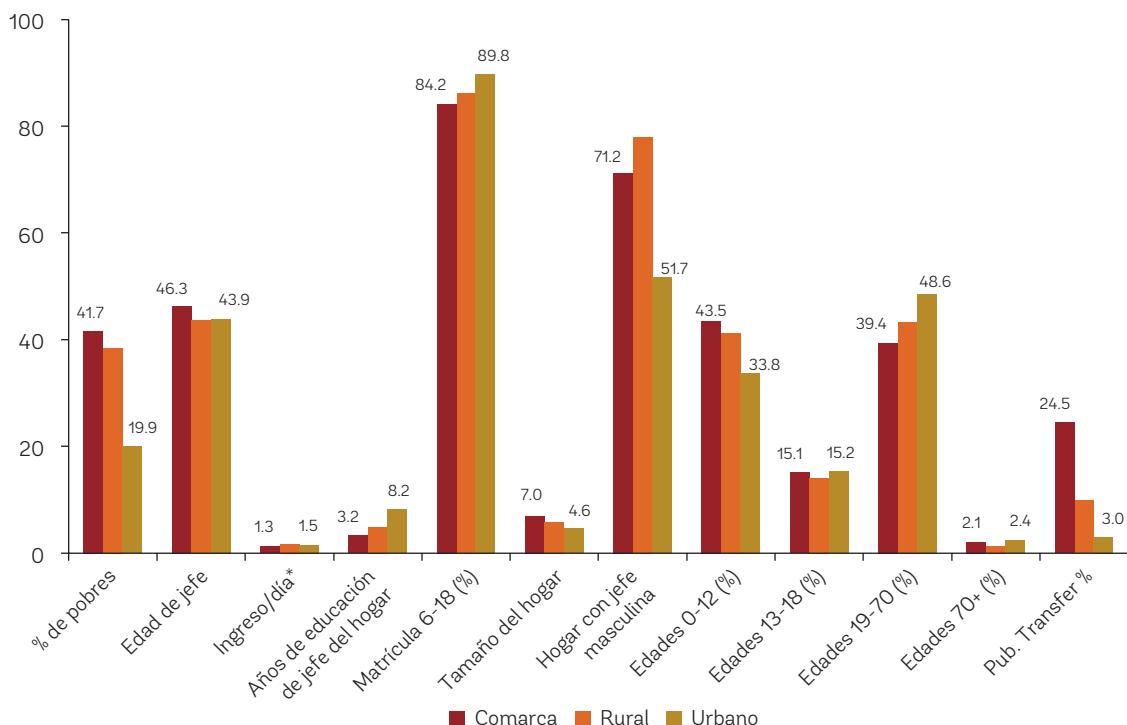
Fuente: Cálculos de los autores en base a encuesta de hogares, Encuesta de Mercado Laboral (EML) (INEC 2007-2012).
Nota: * ingreso per cápita.

vez refleje el mayor rango de ofertas de empleo para trabajadores menos calificados. Mayor evidencia relacionada con la autoselección proviene del hecho de que los migrantes tienen menos probabilidades de estar desempleados que los no migrantes (Figura 4.11). Sin embargo, puede que esto esté impulsado también por la migración de retorno, ya que los migrantes que no tuvieron éxito tienen mayores probabilidades de regresar a su lugar de origen.

Sigue habiendo amplias desigualdades entre varios grupos y áreas en el país (Figura 4.12). Las diferencias geográficas son amplias, y la población pobre está sub-representada en áreas urbanas en relación a la población de las ciudades, y

sobre-representada en áreas rurales y comarcas. En términos absolutos, sin embargo, las áreas urbanas y rurales tienen un número similar de personas pobres, alrededor de 40 por ciento del total. El 21 por ciento restante de los pobres vive en las tres comarcas de mayor tamaño. Si bien hay un mayor número de personas pobres en áreas urbanas que en comarcas, los pobres de las áreas urbanas están en mejor situación que sus contrapartes pobres de las comarcas. Entre los pobres urbanos, los ingresos mensuales son hasta el doble más altos, los años de escolaridad de la cabeza de familia son más del doble, un mayor porcentaje de miembros del hogar están en edad de trabajar y los niños en edad escolar tienen

FIGURA 4.13 Características de la Población en Pobreza Extrema, por Área Geográfica



Fuente: Cálculos de los autores en base a encuesta de hogares, Encuesta de Mercado Laboral (EML) (INEC 2007-2012).
Nota: * ingreso per cápita.

más probabilidades de matricularse en la escuela que aquellos de viviendas pobres en las comarcas. Y las discrepancias son mayores entre la población en pobreza extrema: la población que vive en comarcas está en peores condiciones que la población en pobreza extrema del resto del país (Figura 4.13). Cuarenta y dos por ciento de la población en pobreza extrema vive en comarcas, a pesar del hecho de que solo el seis por ciento de la población total vive ahí. La población en pobreza extrema de áreas rurales se encuentra entre la población en extrema pobreza en las comarcas y la del área urbana en la mayoría de indicadores, pero tienen en realidad el ingreso per cápita por día más alto (US\$1.7 en comparación con

US\$1.3 en las comarcas y US\$1.5 en áreas urbanas).

Las diferencias por etnidad son también marcadas. Idealmente, la información debería permitir una comparación entre la población indígena que vive en las comarcas, la población indígena que vive fuera de las comarcas, la población afro-descendiente y el resto de la población. Sin embargo, como se expone en el Recuadro 1.1, las limitaciones de la información excluyen los cálculos de índices de pobreza comparables de la población indígena total o de aquella de los afro-descendientes. La única fuente de información que permite hacer una comparación de estos dos grupos, población indígena total y Afro-descendientes, es el Censo Nacional

de Población y Vivienda de cada diez años. El Censo proporciona información sobre varios indicadores que pueden servir como representaciones de bienestar.

La población indígena que vive fuera de las cinco comarcas parece tener mejor situación que sus contrapartes que viven en las comarcas (Tabla 4.2).² Aquellos que viven fuera de las comarcas tienen mucho mayor acceso a servicios y sus ingresos son más de tres veces mayores. También tienen mayor educación, aunque sus hijos tienen la misma tasa de matrícula que aquellos en las comarcas. Los hogares tienden a ser de menor tamaño, con mayor cantidad de miembros en edad de trabajar y con mayoría de jefatura masculina, lo que representa mayor

evidencia de la selectividad en la migración. A pesar del hecho que los pueblos indígenas que viven fuera de las comarcas parecen estar en mejores condiciones en términos de indicadores básicos, siguen estando por detrás de sus contrapartes no indígenas en todos los indicadores.

En contraste, los afro-descendientes, en los indicadores para los cuales existe información, parecen estar ligeramente en mejores condiciones que la población en general (Tabla 4.2). En promedio, tienen un mayor acceso a servicios, lo que refleja en parte que muchos viven en las áreas urbanas de Colón y Ciudad de Panamá. Los niveles de ingresos también son más altos, al igual que los niveles de educación y matrícula escolar. Sin

TABLA 4.2 Características Básicas de la Población por Etnicidad, 2010

	Indígenas en comarcas	Indígenas fuera de comarcas	Afro-descendientes	Todos los otros
Porcentaje de población nacional	5.7	6.3	8.8	79.2
Niveles de ingreso				
Ingreso per cápita por día (US\$ 2010)	1.3	4.8	13.2	11.9
Características de vivienda				
Acceso a electricidad (%)	5.9	60.5	96.7	89.6
Acceso a agua (%)	44.8	80.1	96.8	95.4
Cuenta con Inodoro (%)	0.9	34.5	81.4	64.6
Demográfica del hogar				
Edad del jefe del hogar	45.3	41.4	47.7	48.0
Proporción edad 0-12 (%)	39.3	30.2	17.0	17.7
Proporción edad 13-18 (%)	12.8	12.3	8.0	8.4
Proporción edad 19-70 (%)	44.3	55.1	68.6	66.8
Proporción edad 70+ (%)	3.7	2.4	6.4	7.2
Características del hogar				
Educación del jefe del hogar (años)	3.5	5.9	10.9	9.5
Matrícula de 6-18 años (%)	82.8	82.9	93.0	91.5
Tamaño del hogar	6.0	5.4	3.4	3.5
Hogar con jefe hombre	68.4	80.8	66.9	71.2

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2010, (INEC 2010)

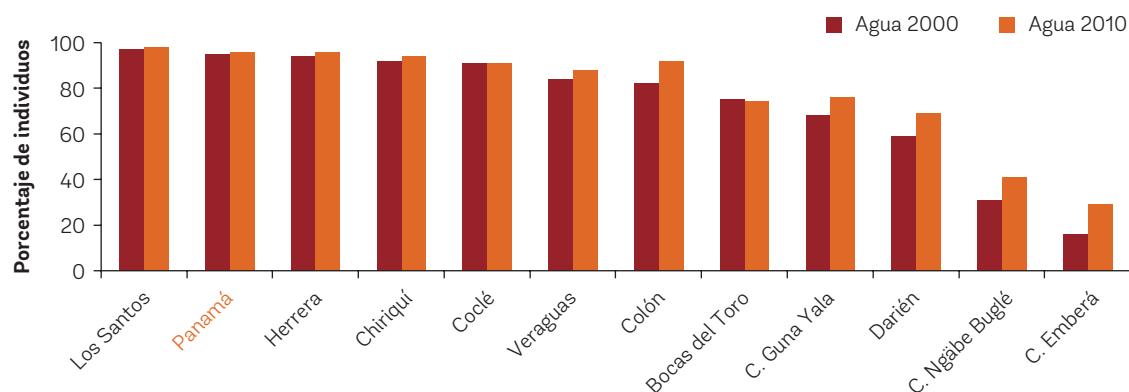
Nota: Menos del dos por ciento de los afro-descendientes se auto identifican también como indígenas. Para efectos de este análisis, se consideró a estas personas como afro-descendientes.

embargo, ninguno de los indicadores relacionados con servicios reflejan la calidad de los mismos y existen preocupaciones legítimas acerca de la calidad de servicios en Colón y partes de Ciudad de Panamá. Asimismo, existe la preocupación de que, por razones de estigma, solo aquellos miembros del grupo con mayores ventajas y más empoderados se auto identificarán como

afro-descendientes, lo cual llevaría a una sobre-estimación de bienestar entre la población afro-descendiente.³ Sin embargo, según la información cuantitativa disponible, la población afro-descendiente no parece estar particularmente en desventaja.⁴

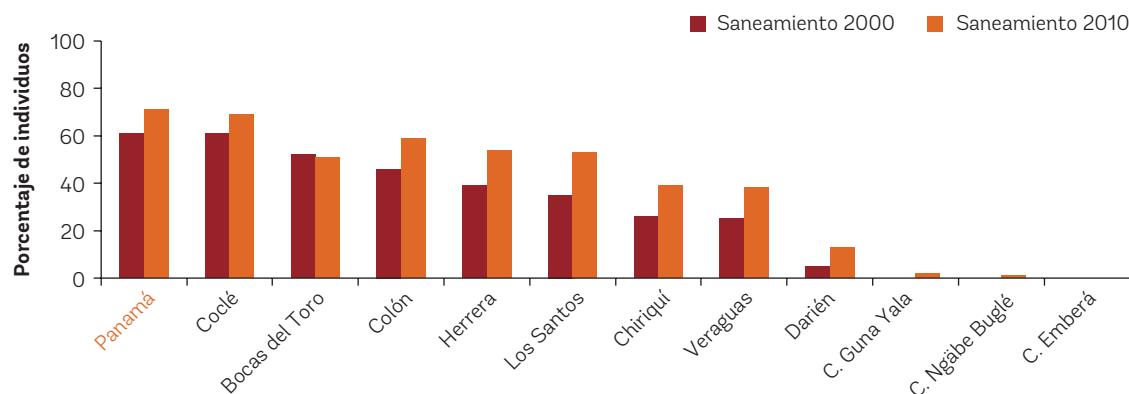
El crecimiento económico se ha traducido en mejor acceso a servicios, pero a pesar de que existe evidencia de convergencia, se

FIGURA 4.14 Cambios en el Acceso a Agua Por Tubería en la Vivienda, 2000-2010



Fuente: Cálculos de los autores en base a los Censos de Población y Vivienda (INEC 2000 y 2010).

FIGURA 4.15 Cambios en el Acceso a Alcantarillado en la Vivienda, 2000-2010

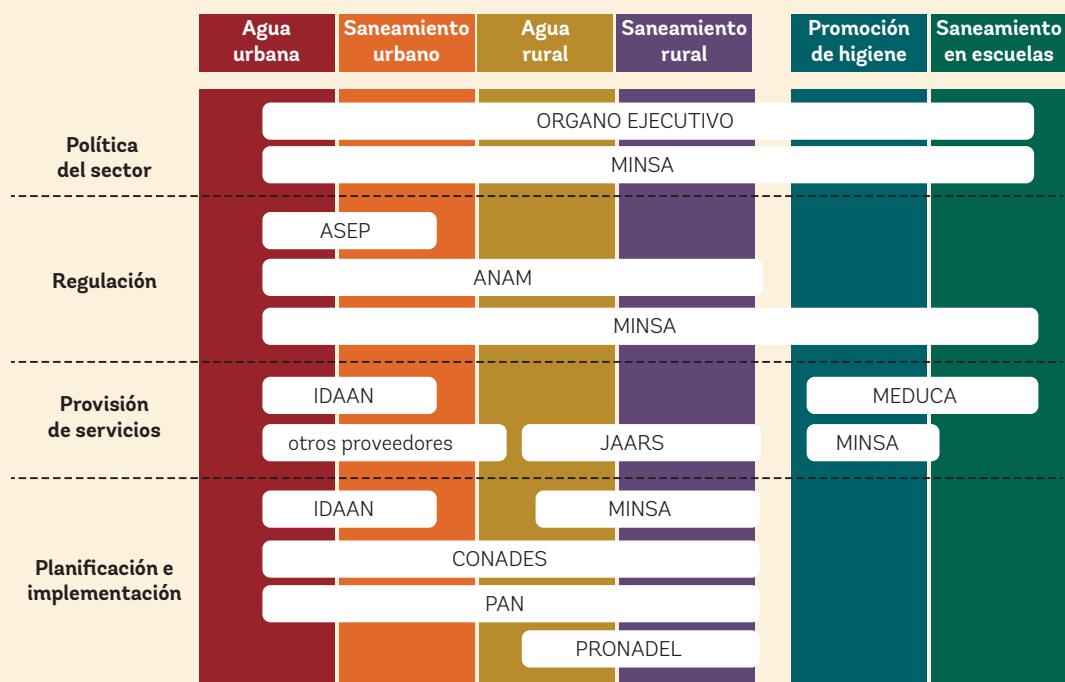


Fuente: Cálculos de los autores en base a los Censos de Población y Vivienda (INEC 2000 y 2010).

RECUADRO 4.1 Cómo Afectan los Retos Institucionales al Suministro de Servicios en el Sector Abastecimiento de Agua y Saneamiento

Tres actores principales son responsables del establecimiento de políticas, del suministro de servicios y de la regulación: (i) Ministerio de Salud, a través de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS), responsable de establecer las políticas del sector, la coordinación y la planificación a largo plazo, así como de pueblos pequeños y áreas rurales; (ii) el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), responsable de las áreas rurales y comunidades rurales con más de 1,500 habitantes, y (iii) Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) que supervisa y regula el suministro de servicios en áreas urbanas. Muchos otros actores tienen un rol en el sector, incluyendo ANAM para estándares de calidad del agua, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) para la venta de agua al por mayor a IDAAN y el Ministerio de la Presidencia para infraestructura de servicios de alta prioridad del sector Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AAS).

FIGURA B4.1 Diagrama Marco Institucional del Sector AAS



Fuente: Adaptado de Banco Mundial, 2014b.

recuadro continúa en siguiente página

RECUADRO 4.1 continuación

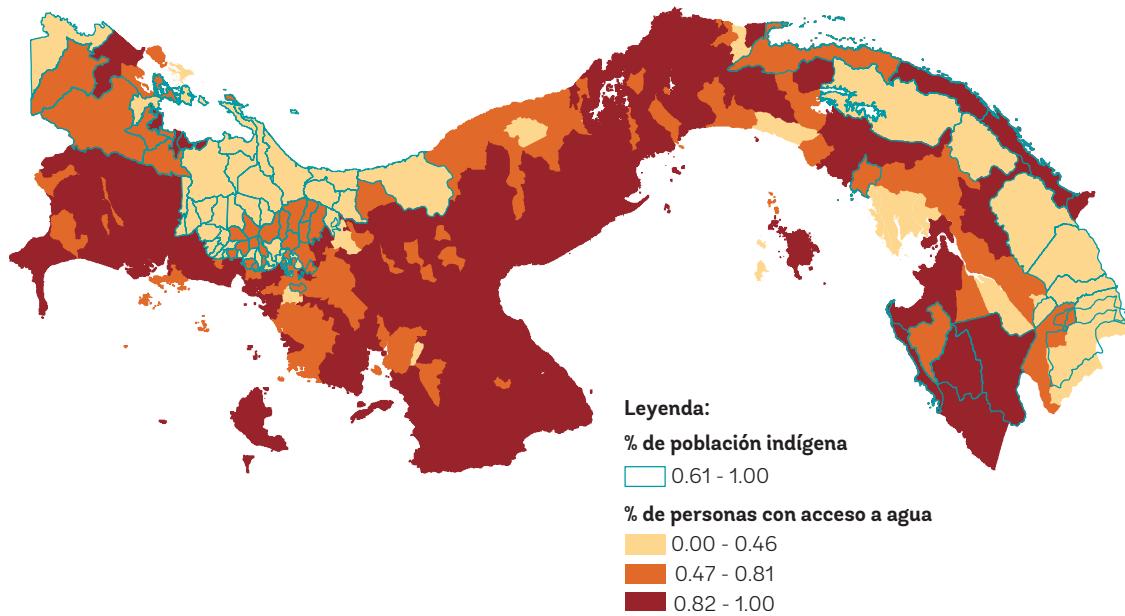
En cuanto a la organización, el hecho de que los roles de los diferentes organismos sean poco claros no facilita una regulación efectiva, y el que existan numerosos organismos de ejecución para la provisión de infraestructura impide la coordinación. Las juntas de agua rurales especializadas no reciben un respaldo técnico adecuado que les permita administrar sus pequeños sistemas con la recuperación de costos necesaria como para garantizar su sostenibilidad. El establecimiento de políticas del sector sigue siendo desarticulado y DISAPSAS no es capaz de ejercer su mandato a totalidad en planificación estratégica y supervisión. Esto se debe a que hay otros organismos que ejecutan inversiones de infraestructura en paralelo, sin contar con un plan único de inversión para el sector, lo que lleva a superposiciones y a la ausencia de una visión coherente. Finalmente, resulta evidente que no existe una función reguladora del sector, en comparación con otros sectores en Panamá, como electricidad y telecomunicaciones.⁵ Las tarifas de agua aplicadas por IDAAN son muy bajas y no han sido revisadas desde 1982, lo que significa que, si fueran ajustadas por inflación, se vería que las tarifas de hecho han decrecido en cerca de 50 por ciento desde entonces. Con una tarifa fija para un alto consumo mínimo, aun en áreas con medidor, la estructura tarifaria no promueve la conservación del agua, lo que da como resultado una brecha significativa tanto en operaciones como en mantenimiento, así como en necesidades de inversión, haciendo que IDAAN sea altamente dependiente de transferencias presupuestarias. Este estado se ve aún más exacerbado debido a altos niveles de agua no contabilizada (54 por ciento en la ciudad de Colón) y altos niveles de dotación de personal (5.3 por mil conexiones de agua) que por lo general carece de capacidad técnica para brindar y administrar servicios efectivos.

Nota: En relación a las funciones de regulación, en 2014 la ASEP bosquejó solo 371 resoluciones para el sector abastecimiento de agua y saneamiento, en comparación con las 5,578 y 7,834 de los sectores electricidad y telecomunicación, respectivamente. <http://www.asep.gob.pa/>.

mantienen agudas diferencias; el crecimiento no ha sido suficiente para cubrir las brechas. Entre el 2000 y el 2010, los niveles de educación (tasas de matrícula) se han incrementando más rápidamente en las provincias o comarcas con los niveles iniciales más bajos y en áreas con la mayor brecha entre hombres y mujeres; cabe notar que las matrículas de mujeres han aumentado más rápidamente que las de los hombres. La convergencia

parece similar en términos de acceso al agua, con tasas de cambio más altas en las áreas que comenzaron con la cobertura más baja (Figura 4.14). Colón es un caso atípico aquí mostrando una alta tasa de cambio. En términos de saneamiento (conexión de alcantarillados), la historia es similar para todo el país, excepto en las tres comarcas: estas áreas están casi completamente excluidas del acceso al saneamiento (Figura 4.15). Factores

FIGURA 4.16 Acceso a Agua Corriente en la Vivienda por Concentración de Pueblos Indígenas



Fuente: Cálculos de los autores en base al Censo de Población y Vivienda de Panamá (INEC 2010).

institucionales afectan el suministro de servicios públicos en agua y saneamiento (Ver Recuadro 4.1).

Existe una sorprendente correlación entre vivir en una comarca y tener poco o ningún acceso a agua, saneamiento o hasta electricidad. La Figura 4.16 lo muestra para el caso de agua corriente en la vivienda; siendo la única excepción Guna Yala. Esto refleja, en parte, la naturaleza rural de las comarcas y las poblaciones relativamente dispersas que ahí habitan. Sin embargo, otras áreas rurales cuentan con mejores servicios: en 2008, un niño en una comarca tenía una probabilidad de 35 por ciento de tener acceso a electricidad en comparación con una probabilidad de 81 por ciento de que un niño rural promedio tenga electricidad. En el caso del alcantarillado, los números eran de 10 por ciento y de 35 por ciento.⁶ En breve, el nexo

baja cobertura-comarca es fuerte. Resulta interesante que la otra minoría étnica del país, los afro-descendientes, no parece tener tantas limitaciones en términos de servicios, probablemente porque tiende a vivir en áreas urbanas.

Las desigualdades en el acceso a los servicios se reflejan en los resultados sociales tan distintos observados en toda la población. En 2013, la expectativa de vida en las comarcas se estimaba entre siete y nueve años menos que en el resto del país: 66.2 años en la comarca de Emberá en 2007 (66.9 años en 2009), y 68 y 69.6 respectivamente en esos dos años en la comarca de Ngäbe Buglé. En 2008, el último año en que se tuvo disponible información nacional, la desnutrición en la comarca Ngäbe Buglé era casi seis veces mayor que en áreas urbanas y la mortalidad en niños menores de

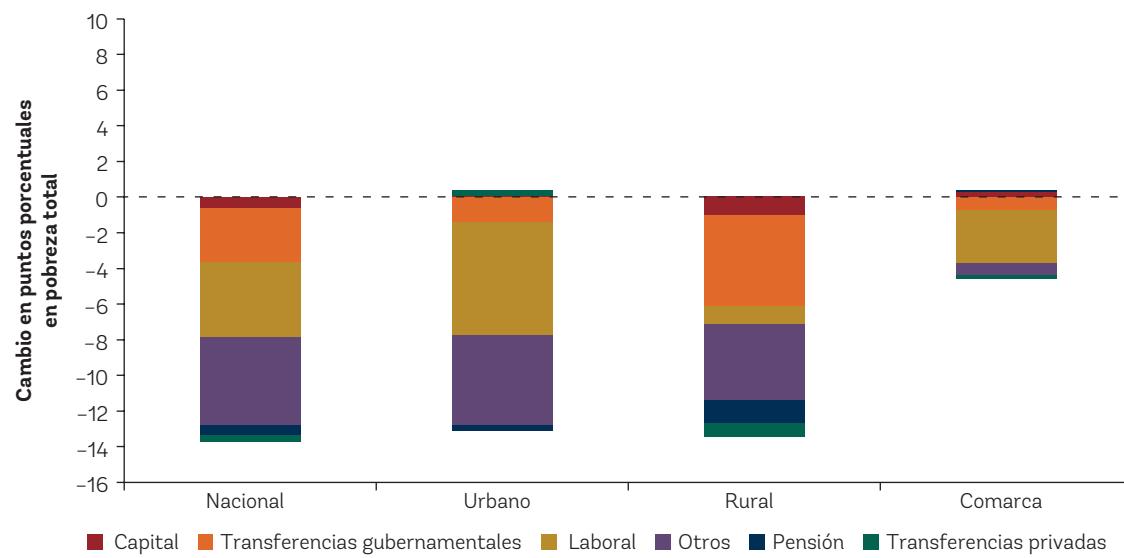
cinco años era casi el doble que el promedio nacional en 2012.⁷ Ubicándose por debajo de 45 por ciento, las tasas de embarazo adolescente en la comarca Emberá son casi tres veces el promedio nacional de 15 por ciento y similares a las de Etiopía.⁸ Bocas del Toro también muestra bajos indicadores de salud y altas tasas de deserción. La carga relacionada con enfermedades diarréicas en niños cae desproporcionadamente en hogares rurales y, especialmente indígenas, y se calcula que causa 130 muertes prematuras y 1 millón de casos de diarrea en niños menores de cinco años cada año. Adicionalmente, la quema de leña como combustible en viviendas indígenas rurales es la causa principal de las enfermedades respiratorias agudas, con un costo económico estimado de 0.2 por ciento del PIB. Finalmente, los niños en las comarcas tienen más probabilidades de desertar de la escuela que sus

contrapartes rurales o urbanas: a la edad de 18, solo el 39 por ciento de los niños en las comarcas está en la escuela en comparación con el 47 por ciento en áreas rurales y el 69 por ciento en áreas urbanas.

Impulsores de la Reducción de la Pobreza

LOS EFECTOS POSITIVOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO en la reducción de pobreza se alcanzaron a través de una combinación de mayor ingreso laboral y un fuerte programa de transferencias públicas (Figura 4.17 y Figura 4.18). Las fuentes de ingresos que fueron importantes para la reducción de pobreza varían a lo largo del país y por tipo de pobreza. El ingreso laboral fue el impulsor clave de la reducción de pobreza en general en áreas urbanas y en las comarcas. En contraste, las transferencias

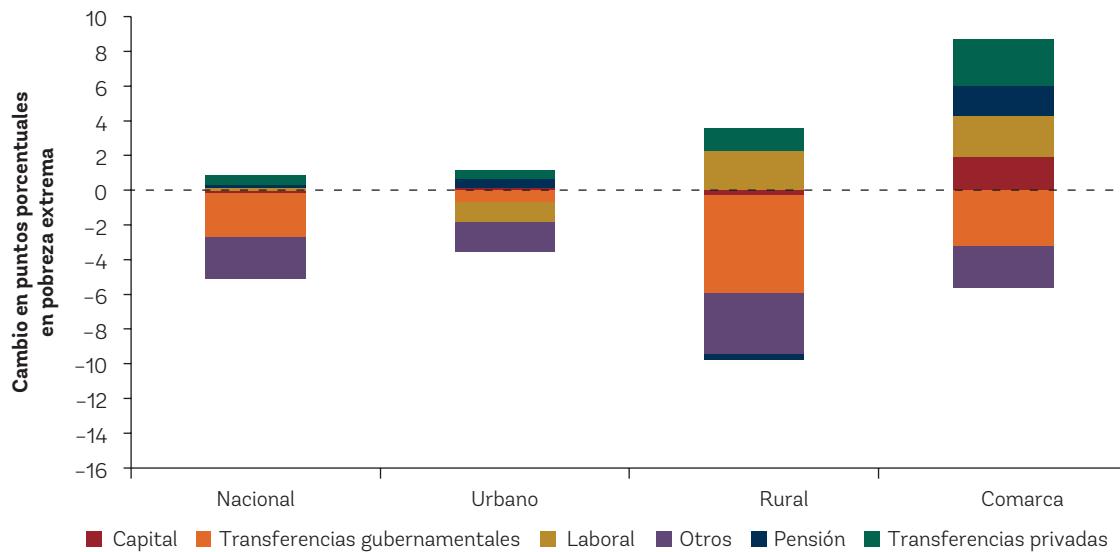
FIGURA 4.17 Contribución de Diferentes Fuentes de Ingresos en los Cambios en la Pobreza Total, 2007-2012



Fuente: Cálculos de los autores en base a EML, (INEC 2007 y 2012).

Nota: Otros ingresos incluyen alquiler imputado, becas privadas y otras fuentes no incluidas en las categorías existentes.

FIGURA 4.18 Contribución de Diferentes Fuentes de Ingresos en los Cambios en la Pobreza Extrema, 2007-2012



Fuente: Cálculos de los autores en base a EML, (INEC 2007 y 2012).

Nota: Otros ingresos incluyen alquiler imputado, becas privadas y otras fuentes no incluidas en las categorías existentes.

gubernamentales tuvieron el papel más importante en la reducción de pobreza en áreas rurales. Para la reducción de la pobreza extrema, el ingreso laboral solo fue importante en las áreas urbanas: en las áreas rurales y comarcas, los cambios en el ingreso laboral habrían incrementado la pobreza en ausencia de transferencias gubernamentales.

Ingreso laboral

El efecto diferencial del ingreso laboral en la reducción de pobreza se debe tanto a la distribución geográfica del crecimiento de empleo como a la calidad de dichos empleos. Los patrones de crecimiento económico se observan tanto en el número como en los tipos de empleos que han sido generados en los últimos diez años. Tal como se describe en el Capítulo II más arriba, el aumento de empleos en Panamá ha sido sustancial en años recientes. Sin embargo, esto ha

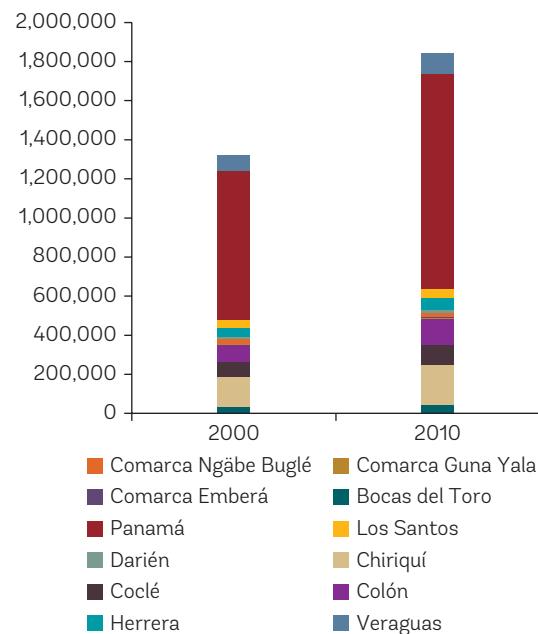
beneficiado a las distintas regiones de manera desproporcionada. La información recogida en los censos de 2000 y 2010 muestran que la mayoría de estos nuevos empleos se han desarrollado en la provincia de Panamá (Figura 4.19).⁹ A pesar de ello, la comarca Emberá es la que ha registrado el más agudo aumento de empleos, hasta de 58 por ciento en comparación con el 43 por ciento en Panamá (y 49 por ciento de Darién, la segunda provincia con más rápido crecimiento). En contraste con el aumento de empleos en la comarca Emberá, la comarca Ngäbe Buglé observó una pérdida neta de empleos mientras que Guna Yala registró un incremento de solo el 17 por ciento.

La calidad de los empleos también difiere por región en el país (Figura 4.20). Las áreas con la menor reducción de pobreza, las comarcas, fueron en su mayoría aquellas con bajo aumento neto de empleos. En

la comarca Emberá, donde el aumento de empleos fue sorprendentemente alto, la mayoría de dichos empleos fueron en agricultura, un sector por lo general con baja productividad en Panamá. De hecho, casi la mitad de los nuevos empleos generados en la comarca Emberá requerían de tan solo educación primaria o menos. En contraste, en Coclé, Herrera y Los Santos, las provincias con la mayor reducción de pobreza entre 2007 y 2012, el aumento de empleos fue mucho mayor (desde 26 a 41 por ciento), y la mayoría de empleos generados en estas provincias requerían ya sea escolarización secundaria completa o estudios superiores: 84 por ciento en Herrera, 93 por ciento en Los Santos y 73 por ciento en Coclé.

El resultado neto refleja que continúan los bajos niveles de diversificación de ingresos entre las poblaciones indígenas en las comarcas. A pesar del declive, la agricultura sigue proporcionando dos tercios del ingreso laboral en las comarcas en comparación con solo el 44 por ciento en otras áreas rurales, una dependencia que afecta los avances en el bienestar. Agricultura es un sector que pierde empleos y representa un pequeño porcentaje del PIB y, por otra parte, la productividad de la agricultura ni está creciendo ni es tan alta como el promedio de América Latina.¹⁰ No resulta clara la razón por la cual la agricultura se ha rezagado. Dado que los rendimientos de otros sectores en Panamá son más altos, puede que exista una inversión insuficiente en agricultura. Esta dependencia en la agricultura también es resultado del hecho de que las poblaciones en las comarcas se encuentran físicamente distantes de los corredores de crecimiento del país, así como la falta de otras habilidades, lo que podría actuar como una barrera

FIGURA 4.19 Número Neto de Empleos Generados por Área Geográfica, 2000-2010

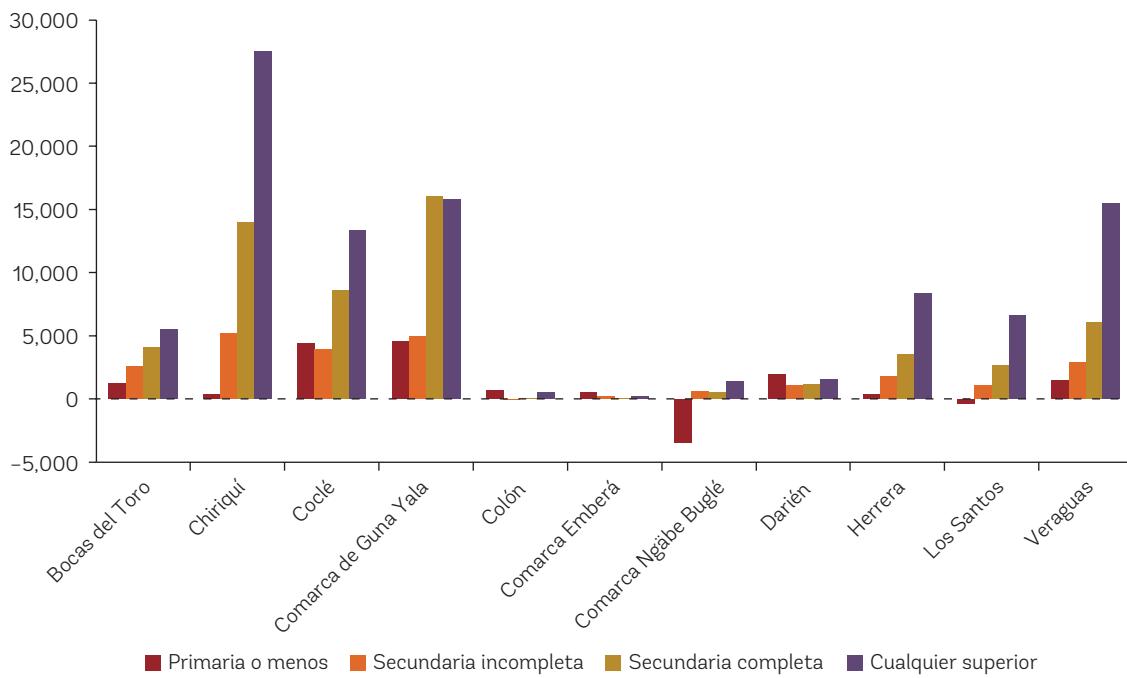


Fuente: Cálculos de los autores en base a los Censos de Población y Vivienda de Panamá (INEC 2000 y 2010).

adicional para la obtención de empleos en otros sectores.

La migración interna se vincula con el crecimiento disparejo de empleos en Panamá y la migración conduce a una diversificación mayor de ingresos.¹¹ El sector de empleo entre migrantes se determina en gran medida por el destino, no la etnia (Figura 4.21). Entre 18 y 25 por ciento de los migrantes que migraron a la provincia de Panamá trabajaban en comercio, sin importar la etnia. Sin embargo, resultó más común que los migrantes indígenas, que cuenta con menor grado de instrucción de los otros grupos, trabajen en hoteles, restaurantes y viviendas privadas. El trabajo en construcción también se encuentra sub-representado entre los migrantes indígenas, planteando la pregunta

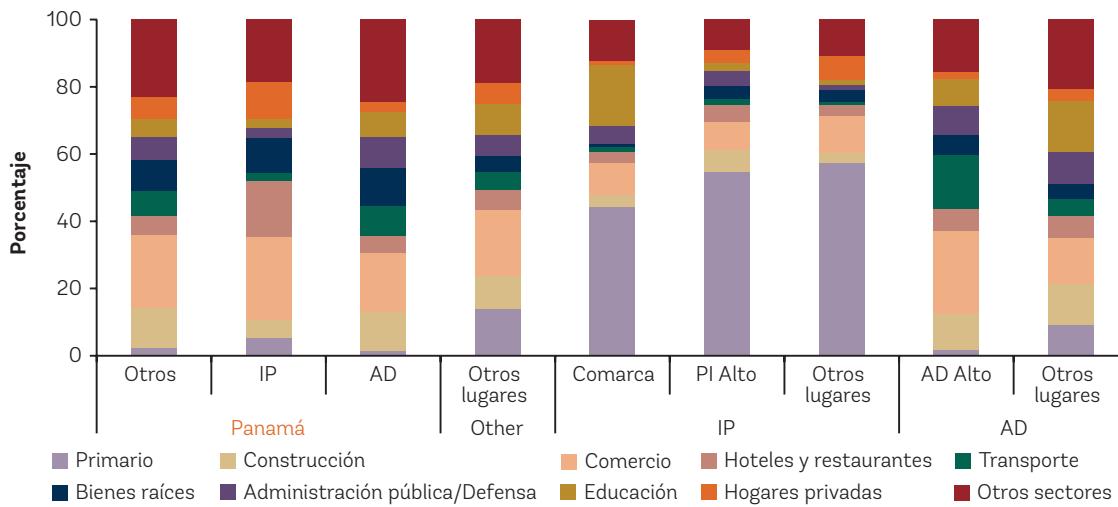
FIGURA 4.20 Número Neto de Nuevos Empleos por Nivel de Educación y Área Geográfica, 2000-2010



Fuente: Cálculos de los autores en base a los Censos de Población y Vivienda de Panamá (INEC 2000 y 2010).

Nota: Se omite la provincia de Panamá debido a temas de escala.

FIGURA 4.21 Sector de Empleo en 2010, Migrantes por Etnicidad y Destino (Porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores en base a el Censo de Población y Vivienda (INEC 2010).

Nota: Para población de 15 años y mayor. PI = poblaciones indígenas; AD = afro-descendientes.

acerca de las barreras de entrada. Entre los migrantes, aquellos que migran a otro lugar que no es la provincia de Panamá, tienen más probabilidades de trabajar en agricultura: el sector que cuenta con más de la mitad del empleo migrante fuera de las comarcas y la provincia de Panamá.

En general, las mujeres se han beneficiado del crecimiento del mercado laboral.¹² El índice de crecimiento de empleos para mujeres ha superado al de los hombres; 25.6 por ciento en comparación con 15.4 por ciento respectivamente entre 2007 y 2012¹³. La participación de la fuerza laboral femenina creció cinco puntos porcentuales entre 2000 y 2012 hasta alcanzar 53 por ciento. Las tasas de desempleo para mujeres cayeron dramáticamente también; de 18 a 5 por ciento en cinco años entre 2007 y 2012, con la tasa del 2012 solo un punto porcentual más alto que la de los hombres. La calidad de los empleos para mujeres también mejoró; en el 2000, 59 por ciento de todos los empleos sostenidos por mujeres requería educación secundaria completa o más, para 2010 esto se había elevado a 69 por ciento. El porcentaje de empleos masculinos que requiere estos niveles de educación fue de solo 45 por ciento en 2010.¹⁴ El empleo femenino en el sector informal se mantuvo menor que el masculino (27 por ciento comparado con 31 por ciento respectivamente), si bien los hombres se están poniendo al día con las mujeres en este indicador. La brecha de ingresos por género en Panamá fue la menor en América Latina, con 0.90. Sin embargo, es preocupante la continua segregación ocupacional de empleos y las tasas de participación relativamente bajas de la fuerza laboral femenina; el promedio de ALC es cinco puntos porcentuales más alto que el de Panamá.

Transferencias públicas

El gasto gubernamental ha tenido un papel significativo en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza total en áreas rurales. El gasto general en sectores sociales es similar a aquel de los vecinos de Panamá: 13.3 por ciento en Panamá en comparación con 13.7 por ciento en Centroamérica. Se han introducido una serie de programas y beneficios en los últimos años. El de mayor tamaño es Red de Oportunidades, el programa de transferencias monetarias condicionada que comenzó en 2003. El programa consiste de cuatro componentes: (i) transferencias monetarias condicionadas a beneficiarios supeditadas a la matrícula de los hijos en la escuela y el uso de servicios de cuidado de la salud preventivos; (ii) provisión de servicios de salud y educación requeridos por los beneficiarios; (iii) apoyo a las familias para acceder a dichos servicios; y (iv) mejora de infraestructura. La transferencia monetaria está diseñada para mitigar la pobreza en la actualidad y, al aumentar el capital humano, la pobreza del futuro. El programa de pensión no contributivo, 100 a los 70, brinda una pensión a las personas mayores que no cuentan con otra pensión. En el 2014 esto se modificó para proporcionar US\$120 a todas las personas de 65 años a más. Finalmente, *Beca Universal* brinda transferencias monetarias a familias para incentivar la asistencia a la escuela. El beneficio se brinda supeditado a que el alumno asista a la escuela por un número determinado de días y que mantenga un mínimo nivel de notas. El programa comenzó como un esfuerzo para disminuir las tasas de deserción escolar en secundaria, pero desde entonces se ha ampliado también a la escuela primaria.

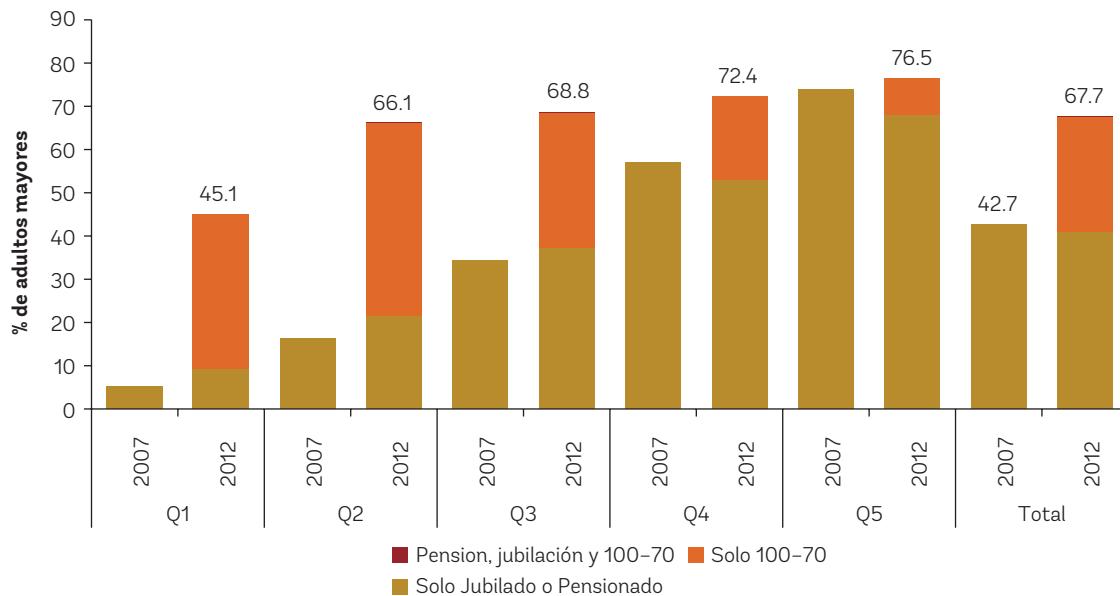
El impacto de Red de Oportunidades ha sido positivo. Un análisis cuantitativo del programa¹⁵ encontró efectos importantes. Para niños rurales de edades 12 a 15 años, el programa condujo a un incremento de 10.2 puntos porcentuales en matrícula escolar y una disminución similar (10.1) en el trabajo infantil. En las comarcas, el aumento en matrícula escolar fue un poco menor a 7.9 puntos porcentuales, pero la disminución en trabajo infantil fue mayor (15.8 puntos porcentuales). Los beneficios de salud no fueron tan grandes en todos los ámbitos, pero mejoraron en algunas áreas: la incidencia de la prueba de Papanicola se incrementó casi 12 y 15 puntos entre mujeres rurales e indígenas respectivamente. Un análisis cualitativo del programa resaltó las percepciones positivas generales del programa e identificó algunas áreas para mejorar. Los beneficiarios notaron no solo los beneficios económicos y el acceso a servicios sino también un aumento en la sensación de inclusión social y empoderamiento femenino. El acceso de niños a escolaridad ha mejorado. En términos de salud, aumentó la conciencia acerca de la salud reproductiva preventiva. El informe encontró que el programa ha tenido resultados positivos inesperados de fortalecimiento de capital social y generación de iniciativas para ahorro en grupos y microempresas. Subrayando esto, los beneficiarios sugirieron la introducción de etapas en el programa y que la etapa final sea productividad empresarial.

Los beneficios de Red de Oportunidades han sido limitados por la ausencia de servicios diferenciales para los diversos grupos étnicos en el país. El estudio cualitativo enfatiza la necesidad de adaptar la provisión de servicios según el entorno. Siguen existiendo temas relacionados con acceso y calidad educativa, así como la necesidad de educación

bilingüe multicultural en áreas indígenas. Los beneficiarios del programa expresaron también la necesidad de servicios de salud culturalmente apropiados y trabajadores de la salud con habilidades específicas para trabajar en diferentes contextos culturales. El programa ha tenido menos éxito para afectar la desnutrición. También han surgido preocupaciones sobre la implementación, dado que no se han tomado en cuenta sensibilidades culturales y que se han aplicado condiciones poco apropiadas.

El programa de pensión no contributiva tiene el potencial de disminuir la pobreza entre los adultos mayores si bien aún no ha cumplido completamente su promesa. Aunque no existe una evaluación formal del programa, las simulaciones de efectos de primer orden usando información previa al programa (2009) muestran que una asignación universal de 100 balboas a todas las personas de 70 años y mayores podría ocasionar que la pobreza entre la población mayor se reduzca a la mitad y que la pobreza extrema casi desaparezca. Las diferencias en reducción de pobreza total para hombres y mujeres no son tantas, si bien para la pobreza extrema el beneficio disminuiría menos la pobreza entre hombres, lo que sugiere que los adultos mayores hombres sufren de pobreza más severa que las mujeres. Para el 2013, sin embargo, solo el 30 por ciento de todas las personas mayores estaba inscrito en el programa, reduciendo por tanto su impacto sobre la pobreza. Sin embargo, queda claro que el programa está beneficiando a la población de la tercera edad en pobreza. (Figura 4.22). La expansión del programa a 65 años a más y el aumento en el beneficio también tendrán un importante efecto de reducción de pobreza entre la población mayor. Para que el programa lograra este

FIGURA 4.22 Cobertura de Pensión Contributiva y No Contributiva, 2007 y 2012



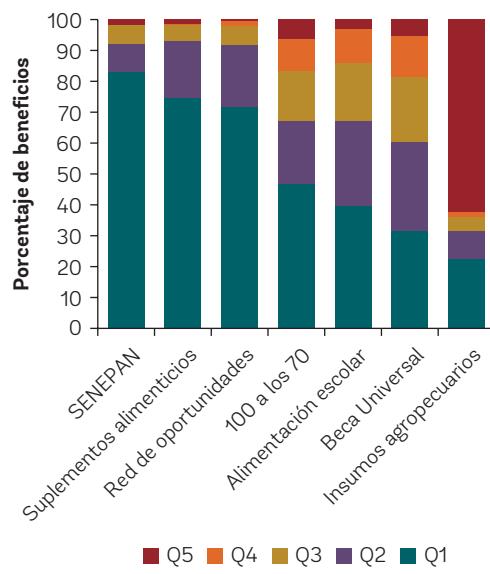
Fuente: Banco Mundial, de próxima publicación.

efecto, sin embargo, deberán entenderse y enfrentarse ciertos temas que afectan la asimilación del programa.

Los efectos de la *Beca Universal* tampoco han sido evaluados. La expansión del programa de secundaria a todos los estudiantes lo ha hecho más progresivo. Es probable que el programa haya ayudado a disminuir la pobreza además de aumentar las tasas de matrícula y retención. Las simulaciones de estos efectos en la pobreza usando información anterior al programa muestran un fuerte efecto en áreas indígenas. Más recientemente, evidencia anecdótica del Ministerio de Educación sugiere que para Ngäbe Buglé, el beneficio ha reducido la migración estacional relacionada con la cosecha de café, lo que permite mantener a los niños en la escuela.

A pesar del importante impacto de las transferencias públicas en la pobreza

FIGURA 4.23 Distribución de beneficios (Fuga), 2012



Fuente: Banco Mundial, de próxima publicación.

extrema, existen aún retos relacionados tanto con la selección de objetivos como con la asimilación de programas. Como se mencionó anteriormente, menos de la mitad de las personas elegibles para la pensión no contributiva de hecho la recibieron en el 2012 y puede que la falta de adaptación cultural esté afectando a la asimilación de *Red de Oportunidades*. Asimismo, el 18 por ciento de la población en el quintil inferior no recibe asistencia social de ningún tipo. Asimismo, no todo el gasto está beneficiando a los pobres (Figura 4.23). Existen costosas

fugas, por las cuales el 31 por ciento del gasto de los siete principales programas sociales van al 60 por ciento superior de la población. Estas fugas de beneficios hacia el extremo más rico de la distribución también se ven reflejado en los programas de subsidios del gobierno. Los subsidios de gas para cocina, por ejemplo, representaron US\$82 millones en dólares de 2010 y aumentaron el gasto público en 2.1 por ciento, sin embargo, el subsidio apenas alcanza a los más pobres: tres de cuatro personas en pobreza extrema cocinan con leña.

Notas

1. Como no pueden observarse las movilizaciones intermedias en la información, no se sabe si los migrantes rurales se movilizaron directamente o si realizaron una serie de movilizaciones intermedias, moviéndose primero a pequeños pueblos o ciudades y luego a otros de mayor tamaño.
2. El uso de la información del censo permite un análisis de las cinco comarcas, no solo las tres de mayor tamaño representadas en la encuesta de hogares (EML). Sin embargo, cerca del tres por ciento de la población indígena en Panamá vive en territorios que no tienen el estatus legal de comarca. Se considera que esta población vive en áreas que no son comarcas para propósitos del presente análisis.
3. En este punto expresamos nuestro agradecimiento a los miembros del grupo de consulta de la sociedad civil acerca de los temas relacionados con los afro-descendientes.
4. Ver Capítulo V más abajo para una exposición de otros temas relacionados con la población afro-descendiente que esta información no puede abordar.
5. En 2014, ASEP redactó solo 371 resoluciones para el sector AAS, en comparación con 5578 y 7834 para los sectores electricidad y telecomunicaciones, respectivamente. [Http://www.asep.gob.pa/](http://www.asep.gob.pa/).
6. Banco Mundial, 2011.
7. Indicadores de Desarrollo del Mundo, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.
8. Censo de Población y Vivienda (INEC 2010 y Indicadores de Desarrollo del Mundo, Banco Mundial.
9. La información del censo está menos al día que la Encuesta del Mercado Laboral, pero tiene la ventaja de que permite hacer el análisis por un periodo de tiempo más largo y separadamente para las tres comarcas.
10. La productividad se define aquí como el PIB total del sector dividido por el número de empleos en el sector.
11. El crecimiento puede crear incentivos para la migración, pero al mismo tiempo, la migración puede crear un pool de trabajadores que puede facilitar el crecimiento. Debido a las limitaciones de información, no se hace ningún intento aquí de determinar la causalidad. La autoselección discutida anteriormente podría también estar vinculada con la diversificación laboral.
12. A menos que se indique lo contrario, esta sección sobre mercados laborales y mujeres se basa en Banco Mundial, 2014a.
13. Favaro, 2014.
14. La información sobre calidad de empleos (educación y formalidad) ES de los Censos de Población y Vivienda (INEC 2000 y 2010).
15. Arráiz y Rozo, 2011.

Referencias

- Arraiz, I. y S. Rozo. 2011. "Some Bureaucracy, Different Outcomes in Human Capital? How Indigenous and Rural Non-Indigenous Areas in Panama Responded to CCT." Documento de Trabajo OVE/WP-03/11. Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Inter-American de Desarrollo, Washington, DC.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2007-2013. *Encuesta de Mercado Laboral*. Contraloría, Panamá.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2000 y 2010. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Contraloría, Panamá.
- Banco Mundial. 2011. "Panama poverty assessment: Translating Growth into Opportunities and Poverty Reduction." Report No. 62955-PA, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2014a. "Panama gender note" Latin America and the Caribbean Poverty, Gender and Equity Unit (LCSPP).
- Banco Mundial. 2014b. *Panama: Monitoring Country Progress in Drinking Water and Sanitation (MAPAS)*. Washington, DC. Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/04/19647786/panama-monitoring-country-progress-drinking-water-sanitation-mapas>.
- Banco Mundial. (de próxima publicación. *Central America Social Sector Expenditure and International Review*.

5. Priorización Vinculada a Inclusión

Evaluación Comparativa de Resultados

EL FUERTE CRECIMIENTO ECONÓMICO de años recientes ha sido inclusivo, sin embargo, ha tenido diferentes efectos en todas las regiones y poblaciones, y algunas personas se han beneficiado bastante menos. Lo positivo ha sido que los ingresos de todos los grupos se incrementaron y para quienes más se incrementó fue para aquellos en el extremo inferior y en el medio de la distribución de ingresos. El crecimiento económico también se tradujo en expansión de servicios y acceso a educación y salud. La pobreza cayó y los resultados sociales mejoraron. En general, el índice de pobreza de Panamá coloca al país por delante que la mayoría de sus pares (Figura 5.1). Sin embargo, el análisis en el capítulo anterior ha mostrado que hasta en un entorno de fuerte crecimiento las brechas de ingresos y oportunidades pre-existentes han persistido. Asimismo, no queda claro si el modelo de crecimiento actual será adecuado para erradicar la pobreza extrema en el futuro cercano.

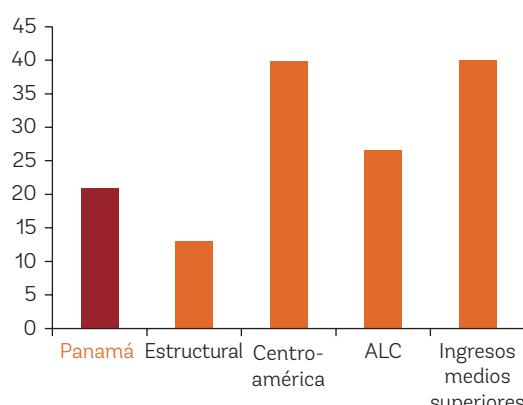
Dentro de Panamá

Cuando se comparan diferentes grupos de población puede apreciarse un continuo en los estados de pobreza aún al interior de los grupos de poblaciones panameñas pobres y en pobreza extrema. Utilizando información de encuestas de hogares, se realizaron comparaciones de pobreza por ingresos, capital humano y características de vivienda para todas las poblaciones que

vivían en áreas urbanas y rurales y las comarcas. Los resultados de la comparación quedan claros (Figuras 4.12 y 4.13 en el capítulo anterior). Entre la población pobre y en pobreza extrema en Panamá, los grupos con el menor capital humano, menor ingreso y mayor dependencia en la asistencia social son las poblaciones indígenas que viven en comarcas. Usando información de los censos, se hicieron comparaciones por grupos étnicos: personas indígenas que viven en comarcas, personas indígenas que viven fuera de las comarcas, afro-descendientes y todos los demás en el país. Los censos no proporcionan medidas comparables de pobreza por ingreso, pero tienen información sobre capital humano, ingresos y características demográficas y del hogar vinculada con bienestar. Una vez más, los resultados de la comparación (ver Tabla 4.2 en el capítulo anterior) muestran una clara jerarquía de bienestar: entre la población pobre y en pobreza extrema, son los indígenas que viven en las comarcas quienes tienen los menores niveles de ingresos, capital humano y muestran las tasas más altas de dependencia.

El alto crecimiento económico benefició menos a algunos grupos, particularmente a la población indígena. La reducción de la pobreza total en los últimos cinco años ha sido en el orden del 34 por ciento (28 por ciento en la población en pobreza extrema). Las comarcas también experimentaron un menor nivel de reducción de pobreza que el resto del país. Las áreas urbanas registraron una disminución de la pobreza de 40 por ciento entre 2007 y

FIGURA 5.1 Índice de Pobreza de Panamá Comparado con Pares (Línea de Pobreza de US\$4 por día)

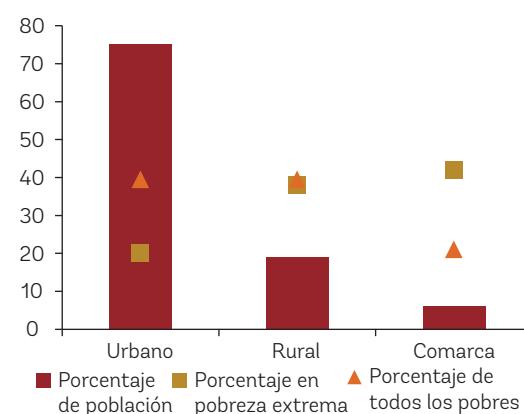


Fuente: Indicadores de Desarrollo del Mundo, Banco Mundial, Washington, DC. <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

2012. La pobreza extrema en áreas rurales solo disminuyó en 15 por ciento, aunque menor, de todas formas, una reducción respetable. En contraste, las comarcas solo experimentaron un cuatro por ciento de disminución de pobreza extrema en ese mismo periodo. Esto significa que el porcentaje de población en pobreza extrema por área es aún más desproporcionado en relación con el porcentaje de población del área que antes. Las áreas urbanas representan 75 por ciento de la población nacional, pero solo el 20 por ciento de la población en extrema pobreza vive en áreas urbanas. Las comarcas, sin embargo, donde solo el seis por ciento de la población vive, concentran al 42 por ciento de la población en pobreza extrema (Figura 5.2). Esta concentración ha aumentado significativamente en el periodo 2007-2012; se ha incrementado de 24 por ciento a 42 por ciento (ver Figura 5.8). Este patrón aplica también para la pobreza general.

FIGURA 5.2 Porcentaje de Población y de Población en Pobreza Extrema por Área, 2012



Fuente: Cálculo de los autores en base a EML 2012 (INEC 2007-2013).

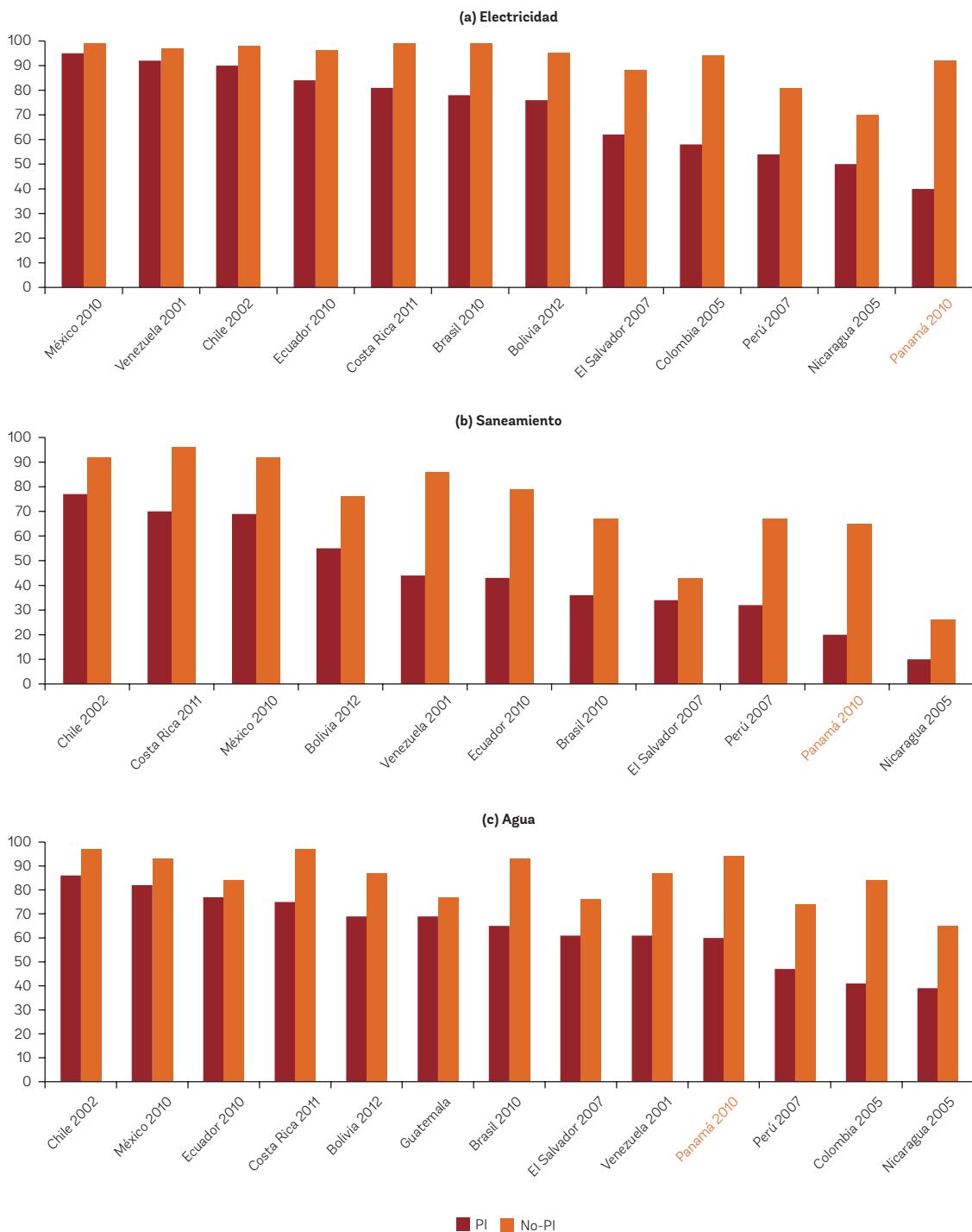
En Toda América Latina

Además de exhibir la pobreza más severa de Panamá, los pueblos indígenas que viven en comarcas en Panamá afrontan peores condiciones en comparación con otros pueblos indígenas en América Latina, tanto en términos absolutos como relativos (Figura 5.3). Las brechas sustantivas entre poblaciones indígenas y no indígenas dentro de Panamá en términos de servicios y capital humano se reflejan en las brechas entre pueblos indígenas de Panamá y otros pueblos indígenas en la región.

Adicionalmente, otros países de la región con grandes poblaciones indígenas han observado cómo su crecimiento económico saca de la pobreza de manera más efectiva a estos grupos. En Perú, Ecuador y Bolivia, la brecha en cambios en el índice de pobreza entre la población indígena y la población en general es menor que en Panamá.

Las diferencias entre el acceso a los servicios de los pueblos indígenas de Panamá y el

FIGURA 5.3 Acceso a Servicios Básicos por Etnicidad



Fuente: Banco Mundial, 2014.

Nota: PI = Población Indígena, No-PI = Población no indígena.

de otros pueblos indígenas de otros países ALC es sorprendente. Entre 12 países de América Latina,¹ Panamá tiene tanto el nivel más bajo de cobertura de electricidad entre la población indígena (40 por ciento) como la más grande brecha entre poblaciones indígenas y no indígenas (52 puntos porcentuales en comparación con la siguiente brecha más grande, de 38 puntos porcentuales, de Colombia). La brecha en saneamiento es también la más grande y solo un país, Nicaragua, tiene el más bajo nivel absoluto. Para agua por tuberías, otra vez, la brecha en Panamá es la más grande si bien el nivel absoluto es más alto que en Colombia, Nicaragua y Perú. El acceso a internet es también sistemáticamente más bajo entre las poblaciones indígenas de la región y la brecha entre indígenas y no indígenas en Panamá es una de las mayores.² En una nota ligeramente más positiva, mientras que el índice de cambio de Panamá en términos de acceso a saneamiento es uno de los más bajos, el índice de cambio para acceso a agua y electricidad es más rápido que en muchos países.

Los indicadores de salud son también menores entre la población indígena en Panamá que en el resto de América Latina. La única tasa de mortalidad infantil entre niños indígenas más alta solo en Bolivia. Panamá tiene la mayor brecha entre tasas de mortalidad infantil de niños indígenas y no indígenas (tres veces mayor entre la población indígena) y tiene uno de los índices de cambio más bajos.³ Es también uno de los dos únicos países de América Latina donde hay más adultos mayores que son hombres que mujeres, tal vez esto refleja las tasas extremadamente altas de embarazos adolescentes (los pueblos indígenas panameños tienen las más altas tasas de embarazo adolescente entre

indígenas en América Latina y la mayor brecha entre indígenas y no indígenas), así como las bajas tasas de nacimientos asistidos por profesionales médicos competentes.⁴ Las poblaciones indígenas de Panamá y Brasil también están desproporcionalmente afectadas por HIV/SIDA.⁵

Al parecer, solo en indicadores de educación les va mejor a los pueblos indígenas de Panamá que a otros grupos indígenas en América Latina.⁶ Los niveles son más altos y ha habido muchos cambios positivos. La matrícula para primaria entre niños indígenas es casi universal y la matrícula para secundaria, si bien es menor, es similar a la de otros grupos indígenas en la región. Sin embargo, el país aún se encuentra rezagado en matrícula para educación superior. A pesar de ello, tanto en áreas urbanas como rurales, a los grupos indígenas les va menos bien que a sus contrapartes no indígenas.⁷

Área Prioritaria

LA CADA VEZ MAYOR CONCENTRACIÓN de pobreza en áreas indígenas sugiere que se necesita prestar especial atención a estas áreas y a este grupo poblacional. Los pueblos indígenas de Panamá tienen un capital social significativo, con una comunidad y estructuras de gobernanza bien desarrolladas y que funcionan bien. Su tierra representa una riqueza y biodiversidad significativa. Sin embargo, muchos de los pueblos indígenas de Panamá sufren de pobreza crónica y tienen numerosas privaciones: ingresos extremadamente bajos, bajo acceso a los servicios e infraestructuras básicas, menor capital social, peores resultados de salud, menos opciones laborales e inseguridad de tenencias de tierra de facto.

Muchos de estos problemas son a largo plazo y no han tenido la respuesta esperada ante los impactos del crecimiento económico y los programas sociales.

Las complejidades propias de abordar las metas gemelas en las comarcas requieren atender los temas de oportunidad económica culturalmente apropiada, asistencia social, provisión de infraestructura y cumplimiento de derechos legales. La concentración del crecimiento económico en sectores específicos y áreas geográficas fuera de las comarcas, junto con los limitados cambios en empleo y avances dentro de las comarcas, resaltan las limitaciones del modelo de crecimiento actual y de los mercados domésticos. Los retos que enfrenta el sistema de protección social en las comarcas también ameritan mayor atención. Los niveles de gasto están a niveles adecuados, sin embargo, los resultados son débiles. Las matrículas en educación han aumentado, en parte debido a programas de asistencia social, pero en menor medida en las comarcas que en otras áreas rurales y los beneficios en salud son más limitados. El impacto en la reducción de pobreza en el corto plazo es restringido debido a los límites en la cobertura y en los beneficios. La falta de servicios continúa siendo una restricción, particularmente agua y saneamiento. Con frecuencia se señala a la baja densidad poblacional y las poblaciones dispersas como responsables de esta falta de provisión de servicios. Si bien esto podría ser cierto en parte, el hecho de que Los Santos, una de las tres provincias con el índice más alto de reducción de pobreza en los últimos seis años, tenga también una densidad poblacional por debajo de aquella de la comarca más pobre sugiere que existen otras barreras que obstaculizan la

provisión de servicios y que necesitan ser atendidas. Adicionalmente, la falta de modelos culturalmente apropiados para desarrollo ha reducido el impacto positivo de programas y políticas gubernamentales. Necesitan tomarse en cuenta las diferencias en la organización comunitaria, propiedad comunal, entre otros. Asimismo, se deben entender los compromisos que los indígenas están dispuestos y no están dispuestos a hacer entre las diferentes metas.

Si bien el resolver los problemas de pobreza extrema en Panamá no se hará solo enfocándose en los pueblos indígenas que viven dentro de las comarcas, esto parece ser un buen punto de inicio. El hecho de que las comarcas albergan al 42 por ciento de la población en pobreza extrema en el país explica el enfoque en dichas áreas, al igual que el hecho de que la pobreza es peor en las comarcas que en el resto del país. Igualmente, importante es el hecho de que muchos de los temas que afectan la subsistencia en las comarcas también afectan la de los barrios vecinos. Algunas inversiones, como aquellas realizadas en infraestructura básica de carreteras, electrificación y sistemas de alcantarillado, beneficiarían tanto a poblaciones rurales no indígenas como rurales indígenas. En contraste, la inversión en servicios sociales, como educación y salud, podría requerir que se atienda de manera especial a las comarcas para adaptar servicios a las normas sociales y culturales de los pueblos indígenas. En breve, mientras que la agenda de Panamá para erradicar la pobreza extrema es mucho más amplia que tan solo las comarcas, los niveles y la severidad de la pobreza en esos lugares, así como la lentitud de los cambios positivos, sugieren la importancia de priorizar a las comarcas.

Oportunidades Identificadas

EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL de Pueblos Indígenas de la República de Panamá (DIPORP) brinda una nueva oportunidad para impulsar el bienestar entre los pueblos indígenas de Panamá. Esto se debe al hecho de que representa un consenso, se centra en un amplio rango de temas que afectan el desarrollo y atiende el largo, corto y mediano plazo.⁸ El Plan es el resultado de un esfuerzo de dos años por parte de la Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. La propia mesa se estableció como secuela de un periodo de conflictos relacionados con derechos de tierras, entre otros, entre las comunidades indígenas y el gobierno nacional, y se le encargó la creación de un plan de desarrollo nacional que se convertiría en política nacional y se aprobaría como ley.⁹ (Ver Recuadro 5.1 para un resumen de las tareas específicas del Plan DIPORP).

El Plan DIPORP representa un consenso entre 12 congresos indígenas. Por primera vez, existe un solo documento con el cual están de acuerdo todos los pueblos indígenas en el país y representa una visión unificada de las metas y prioridades de estos grupos. El largo proceso llevado a cabo por la Mesa de Trabajo para alcanzar un consenso fue cuidadosamente diseñado para respetar las tradiciones y costumbres de cada grupo.

Durante la primera etapa de desarrollo del Plan DIPORP (marzo-julio 2013) se llevaron a cabo un total de 94 reuniones de consulta entre 12 congresos indígenas por parte de las autoridades tradicionales de cada grupo. La segunda fase, la de redacción del borrador del Plan, la desarrolló un comité de representantes indígenas y gubernamentales y fue

facilitada por representantes del Programa de las Naciones Unidas Desarrollo (PNUD). El Plan propuesto fue presentado a la Mesa de Trabajo para su aprobación el 1 de octubre de 2013 y pasó por un proceso de validación (etapa tres) a lo largo de todo el país y entre todos los grupos indígenas, y fue aprobado en diciembre de 2013. La cuarta etapa, la de la aprobación por parte del gobierno y de la Asamblea Nacional, fue lanzada antes de las elecciones, pero, debido al cambio de gobierno, tuvo que reiniciarse. Se espera que se presente este nuevo año una nueva ley ante la Asamblea Nacional para ser discutida y debatida en 2016, con el fin de hacer que la Mesa de Trabajo sea permanente (y validar el Plan DIPORP).

La amplitud del Plan DIPORP es otro factor que mejora su utilidad como guía para mejorar la prosperidad compartida y erradicar la pobreza extrema entre la población indígena. A diferencia de muchos ejercicios relacionados, el Plan no se limita simplemente a temas legales, sino que aborda en lugar de ello toda la gama de limitaciones y oportunidades que enfrentan los pueblos indígenas. El Plan se basa en los tres pilares temáticos: desarrollo económico, desarrollo social y derechos legales; y sus metas y objetivos concretos en todas las áreas brindan una importante orientación sobre cómo el gobierno nacional, la sociedad civil y los congresos de pueblos indígenas pueden trabajar juntos para enfrentar la erradicación de la pobreza y promover la prosperidad compartida.

Finalmente, el Plan DIPORP tiene un enfoque a largo plazo. El Plan cubre un horizonte de 15 años de planificación. Este enfoque a largo plazo brinda una oportunidad explícita de evaluación y ajuste al Plan a lo largo de toda su implementación y

RECUADRO 5.1 Principales Áreas de Acción para el Plan DIPORP

- | | |
|--|--|
| Gobernabilidad y territorios | <ul style="list-style-type: none">▪ Fortalecer las estructuras tradicionales en torno a un estado plurinacional▪ Fortalecer el liderazgo y la capacidad de autoridades tradicionales▪ Fortalecer la gobernabilidad territorial y garantizar/fortalecer la seguridad de tenencia de tierras▪ Adoptar y ejecutar instrumentos legales internacionales (OIT 169) y establecer salvaguardas▪ Ejecutar mecanismos de consulta y de participación para todos los proyectos y decisiones que afecten los territorios de pueblos indígenas.▪ Empoderar a las mujeres y jóvenes de pueblos indígenas, así como su participación y liderazgo |
| Economía | <ul style="list-style-type: none">▪ Desarrollar una cultura ecológica y productiva centrada en protección y conservación ambiental▪ Promover actividades emprendedoras y desarrollar modelos que pertenezcan a los territorios▪ Fortalecer los sistemas productivos tradicionales y desarrollar nuevos cultivos y soberanía alimentaria▪ Mejorar las actividades y estructuras económicas existentes▪ Desarrollar modelos de producción sostenible para el desarrollo económico territorial▪ Promover la participación de mujeres y jóvenes en actividades productivas |
| Educación, cultura y salud | <ul style="list-style-type: none">▪ Revisar y ejecutar la ley 88 sobre Educación Bilingüe Intercultural▪ Mejorar la calidad y eficiencia de la educación, centrarse en innovación y competitividad, tecnología y comunicación▪ Aumentar y mejorar la educación superior para jóvenes y mujeres▪ Revitalizar y promover el desarrollo cultural▪ Mejorar la infraestructura y los servicios de salud integrados, la medicina preventiva, acceso a agua limpia y saneamiento▪ Aumentar la cantidad de personal de salud y mejorar la coordinación con las autoridades▪ Fortalecer, a través de las autoridades tradicionales, la medicina tradicional a través de recursos públicos |
| Vivienda, infraestructura y energía | <ul style="list-style-type: none">▪ Mejorar las viviendas y espacios comunales usando prácticas tradicionales▪ Establecer un programa de atención especial para las personas indígenas urbanas y sus viviendas▪ Mejorar y ampliar las carreteras existentes, SAS, energía, comunicación infra en territorios▪ Establecer programas de energía renovable |

Fuente: Mesa 2014.

permite la inversión tanto en capital físico como humano. Gran parte del Plan DIPORP se centra en la capacitación y desarrollo de competencias, dirigidas tanto a las comunidades indígenas como a los funcionarios públicos en un intento de desarrollar nuevos mecanismos para la provisión y establecimiento de servicios. El Plan DIPORP aborda también preocupaciones de corto plazo, pero es su enfoque a largo plazo lo que hace que sea la mayor oportunidad para que Panamá impacte el bienestar de las poblaciones indígenas mientras aprende en el proceso.

El utilizar el Plan DIPORP como base asegurará que la identidad cultural y las características específicas de los pueblos indígenas se tomen en cuenta al determinar la mejor combinación de asistencia social y desarrollo económico. El conocimiento, prácticas, sistemas y experiencia locales son componentes críticos para determinar la mejor combinación de asistencia social y desarrollo económico que pueden conducir al éxito a largo plazo. El Plan DIPORP resalta, por un lado, cuántos de los obstáculos para acceder y usar servicios se deben a malos elementos de diseño que no logran adoptar prácticas y sistemas culturalmente específicos, y por el otro, la falla de no incluir de manera efectiva a los pueblos indígenas en el diseño y abastecimiento de los programas; todos estos elementos críticos para la propiedad y establecimiento. El abordar los temas culturales y contextuales podría ayudar a que la inversión pública sea más efectiva: en el periodo 2009-2012, la ejecución del presupuesto general fue menor al 70 por ciento, si bien la mayoría de sectores registró menores porcentajes (vivienda 26 por ciento, agricultura 30 por ciento, por ejemplo).¹⁰ No queda claro si la baja ejecución de inversión pública se debía a inversiones inapropiadas, poco

establecimiento o baja capacidad de los organismos ejecutores.

El proceso de priorización para identificar oportunidades para impulsar la inclusividad y el bienestar de las poblaciones indígenas se basa tanto en el plan DIPORP como en las consultas con el equipo del país y grupos de interés en Panamá. Las oportunidades críticas que han sido identificadas reflejan los tres pilares temáticos del plan: desarrollo económico, desarrollo social y temas legales.

Se han identificado oportunidades en relación a tipos específicos de desarrollo económico, gobernabilidad y provisión de servicios de salud y educación, enfatizando en intervenciones culturalmente apropiadas. En términos de actividades económicas, el enfoque estaría en desarrollo económico con identidad, concretamente, la promoción de actividades que generen ingresos a la vez que mejoran los recursos naturales existentes. Para aumentar la calidad y acceso a los servicios de salud y educación en comunidades indígenas se requiere que el contenido del servicio y los mecanismos de entrega se adapten para ser culturalmente pertinentes. Finalmente, el enfoque en gobernabilidad es aprovechar la oportunidad de mejorar la participación de los pueblos indígenas como ciudadanos panameños, reconociendo al mismo tiempo su singularidad y diversidad cultural en cuanto a aspiraciones y visión del mundo.

La realización de estas oportunidades de crecimiento económico dependerá, en gran medida, del progreso realizado en las áreas prioritarias identificadas en el Capítulo III anterior. Las comarcas carecen de la infraestructura básica necesaria para crear las bases del crecimiento económico. Al enfocarse en la superación de la incapacidad actual del sector energía para abastecer de

energía a las comarcas se contribuirá con el desarrollo de nuevas industrias y la generación de empleos dentro de las comarcas. Paralelamente, se necesitará aprovechar las oportunidades identificadas alrededor de las instituciones (regulaciones, transparencia y eficiencia) para asegurar que los ingresos provenientes de las oportunidades económicas puedan ser generados y manejados eficientemente en beneficio de la población indígena, a la vez que se protegen los derechos de tierras de los pueblos indígenas. Esto tiene particular importancia si se quiere que el sector minería crezca de manera social y ambientalmente apropiada. Finalmente, tal como se describe en el Plan DIPORP, la educación es un tema fundamental. En la medida en que el sistema puede mejorarse modernizando el currículo y adaptando la manera en que se brindan los servicios, podrá afectarse tanto la deserción como los grados de instrucción, con los subsecuentes efectos en los resultados económicos.

El abordar estos temas tiene un efecto directo en la erradicación de la extrema pobreza dado que dicha pobreza se concentra en los pueblos indígenas. Países como Noruega, Canadá, Perú, Australia y los Estados Unidos (Alaska) registran evidencias de intervenciones exitosas en el desarrollo económico culturalmente adecuado. Costa Rica ha implementado un programa de Pagos Por Servicios Ambientales de US\$ 3 millones al año para las comunidades indígenas durante diez años. Tanto esto como el nuevo anteproyecto de ley para regular los Pagos por Servicios Ambientales presentado ante la Asamblea Nacional en agosto de 2014, podrían servir como modelo para Panamá. En Canadá, Brasil y Bolivia puede encontrarse evidencia de mejoras exitosas en las

relacione entre los gobiernos y las estructuras de gobernabilidad de los pueblos indígenas. Estos ejemplos, una vez más, sirven para ver cómo podría implementarse dicho trabajo en Panamá.

Existe una voluntad política significativa alrededor de estas oportunidades. Como se discutió anteriormente, el Plan DIPORP crea una plataforma sobre la cual pueden desarrollarse las propias comunidades indígenas, el gobierno nacional y el sector privado. Muchos de los cambios propuestos en la prestación de servicios ya están cubiertos por la ley (Resolución N° 4376 del 25 de agosto de 1999, Ministerio de Salud, Medicina Tradicional, Gaceta Oficial N° 23,880, 7 de septiembre de 1999; Ley de Educación Bilingüe e Intercultural No. 88). Existen también acuerdos establecidos para legislar el Plan DIPORP. Finalmente, la creación de un viceministerio de Asuntos Indígenas y el plan para transformarlo en un Ministerio apuntan a la factibilidad política de acciones relacionadas con estas oportunidades identificadas.

Cerrando Brechas de Conocimiento

SI BIEN EXISTE EVIDENCIA QUE SUGIERE QUE LAS PERSONAS AFRO-DESCENDIENTES están en mejores condiciones que los pueblos indígenas, este primer grupo también sufre de privaciones. La brecha de conocimiento alrededor de los afro-descendientes, sin embargo, limita lo que puede concluirse en este informe. Según los indicadores de bienestar que existen, los afro-descendientes están, en promedio, en mejores condiciones que los pueblos indígenas. Sin embargo, ellos también sufren de numerosas privaciones. Un

estudio cualitativo de 2013 resalta el hecho de que tanto los afro-panameños como los otros panameños perciben discriminación racial como un factor que crea obstáculos para las oportunidades económicas, educativas, sociales y laborales de los afro-descendientes, así como también limita el acceso a servicios básicos de cara al resto de la población panameña. Adicionalmente, los afro-panameños perciben que existe un estereotipo negativo en los medios de comunicación hacia la comunidad afro-descendiente y las mujeres afro-panameñas sienten que son particularmente

discriminadas, especialmente en la fuerza laboral. Otro informe expone que las poblaciones afro-descendientes viven en áreas con infraestructura más pobre, tienen menos acceso a educación, cuidado de la salud, empleo y participación política. Una tarea importante para progresar sería enfrentar tanto las brechas de información en el país como reunir lo que se tenga de información existente en un intento por entender mejor las limitaciones y oportunidades de este grupo. Se espera que el Consejo de la Etnia Negra sea una fuente para mayores consultas e información.¹¹

Notas

1. Esta comparación de poblaciones indígenas en Panamá con aquellos en el resto de América Latina se basa en “Los pueblos indígenas de América Latina: Balance Político, económico y social al término del Segundo Decenio Internacional de Pueblos indígenas en el Mundo”, Washington DC (Banco Mundial, 2014c) y compara Panamá con Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.
2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
3. IBID.
4. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014 y Banco Mundial, 2014c.
5. Foro Permanente, 2014.
6. Información sobre educación de CEPAL, 2014.
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
8. Los hechos que rodean al Plan DIPORP provienen del propio Plan (Mesa 2014).
9. Las mesas de trabajo tenían cuatro áreas de trabajo: (i) elaborar el Plan DIPORP, (ii) crear un espacio permanente de consulta entre el gobierno y los pueblos indígenas, (iii) mejorar la capacidad de los distintos actores para ejecutar el proceso de consulta y mantener leyes y acuerdos internacionales, y (iv) difundir entre todas las partes los planes de desarrollo, acuerdos y resultados en los idiomas apropiados.
10. Datos del sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas <http://mef.gob.pa>.
11. Creado en 2007 bajo el decreto presidencial conocido como a Ley 116. El cónsul, quien fue a sentarse en el Ministerio de gobierno, fue designado para incorporar más activamente las necesidades y aspiraciones de los Afro-panameños en la programación gubernamental, en servicios educacionales culturalmente apropiados y en las políticas anti-discriminación.

Referencias

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. “Informe Los Pueblos

Indígenas en América Latina.” Santiago de Chile.

- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2007-2013. Encuesta del Mercado Laboral. Contraloría. Panamá.
- Mesa Nacional de Desarrollo Indígena, 2015. “Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en Panamá.” Panamá.
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). 2014. “Informe del Relator Especial Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya. Adición: La Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá.” Report A/HRC/27/52/Add.1, United Nations, Geneva.
- United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. 2014. <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples.aspx>
- Banco Mundial. 2014. Los Pueblos Indígenas en América Latina: Balance Político, Económico y Social al Término del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo. Washington, DC: Banco Mundial.

6. Sostenibilidad

¿QUÉ TAN SOSTENIBLE ES EL PROGRESO DE PANAMÁ hacia el logro del objetivo dual?

Las secciones anteriores de este documento han descrito el progreso de Panamá hacia el doble objetivo, el espectacular desempeño en crecimiento logrado por el país y la naturaleza inclusiva, en general, de este crecimiento hasta el momento. Esta sección analiza el futuro, planteando la pregunta de si Panamá puede sostener este progreso. Esta pregunta será abordada desde una perspectiva económica, social y ambiental, seguida de una reflexión sobre las áreas prioritarias desde un punto de vista de la sostenibilidad.

Sostenibilidad Económica

EN EL PASADO, PANAMÁ HA ALCANZADO el progreso principalmente a través del crecimiento económico, una estrategia que es viable del corto al mediano plazo, pero que no obstante cuenta con pocas cualificaciones. Dado el rápido crecimiento en años recientes, se espera que este se modere en el futuro. Sin embargo, tal como se expuso en la sección sobre crecimiento, las áreas prioritarias identificadas, energía, educación e instituciones del sector público, tienen más probabilidades de impactar el crecimiento de manera negativa en el futuro si siguen sin tomarse en cuenta. Asimismo, como se señaló en la sección de inclusividad, el crecimiento puede dejar de incluir a los pueblos indígenas de Panamá, a menos que se hagan esfuerzos especiales para abordar su situación y oportunidades. Adicionalmente, deben tomarse cuidadosamente en cuenta el cumplimiento

de normas de transparencia internacionales, los esfuerzos continuos relacionados con políticas de estabilización a nivel macroeconómico, y el rol económico del Canal para el país. Esta sección expone estos retos.

El que Panamá siga siendo altamente dependiente del financiamiento extranjero para su programa de inversiones obedecerá a que se siga progresando en el cumplimiento de normas internacionales de transparencia. El país apareció en la lista negra del Grupo de Acción Financiera (GAFI) sobre lavado de dinero como una “jurisdicción de alto riesgo y no cooperante” que no apoyaba los esfuerzos internacionales para luchar contra el lavado de dinero en 2007.¹ Adicionalmente, las prácticas de Panamá de compartir información fiscal llamaron la atención del Foro Global de la OCDE, lo que resultó en el inicio, en el 2009, de un proceso de revisión por parte de los pares acerca del total y efectivo intercambio de información. Finalmente, el registro marítimo de Panamá también apareció en la lista negra del Memorándum de Entendimiento de París. Este organismo internacional, compuesto de 27 administraciones marítimas de Europa y Norteamérica, busca eliminar la operación de naves por debajo del estándar a través de un sistema armonizado de control estatal de puertos. El registro abierto de Panamá permite una inscripción fácil (con frecuencia en línea), la capacidad de emplear fuerza laboral extranjera más barata y la exención de impuestos de ingreso para los propietarios extranjeros. El registro de Panamá se ve constantemente acorralado por alegatos de corrupción y críticas por ocultar la verdadera identidad de

los propietarios de las naves, así como por el laxo cumplimiento de reglas y leyes.

Las autoridades panameñas reaccionaron ante la inclusión del país en la lista negra de blanqueo de capitales en el 2000 adoptando una legislación que permitió al país progresar hacia la llamada lista gris en junio de 2001. Panamá introdujo, en particular, una nueva legislación para ampliar los delitos penales por lavado de dinero. La llamada lista gris del Grupo de Acción Financiera coloca el nombre de los países que están en proceso de cumplimiento con los estándares internacionales de anti-lavado de dinero y lucha contra financiamiento terrorista a nivel global. En la región América Latina, Argentina, Cuba y Nicaragua también aparecen en esta lista. Un informe reciente sobre cumplimiento de normas y códigos conducido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) encontró que el marco contra el blanqueo de capitales de Panamá todavía no se hallaba totalmente en línea con las recomendaciones del Grupo. El país ha ratificado las principales Convenciones de las Naciones Unidas sobre blanqueo de capitales y tiene provisiones legales en su Código Penal que están ampliamente en línea con las normas establecidas por el Grupo. Sin embargo, un número significante de deficiencias se mantienen, según el informe.²

En junio de 2014 el gobierno asumió un compromiso político de alto nivel para enfrentar las deficiencias restantes. El gobierno trabajará para ejecutar este plan de acción con el fin de abordar estas deficiencias, incluyendo: (i) criminalizar adecuadamente el lavado de dinero y el financiamiento de terroristas; (ii) establecer y ejecutar un marco jurídico adecuado para congelar los activos terroristas; (iii) establecer medidas efectivas para la debida diligencia del consumidor

con el fin de mejorar la transparencia; (iv) establecer una unidad de inteligencia financiera totalmente operativa y que funcione de manera eficiente; (v) establecer requisitos para reportar transacciones sospechosas para todas las instituciones financieras y empresas o profesiones no financieras designadas; y (vi) asegurar mecanismos efectivos de cooperación internacional.³ El avance hacia la ejecución de este plan de acción y la emisión de una nueva ley contra el lavado de dinero permitirían enfrentar mejor las principales deficiencias identificadas en el informe sobre cumplimiento de normas y códigos y ayudarían a fortalecer el estatus de Panamá como centro financiero y empresarial internacional.

En términos de cumplimiento con las normas internacionales de transparencia fiscal, Panamá ha tomado medidas para avanzar a la siguiente etapa del proceso de revisión de los pares del Foro Global de la OCDE. El cumplimiento con las normas del Foro Global incluye demostrar que la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre compartir información fiscal cumplen con las normas de los diez diferentes elementos técnicos. En setiembre de 2009, el Foro Global lanzó un proceso formal de revisión de pares para monitorear y revisar el progreso logrado hacia un intercambio de información completo y efectivo, que consiste de dos fases: (i) Fase 1 (revisión de los marcos legales y regulatorios de cada país) y (ii) Fase 2 (evaluación de la ejecución práctica de la “norma acordada a nivel internacional” sobre transparencia fiscal). Panamá ha logrado un progreso significativo en estas áreas. El gobierno panameño ha negociado con éxito 19 Acuerdos Bilaterales Tributarios en base al Modelo de Convención Tributaria sobre el Ingreso y de

Capital de la OCDE, 11 de los cuales se encuentran actualmente en vigencia. Como resultado de estos acuerdos, el gobierno ha ajustado su legislación interna para la aplicación efectiva de acuerdos fiscales internacionales y para incluir los principios de transparencia y efectivo intercambio de información fiscal. Con el fin de lograrlo, el gobierno aprobó: (i) La Ley 33-2010 para introducir normas sobre los precios de transferencia, establecimiento permanente y residencia tributaria en el Código Fiscal de Panamá; (ii) Resolución 088-DS/AL 2010 para crear la Unidad de Tributaria Internacional y la Unidad de Intercambio de Información Fiscal; (iii) Ley 2 -2011 79 para identificar y aplicar los procedimientos “Conoce a tus clientes”; y (iv) la Ley 47-2013 para inmovilizar acciones al portador a través de un sistema de acuerdos de custodia.

Asimismo, Panamá fue capaz de reformar su registro marítimo para avanzar hacia la lista blanca de países cumplidores. A partir de 2008, Panamá ha realizado el progreso suficiente en la reforma de su registro marítimo para avanzar hacia la lista blanca del Memorándum de Entendimiento de París.

La estabilidad a nivel macro sigue siendo una tarea continua y requiere de un alto grado de prudencia fiscal para ser sostenible. Dado el hecho de que Panamá ha renunciado a la política monetaria como herramienta de política y ha restringido el uso de la política fiscal, el país no tiene mucho espacio para las políticas fiscales discrecionales. Consciente de ello, Panamá está administrando su balance fiscal siguiendo una norma fiscal, la ley de responsabilidad social y fiscal que se introdujo en el 2002 y ha sido actualizada numerosas veces para adaptarse a realidades como la crisis financiera global del 2008. La norma fiscal ordena límites

deficitarios fiscales y ha ayudado a que Panamá mantenga la prudencia fiscal.

Sin embargo, la flexibilidad presupuestaria sería bienvenida para crear espacio para políticas contra-cíclicas. Casi el 70 por ciento del gasto total en Panamá es rígido. Esto es aún más vinculante en el contexto de una baja recaudación de ingresos fiscales, que promediaba un 10.2 por ciento del PIB en el periodo de 2001 a 2013, en comparación con el ya bajo 12.7 por ciento del PIB de la región América Latina. Los requisitos de política fiscal prudente restringen el papel del gobierno en términos de provisión de servicios públicos a los ciudadanos panameños. Más aún, el 50 por ciento de los ingresos no tributarios proviene del Canal de Panamá, lo que hace al gobierno altamente dependiente de estos recursos. La política de medidas, como la creación de un fondo soberano (Fondo de Ahorro de Panamá), es adecuada, pero podría ser insuficiente para brindar recursos fiscales por periodos prolongados de desaceleración económica cuando los ingresos, tanto del Canal como de recaudación fiscal, disminuyan en el contexto de una economía que se encoge.

Además de contar con una política fiscal prudente, la dolarización del país exige también un sector bancario saludable. Las prácticas de préstamo en Panamá necesitan ser (y de hecho han sido) más conservadoras que en países que no tienen un prestamista de última instancia y/o un esquema de garantía de depósitos, con mayores reservas de liquidez y con un rol de supervisión estricto y eficiente. La Superintendencia Panameña de Bancos ha tenido un papel fuerte en este sentido.

Como centro financiero internacional con amplios nexos externos, el país se encuentra expuesto a riesgos externos y los riesgos de

reputación tienen un gran peso. Los activos extranjeros de bancos panameños representan el 39 por ciento del PIB, significativamente más que las cinco mayores economías de ALC, ninguna de las cuales excede el 5 por ciento. Como resultado, los riesgos crediticios en países extranjeros deudores tienen un impacto significativo en la hoja de balance de los bancos panameños. De manera similar, las obligaciones extranjeras del sistema bancario panameño representaron 95 por ciento del PIB, es decir, más de cuatro veces mayores que las de Chile (21 por ciento), que tiene el porcentaje más alto en relación al PIB entre las 5 mejores economías de América Latina. Esto implica que el sector bancario panameño se encuentra altamente expuesto a tasas de interés internacionales.

Finalmente, dado el rol crucial del Canal de Panamá para la economía del país, se garantiza una observación de cerca a la sostenibilidad de las operaciones del Canal. En particular, la competencia del Canal requiere un ajuste constante para mantener la ventaja del mercado. Rutas de navegación alternativas al Canal de Panamá han sido fuente de curiosidad constantemente, y se han realizado múltiples intentos para encontrar otras opciones para rutas globales. En la zona oriental, el proyecto reciente de Egipto de ampliar en partes el Canal de Suez busca expandir la capacidad de tránsito y disminuir los tiempos de espera de 18 a 11 horas para la mayoría de naves. Se espera que los trabajos de 72 kilómetros se completen dentro de un año, según declaraciones oficiales del gobierno.

Más cerca de casa, muchos países han considerado la idea de un canal seco en Centroamérica; sin embargo, esto sigue siendo una opción comercialmente menos competitiva. Recientemente Nicaragua, vecino de

Panamá por el norte, anunció el inicio de un proyecto para construir el Canal de Nicaragua, que pasará sobre el Lago Managua, lo que podría tener impactos significativos, una vez completado, en el porcentaje de comercio que pasa por Panamá. Se estima que el proyecto, financiado por Hong Kong SAR, China, basado en el Grupo HKND, costará US\$50 mil millones e incluirá además algunos de los mayores movimientos de tierra en tiempos recientes para despejar un camino de paso de 278 km a través del Lago Managua, con impactos ambientales y sociales de gran envergadura a tomar en cuenta.

En el mediano a largo plazo podría presentarse otra competencia, mencionada con menor frecuencia y creada por la propia naturaleza, en la medida que el calentamiento global derrita la capa ártica. A lo largo de las últimas décadas, su capa de hielo de verano se ha derretido en más del 40 por ciento, elevando los prospectos de que pronto sea posible navegar por las rutas marítimas del Ártico con facilidad. Usando la llamada ruta del Mar del Norte por la costa norte de Rusia (llamada también Paso Norte) o el Paso Norte, a través del archipiélago ártico canadiense, los grandes graneleros reducirían sustancialmente la distancia entre Asia, Europa y Norteamérica. Esto significaría el ahorro de más de 4,000 millas náuticas entre puertos alemanes y japoneses.⁴

Sostenibilidad Social

LOS MAYORES RIESGOS DEL PAÍS en cuanto a sostenibilidad social y cohesión social se vinculan con (i) el crecimiento dinámico que ha elevado a muchos al estatus de clase media, dejando a otros en pobreza extrema; (ii) el crimen y la violencia relacionados con

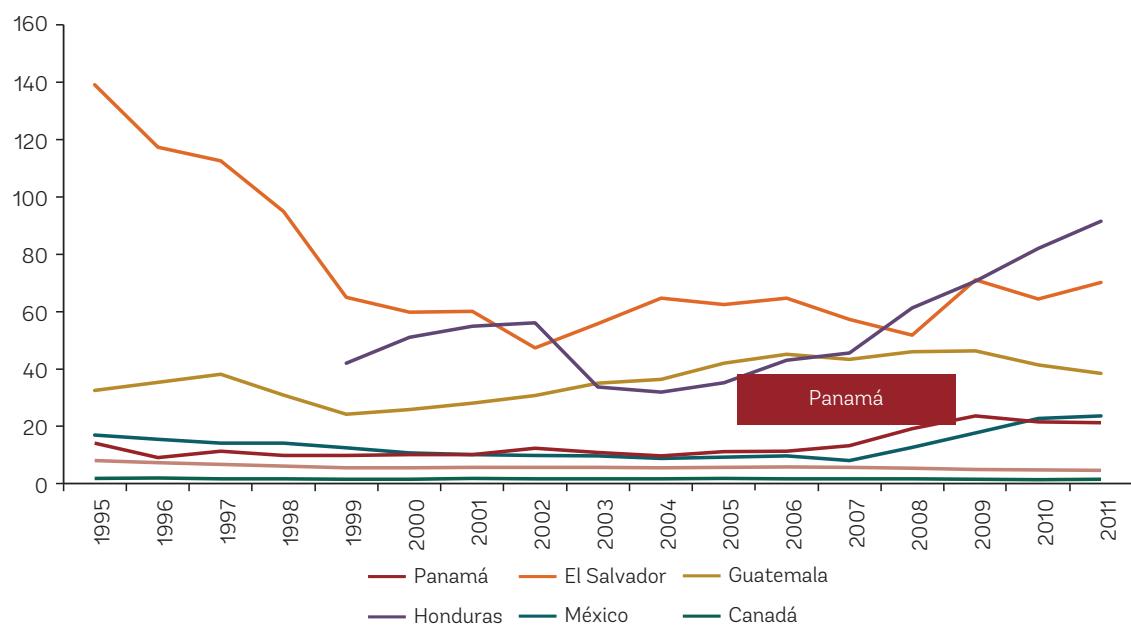
la posición estratégica de Panamá como corredor de drogas; y (iii) la débil protección de los derechos a las tierras. Las duras desigualdades económicas y las privaciones relativas, junto con las percepciones y la evidencia de corrupción y las formas más precarias de empleo urbano, crean presiones sobre la sociedad. La privación relativa ha conducido a que ciertos grupos se organicen más y reivindiquen una voz política (como Mesa Indígena), mientras que otros han aprovechado los pocos obstáculos existentes para ingresar al comercio ilegal de drogas que continúa creciendo en la economía no oficial del país.

La pobreza relativa en áreas urbanas, la exclusión y el comercio ilegal de drogas son factores en el incremento del crimen violento y la violencia de género. La tasa de homicidios del país ocupa el puesto 39 en

términos de homicidios a nivel global (Figura 6.2).⁵ Los casos de violación reportados se elevaron en 36 por ciento entre 2009 y 2012. Asimismo, en el 2009 el 19.7 por ciento de mujeres a nivel nacional experimentó algún tipo de violencia física después de la edad de 12 años; y el 9.3 por ciento reportó haber experimentado violencia física en el año anterior mientras que los robos se elevaron en nueve por ciento.^{6,7} La población es muy consciente del aumento del crimen y la violencia. En el 2004, el crimen y la violencia ocuparon el tercer puesto entre los cinco problemas principales del país, desplazándose al primer puesto en 2008, y se han mantenido en esta posición (Figura 6.3).⁸

Los jóvenes en zonas urbanas, junto con las poblaciones indígenas y rurales enfrentan riesgos particulares. Al igual que muchos de sus vecinos de Centroamérica, Panamá tiene

FIGURA 6.1 Tasa de Homicidios (por 100,000)



Fuente: UNODC 2013.

FIGURA 6.2 Problema Críticos que Enfrenta el País (en Orden de Importancia)

2004	2006	2008	2010	2012
Desempleo/falta de empleos	Desempleo/falta de empleos	Crimen y delincuencia	Crimen y delincuencia	Crimen y delincuencia
Corrupción	Crimen y delincuencia	Economía	Economía	Inflación, precios altos
Crimen y delincuencia	Corrupción	Desempleo/falta de empleos	Desempleo/falta de empleos	Corrupción
Economía	Economía	Inflación, precios altos	Inflación, precios altos	Falta de agua
Pobreza	Falta de agua	Corrupción	Corrupción	Economía

Fuente: LAPOP, 2004 a 2012

una gran cohorte joven con 24.9 por ciento de la población entre los 15 y 29 años de edad, 15 por ciento de los cuales ni trabaja ni asiste a la escuela. El aumento de actividades de las pandillas –hay casi 240 pandillas en Panamá que operan en y cerca de los más grandes centros urbanos– tiene cierta importancia. Las áreas rurales e indígenas también son vulnerables al crimen y la violencia. Esto es particularmente cierto en el caso de Darién, una región social y políticamente asilada y económicamente marginalizada que está afectada por el violento conflicto entre los carteles colombianos y mexicanos por controlar las rutas del tráfico de narcóticos y la presencia de guerrillas en retiro y personas desplazadas de Colombia. La violencia e inseguridad está afectando la producción debido a que las familias se están desplazando a mayores centros poblados y las mujeres están dejando de trabajar en parcelas agrícolas comunitarias.

El crimen y la violencia tienen el potencial de suprimir el crecimiento si no se manejan. Los ejemplos de países vecinos son bastante crudos. Un análisis del crecimiento extensivo de El Salvador identificó el crimen y la violencia como una de las principales

limitaciones para el crecimiento, con el alto costo del crimen y la violencia como el principal factor en limitar la competencia de El Salvador en los mercados mundiales.⁹ En Honduras se calcula que los costos del crimen representan el 10 por ciento del PIB – los costos de salud en sí mismos se estiman en 1.3 por ciento del PIB– y el PIB podría aumentar en 0.7 por ciento si pudiera generarse un 10 por ciento de reducción del crimen.¹⁰ Si bien los estimados de costos están sujetos a error, sí resulta una preocupación legítima el hecho de que, de no tomarse medidas contra el crimen y la violencia, esto podrían obstaculizar el crecimiento.

Las luchas relacionadas con vulneraciones de derechos de tierras de los indígenas también plantean serias amenazas a la sostenibilidad social. El establecimiento legal de las cinco comarcas entre 1938 y 2000 formó la base de derechos y protecciones para la población indígena, una base ampliamente reconocida como modelo de protección de los derechos indígenas. Sin embargo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sostiene que el marco jurídico es frágil y que Panamá tiene problemas significativos en términos tanto de la ejecución como

de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente sus derechos sobre tierras y recursos naturales.¹¹ Panamá es uno de los seis países de América Latina que no han firmado la Convención OIT No. 169, un instrumento internacional legalmente vinculante abierto a ratificación que trata específicamente de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

La extracción ilegal de madera, los grandes intereses mineros y otras usurpaciones en tierras indígenas son problemas que continúan. Los temas relacionados con la tierra y los recursos han generado protestas y confrontaciones que han terminado en fatalidades en años recientes, lo que podría continuar en la medida que los pueblos indígenas se sientan amenazados. Una cita del jefe de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá en relación a este tema es como sigue: "Somos un pueblo pacífico, pero estamos en guerra, y se está peleando por las mujeres, niños, hombres, caciques" (Barrigón Dogirama, citado en Berger 2013).¹² En 2001, luego de tres semanas de protestas violentas y bloqueos de carreteras por parte de los Ngäbe Buglé y grupos ambientales, el gobierno rechazó las reformas a la ley minera (Ley 8). La cancelación de la ley deja un vacío legal, ya que las cláusulas de la ley minera que eran reemplazadas por la Ley 8 no fueron reincorporadas. Tanto los sectores minería como turismo, si bien son fuentes potenciales de un crecimiento muy necesitado, tienen también un potencial continuo de vulnerar los derechos indígenas y llevar a confrontaciones.

Si bien existen riesgos de cohesión social, varios factores podrían tener un rol mitigante. El éxito reciente que ha tenido el gobierno en refrenar la tasa de homicidios sugiere que Panamá podría ser capaz de evitar la

escalada observada en los países vecinos. La mayoría de pandillas juveniles en Panamá se encuentra en etapas relativamente tempranas de desarrollo, son un fenómeno mayormente orientado al vecindario, con limitado involucramiento de adultos y ausencia de sofisticación criminal o vínculos al crimen organizado y/o a funcionarios públicos corruptos. El naciente problema de las pandillas, entre otros, podría ser resuelto si el país fuera capaz de reunir su bien establecida pero fragmentada variedad de actores –actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo al sector privado– que trabajan en el área de servicios a la juventud y preventión del crimen para brindar servicios integrales (*wrap-around services*)¹³ a jóvenes desfavorecidos. La ratificación de la Convención 169 podría ayudar a promover los derechos a la tierra y otros, ya que dicha ratificación desencadenaría la supervisión internacional de la ejecución de la Convención, cubriendo una gama de temas desde la no discriminación, especificidades culturales, consultas y participación, hasta el derecho a definir prioridades de desarrollo en las comarcas. La planificada creación de un Ministerio para Asuntos Indígenas para ayudar a promover el bienestar social y económico de los pueblos indígenas en el país y respaldar el Plan DIPORP brinda mayores oportunidades de mejora en los derechos de protección de tierras y recursos de los pueblos indígenas de Panamá.

Sostenibilidad Ambiental

SALVAGUARDAR LA BASE DE AGUA y recursos naturales resulta crítico para el modelo de crecimiento actual vinculado con el Canal y otras actividades económicas. El Canal de

Panamá necesita cerca de 2,580 hectómetros cúbicos de agua por año y depende totalmente del Lago Gatún, y consecuentemente, de la salud del bosque húmedo. En un mes de operación total se utiliza cerca de un tercio del volumen disponible del Lago Gatún, lo que resulta en una fuerte dependencia de la lluvia, algo que causa preocupación durante la temporada seca.¹⁴ En 2015, una vez que se haya completado la ampliación del Canal, se calcula que se necesitará aproximadamente 3,736 hectómetros cúbicos de agua para operar el Canal, es decir, 45 por ciento más. Una prioridad principal para la Autoridad del Canal de Panamá es asegurar que los recursos hídricos sean adecuadamente manejados, lo que ha establecido un fuerte sistema de manejo y monitoreo que asegura que las distintas demandas de agua se cumplan, a la vez que se mantiene la salud del ecosistema de la cuenca hidrográfica. El riesgo planteado por el cambio de los patrones climáticos, por lo tanto, se vuelve crítico para la sostenibilidad de la operación del Canal y por lo tanto la sostenibilidad económica. El fenómeno climatológico Oscilación del Sur El Niño sobre la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá se caracteriza por una reducción de la cantidad total de lluvia. En términos de cambio climático a largo plazo, la reciente 5ta Evaluación de IPCC (IPCC 2014) menciona una tendencia de aumento en la precipitación sobre la mayoría de Panamá. Esto representa, en general, buenas noticias para el Canal. Sin embargo, mayor variabilidad, con una mayor frecuencia de inundaciones y sequías, plantea un riesgo real.

El crecimiento basado en infraestructura requiere de sólidas instituciones ambientales y del cumplimiento de la ley para evitar los impactos negativos irreversibles a largo plazo. Debido a que Panamá continúa en su

trayectoria de desarrollo impulsada por inversiones en los sectores de construcción y logística y aspira a ampliar su imagen como hub de turismo y de servicios, se necesita un sólido marco regulatorio e institucional en términos ambientales, así como monitoreo y mecanismos para cumplimiento de la ley, con el fin de guiar el diseño y ejecución de los proyectos de infraestructura. Las limitaciones de la Autoridad Nacional Ambiental – ANAM, en las áreas de establecimiento de prioridades, planificación y capacidad de ejecutar regulaciones clave podría conducir a impactos negativos significativos. Los sistemas de información ambiental son también un componente importante necesario para facilitar una mayor participación pública, un tema que ha causado numerosos conflictos sociales y brotes de violencia relacionados con áreas protegidas e indígenas en años pasados.

El crecimiento del sector minería, en particular, enfrenta riesgos ambientales. Como se mencionó en secciones anteriores, el sector minería tiene el potencial de contribuir significativamente como un impulsor del crecimiento en las décadas venideras. Sin embargo, para que esto se materialice, necesita enfrentarse la tensión entre su potencial de crecimiento y los significativos retos ambientales y sociales, ya que el sector minería es responsable de algunas de las mayores emisiones de metales pesados en el ambiente en comparación con cualquier otra industria. También emite otros contaminantes de aire, incluyendo dióxido de sulfuro y óxidos de nitrógenos, y bota toneladas de escombros, residuos, desechos y drenaje ácido. Además, puede haber exposición ocupacional y ambiental a metales pesados, sílice y asbestos durante las operaciones mineras. La falta de un marco regulatorio adecuado que regule

las licencias e incentivos mineros seguros y sostenibles para la promoción laboral y los esquemas redistributivos sigue siendo un cuello de botella clave para que el sector pueda alcanzar su potencial.

El incremento de la urbanización no está acompañado de un planeamiento y capacidad de abastecimiento de servicios adecuados para lograr condiciones de vida seguras y limpias. Una población urbana que crece rápidamente (con una tasa de 2.4 por ciento por año, es la quinta más alta de la región luego de Haití, Guatemala, Honduras y Paraguay), como se expuso en el Capítulo IV, aumenta la presión en pos de una planificación urbana adecuada para evitar problemas adicionales a futuro.¹⁵ Los costos totales de salud se calculan en 1.3 por ciento del PIB por año.¹⁶ En particular, la contaminación del aire urbano y las enfermedades respiratorias y mortalidad asociadas son preocupaciones crecientes en Ciudad de Panamá, San Miguelito y otros centros urbanos, donde un 90 por ciento de la contaminación total del aire es el resultado de emisiones de transporte de la cada vez mayor flota de vehículos. Los costos anuales estimados de mortalidad y morbilidad debido a la contaminación del aire urbano se calculan en 0.7 por ciento del PIB. Existen marcadas diferencias entre las áreas urbanas de rápido desarrollo y aquellas rezagadas. Por ejemplo, cerca de 400,000 personas en áreas urbanas reciben agua solo 7 horas al día, la recolección de aguas residuales en áreas urbanas de bajos ingresos es muy baja y el 17 por ciento de la población urbana todavía tiene letrinas inadecuadas. El reto de mejorar el entorno urbano se refuerza con el proceso continuo de descentralización. La Ley 37 del 2009 brinda mayores responsabilidades a los gobiernos municipales en términos

de planificación e inversión en infraestructura urbana. Sin embargo, esto no ha sido acompañado de una adecuada creación de capacidades a un nivel que permita que las municipalidades emprendan una mejora en sus roles de planificación, creación de presupuestos y ejecución de opciones seguras de inversión. El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales será crítico para asegurar que la urbanización de Panamá siga una trayectoria sostenible.

Además de vulnerabilidad rural hacia los desastres naturales, la exposición urbana a los desastres también está aumentado. Las comarcas indígenas Ngäbe Buglé, Emberá-Wounaan y Guna Yala, así como las provincias de Bocas del Toro y Darién muestran niveles históricamente significativos de vulnerabilidad hacia los desastres naturales. Las personas afectadas en estas áreas rurales se caracterizan por tener bajos ingresos, como se mostró anteriormente, así como viviendas precarias y pobre acceso a servicios básicos (agua y saneamiento, electricidad, etc.). Sin embargo, cada vez en mayor medida las áreas urbanas están también registrando más impactos ante el desastre, dentro de un contexto de ausencia general de políticas e intervenciones informadas de manejo de riesgos por desastres. El Área Metropolitana de Panamá, que alberga a 43 por ciento de la población del país y genera ceca del 68 por ciento del PIB, ha sido testigo de un aumento en las inundaciones con mayores impactos en la última década. Se emitieron más de diez declaraciones de emergencia a nivel nacional desde el 2005, con graves deslizamientos e inundaciones que afectaron a Panamá y Colón, con pérdidas estimadas en más de US\$135 millones. Si bien la exposición de Panamá a amenazas por sismo no es tan alta como la de países vecinos, sus pérdidas

potenciales serían enromes: se calcula una pérdida nacional de US\$1,634 millones si

Panamá tuviera un terremoto similar a aquel del 18 de julio de 1934 (magnitud de 7.4).

Notas

1. El Grupo de Acción Financiera es una entidad intergubernamental establecida en 1989 por los Ministerios de sus jurisdicciones miembros y en la actualidad incluye a 36 países miembros. Los objetivos del Grupo son establecer normas y promover la ejecución efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el blanqueo de capitales, financiamiento terrorista y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero.
2. Ver FMI 2014.
3. Ver <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatf-general/documents/plenary-outcomes-jun-2014.html>. GAFLAT es una organización intergubernamental con base regional que incluye a países de Sudamérica, Centroamérica y Norteamérica para luchar contra el lavado de dinero y financiamiento de terrorismo a través de un compromiso para mejorar continuamente las políticas nacionales en estas áreas y para la mejora de diferentes mecanismos de cooperación en todos los países miembros.
4. Kerr 2002.
5. UNODC 2013.
6. A menos que se mencione lo contrario, toda la información de esta sección se toma de la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (ENASSER, 2009), <http://panama.unfpa.org/novedades/noticias/la-encuesta-nacional-de-salud-sexual-y-reproductiva-en-panama-2009>.
7. Departamento de Estado de los EE.UU.
8. LAPOP 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012.
9. GEU-GOES, 2011.
10. Banco Mundial, 2011.
11. OHCHR 2014.
12. Berger, 2013. Los caciques son los líderes indígenas tradicionales.
13. Estos servicios se refieren a la coordinación de muchos proveedores de servicios (a saber, de salud, educación, servicios sociales, cumplimiento de la ley, sociedad civil, etc.) que responden a las necesidades cambiantes de los jóvenes a través de varias etapas del ciclo de vida. En los EE.UU., un trabajador social por lo general coordina la provisión de dichos servicios integrales (wrap-around).
14. ACP 2013.
15. Como resultado de la contaminación de aguas residuales urbanas no tratadas provenientes de Ciudad de Panamá, en años recientes la Bahía de Panamá ha alcanzado un estado crítico de eutrofización con olores desagradables y prohibiciones en el consumo de peces de estas aguas. Una primera fase de tratamiento de aguas residuales bajo el proyecto de Saneamiento de la Bahía de Panamá está contribuyendo a la mejora de las condiciones higiénicas en y alrededor del área metropolitana.
16. Banco Mundial 2008.

Referencias

- ACP (Autoridad del Canal de Panamá). 2013. Informe Anual 2013.
- Berger, E. 2013. "Panama Indigenous Groups Say Land under Threat." Thomson Reuters Foundation, Julio 31.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. "Panama: Report on Observance of Standards and Codes on the FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism." FMI Informe de país 14/55.
- IPCC (International Panel on Climate Change) 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III
6. Sostenibilidad

- to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva: IPCC.
- Kerr, Richard. 2002. "A Warmer Arctic Means Changes for All". *Science* 297 (5586): 1490-93.
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). 2014. "Informe del Relator Especial Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Panamá. Report A/HRC/27/52/Add.1, United Nations, Geneva.
- United States Department of State. 2013. "Panama 2013 Crime and Safety Report."
- OSCA. <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=14201>.
- UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime) 2013. "Statistics Online." <http://stats.unodc.org>.
- USG-GOES. 2011. "Partnership for Growth: El Salvador Constraints Analysis." Millenium Challenge Corporation, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2008. *Panama: Country Environment Analysis*. Washington, DC.
- Banco Mundial. 2011. *Panama Poverty Assessment: Translating Growth into Opportunities and Poverty Reduction*. Washington, DC. Banco Mundial.

7. Priorización Vinculada a Sostenibilidad

Evaluación Comparativa de Resultados

EL ÉXITO DE LAS OPERACIONES DEL CANAL DEPENDE de la disponibilidad de un adecuado suministro de agua todo el año. El riesgo de la falta de disponibilidad de agua en meses críticos es evidente: el pico del tráfico del Canal coincide con el periodo con menos lluvia. Las sequías amenazan el suministro de agua consistente necesario para las operaciones del Canal, tal como ocurrió con la sequía de este año, que arriesgó con limitar el tamaño de naves que pasaban a través del Canal. Al mismo tiempo, tormentas fuertes amenazaron con inundar su estructura, cosa que ya ocurrió en el pasado con el consecuente cierre sin precedentes en diciembre de 2010 (ver Recuadro 7.1). La expansión urbana al oeste del Canal hacia Capira coloca una carga adicional al Lago Gatún, mientras que los desarrollos al este impactan la capacidad de amortiguamiento de la Represa Madden. La información de décadas pasadas demuestra que está aumentando la incidencia de climas extremos.

El cambio climático podría conducir a una mayor variabilidad en las precipitaciones, lo que afectaría por tanto las operaciones del Canal. En primer lugar, el cambio climático puede resultar en precipitaciones. El reciente 5to Informe de Evaluación del Panel Internacional sobre Cambio Climático (IPCC 2014) muestra una tendencia al aumento de la precipitación sobre la mayoría del territorio panameño. Fabrega el al. (2013) analizaron los patrones hidroclimáticos proyectados para Panamá;¹ el estudio proyecta

un aumento en las precipitaciones sobre las cuatro regiones de Panamá para el periodo 2075-2099: Bocas del Toro, Veraguas, Canal de Panamá y Darién. Las precipitaciones futuras parecen aumentar para todas las regiones en al menos 5 por ciento, con la excepción de algunas áreas de la región Bocas del Toro (Fábregas et al. 2013). Se proyectaron incrementos mayores a 15 por ciento para las áreas más pobladas en Panamá ubicadas próximas al Canal. Sin embargo, otro cambio pronosticado es el de una mayor variabilidad, incluyendo mayor ocurrencia de eventos extremos relacionados con el agua. En general, los climas extremos inducidos por el cambio climático hacen que el Canal sea una ruta de navegación menos eficiente y generan una onda de retrasos.

Además, el manejo adecuado de agua es fundamental para la capacidad del país de crear generación eléctrica para distintos usos. La generación eléctrica es el sector más intensivo en términos de agua en Panamá; utiliza 50,000 hectómetros cúbicos por año para operar.² Durante muchas estaciones secas recientes que fueron más largas de lo habitual, las áreas metropolitanas sufrieron de racionamiento de electricidad y hubo necesidad de importar lo equivalente a un mes de uso de energía para 100,000 familias del Sistema de Interconexión Eléctrica de Centroamérica,³ dados los bajos niveles de agua en las represas hidroeléctricas. La economía creciente y el incremento asociado a la demanda de generación eléctrica se enfrentan con limitaciones en las inversiones en generación eléctrica en áreas específicas. Esto aumenta la necesidad de proteger las

RECUADRO 7.1 *La Purísima³*

En diciembre del 2010, Panamá enfrentó la tormenta más larga de la historia del Canal de Panamá. La Purísima- llamada así porque tuvo lugar cerca del día de la Inmaculada Concepción- el 8 de diciembre- con récord de precipitaciones de 760 milímetros en 24 horas. La intensa lluvia provocó 500 deslizamientos, que impactaron aproximadamente a 9,000 personas y causaron el surgimiento de turbidez en la fuente de agua a 700 NTU, ocasionando el colapso de la principal planta de agua potable que abastecía a la Ciudad de Panamá. Como resultado, partes de Ciudad de Panamá se quedaron sin agua por 50 días. Las operaciones del Canal se detuvieron por 17 horas y, por cuarta vez en su historia, la Autoridad del Canal de Panamá tuvo que abrir las esclusas para disminuir los niveles de agua. Además, la compañía encargada de la operación de la represa Bayano Dam tuvo que abrir sus puertas, ya que la cuenca estaba alcanzando su máxima capacidad. La acción resultó en la inundación del pueblo El Llano en Chepo. Los residentes tuvieron que ser evacuados y perdieron aproximadamente US\$6 millones de producción agrícola y edificios de viviendas. El costo total de La Purísima se calcula en US\$150 millones.

Fuente: Espinosa 2010.

oportunidades disponibles, como en la región Bocas del Toro, donde los pronósticos indican que los patrones de precipitaciones no aumentarán mucho; además de asegurar que las cuencas hidrográficas río arriba se mantengan saludables.

La sostenibilidad de los bosques, biodiversidad y recursos costeros también resulta crítica para el turismo y las subsistencias rurales. El turismo es una industria creciente en Panamá, que en el 2010 consumió 1.3 hectómetros cúbicos de agua, mientras que muchos de los grandes complejos turísticos en la costa del Pacífico dependen de recursos de aguas subterráneas. En 2013, los turistas gastaron aproximadamente US\$4.5 mil millones en Panamá, muchos vinculados con bosques, biodiversidad y recursos costeros que atraen cada vez mayores cantidades de personas. Aún no se conoce la

cantidad de agua necesaria para sostener la salud de los ecosistemas de Panamá. Al otorgar la concesión de otorgamiento de agua, la ANAM estableció la cantidad necesaria de agua para la protección ecológica en 10 por ciento de todo el flujo de agua de las cuencas; reconoce, sin embargo, que este número no representa la cantidad de agua necesaria para la conservación.⁴ Mientras que agricultura consume mucho menos agua y tiene un rol menor en la economía (tres por ciento del PIB), la subsistencia de los pobres rurales depende de ella y los agricultores de subsistencia tienen mucho menos mecanismos para hacer frente a climas extremos y riesgos climáticos. El Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos identifica que la principal fuente de contaminación en Panamá es la descarga directa de desagüe en cuerpos de agua sin

previo o suficiente tratamiento. La segunda mayor fuente de contaminación es el desecho de residuos sólidos en cuerpos de agua. A esto le sigue la contaminación diseminada proveniente de la agricultura (pesticidas y fertilizantes) y el uso de detergentes en las ciudades. Finalmente, la deforestación también se encuentra en la lista de fuentes de contaminación, ya que la erosión causa sedimentación y altos niveles de turbidez en los cuerpos de agua.

Área Prioritaria

DADO SU ROL CENTRAL como motor económico de Panamá, así como componente clave para otros sectores en crecimiento y la subsistencia de los pobres, el manejo adecuado de recursos hídricos surge como el área prioritaria clave bajo sostenibilidad.

En Panamá existen dos mundos para el manejo de recursos hídricos: la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP) y el resto del territorio. La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) tiene un sólido programa de monitoreo y manejo para sus fuentes de agua, cuencas hidrográficas y recursos forestales para asegurar la continuidad y sostenibilidad del suministro de agua para las operaciones del Canal. Esto incluye monitoreo hidráulico y de calidad del agua, así como una estricta planificación de uso de tierras, conservación de bosques basada en la comunidad y programas de uso sostenible de recursos en la cuenca hidrográfica del Canal. En contraste, el 95 por ciento restante de las cuencas hidrográficas del país están bajo la autoridad del ANAM, donde la capacidad y recursos para ejecutar y hacer cumplir el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (2010-2030) son más limitados.

La comparación de resultados de los esfuerzos de manejo de agua muestra agudas diferencias. La ACP es totalmente responsable de la conservación y manejo de la CHCP, respaldada por una Comisión Interinstitucional. Por otro lado, la responsabilidad de la ANAM del manejo de la cuenca hidrográfica enfrenta superposiciones que generan conflictos con muchas otras instituciones, como el Ministerio de Salud (MINSA) e IDAAN. El monitoreo de la CHCP se ha realizado sistemáticamente a lo largo de las dos últimas décadas, incluyendo la cobertura vegetal, condiciones hidrológicas, calidad de agua y aspectos sociales relacionados con el uso de y asentamiento de tierras. La calidad del agua en la CHCP está calificada como buena a excelente. Por el contrario, ANAM lleva a cabo balances de agua en solo 10 cuencas hidrográficas y 95 ríos. De aquellas monitoreadas, 34 por ciento están clasificadas como contaminadas o ligeramente contaminadas. Solo cuatro cuencas hidrográficas cuentan con planes de manejo y una tiene una estrategia de ejecución. En términos de resultados concretos, la ACP fue capaz de reforestar y mantener más de 6,200 hectáreas en CHCP, en comparación con las 300 hectáreas alrededor de las cuencas hidrográficas objetivo en el resto del país. En sus esfuerzos de conservación, la ACP ha involucrado y ayudado a más de 3,500 productores y residentes a recibir sus títulos de tierras, y ha comprometido a 6,000 residentes y productores en programas de capacitación relacionados al manejo sostenible y sistemas de producción. Finalmente, el pronóstico y realización de modelos de los impactos del cambio climático es un componente central para el diseño de nuevas inversiones en y alrededor del Canal. Por el contrario, solo existe información limitada y

ANAM lleva a cabo programas de adaptación y mitigación a pequeña escala en áreas secas seleccionadas. El Anexo E brinda una comparación detallada entre los dos modelos de manejo y los resultados de programas asociados.

Oportunidades Identificadas

EL EJECUTAR PLANES DE MANEJO INTEGRADOS DE RECURSOS HÍDRICOS en cuencas prioritarias puede brindar una expansión gradual del modelo exitoso fuera de la cuenca hidrográfica del Canal. En lugar de enfocarse en la revisión del marco jurídico para el manejo de recursos hídricos (lo cual ha probado ser un proceso largo), el país debería embarcarse en un programa priorizado para mejorar los planes de manejo y la capacidad de ejecución en cuencas prioritarias seleccionadas. El apoyar el desarrollo de planes basados en cuencas de ríos permitiría beneficiarse de la experiencia exitosa de la CHCP, incluyendo el compartir conocimientos y experiencias por parte de las dos instituciones, y ayudaría a desarrollar la capacidad institucional de ANAM para ampliar gradualmente su cobertura.

La ampliación a escala de la planificación integrada de riesgos por desastres, junto con medidas de adaptación al cambio climático a largo plazo resulta crítico para mejorar la futura capacidad de resiliencia de Panamá. ANAM está trabajando en medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, que deberían ser ampliadas para preparar mejor a los grupos y sectores vulnerables para las temporadas de mayores precipitaciones y temporadas secas más largas. Para lograrlo, se necesita integrar mejor

el manejo nacional de riesgos por desastres con el planeamiento del manejo de recursos hídricos en cuencas prioritarias. Se requiere la mejora de información y la capacidad de respaldar las decisiones a través de los sectores clave, junto con la mejora de los sistemas de alerta temprana y sistemas de monitoreo para poder desarrollar la capacidad de pronosticar y planificar en el futuro, cuando la ocurrencia de eventos extremos podría ser la nueva norma. En el Anexo C también se incluye una descripción detallada de esas oportunidades en el sector agua.

Cerrando Brechas de Conocimiento

LA SITUACIÓN HIDROLÓGICA del país no se conoce bien. Invertir para entender mejor la base de recursos hídricos en una prioridad en el corto a mediano plazo. El Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Panamá (2010-2030) indica que el número de concesiones de agua ha aumentado de 350 en 2004 a 952 en 2010, que representa solo una parte de la cantidad actual de usuarios. Cerca del 34 por ciento del agua disponible se clasifica como contaminada o ligeramente contaminada. Los conflictos por el uso de agua ocurren con frecuencia entre usuarios de la misma fuente de agua, con capacidad limitada del gobierno para manejar y monitorear el uso del agua. Al mismo tiempo, los incentivos económicos y los instrumentos para valorar adecuadamente y manejar las asignaciones de agua no existen en Panamá, la capacidad de monitoreo es limitada y el marco jurídico y regulatorio está desfasado. Podría respaldarse a ANAM para desarrollar un mejor entendimiento de la

disponibilidad del agua, especialmente subterránea.⁵ ANAM calculó que 235,000 personas, la mayoría de ellas viviendo en áreas rurales, dependen del agua subterránea para usos domésticos y agrícolas, pero el país actualmente tiene un conocimiento limitado acerca de la cantidad y calidad del agua subterránea . ANAM, además, solo

recauda balances de agua en diez cuencas hidrográficas y no tiene el panorama completo de la actual demanda de agua, lo que le dificulta establecer un precio justo para el valor ecológico del agua. Se considera una prioridad el cerrar esta brecha de conocimiento en el corto a mediano plazo.

Notas

1. Fabrega el al. "Proyecciones Hidroclimáticas para Panamá para fines del siglo XXI", Cartas de Investigación Hidrológica 7 (2), 2013.
2. ANAM 2011.
3. Ver nota al pie número 2 arriba.
4. Ver nota al pie número 2 arriba.
5. Ver nota al pie número 2 arriba.

Referencias

- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2011. Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos de la República de Panamá: 2010-2030.
- Espinosa, Jorge A. 2010. "Gestión del Agua en el Canal de Panamá Durante la Inundación Extrema en diciembre de 2010." División de Agua, Autoridad del Canal de Panamá; Paez, Aristides Cajar. "La Madre de las Lluvias." La Prensa 141142.
- Fabrega, J., T. Nakaegawa, R. Pinzon, K. Nakayama, y O. Arakawa. 2013. "Hydroclimate Projections for Panama in the Late 21st century." Hydrological Research Letters 7 (2): 23-29.
- IPCC (International Panel on Climate Change). 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II y III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC.

8. Conclusiones

EL ANÁLISIS IDENTIFICA CINCO POLÍTICAS PRIORITARIAS que Panamá podría considerar para sostener su reciente historial de crecimiento, reducción de pobreza y prosperidad compartida. Los prospectos de crecimiento para Panamá son buenos en el corto plazo, con proyecciones para el periodo 2014-2019 de cerca de seis por ciento en base a los altos niveles de inversión sostenidos. Sin embargo, está surgiendo un número de impedimentos que podrían retrasar el crecimiento en el mediano a largo plazo si no se toman en cuenta. En primer lugar, la infraestructura, específicamente vinculada a energía, está creando cuellos de botella para el crecimiento. En segundo lugar, las debilidades en la educación y la escasez de mano de obra calificada podrían estar limitando el crecimiento y las preocupaciones relacionadas con la calidad y las altas tasas de deserción de la educación secundaria han sido identificados como retos en el sector educación. En tercero, las débiles instituciones del sector público podrían desacelerar el crecimiento, particularmente si se siguen desatendiendo los retos de transparencia, focos de baja eficiencia y debilidades en el marco regulatorio. En términos de desarrollar una sociedad inclusiva, el análisis muestra que los indígenas han sido los menos beneficiados con el excelente desempeño de crecimiento de Panamá. Por lo tanto, se ha identificado como cuarta área prioritaria el enfrentar el reto de su inclusión. Finalmente, el manejo del agua ha surgido como la quinta área prioritaria. En la medida en que el cambio climático podría conducir a un incremento de la variabilidad de las

precipitaciones, el manejo cuidadoso del agua decidirá la sostenibilidad de la operación exitosa del Canal de Panamá como pilar principal de la actividad económica.¹

Estas cinco áreas prioritarias son aún más relevantes cuando se toman en cuenta las valiosas sinergias entre ellas. El análisis en este documento ha sido enmarcado alrededor de tres preguntas: (i) ¿cuál es la naturaleza del crecimiento?, (ii) ¿qué tan inclusivo es?, y (iii) ¿qué tan sostenible es dicho crecimiento? Sin embargo, queda claro que cada área prioritaria afecta a las otras. Algunos ejemplos simples ilustran este punto.

La infraestructura con un enfoque en energía ha surgido como área prioritaria bajo crecimiento económico. Sin embargo, también es extremadamente relevante para la inclusión y la sostenibilidad del modelo de desarrollo. Tal como se describe en el capítulo sobre inclusión, el acceso limitado de los indígenas a la electricidad y servicios básicos es una barrera para su crecimiento económico. Si se aborda el déficit energético en el país se ayudará a retirar esta barrera y se facilitarán actividades productivas e inversiones en capital humano. Al mismo tiempo, al resolver la escasez energética de manera adecuada se puede mejorar la sostenibilidad fiscal y ambiental.

Las oportunidades identificadas para mejorar la educación y capacidades también conducirán a avances en múltiples frentes: una fuerza laboral altamente calificada, sectores económicos fuertes, incluyendo energía y manejo de aguas; y una mayor inclusión social. El fortalecer el monitoreo y evaluación de la educación con la meta de mejorar

la calidad podría ayudar a identificar debilidades a nivel institucional en el sector educación. El saber en qué partes del país les está yendo bien a los estudiantes y cruzar la información administrativa con información sobre resultados puede proporcionar una comprensión muy útil en este contexto. Con mayores y mejor focalizada educación técnica, graduados mejores preparados estarán disponibles en el mercado. A su vez, esto traerá una fuerza laboral disponible para trabajar en los sectores de energía y manejo de aguas. La Autoridad del Canal de Panamá contrata individuos altamente calificados y es una de las organizaciones más eficiente del país. Una fuerza de trabajo más fuerte en el sector de energía puede impulsar el crecimiento en el largo plazo y puede generar incluso una mayor demanda y reforzar la necesidad de acción en este sector. Al mismo tiempo, cerrar la brecha de educación entre los pobres y no pobres proveyendo oportunidades a los panameños de zonas rurales e indígenas es altamente relevante para la inclusión. Dada la particularmente alta tasa de deserción escolar en las áreas indígenas, el aumento en los pagos del programa de transferencias condicionadas Beca Universal podrían lograr hacer una diferencia. Sin embargo, en este contexto, es importante entender los parámetros para las altas tasas de deserción en dichas áreas.

En términos de oportunidades, aquellas identificadas bajo el área prioritaria de instituciones brindan claros ejemplos de complementariedad: la capacidad institucional claramente afecta al crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad. Una mejora en el manejo del sector público, sea a través de presupuestos basados en rendimiento o mejora del manejo fiscal, liberará recursos que podrían gastarse en otras áreas, incluyendo

educación o pueblos indígenas.

Adicionalmente, una mayor transparencia también conducirá a una mejor asignación de recursos públicos. En términos de mejora del marco regulatorio, el adoptar un moderno marco regulatorio para la minería con el fin de promover supervisión adecuada, prosperidad compartida y sostenibilidad ambiental y social es, probablemente, una de las condiciones necesarias para iniciar las conversaciones con los pueblos indígenas acerca del desarrollo de esta industria en las comarcas. El hacer cumplir regulaciones y normas consistentes de salvaguardas sociales y ambientales en todos los sectores tendrá, obviamente, un importante impacto positivo en el manejo del agua.

Puede observarse un ejemplo final de complementariedades dentro del área prioritaria de pueblos indígenas. Si bien el foco en los grupos indígenas surge de la evaluación de la inclusión, facilitar la contribución de estos grupos en la actividad económica en línea con sus valores culturales contribuye al crecimiento nacional y el desarrollo sostenible. El aumentar la pertinencia de los servicios de salud y educación en las comunidades indígenas podría ayudar a reducir las altas tasas de deserción en esos lugares. El respaldo del desarrollo económico con identidad, especialmente en relación a pagos por servicios ambientales y acuerdos sólidos para compartir beneficios, ciertamente crea complementariedades con el manejo del agua y el marco institucional. Los sectores como la minería y el turismo pueden generar un mayor crecimiento en Panamá si se vuelve una sociedad más inclusiva. El fortalecimiento y formalización de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones y procesos del gobierno que les atañen a ellos tiene efectos positivos

potenciales en todas las otras áreas prioritarias.

En resumen, Panamá es una historia de éxito en casi todos los flancos y, al abordar las áreas prioritarias identificadas, es muy probable que se logre sostener este éxito. Existen, sin duda, riesgos, incluyendo el entorno económico global, las tasas de interés

al alza y el cambio climático, por ejemplo. También hay riesgos sobre los cuales los panameños no podrían tener un consenso para avanzar en dirección de las áreas prioritarias. Sin embargo, el país ha probado ser resiliente durante la reciente crisis y el análisis de este informe sugiere que el país tiene los elementos necesarios para asegurar el éxito.

Nota

1. Las áreas prioritarias de infraestructura con un enfoque en energía; educación y habilidades; e instituciones incluyendo transparencia, eficiencia y el marco regulatorio se discuten en detalle en el capítulo sobre priorización

vinculada al crecimiento. El área prioritaria de indígenas se discute en detalle en el capítulo 3. El área prioritaria de manejo de agua se discute en detalle en el capítulo 7.

Anexo A: Definición de Países Pares

PARA PODER COMPARAR EL DESEMPEÑO y rasgos estructurales de Panamá, el equipo seleccionó seis grupos comparables de pares: (i) países de Centroamérica, (ii) pares de América Latina, (iii) países con ingresos en la media superior, (iv) pares estructurales del mundo y (v) pares en aspiración. En el caso de los dos últimos, ambos grupos fueron seleccionados usando la herramienta "Find your friends", que se basa principalmente en la base de datos de La Perspectivas de la Economía Mundial.¹

Pares Estructurales

BAJO ESTA CLASIFICACIÓN, se añadieron países con características similares a Panamá usando los siguientes criterios para el periodo 2001 - 2013:

- Población entre uno y 12 millones
- Que tenga salida al mar
- Que no sea un estado frágil
- PIB per cápita entre US\$4,000 y US\$13,000
- Inversión directa como porcentaje del PIB mayor a 3.5 por ciento
- Clasificación crediticia mayor a BBB-

Esta clasificación reunió al siguiente grupo de países (Tabla A.1).

Pares en Aspiración

BAJO ESTA CLASIFICACIÓN, se reunieron a los países que podrían resultar un buen ejemplo de desarrollo para Panamá y que Panamá podría emular, usando los siguientes criterios, para el periodo 2001 - 2013:

- PIB per cápita mayor a US\$8,000
- Crecimiento de PIB mayor a 3.5 por ciento
- Inflación por debajo de 4.5 por ciento
- Inversión de PIB mayor a 20 por ciento
- Que no sea exportador de commodities
- Que tenga salida al mar

Esta clasificación reunió al siguiente grupo de países (Tabla A.2).

Otros Pares

LOS OTROS CUATRO GRUPOS COMPARABLES (Centroamérica, ALC, Ingresos en la media superior, y el mundo) se obtuvieron directamente a través de la herramienta "Find my friends tool".

Nota

1. Perspectivas de la Economía Mundial (base de datos), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>.

TABLA A.1 Pares Estructurales de Panamá

Pares estructurales	Población (millones)	PIB per cápita	Inversión directa	Clasificación crediticia
Bulgaria	7.20	4,975	10.3	BBB
Costa Rica	4.86	6,438	4.6	BB
Croacia	4.28	11,542	3.9	BB+
República Dominicana	10.60	4,228	4.0	B+
Panamá	3.79	6,407	7.8	BBB
Uruguay	3.40	8,566	4.6	BBB-

Nota: PIB per cápita (en US\$) e inversión extranjera directa (en puntos porcentuales del PIB).

TABLA A.2 Pares Aspiracionales de Panamá

Pares estructurales	PIB per cápita	Crecimiento de PIB	Inflación	Inversión a PIB
Hong Kong SAR, China	29,810	3.9	1.4	22.4
Estonia	12,702	4.0	4.3	28.2
Corea	18,145	3.9	3.0	28.4
Lituania	10,089	4.6	3.0	21.0
Panamá	6,407	7.2	3.2	21.5
Singapur	36,840	5.4	2.2	24.3
Taiwán, China	16,796	3.6	1.0	20.8
Emiratos Árabes Unidos	38,693	4.1	4.4	21.9

Nota: PIB per cápita (en US\$), crecimiento del PIB (cambio porcentual), inflación (cambio porcentual, IPC), e inversión (cambio porcentual del PIB).

Anexo B: Matrices de Oportunidades Identificadas

ENERGÍA

NOMBRE DE LA OPORTUNIDAD	Manejo (reducción) de la demanda nacional de energía	Modernización (coordinación/ racionalización) del marco institucional en energía	Aumento de la generación de energía vía energía renovable y otras opciones de energía limpia	Aumento de la transmisión doméstica y transfronteriza	Mejora de servicios energéticos rurales
IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DUALES	Reduce la necesidad de nueva producción y líneas de transmisión, liberando recursos para el gasto social; reduce las implicancias sociales y ambientales, reduce la caída de voltaje y cortes de electricidad, favoreciendo el negocio y protegiendo los empleos e ingresos laborales.	Contribuye a una mayor sostenibilidad del sector energético. Y, por lo tanto, aumenta la competitividad; podría mejorar la eficiencia energética, reduciendo costos para el gobierno; mejora la calidad del abastecimiento de servicios y amplía el acceso de la electricidad entre los pobres.	Costos más bajos para el gobierno, liberando recursos para el gasto social; aumenta la inversión del sector público; reduce emisiones ambientales a nivel local y global; mejora la confiabilidad del sistema energético.	Permite un mayor acceso a generación a bajo costo, reduciendo por tanto los gastos del gobierno, liberando recursos para el gasto social; Más confiabilidad en el abastecimiento de energía, aumenta la inversión del sector privado.	Brinda servicios a las comunidades que no tienen electricidad; afecta el suministro de servicios de cuidado de la salud; mejora la salud respiratoria a medida que las personas dejan de depender en la leña para cocinar; mejora el suministro de servicios educativos; crea oportunidades para el desarrollo e inversión en negocios rurales, proporcionando la suministro de energía y asegurando la comunicación.
HORIZONTE DE TIEMPO COMPLEMENTARI-DADES	Corto plazo	Corto a mediano plazo	Mediano a largo plazo	Mediano plazo	Mediano a largo plazo
BASADO EN EVIDENCIA	Al reducir los subsidios del gobierno podrían liberarse los recursos para mejorar los servicios básicos/ sociales.	Oportunidad de abordar el marco con el fin de encargarse de temas ambientales y sociales (sirviendo a otros sectores similares).	Reduce los subsidios del gobierno liberando recursos para mejorar los servicios básicos/sociales.	Reduce los subsidios del gobierno liberando recursos para mejorar los servicios básicos/sociales.	Con un mayor acceso a infraestructura básica en las comunidades rurales se contribuye con el comercio rural y con oportunidades agrícolas que pueden ayudar a limitar los impactos asociados con la urbanización.
					La evidencia concerniente a la falta de cobertura eléctrica en áreas rurales /comarcas es sólida y resulta en la ausencia de desarrollo económico.
					Una mayor confiabilidad, tal como lo evidencia el aumento de gastos del gobierno a través de subsidios atraídos por la mayor confiabilidad de las estaciones energéticas para emergencias de alto costo.
					Medianamente confiable. La relación entre transmisión mejorada / interconexión reduce la dependencia en estaciones de energía para emergencias de alto costo.
					Una gobernabilidad efectiva –instituciones, políticas y regulaciones– crea las condiciones adecuadas para los mercados, incluyendo atracción de inversiones y competencia transparente.

NOMBRE DE LA OPORTUNIDAD	Manejo (reducción) de la demanda nacional de energía	Modernización (coordinación/ racionalización) del marco institucional en energía	Aumento de la generación de energía vía energía renovable y otras opciones de energía limpia	Aumento de la transmisión doméstica y transfronteriza	Mejora de servicios energéticos rurales
Además, Estudios de UK BII han demostrado impacto usando economía conductual; Davis, Fuchs y Gentier (2014) demuestran que la aplicación ineficiente de recompensas en México acababa costando caro; la crisis energética en Brasil y otros países fue efectivamente mitigada a través de una reducción en el consumo, evitando por tanto la dependencia excesiva de la generación de energía de emergencia.	Lo que contribuye al crecimiento y acceso económico. (Informe de Desarrollo Mundial 2002: Desarrollando Instituciones para los Mercados; https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5984)	Los sistemas de energía renovable, incluyendo edificios a escala universal y fotovoltaicos solares, y la energía con gas natural, tienen costos nivelados más bajos que la generación energética con combustible (fuente: Informe de la Comisión Europea http://ec.europa.eu/energy/studies/doc/2014/013_subsidies-costs_eu_energy.pdf).	En Brasil, los sistemas de transmisión ampliada permiten el rápido desarrollo de fuentes de generación de energía alternativas, incluyendo edíca, solar, biomasa; lo que resulta en un portafolio diversificado de energía con mayor seguridad energética y menores costos nivelados a largo plazo.	La evidencia a nivel global sugiere beneficios sociales y económicos de la electrificación, incluyendo Brasil, China, India, México y Sudáfrica. (http://www.tea.org/publications/freepublications/publication/rural_elect.pdf)	
FACTIBILIDAD POLÍTICA	La reducción en el consumo de energía por derroche, resultante de una respuesta compartida de la comunidad, conduce a menos gastos relacionados con energía, lo que libera recursos para otros gastos.	La coordinación transparente y efectiva entre las instituciones energéticas contribuye a generar mayor confianza entre consumidores e inversionistas.	Afecta el presupuesto y por ello coloca esta actividad en conflicto con otras prioridades sectoriales; temas ambientales y sociales en la medida que nuevas líneas de transmisión podrían atravesar parques nacionales, áreas de biodiversidad y áreas indígenas.	Afecta el presupuesto y por ello coloca esta actividad en conflicto con otras prioridades sectoriales; temas ambientales y sociales en la medida que nuevas líneas de transmisión atraviesan parques nacionales, áreas de biodiversidad y tierras de Pl.	
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	Sí. Ofrece la opción de menor costo para reducir los precios de energía, por lo tanto, permite un mayor acceso y apoya el crecimiento empresarial / industrial y, por último, el desarrollo económico.	Sí. Factor clave que favorece las inversiones en otros aspectos, incluyendo generación, transmisión, eficiencia y acceso.	Sí. Contar con electricidad a bajo costo es esencial para la industria y comercio energético que permiten el desarrollo económico.	Sí. El acceso a servicios energéticos modernos es una condición previa esencial para los servicios básicos, incluyendo lujo, refrigeración, cocina y cuidado de la salud.	

EDUCACIÓN/HABILIDADES

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Fortalecimiento de la educación técnica público/privada objetivo para responder mejor a las demandas del Mercado laboral	Fortalecimiento del monitoreo y evaluación de la educación con meta de mejorar la calidad	Incremento de los pagos del programa Beca Universal, diferenciados por nivel de grado del alumno (tres ciclos) para abordar las altas tasas de deserción en la educación secundaria
IMPACTO EN LAS OBJETIVOS DUALES	Incrementa las oportunidades laborales para jóvenes y aumenta la generación de ingresos	Mejora indirectamente la calidad del sistema educativo y las habilidades laborales	Incrementa las oportunidades laborales para jóvenes y reduce pobreza
HORIZONTE DE TIEMPO	Corto a mediano: introducción de educación vocacional y bilingüe, revisión de certificados de secundaria Medio a largo: impacto sobre resultados en mercado laboral	Corto plazo: Participación en prueba PISA 2015, análisis de deserción de secundaria con información administrativa existente Largo plazo: Establecimiento y aplicación de marco de monitoreo y evaluación	Corto-mediiano plazo
COMPLEMENTARIEDADES	Mayor atracción de inversiones Círculos virtuosos de generación de empleos Mejora de productividad competitiva	Atrae inversión en educación	Mejora asistencia social para los pobres
BASADO EN EVIDENCIA	Buenos resultados en otros países, como Francia y Alemania, fracaso de sistemas educativos tradicionales para preparar a los jóvenes. Mejores Empleos en Panamá: El Rol del Capital Humano (Banco Mundial 2012), Educación profesional técnica – Mapso de instituciones y políticas (Banco Mundial 2014)	Países que participan en PISA tienen evidencia de la calidad de su sistema educativo	Subsidios escolares para pobres: Evaluando el programa mexicano Progres@ (Schultz 2004); El impacto de Bolsa Escolar/Familia, programa CCT relacionado con matrícula, sobre tasas de deserción y promoción de grado en Brasil (Glewwe y Kassouf 2012)
FACTIBILIDAD POLÍTICA	Mercado abierto para provisión de servicios privados	El país no participó en la última ronda	El gobierno ha tomado los primeros pasos
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	Incluido en programas prioritarios del gobierno	Vincular los beneficiarios de los CCT con capacitación productiva	Incluido en programas prioritarios del gobierno

INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO: TRANSPARENCIA

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Cumplimiento con las normas del Foro Mundial relacionadas con compartir información fiscal y financiera (lista gris de OCDE)	Mejora de prácticas de adquisición pública
IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DUALES	Mitiga los riesgos a la reputación para evitar potenciales declives de depósitos extranjeros, primas de seguro y actividades relacionadas a servicios legales y contables. Al mejorar la transparencia y cumplir con las normas internacionales, Panamá ayudará a asegurar la continuidad de altos niveles de IED de los que depende (en ausencia de un mercado de valores desarrollado). Continuar con la reducción de pobreza y la prosperidad compartida depende de manera crítica de fuertes niveles de IED, especialmente en el corto plazo.	Aumenta la responsabilidad y transparencia y reduce los costos por transacción. Al mejorar las prácticas de adquisiciones públicas mejorará el monitoreo y evaluación de la inversión y gasto público, mejorando a su vez la eficiencia del gasto público. Tales eficiencias liberan recursos que pueden usarse para fortalecer los programas de asistencia social del gobierno que ayuda a sacar a la gente de la pobreza tanto en el presente como en el futuro (en este último, rompiendo el ciclo de la pobreza: Red de Oportunidades).
HORIZONTE DE TIEMPO	Corto: Cambios en regulaciones y procedimientos Mediano: Una reforma más completa del sistema para compartir información.	Mediano a largo: Mejoras en regulaciones existentes para brindar mejores proyectos de inversión pública.
COMPLEMENTARIEDADES	El mejorar la posición de Panamá en la comunidad internacional puede tener efectos colaterales en proyectos de infraestructura importantes, debido al vínculo con la presencia continua de altos niveles de IED en el país. El sector energía es de particular importancia cuando se requieren fuertes inversiones para resolver la línea de transmisión y escasez de generación.	Mejorar el sistema de adquisiciones puede aumentar la calidad del abastecimiento de servicios; mejorando los insumos para los servicios, afectando la puntualidad del proceso de adquisiciones en sí mismo y bajando los costos.
BASADO EN EVIDENCIA	Existe evidencia por parte de los países de la OCDE, sin embargo, necesitan evaluarse los potenciales impactos para Panamá.	Existe evidencia por parte de los países, incluyendo Perú y Argentina. Bibliografía: Panamá: Proyecto de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Eficiencia en el Sector Público, Informe No. 59-159-PA
FACTIBILIDAD POLÍTICA	Ha habido cierto movimiento en este frente, pero no queda claro si existe la voluntad política necesaria para impulsar esta agenda.	El gobierno ha realizado trabajos sustanciales a la fecha. El país se ha movido hacia el uso de acuerdos marco, cumpliendo por lo tanto con la Ley 22 de 2006 (si bien la complejidad de los proyectos de infraestructura de años recientes ha subrayado las debilidades de estos acuerdos) y generando ahorros en tiempo, precios y costos de transacción. Se ha integrado una plataforma de e-adquisiciones con otros sistemas (DGI y el Ministerio de Industria y Comercio). Esta sigue siendo, sin embargo, una agenda sustancial, particularmente la necesidad de cambiar hacia el sistema PanamáCompra.
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	Sí	Compromiso del Ministerio de Finanzas y la Secretaría de Presidencia. Cooperación técnica a través de las entidades gubernamentales.

INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO: EFICIENCIA EN EL MANEJO DEL SECTOR PÚBLICO

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Introducción de presupuestos basados en desempeño (PBD) acompañados de una mejor coordinación entre distintos planes/ entidades gubernamentales	Desarrollo de instituciones municipales (y metropolitanas) efectivas, necesarias para la descentralización y transferencia de funciones gubernamentales	Mejora del manejo fiscal, incluyendo la modernización del planeamiento fiscal, manejo de deudas y riesgo fiscal de desastres
IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DUALES	<p>Permite la asignación estratégica de recursos a prioridades normativas, facilitando por tanto el enfoque hacia el logro de resultados en mejores servicios para los programas especiales para los menos favorecidos de los ciudadanos, etc. La coordinación entre diferentes planes/entidades gubernamentales permite definir prioridades y tomar en cuenta la repercusión de los programas entre ellos.</p>	<p>Mejora la eficiencia del gasto hacia programas económicos y de reducción de pobreza de alta prioridad.</p> <p>Respalda la provisión de servicios y la capacidad de planificación económica para comunidades marginadas y áreas rurales/ remotas, así como la competitividad de aglomeraciones económicas urbanas.</p>	<p>Liberá recursos fiscales para el abastecimiento de servicios prioritarios y programas de protección social con impacto directo en los pobres.</p>
HORIZONTE DE TIEMPO	<p>Mediano: Desarrollo y ejecución de un enfoque PIB (Principles in Business) en el MEF y ministerios competentes</p> <p>Largo: Mejor alineamiento de gasto público (tanto operativo como de inversiones) con metas normativas.</p>	<p>Corto: Implementación de Ley 37 del 2009.</p> <p>Mediano: Creación de capacidades bajo el nuevo marco y diseño de estructuras de coordinación metropolitana.</p>	<p>Corto: Introducción de la herramienta tecnológica de información para planeamiento financiero, medidas para incrementar la liquidez en el mercado de deuda, formulación de un plan estratégico para manejo de riesgos fiscales de desastres.</p> <p>Mediano: Total modernización de planeamiento financiero, implementación de prácticas de manejo fiscal mejoradas.</p>
COMPLEMENTARIEDADES		<p>Mejor manejo de programas gubernamentales y fortalecimiento de responsabilidades de la administración pública para resultados. Una mejor coordinación ayuda a reducir la ineficiencia en la asignación de recursos y evita duplicación de funciones y actividades en el gobierno. La coordinación eficiente facilita la coherencia y transparencia dentro del gobierno.</p>	<p>Servicios rurales y locales de suministro de agua y saneamiento, educación, oportunidades económicas para los pueblos indígenas.</p>

OPPORTUNITY NAME	<p>Introducing performance-informed budgeting (PIB) accompanied by better coordination between different government plans and entities</p> <p>Developing effective municipal (and metropolitan) institutions needed for decentralization and transfer of governmental functions</p> <p>Improving fiscal management, including the modernization of financial planning, debt management, and fiscal risk from disasters</p>
BASADO EN EVIDENCIA	<p>El presupuesto basado en desempeño ha sido implementado en la mayoría de los países de la OCDE a través del enfoque presupuestario y programático. Fuera de los países de la OCDE avanzados – con numerosos ejemplos de sistemas de coordinación central para diseño, ejecución y monitoreo de importantes políticas gubernamentales, por ej., Reino Unido, Canadá– las economías emergentes han mejorado su desempeño a través de mejor coordinación, entre ellos Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Lituania, etc.</p> <p>Existe un sólido compromiso a manejar mejor los programas gubernamentales por parte del MEF (Dirección de Políticas Públicas, Dirección de Programación de Inversiones). La DIPRENA declara su compromiso al objetivo si bien requiere una sustancial creación de capacidades</p>
FACTIBILIDAD POLÍTICA	<p>Alta</p>
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	<p>Sí</p> <p>Sí</p>

INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO: IDONEIDAD DE MARCO REGULATORIO

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Adopción de un marco regulatorio moderno para minería con el fin de promover supervisión adecuada, beneficios compartidos y sostenibilidad ambiental/social	Cumplimiento de regulación y normas de salvaguardias consistentes en los ámbitos social y ambiental en todos los sectores	Fortalecimiento de regulación del sector financiero
IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DUALES	Contribuye a que potencialmente se comparta el PIB hasta en 10 por ciento. Contribución al presupuesto a través de regalías y concesiones. Se comparten adecuadamente los beneficios con el 40 por ciento inferior.	Asegura la sostenibilidad de inversiones actuales, la idoneidad de la base de recursos naturales para crecimiento futuro. Salvaguarda los derechos de los grupos marginalizados y reduce el conflicto social.	Asegura la resiliencia del sector financiero ante posibles crisis financieras, apoya la ampliación sostenible de servicios financieros hacia poblaciones excluidas.
HORIZONTE DE TIEMPO	Tensión en términos de tiempo: Corto: oportunidades de inversión Mediano: Marco coherente y estructura institucional.	Corto a mediano	Mediano
COMPLEMENTARIEDADES	IED, crecimiento fiscal, exportaciones, ambiente, inclusión social, particularmente de los pueblos indígenas.	Vínculo directo a sectores infraestructura, planificación territorial y extractivo. Resiliencia ante desastres naturales. Respaldla la IED.	Vínculos fiscales, con crecimiento, infraestructura, financiamiento, inclusión social.
BASADO EN EVIDENCIA	Stanley, M. y E. Mikhaylova, 'Mineral Resource Tenders and Mining Infrastructure Projects Guiding Principles', Extractive Industries for Development Series #22, septiembre 2011,	Los modelos de EPA/OCDE/BM para evaluación del impacto ambiental y políticas de salvaguardia social en transporte de gran tamaño, energía hidráulica, industria minera, desarrollos costeros demuestran la mitigación del riesgo	Los sistemas financieros sólidos refuerzan el crecimiento sostenible.
FACTIBILIDAD POLÍTICA	El diálogo sostenido con la sociedad civil (mesa redonda) trajo consigo 54 acuerdos, sin embargo, se necesita enfrentar los temas bajo una fuerte óptica política.	Mediano. El modelo de la ACP para infraestructura relacionado con el Canal puede servir como modelo.	Mediano: Incertidumbre en relación a la voluntad política.
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	Sí	Sí	Sí

POBLACIONES INDÍGENAS

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Apoyo al desarrollo económico con identidad especialmente en relación con la agricultura tradicional; pagos por servicios ambientales; acuerdos sólidos para compartir beneficios; y turismo sostenible	Fortalecimiento y formalización de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones y procesos del gobierno que les atañen
IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DUALES	Aumenta el acceso al abastecimiento de servicios de salud: (i) comida & nutrición; (ii) salud materna e infantil de alta calidad y pertinencia cultural. Aumenta la educación multicultural. Revitaliza las culturas de los pueblos indígenas; reduce los gastos de salud relacionados con catástrofes	Aumenta el potencial para la generación de ingresos, tanto para la población en pobreza como en pobreza extrema, especialmente si se incluye un enfoque especial hacia las mujeres
HORIZONTE DE TIEMPO	Corto: Acceso Mediano: Calidad Largo: Pertinencia cultural	Mediano – largo plazo
COMPLEMENTARIEDADES	• Protección social (transferencias monetarias condicionadas, programa de becas escolares) • Agua y saneamiento • Infraestructura (acceso a) • Liderazgo juvenil • Prevención del crimen • Presupuesto en base a desempeño para salud – seguros catástroficos • Protección social (condicional para los Pueblos Indígenas) • Monitoreo de agua y epidemiología • Intervenciones específicas al género	Necesidades de energía y recursos a nivel nacional: Esto crearía una plataforma para generar confianza y trabajar estratégicamente con los PI en proyectos de importancia nacional. Esto se lograría reconociendo oficialmente sus autoridades territoriales y brindándoles una oportunidad para su involucramiento directo en el planeamiento y ejecución de políticas, programas y proyectos que afectan/benefician a sus comunidades; mejor manejo de recursos naturales; liderazgo joven; reducción de conflictos sociales; aumento de la cohesión social.

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Apoyo al desarrollo económico con identidad especialmente en relación con la agricultura tradicional; pagos por servicios ambientales; acuerdos sólidos para compartir beneficios; y turismo sostenible	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Fortalecimiento y formalización de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones y procesos del gobierno que les atañen
BASADO EN EVIDENCIA	<p>Salud: El Plan de Desarrollo de PI cita un estudio del BID de 2010, donde se desglosan los factores que han afectado el acceso a la salud de los pueblos indígenas: el 11.3 por ciento no solicita servicios de la salud debido al costo; el 64.2 por ciento debido a las largas distancias a recorrer hasta el centro de salud; el 44 por ciento debido a la falta de transporte, así como por haberse sentido maltratado por el personal de salud y por su baja participación en el diseño del programa.</p> <p>Asimismo, las diferencias culturales y las limitaciones del idioma limitan también la educación de la salud. Solo el 20 por ciento de la población tiene seguro de salud, en comparación con el 50 por ciento de la población no indígena. El estudio concluye, en general, que la población de los PI no usa los servicios de salud cuando están enfermos o se han herido. Referencia: citado en Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en Panamá, BID. Inclusión Social en Panamá: La población indígena. Julio 2010. P. 21</p> <p>Educación: El Plan cita un estudio de Save the Children sobre deserción escolar por grupo de edad. Solo el 65 por ciento de los niños Ngäbe y Buglé entre 6 y 12 de edad asisten a la escuela, sin importar dónde viven, lo mismo que el 43 por ciento de los niños entre 13 y 19 y el 7.5 por ciento de los jóvenes entre 20 y 24.</p>	<p>Noruega, Canadá, Perú, Australia, Alaska Programa para el Desarrollo Empresarial Indígena: Si bien no ha habido una evaluación integral de resultados, el programa ayudaba a numerosas cooperativas y compañías indígenas a desarrollar, mejorar y comercializar sus productos (café, madera, cacao, miel, artesanías, etc.). El video se encuentra disponible online.</p> <p>Costa Rica. PSA = US\$3 millones por año para comunidades de PI por 10 años + nuevo anteproyecto de ley para regular los Pagos por Servicios Ambientales (al parecer se encuentra actualmente en la Asamblea) presentado en agosto de 2014.</p>	<p>Noruega, Canadá, Perú, Australia, Alaska Resultados internacionales Canadá, Brasil, Bolivia Los indicadores actuales de pobreza en áreas de PI demuestran falta de efectividad en inversiones El punto de referencia de la información de inversión en territorios de pueblos indígenas. Podrían revisarse los resultados del programa multisectorial financiado por BID en Panamá, en Darién.</p>

FACTIBILIDAD POLÍTICA	Salud:	Resolución N° 4,376 del 25 de agosto de 1999, Ministerio de Salud, Medicina Tradicional, Gaceta Oficial N° 23,880, 7 de septiembre de 1999	El Ministerio de Salud ha creado una unidad dedicada a diseñar políticas de salud pública indígena culturalmente pertinentes.	Educación:	Aprobación de Ley No. 88 de educación bilingüe e intercultural	El programa de alfabetización "Muévete por Panamá" del Ministerio de Educación ha proporcionado capacitación en alfabetización a más de 20,000 personas en las comarcas entre 2007 y 2012.	Políticamente factible comenzar con actividades para emprendedores, turismo y PES. El gobierno y defensoría de los PI a través del plan nacional de desarrollo de PI.	Los altos niveles de desconfianza (ej. Reforma ley ambiental Martínez), el conflicto interno (ej. Naso King) y el hecho de que históricamente no se hayan compartido beneficios de hidroelectricidad y otras industrias extractivas (ej. Bayano), hacen que las extractivas y el compartir beneficios sean una meta más difícil y a largo plazo.	Sí, el plan intersectorial de poblaciones indígenas, propuesto por las autoridades de las poblaciones indígenas al gobierno luego de consultas internas que duraron dos años y donde participó el gobierno.
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Apoyo al desarrollo económico con identidad especialmente en relación con la agricultura tradicional; pagos por servicios ambientales; acuerdos sólidos para compartir beneficios; y turismo sostenible	Fortalecimiento y formalización de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones y procesos del gobierno que les atañen	Apoyo al desarrollo económico con identidad especialmente en relación con la agricultura tradicional; pagos por servicios ambientales; acuerdos sólidos para compartir beneficios; y turismo sostenible	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Apoyo al desarrollo económico con identidad especialmente en relación con la agricultura tradicional; pagos por servicios ambientales; acuerdos sólidos para compartir beneficios; y turismo sostenible	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)	Mejora de la calidad, acceso y pertinencia cultural de los servicios de salud y educación en comunidades indígenas (dentro y fuera de las comarcas)

AGUA

NOMBRE DE LAS OPORTUNIDADES	Implementación de planes de manejo integrales de recursos hídricos en cuencas prioritarias seleccionadas fuera de la cuenca hidrográfica del Canal	Ampliación a escala de la planificación de riesgo por desastre junto con medidas de adaptación climática	Reducción de contaminación mejorando la capacidad de tratamiento del alcantarillado y el acceso a servicios de saneamiento de calidad	Modernización de las funciones regulatorias e institucionales en todos los organismos del sector agua
IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DUALES	Contribuye al crecimiento económico (producción hidroeléctrica, turismo, agricultura)	Reduce pérdidas en ingresos por desastres naturales, mejora los mecanismos de adaptación y diversifica la base económica para los grupos más vulnerables	Saneamiento: Aumenta el bienestar/salud Residuos (40 por ciento más pobre) Sostenibilidad del agua de desague (inundaciones) Tratamiento Incentiva la inversión	Aumenta la eficiencia de la asignación de recursos y la capacidad de implementación para programas de alta prioridad y grupos desfavorecidos
HORIZONTE DE TIEMPO	Corto: Planeamiento Mediano a corto: Implementación	Mediano a largo	Corto: Calidad para aquellos con acceso Mediano: Nuevo acceso, manejo comunitario Largo: Calidad de vida	Mediano
COMPLEMENTARIEDADES	• Energía – sostenibilidad de fuentes de energía limpia • Pueblos indígenas- asegura el uso sostenible de la base de recursos naturales	• Generación hidroeléctrica • Oportunidades económicas/ subsistencia de pueblos indígenas	• Grupos marginalizados (poblaciones indígenas rurales, Colón) • Poblaciones indígenas que viven en áreas urbanas • Crimen y violencia	Capacidad institucional para manejo ambiental y social
BASADO EN EVIDENCIA	El modelo de manejo de la Cuenca Hidrográfica del Canal ha demostrado que los esfuerzos han conducido a la reducción de la deforestación y la eficiencia del consumo de agua por parte de distintos usuarios	Proyecciones climáticas predicen un aumento en las precipitaciones, así como también una mayor ocurrencia de eventos climáticos extremos	El manejo integrado de agua urbana en Medellín (Colombia), Monterrey (México) y São Paulo (Brasil) ha demostrado mejoras significativas	• En 2014 ASEPA (Organismo regulador) solo entregó 371 borradores de resolución para el sector SAS, en comparación con 5.578 y 7.834 en los sectores electricidad y telecomunicaciones respectivamente • Las tarifas no han sido revisadas desde 1982 (disminución en 50 por ciento del ajuste por inflación)
FACTIBILIDAD POLÍTICA	Alta	Alta	Mediana	Sí
CONDICIONES PREVIAS ESENCIALES	Sí	No		

Anexo C: Comparación Entre los Modelos de Manejo de Agua (MMA) de ACP y ANAN

ANAM	ACP
Marco jurídico para MMA <p>La Ley 35 (1966) – "la ley del agua" - apoyó el manejo de recursos hídricos por sectores (está ley está pendiente de revisión)</p> <p>La Ley 41 (1998) – Creó ANAM para manejar temas ambientales, para proteger, conservar y recuperar el entorno, y para promover un uso sostenible de los recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuando se creó ANAM, otras instituciones como MINSA, IDAAN, MOP y MIDA, entre otras, ya estaban involucradas con el manejo de recursos hídricos, lo que creó una superposición que generaba conflictos entre las responsabilidades. <p>La Ley 44 (2002) – Establece un régimen administrativo para el manejo, protección y conservación de cuencas hidrográficas; propone la creación de comités y planes de manejo integrados</p> <ul style="list-style-type: none"> Trata al agua como uno de los tantos recursos naturales que debe ser protegido y conservado en el contexto de la cuenca hidrográfica <p>*Aún debe desarrollarse en Panamá una ley que refleje conceptos modernos de manejo de agua (regulaciones de uso de agua, contaminación del agua, conflictos relacionados con agua)</p>	<p>El Título XIV de la Constitución panameña establece la ACP y le otorga el cargo exclusivo de la operación, administración, manejo, preservación, mantenimiento y modernización del Canal, como también de sus actividades y servicios relacionados, de conformidad con regulaciones legales y constitucionales vigentes, de manera que el Canal pueda ser operado de manera segura, continua, eficiente y rentable.¹</p> <ul style="list-style-type: none"> El Canal es financieramente autónomo. Un administrador y un administrador adjunto encabezan la ACP bajo la supervisión de un Directorio de 11 miembros; los miembros tienen plazos que se superponen para asegurar su independencia en relación a los administradores del país. <p>La Ley 19 (1997) establece que la ACP asume las responsabilidades de la Comisión del Canal de Panamá de Estados Unidos (US PCC por sus siglas en inglés), así como la conservación y manejo de la CHCP (que no estaba incluido en la misión de la US PCC)</p> <p>El Acuerdo 16 establece la Comisión Interinstitucional para la CHCP.²</p> <p>La ACP encabeza la Comisión Interinstitucional para las Cuenca Hidrográficas del Canal de Panamá (CICH), que incluye al Ministerio de Vivienda, al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al Ministerio de Justicia y Gobernabilidad y a la Autoridad para la Región Interoceánica, así como organizaciones sin fines de lucro. La CICH es responsable de coordinar todas las iniciativas en la CHCP.³ La ACP, a través de la CICH, está llevando a cabo su Plan para el Desarrollo Sostenible y Manejo Integrado de Recursos Hídricos. La ACP cuenta también con una Vice-Presidencia Ejecutiva para Ambiente, Agua y Energía.</p> <p>La ACP y su predecesor, la Comisión del Canal, han conducido múltiples actividades de monitoreo asociadas con las operaciones del Canal a lo largo de las dos décadas pasadas. Las actividades de monitoreo han estado mayormente asociadas con condiciones ambientales y sociales clave, prioritarias para el manejo de las operaciones del Canal, y la cantidad y calidad de los recursos hidrológicos. Como tal, muchas de las actividades de monitoreo tradicionales se han centrado en la cuenca hidrográfica del área del Canal y han incluido monitoreo de aspectos ambientales, tales como cobertura forestal, condiciones hidrológicas y calidad de agua, como también aspectos sociales relacionados con el uso de la tierra y asentamientos. Muchos de estos programas de monitoreo a largo plazo son componentes clave de las responsabilidades de ACP establecidas en la Ley Orgánica para el adecuado manejo, uso y conservación de los recursos de la cuenca hidrográfica del Canal.</p>
Establecimiento institucional para los MMA <p>Al interior del ANAM, el Departamento para el Manejo de Recursos Hídricos se asienta en la Unidad de Manejo dentro del Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas (ver Anexo A).</p> <p>El Consejo Interinstitucional de Recursos Hídricos (CONAPH), respaldado por la UNESCO, incluye 13 instituciones y Panamá busca coordinar y liderar el manejo de recursos hídricos.</p> <p>El Plan para el Manejo Integrado de Recursos Hídricos 2010-2030 del ANAM incluye un diagnóstico de manejo de recursos hídricos y recomienda actividades clave para el corto y mediano plazo en base a brechas identificadas y áreas de debilidad. ANAM ha tenido un progreso limitado en la implementación de los aspectos objetivos del Plan.</p>	<p>ANAM desarrolla balances de agua en diez cuencas hidrográficas y evalúa la calidad de agua en 95 ríos. Actualmente ANAM no tiene la capacidad financiera ni técnica para monitorear los balances de calidad de agua en todo el país y depende del financiamiento del gobierno para ampliar sus actividades de manejo de recursos hídricos.⁴</p> <p>ETESA es responsable de la operación y mantenimiento de la red nacional de estaciones meteorológicas e hidrológicas. En 2011, ETESA tenía 95 estaciones activas para medir las precipitaciones, temperatura y humedad relativa, entre otros factores.⁵</p>
Capacidad de monitoreo	

ANAM	ACP
Calidad del agua	De los 95 ríos que monitorea ANAM, 34 por ciento están clasificados como contaminados o ligeramente contaminados. ⁶ La principal fuente de contaminación es el alcantarillado doméstico.
Medidas de sostenibilidad	<p>Planes de manejo de cuencas hidrográficas Planes de manejo de cuencas hidrográficas para cuatro cuencas hidrográficas Estrategia de implementación para una de las cuencas hidrográficas⁷ (información de 2010)</p>
Reforestación	Reforestadas 300 hectáreas alrededor de las cuencas hidrográficas objetivo. ⁹
Compromiso de la comunidad	<p>Ejercicios para desarrollar capacidades para 200 grupos/cooperativas comunitarias Planes de manejo desarrollados para treinta ranchos en el río Pacora.¹¹</p>
	Reforestación y mantenimiento de más de 6,200 hectáreas en la CHCP. ¹⁰
	<p>Plan de Desarrollo Sostenible y Manejo Integrado de Recursos Hídricos “para promover el manejo de las cuencas hidrográficas con el fin de elevar los estándares de vida de los habitantes de la CHCP sin comprometer las necesidades futuras del Canal y la producción constante de agua en la cantidad y calidad necesaria para el funcionamiento del canal y el consumo humano.”⁸</p>
	Reforestación y mantenimiento de más de 6,200 hectáreas en la CHCP. ¹⁰
	<p>La ACP, a través de la CICH, apoya a una gama de proyectos de desarrollo social y ambiental con base en la comunidad para proteger la CHCP. Por ejemplo, junto con la Autoridad de Administración de Tierras, la ACP ha ayudado a más de 3,500 productores y residentes de la CHCP a recibir títulos de tierra. Esta actividad ha facilitado el planeamiento del uso de tierras en la CHCP.</p>
	La ACP también ha tenido un papel importante en el desarrollo de capacidades de los residentes para proteger la CHCP. Por ejemplo, en colaboración con el Instituto para la Capacitación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos y el Ministerio de Educación, la ACP llevó a cabo programas de conservación y de capacitación para empleos para más de 5,666 residentes.
	<p>En relación con la agricultura, la ACP ha trabajado con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (MIDA) para capacitar a más de 1,100 productores en prácticas de agricultura y ganadería sostenibles. La ACP también ha trabajado con el MIDA para introducir modelos agroforestales verdes para la producción de café y cacao cultivado bajo sombra en la CHCP.</p> <p>La ACP recibe respaldo nacional e internacional para estos programas, pero también asigna una parte de su presupuesto anual para las iniciativas de las comunidades. Adicionalmente a los compromisos financieros anuales, USAID ayudó con el establecimiento de un Fondo de Conservación y Recuperación de la Cuenca Hidrográfica del Canal para asegurar su conservación a largo plazo. Este fondo apoya proyectos en las siguientes áreas: reforestación, actividades agroforestales, manejo de hábitat natural, conservación de suelos, ecoturismo, titulación de tierras y catastro unificado, y desarrollo de técnicas agrícolas sostenibles.¹²</p>

ANAM	ACP
<p>Cambio climático</p> <p>Con el apoyo de fondos nacionales e internacionales, ANAM ha iniciado numerosos programas de adaptación y mitigación a pequeña escala, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un programa para capturar agua de lluvia en áreas que no cuentan con muchos recursos hídricos (Guna Yala y Ngäbe Buglé entre otras) • Estudios de vulnerabilidad ante el cambio climático e instalación de equipos para monitorear el impacto del cambio climático en dos cuencas hidrográficas 	<p>Del Informe Ambiental y Social del Canal de Panamá de agosto del 2008 de CFI:</p> <p>"Como parte del proceso de diseño del proyecto de ampliación, la ACP condujo una amplia modelización estadística para evaluar la potencial disponibilidad de agua para navegación y uso potable durante sequías que podrían ocurrir debido al cambio climático dentro de los próximos 17 años. El análisis de la información incluyó patrones históricos de precipitaciones y flujo de la corriente, incluyendo tres eventos ENSO bastante significativos (vale decir, sequías extremas), que ocurrieron a lo largo de los últimos 30 años de operación. Usando un intervalo de confianza de 99 por ciento, la evaluación concluyó que habría suficiente cantidad de agua disponible tanto para las operaciones del Canal como para uso potable para el crecimiento de la población hasta el año 2025".¹³ La ACP está trabajando con el Sistema de Defensa Civil y comunidades locales para desarrollar capacidades de manejo de riesgos.</p> <p>Además del compromiso continuo con las actividades en curso, entre las áreas que necesitan más desarrollo se incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento limitado acerca de aguas subterráneas • Ausencia de infraestructura hidráulica para períodos secos extendidos • Falta de conocimientos actualizados acerca de las áreas bajo estrés hídrico • Información no confiable sobre usos del agua • Desconocimiento del número de usuarios ilegales • Falta de lineamientos acerca del uso del agua en los planes de manejo de las cuencas hidrográficas • Falta de capacidad para monitorear el cumplimiento con las normas ambientales sobre manejo de recursos hídricos • Necesidad de asegurar que las instituciones utilicen información hidrogeológica antes de acceder a las aguas subterráneas • No existe una campaña nacional sobre la importancia de conservar y proteger el agua; no existe evidencia de optimización del agua • Desconocimiento del costo ecológico del agua • Ausencia de un sistema de información que funcione para conectar el conocimiento de las múltiples instituciones involucradas en el manejo de recursos hídricos
<p>Brechas de conocimiento / Áreas para desarrollo</p>	<p>En 2010, ANAM resaltó las siguientes brechas/dáreas de conocimiento para el desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento limitado acerca de aguas subterráneas • Ausencia de infraestructura hidráulica para períodos secos extendidos • Falta de conocimientos actualizados acerca de las áreas bajo estrés hídrico • Información no confiable sobre usos del agua • Desconocimiento del número de usuarios ilegales • Falta de lineamientos acerca del uso del agua en los planes de manejo de las cuencas hidrográficas • Falta de capacidad para monitorear el cumplimiento con las normas ambientales sobre manejo de recursos hídricos • Necesidad de asegurar que las instituciones utilicen información hidrogeológica antes de acceder a las aguas subterráneas • No existe una campaña nacional sobre la importancia de conservar y proteger el agua; no existe evidencia de optimización del agua • Desconocimiento del costo ecológico del agua • Ausencia de un sistema de información que funcione para conectar el conocimiento de las múltiples instituciones involucradas en el manejo de recursos hídricos

Notas

1. ACP, <http://www.pancanal.com/eng/acp/acp-overview.html>.
2. USAID 2005.
3. BID 2008.
4. ANAM 2011.
5. GWP et al. 2011.
6. ANAM 2011.
7. Ver nota 6 arriba.
8. WBCSD 2005.
9. ANAM 2011.
10. ACP 2013.
11. ANAM 2011.
12. Los datos de esta sección son de la base de datos de proyectos de la Corporación Financiera Internacional (CFI), Banco Mundial, Washington, DC. <http://ifcext.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcdba85257a8b-0075079d/3fc41efc24a99097852576ba000e2c-7b?opendocument>.
13. Ver nota 12 arriba.

Referencias

- ACP (Autoridad del Canal de Panamá). 2013. Informe anual 2013.
- ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente). 2011. Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos de Panamá: 2010-2030.
- GWP (Global Water Partnership), EU (European Union), ZONAF (Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central), y BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica Regional). 2011. Situación de los Recursos Hídricos en Centro América: Hacia una Gestión Integrada.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 2008. “Panama Canal Expansion Program (PN-L1032) Environmental and Social Management Report (ESMR).” BID, Washington, DC. <http://idbdocs.iadb.org/wss/docs/getdocument.aspx?docnum=1650393>.
- USAID (United States Agency for International Development). 2005. Evaluation of USAID’s Strategic Objective for the Panama Canal Watershed 2000 to 2005: Final Report. USAID.
- WBSCD (World Business Council for Sustainable Development). 2005. “Panama Canal: Watershed Sustainable Development Program.” Case Study.

PANAMÁ HA LOGRADO AVANCES SIGNIFICATIVOS en la reducción de la pobreza en los últimos años, avances que se comparan positivamente con del resto de la región de América Latina y el Caribe.

Este informe hace balance de este progreso y reflexiona sobre las limitaciones y oportunidades que enfrenta Panamá en seguir en su camino de la reducción de la pobreza y prosperidad compartida. La educación y el programa de habilidades, energía, reforma del sector público requieren de atención para asegurar la sostenibilidad del éxito de Panamá.

Tras un análisis detallado de la pobreza - tendencia reciente, los factores que han contribuido con la reducción de la pobreza, y factores demográficos - el informe proporciona fundamentos para responder tres preguntas principales:

- ¿Qué ha impulsado el crecimiento en Panamá en los últimos años?
- ¿En qué medida este crecimiento ha o no sido, inclusivo?
- ¿Cuán sustentable es el crecimiento y más en general, el modelo de desarrollo de Panamá?