



GOBIERNO NACIONAL

REPÚBLICA DE PANAMÁ

PANAMÁ

PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO

2010-2014

República de Panamá

Diciembre 2009

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	4
ESTRATEGIA ECONÓMICA Y SOCIAL	6
Estrategia para el Crecimiento Económico 2010-2014	13
Estrategia Social	69
PROGRAMACIÓN FINANCIERA	131
Notas de Política Fiscal 2010-2014	132
Programación del Balance Fiscal SPNF	134
Programación del Balance Fiscal Gobierno Central	135
Deuda Pública	136
Resumen del Laudo o Sentencias contra el Estado	137
PLAN INDICATIVO DE INVERSIONES PÚBLICAS	138
Plan Indicativo de Inversiones Públicas del SPNF por Sector y Entidad	139
Plan Indicativo de Inversiones Públicas no Financieras por Ubicación Geográfica	142

INTRODUCCION

En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 16 de la Ley 34 de 2008 sobre “Responsabilidad Social Fiscal”, el Órgano Ejecutivo presenta a la comunidad panameña e internacional El Plan Estratégico de Gobierno de la Administración del Presidente Ricardo Martinelli. Este Plan consta de una Estrategia Económica y Social, una Programación Financiera a cinco años y un Plan de Inversiones Públicas Indicativo, también a cinco años. El mismo conjuga las metas consensuadas en el marco del Diálogo para la Concertación Nacional con sus propios compromisos electorales.

Es la primera vez que una administración, al inicio de sus funciones, presenta un conjunto de documentos que se constituirán en su hoja de ruta, una guía para el desempeño y ejecución de sus acciones económicas, sociales, financieras y de inversión. El Plan, que contiene medidas concretas a ser ejecutadas durante estos cinco años, pondrá a prueba la capacidad de gestión y coordinación de los diferentes estamentos del Ejecutivo, con miras a lograr los objetivos de crecimiento económico, disminución de la pobreza y una mejor distribución de la riqueza generada en nuestro país.

La información contenida dentro de este documento será del dominio público y permitirá el escrutinio por parte de la sociedad y la comunidad económica y financiera, de todas las acciones de gobierno, transformándose en un nuevo elemento de transparencia y rendición de cuenta en el manejo de la cosa pública, por parte del Ejecutivo.

La publicación de este Plan de Gobierno se constituye en un hito en los anales de la historia económica de nuestro país, ya que institucionalizará la preparación de este tipo de documento, por parte de las administraciones que nos sucederán, con lo cual se adoptará un nuevo estilo en la planificación de las acciones del Estado. De hoy en adelante, las administraciones adoptarán políticas de Estado a largo plazo en sectores relevantes de la vida nacional, con lo cual se le dará continuidad a los programas sociales, económicos y a las inversiones públicas.

Es importante destacar que tanto las metas, acciones e instrumentos de políticas plasmados en este documento, estarán sujetas a modificación, en la medida que cambie el entorno económico, tanto interno como externo, por lo cual deben ser aceptadas con carácter indicativo. El concepto de cambio en estos parámetros también se consagra dentro de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, tal como lo señala el Artículo 17 de esta Ley, cuando se señala que: “la Programación Financiera y el Presupuesto de Inversiones indicativo deberán ser revisados periódicamente y enmarcarse dentro de los límites y parámetros establecidos en la presente Ley”.

Esta administración somete al escrutinio público su Plan Estratégico de Gobierno al cual le dará su divulgación, tal como lo señala la Ley, con miras hacia la transparencia de los planes y programas del Gobierno y de esa manera, enriquecer los mecanismos de toma de

decisiones y de seguimiento por parte de la sociedad. Estamos seguros que los instrumentos de política, conjuntamente con la programación económica y financiera establecidos, permitirán un crecimiento económico sostenido durante este quinquenio, a fin que un mejor Panamá llegue a todos los panameños y panameñas.



GOBIERNO NACIONAL
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Panamá

Estrategia Económica y Social

República de Panamá

Diciembre 2009

Tabla de contenido

Estrategia para el Crecimiento Económico 2010-2014	13
Resumen Ejecutivo	13
1. Desarrollando una estrategia de crecimiento económico	14
1.1 Entorno	14
1.2 Objetivos	16
1.3 Visión para Panamá	16
2. Identificando las prioridades de crecimiento	19
2.1 Metodología Sectorial	19
2.2 Jerarquización y Potencial de los Sectores	21
Motores de Crecimiento de Alta Prioridad	21
Sectores de menor prioridad	32
Menor potencial	36
3. Habilitando los Motores para el Crecimiento	37
3.1 Logística	38
Construcción de infraestructura de enlace	38
Establecer una agencia para la promoción de la inversión	41
Mejorar las industrias de soporte	41
Mejorar la administración del aparato aduanero	42
3.2 Turismo	42
Farallón	44
Archipiélago Perlas	45
Ciudad de Panamá	46
Estrategia Occidental	47
Península de Azuero y Santa Catalina	48

Hacer más eficiente la titulación de tierras	48
Definir una estrategia de zonificación	48
Atracción del inversionista objetivo	49
Creación de marca y promoción	49
3.3 Agricultura	50
Crear institución para comercialización	50
Ampliar la irrigación	51
Construcción de carreteras de producción y acceso	52
Desarrollo de cadena de frío	53
Reestructurar las políticas de incentivos y asistencia	54
4. Creando el plan para el crecimiento	56
4.1 Secuencia en las Inversiones	56
4.2 Desarrollo de Capacidades	57
4.3 Capital Humano	62
4.4 Energía Competitiva y Abundante	63
4.5 Capital Financiero	65
Estrategia Social	69
Resumen Ejecutivo	69
Introducción	72
1. Ejes de la Estrategia Social	73
1.1. Formación de Capital Humano	73
1.2. Inclusión Social	73
2. Estrategias por Ejes	74
2.1. Educación de Calidad y de Punta con Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres	74

2.2. Capacitación Laboral que Mejore las Competencias de los Trabajadores y las Trabajadoras en los Sectores Prioritarios para el Desarrollo	81
2.3. Las Micro-Finanzas: Oportunidades para Desarrollar Nuestro Capital Humano	85
2.4. Erradicación de la Desnutrición con Atención Especial a la Primera Infancia y a las Mujeres Embarazadas	86
2.5. Aumento de la Cobertura de Agua Potable a 90% en Todo el País Acompañada de un Programa de Saneamiento Urbano y Rural	90
2.6. Aumento la Cobertura y Calidad de Servicios Básicos de Salud con Énfasis en Atención Primaria e Incremento de la Red Hospitalaria	93
2.7. Acceso a Vivienda Digna para Todos los Panameños. Incentivar la Construcción de Vivienda Social y Entrega Gratuita de los Títulos de Propiedad	97
2.8. Transporte Público Seguro y Eficiente en la Ciudad de Panamá con la Construcción de la Primera Línea del Metro, Renovación del Sistema de Buses	100
2.9. Incrementar la Seguridad Ciudadana	105
2.10. Protección Social a Grupos Vulnerables Fortaleciendo las Capacidades Familiares a Través de la Asistencia Económica Condicionada y una Red de Apoyo a las Familias más Pobres y a los Adultos Mayores	112
2.11. Deporte y Cultura	116
2.12. El Medio Ambiente y el Crecimiento Económico Sostenido de Panamá	119
3. Eje Transversal del Plan Estratégico de Gobierno en el Área Social: Mejorando las Instituciones del Sector Social, la Eficiencia y la Transparencia del Gasto	127
3.1. Mejorar la Eficiencia y Distribución del Gasto Público	127

3.2.	Reducir Debilidades Institucionales para Mejorar la Gerencia, Planificación, y Gestión	128
3.3.	Fortalecimiento del Sistema de Administración Financiera	129
3.4.	Continuación de la Reforma del Sistema de Adquisiciones	129

Ilustraciones

Cuadro 1 Panamá ha experimentado una rápida expansión económica en los últimos diez años	15
Cuadro 2 El desarrollo en los sectores prioritarios tendrá un impacto sustancial en los niveles de ingreso y empleo	18
Cuadro 3 La ubicación de Panamá permite generar valor, reduciendo costos de inventario, obsolescencia y laborales	23
Cuadro 4 Para exportar productos de mayor margen, se necesita alinear las ventajas competitivas del país con la demanda externa	28
Cuadro 5 El gobierno posee tres herramientas para promover el crecimiento en los sectores claves: inversión en infraestructura, desarrollo de políticas y cambios a nivel organizacional	38
Cuadro 6 El establecimiento de Servicios de logística de valor agregado en Panamá, requerirá una inversión sustancial en infraestructura de carreteras	39
Cuadro 7 Una secuencia definida de las inversiones en infraestructura de turismo, permitirá un desarrollo secuencial de las regiones geográficas	43
Cuadro 8 Los atributos de las diferentes regiones determinan la oportunidad de atraer turismo de alto valor	43
Cuadro 9: La necesidad de solucionar los problemas en los destinos turísticos de alto potencial determinarán los requerimientos de inversión	44
Cuadro 10 El costo de los proyectos de riego para habilitar tierras cultivables, generará además energía y agua potable	52
Cuadro 11 El Transporte de los cultivos a los mercados requiere una inversión en caminos de acceso primario y secundario a través de las regiones claves de producción	53
Cuadro 12 Un enfoque por etapas con diseños modulares, provee mayor flexibilidad en la capacidad de la cadena de frío	54
Cuadro 13 Una ejecución exitosa requerirá de un esfuerzo concertado para alinear cuatro aspectos claves	56
Cuadro 14 Secuencia de las inversiones en infraestructura, según tipo	57
Cuadro 15 Secuencia y niveles de coordinación requeridos para la ejecución del plan económico	58
Cuadro 16 La ejecución del plan de crecimiento económico representa un reto para las capacidades de ejecución del Gobierno	65
Cuadro 17 Tasa neta de matrícula en educación primaria	74
Cuadro 18 Oferta educación inicial y cobertura de atención al 2008	75
Cuadro 19 Oferta educación inicial y cobertura de atención para el 2014	75
Cuadro 20 Necesidades de Aulas Nuevas de Preescolar por Año	76
Cuadro 21 Plan piloto para un plan de estudio con formación común	78

Cuadro 22 Referencia curricular para 58 centros de educación media	78
Cuadro 23 Esperanza de vida al nacer	94
Cuadro 24 Porcentaje de niños	94
Cuadro 25 Tasas de mortalidad	95
Cuadro 26 Porcentaje de población	95
Cuadro 27 Número de Delitos Registrados en la República de Panamá: Años 1995-2000-2005-2008	106
Cuadro 28 Incidentes Registrados en la República de Panamá: Años 1995-2000-2005-2007	106

Estrategia para el Crecimiento Económico 2010-2014

Resumen Ejecutivo

El Plan Estratégico de 5 años para el crecimiento económico tiene como objetivo preparar a Panamá para enfrentar los nuevos retos después de una década de rápido crecimiento y superada una crisis económica financiera internacional. Se llevó a cabo un análisis cuidadoso de los sectores económicos del país para identificar las áreas donde la inversión pública y la acción gubernamental rendirían la mejor rentabilidad en términos de crecimiento económico y generación de empleo.

La Logística, el Turismo, la Agricultura y los Servicios Financieros fueron identificados como los motores de crecimiento en los que el país tiene o puede desarrollar una ventaja competitiva sostenible, en los que las fuerzas globales son favorables, las acciones gubernamentales pueden ser utilizadas más eficazmente para liberar el potencial, y, por lo tanto, en los que el Gobierno debería concentrar su atención inicial.

Aprovechar el potencial no explotado de estos sectores es una oportunidad relevante: de 6%-9% de crecimiento económico anual y la generación de 860,000 nuevos empleos o de mejor calidad, a partir de la fecha hasta el año 2020; sin embargo, para lograrlo, Panamá tendrá que efectuar inversiones importantes de largo plazo en infraestructura por un monto total estimado de B/.9.6 mil millones. Este monto representa un 70 % del total de las inversiones programadas (B/.13.6 mil millones) para los próximos cinco años.

Dicho porcentaje incluye alrededor de B/.3.8 mil millones en infraestructura destinadas a programas de carácter social como lo son:

- Construcciones de escuelas,
- Hospitales,
- Viviendas de interés social,
- Acueductos y alcantarillados,
- Construcciones de nuevos centros penitenciarios
- El Metro Urbano
- Entre otros
- El restante B/.5.8 mil millones de las inversiones en infraestructura estarán dirigidas a otros programas de carácter económico que confieren a los motores para el crecimiento tales como:
 - Los Sistemas de Riego a nivel nacional
 - La Cadena de Frío.
 - Plan de Turismo desarrollado en sitios estratégicos

- Una serie de infraestructura viales a nivel del territorio tales como los intercambiadores de vías en la ciudad de Panamá en conexión con los corredores, carreteras regionales en la región de Azuero, sector occidental del país, etc.
- Construcción de nuevos aeropuertos en el interior del país.

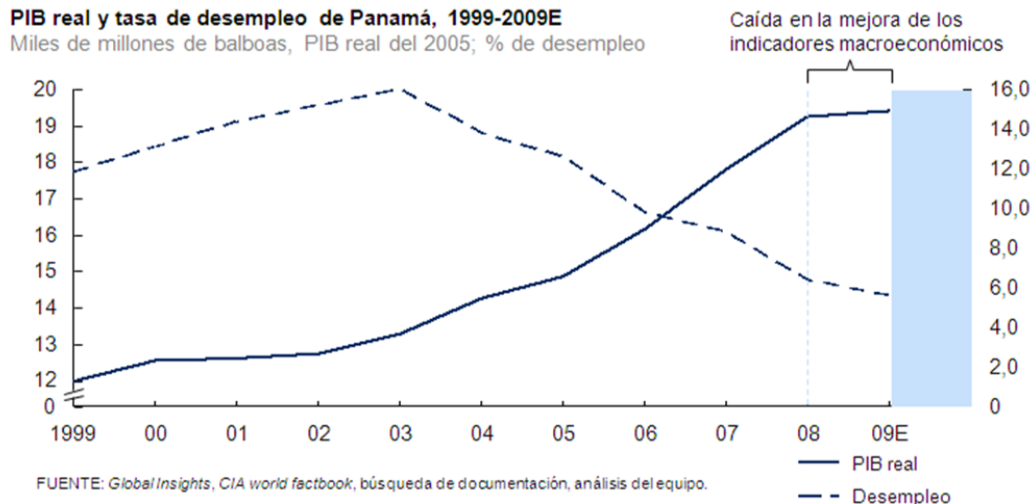
Existen cuatro aspectos críticos en la ejecución del Plan Estratégico: a) secuencia del programa de inversiones para identificar las prioridades correctas y alinear a las principales partes interesadas en torno a los objetivos principales, para afrontar la escasez de recursos, b) el desarrollo de capacidades a nivel de gobierno para garantizar que existe un nivel apropiado de conocimientos para impulsar las inversiones, los cambios de política y los cambios organizativos necesarios, c) el desarrollo del capital humano, para lograr una mano de obra calificada y especializada en todo el país y en todos los sectores, con un fuerte énfasis en los motores de crecimiento identificados, y, d) garantizar la existencia de fondos gubernamentales y no-gubernamentales, en particular, involucrar la participación del sector privado tanto como sea posible para liberar los recursos del gobierno y para maximizar la eficiencia operativa.

1. Desarrollando una estrategia de crecimiento económico

1.1 Entorno

Conforme a la Ley 34 de 2008, cada nueva Administración requiere preparar y presentar a la ciudadanía un Plan Estratégico de Gobierno, compuesto por los siguientes documentos: a) Estrategia Económica y Social; b) Programación Financiera a 5 años; c) Plan de Inversiones Indicativo. Estos documentos permitirán delinear en detalle los planes que guiarán al Gobierno durante su gestión. Este documento representa el segmento económico y social, de conformidad con el artículo 16 de la Ley.

Cuadro 1 Panamá ha experimentado una rápida expansión económica en los últimos diez años



En los últimos años, Panamá ha experimentado una gran expansión económica con fuerte crecimiento del PIB real y reducción del desempleo. Además, mientras experimentaba algunos de los efectos de la recesión mundial, Panamá se ha desempeñado mejor que otros países de la región. Lograr la congruencia entre el comportamiento favorable de la economía y la responsabilidad fiscal ha permitido al país mantener su deuda externa pública bajo control, lo que a su vez ha ayudado a mejorar la calificación de deuda pública de BB (estable) en el año 2005 a BB + (perspectiva positiva) en la actualidad, a apenas un paso de lograr el grado de inversión. A pesar de este desenvolvimiento positivo, Panamá no ha logrado mejorar la distribución del ingreso y la brecha entre ricos y pobres. El Presidente Martinelli está decidido a cerrar esta brecha, con inversiones focalizadas y mejores mecanismos de distribución.

Además del deterioro de la dispersión en la riqueza, el nuevo Gobierno de Panamá se enfrenta en la actualidad a algunos retos importantes, entre ellos: 1) inclusión en la lista gris de la OCDE debido a la falta de transparencia en el sector de servicios financieros; 2) no contar con grado de inversión, 3) falta de cierta infraestructura clave para facilitar el desarrollo; 4) ausencia de habilidades en sectores prioritarios, y 5) capacidad de ejecución de las instituciones del gobierno.

A pesar de estos desafíos, Panamá tiene el único puerto que conecta el Océano Atlántico y el Pacífico en Centroamérica, y por lo tanto la Administración tiene una aspiración legítima de convertirse en uno de los pocos “mega-centros mundiales” de comercio y servicios. Una comparación con Singapur, tiene un atractivo evidente, no obstante los limitados recursos y capacidades, por lo cual se requiere de una estrategia de crecimiento orientadas hacia inversiones focalizadas en algunos sectores claves, lo cual impulsará el retorno de Panamá a un crecimiento acelerado, mejorará el clima

empresarial en general y proveerá un camino sostenible para la creación de riqueza en amplias esferas sociales del país.

Es en este contexto el Gobierno Nacional ha elaborado este Plan para impulsar el desarrollo económico y Social.

1.2 Objetivos

El Presidente Martinelli y su gabinete tienen una declarada aspiración de establecer a Panamá como el "*Hub* de las Américas." Para lograr esta ambiciosa meta, la Administración ha establecido los siguientes objetivos para impulsar el desarrollo, tanto económico como social:

Dar prioridad a la inversión en los sectores donde existe una ventaja competitiva y posibilidad de lograr retornos económicos y sociales claros con miras a posicionar a Panamá para un crecimiento a largo plazo.

- Promover oportunidades para las regiones y esferas sociales menos desarrolladas para mejorar la distribución de la riqueza y reducir la pobreza.
- Reforzar las instituciones gubernamentales y los vínculos con el sector privado para desarrollar conocimiento, maximizar la eficiencia, y promover la inclusión social.
- Garantizar una distribución sencilla y justa de la carga fiscal, y al mismo tiempo mantener la competitividad sectorial.
- Reforzar el mercado interno para crear un ambiente seguro y transparente para aumentar la confianza de los productores e inversionistas y a su vez reducir los niveles de desempleo.

Este plan tiene como objetivo establecer una guía para cumplir con las dimensiones económicas y sociales de estos objetivos durante los próximos 5 años.

1.3 Visión para Panamá

En el año 2020 Panamá habrá logrado su objetivo de convertirse en el "*Hub* de las Américas". Para ello, se necesitará un planteamiento para el crecimiento muy enfocado y se necesitará convertirse en un centro de clase mundial de servicios logísticos de valor agregado, turismo de lujo y agricultura de alto valor. Al perseguir estos objetivos, Panamá podrá duplicar el PIB en los próximos 10 años mientras que reduce el desempleo y se posicionan los sectores económicos para el desarrollo sostenible. El crecimiento económico podría estar entre 6 y 9% anual y generar ~ 500 mil nuevos

empleos al año 2020, impulsado por la mejora específica de nuestras ventajas competitivas en sectores claves.¹

En logística, Panamá aspira a transportar mayor volumen y un mayor número de productos a través del Canal y ser la potencia hemisférica en servicios logísticos de valor agregado. Para ello, Panamá tendrá primero que garantizar que el canal siga siendo un ‘eje troncal’ logístico competitivo, lo que hace que su expansión sea crucial; y, en segundo lugar, tendrá que empezar a apalancar verdaderamente el tráfico para generar ingresos mediante la prestación de servicios de valor agregado a los productos que pasan a través de Panamá. En particular, tendrá que aprovechar la oportunidad de “desintermediar”: 1) la cadena “upstream” de productos que pasan a través del canal, ofreciendo ventajas en términos de manejo de inventarios y obsolescencia, y 2) la cadena “downstream”, con base en ventajas laborales que deberán ser mejoradas. Esto generará unos B/.2.0 mil millones adicionales al año en el PIB y un estimado de 100,000 a 200,000 empleos hacia el 2020.

En el turismo, Panamá se convertirá en un centro mundial para turismo de lujo en destinos de playa, de negocios y compras, y eco-turismo. Dado el tamaño relativo del país, el estado actual del turismo en la región, y la necesidad de preservar el medio ambiente, Panamá está mejor posicionado para enfocarse en atraer a los segmentos turísticos de alto poder adquisitivo. Para lograrlo será necesario aprovechar las ventajas geográficas y mejorar la infraestructura turística del país. La ventaja competitiva del país en el turismo de lujo se basa en dos factores principales: a) una amplia gama de mercancías de lujo disponible a precios razonables, combinada con una infraestructura satisfactoria de alojamiento de lujo en la Ciudad de Panamá, y, b) playas accesibles sin huracanes y con muy bellos paisajes naturales (por ejemplo, la selva tropical) en sus alrededores.

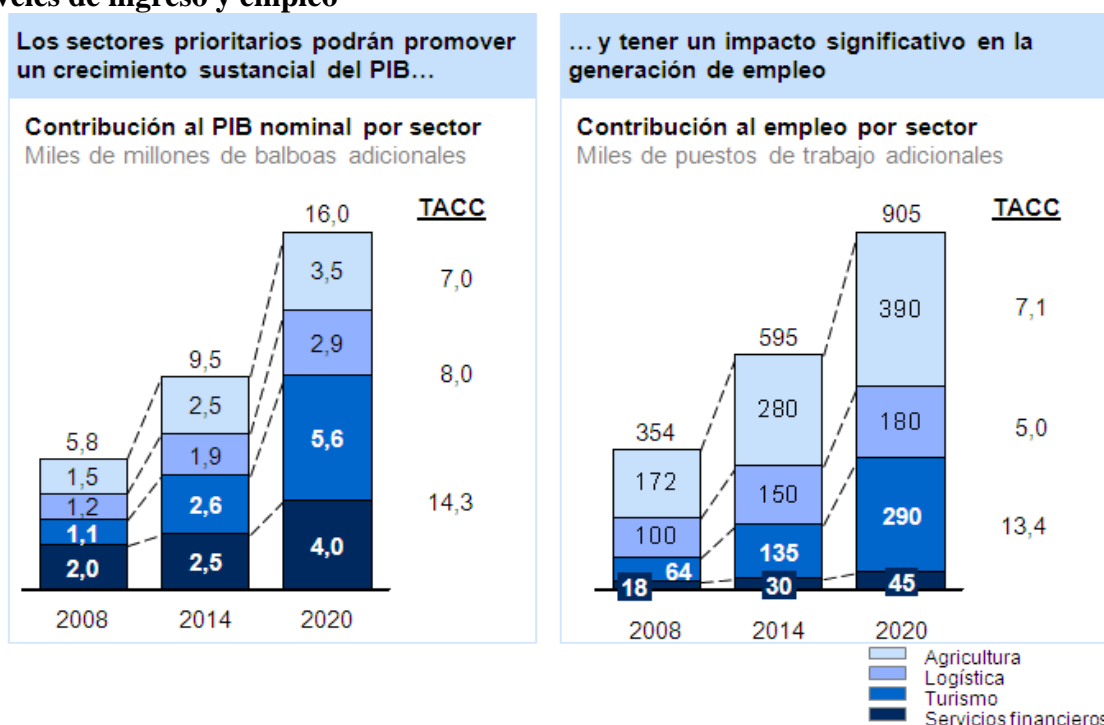
En la agricultura, Panamá se centrará en cultivos de alto margen en los cuales existe una ventaja comparativa, al tiempo que aumenta la capacidad de la tierra en todo el país y habrá migrado el uso del suelo existente hacia nuevos cultivos con mayor potencial de rendimiento sobre la inversión. Dada la capacidad limitada de tierra del país, la estrategia se habrá centrado en facultar a los agricultores a cambiar a cultivos cuya producción en Panamá tiene una ventaja comparativa, y para los cuales puede preverse una alta demanda mundial. Panamá también habrá desarrollado la infraestructura adecuada (por ejemplo, sistemas de riego, redes de cadena de frío, carreteras regionales, etc.) para permitir el crecimiento en zonas aisladas, y de cultivos no tradicionales, que por ahora no pueden exportarse.

¹ El crecimiento del empleo se estima basado en la actual relación del PIB real a empleo. Las estimaciones no reflejan cambios potenciales en la productividad laboral o en el empleo informal. El sector manufacturero es utilizado como aproximación (proxy) para el sector logística; el sector de la hospitalidad se utiliza como proxy para el turismo.

Además, Panamá empezará a generar un superávit en el Sector Público No Financiero y la deuda pública total se reducirá por debajo del 30% del PIB, impulsado por un enfoque disciplinado como lo establece la Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal. En este contexto, anticipamos que el manejo prudente de las finanzas públicas, permitirá que el Gobierno de Panamá obtenga el grado de inversión en un período relativamente corto. Además, las inversiones y reformas en educación, salud, seguridad, energía y movilidad asegurarán que Panamá alcance el mayor estándar de vida en la región, al tiempo que una capacidad instalada de desarrollo de capital humano de clase mundial, la infraestructura pública, y un sistema jurídico estable posicionarán a Panamá para ser competitivo en el largo plazo.

Bajo una ejecución disciplinada y agresiva, el desarrollo a través de los sectores podría conducir a un incremento anual de B/.8.0 mil millones en el PIB y crear más de 500,000 nuevos empleos al año 2020².

Cuadro 2 El desarrollo en los sectores prioritarios tendrá un impacto sustancial en los niveles de ingreso y empleo



² El crecimiento del empleo se estima sobre la base de la actual relación PIB a empleo, ajustados para tomar en cuenta el crecimiento del PIB por la inflación. Las estimaciones no reflejan cambios potenciales a la productividad laboral o el empleo informal. El sector manufactura es utilizado como proxy para el sector logística; el sector de la hospitalidad se utiliza como proxy para el sector turismo.

2. Identificando las prioridades de crecimiento

2.1 Metodología Sectorial

Hoy en día, la mayoría de los gobiernos están evaluando con urgencia diferentes políticas públicas en respuesta al desafiante entorno económico. Si bien la mayoría de los esfuerzos se centran en la gestión inmediata de las crisis financieras, una preocupación creciente entre los políticos es cómo pueden garantizar que sus acciones ayudarán a cimentar la base de la competitividad y de crecimiento en el mediano y largo plazo.

Este reto es especialmente relevante en países como Panamá que se enfocan en sectores transables globalmente y con dinámicas más rápidas, en los que la dinámica mundial del sector y la competencia a nivel de empresas son los factores claves que impulsan el desempeño general. En estos sectores, es a menudo más difícil para los gobiernos influir de manera directa en la competitividad y el desempeño.

Adoptar un planteamiento sectorial permite a los responsables de diseñar políticas en Panamá centrarse en las palancas de la competitividad al responder preguntas dirigidas hacia el aumento de la productividad:

- ¿Qué factores explican las diferencias en competitividad entre los sectores?
- ¿Cómo difieren los sectores en los factores claves que afectan la competitividad relativa entre países?
- ¿Qué instrumentos de política están disponibles y qué inversiones pueden efectuar los gobiernos para mejorar la competitividad de los diferentes sectores?

Con recursos escasos y prioridades que compiten entre sí, una estrategia de desarrollo económico exitosa depende de concentrar esfuerzos en torno a la construcción de una ventaja sostenible en sectores claves. Panamá debe enfocarse en los sectores que tienen oportunidades relevantes de crecimiento en el Producto Interno Bruto y en los empleos de calidad. Tres factores determinan esta oportunidad:

- Panamá ya tiene o puede desarrollar una ventaja competitiva sostenible.
- Las tendencias mundiales en el sector son favorables para el desarrollo en Panamá.
- Las herramientas de gobierno -las políticas, la inversión, o la alineación de la organización- pueden utilizarse eficazmente para hacer posible el crecimiento

El plan de crecimiento económico analiza nueve sectores transables u orientados hacia las exportaciones que representan el 55% del PIB actual. Enfocarse en bienes y servicios transables permite a un país relativamente pequeño acceder a mercados más allá de su limitada población y a los flujos de divisas que tienen efectos multiplicadores en la economía nacional. Los sectores examinados fueron: logística, turismo, agricultura, servicios financieros, servicios *off-shore*, servicios marítimos, servicios de salud privados, servir como sede general de empresas multinacionales y la refinación de crudo.

Un proceso en tres fases facilitó la creación del plan de crecimiento económico:

- **Fase 1: Identificando las fuentes de crecimiento:** El plan investigó extensivamente la economía panameña para identificar sectores para la creación de un crecimiento sostenible en torno a los cuales alinear la estrategia gubernamental. El resultado de la Fase 1 incluye una clasificación de los sectores en tres categorías:
 - Sectores de alta prioridad ó “Motores de crecimiento”
 - Sectores de más baja prioridad
 - Sectores sin prioridad

- **Fase 2: Desarrollando los “Motores de crecimiento”:** Se evaluaron los factores que inhiben el crecimiento económico para identificar dónde hace mas sentido que el gobierno intervenga. Las principales medidas que hacen posible el crecimiento fueron identificadas para cada sector "motor de crecimiento" a través de un análisis del registro empírico global, con amplia participación de diversos organismos gubernamentales y una amplia participación del sector privado, tanto dentro como fuera de Panamá. Estas acciones de gobierno que permitirán impulsar la competitividad del sector están alineadas con las siguientes tres herramientas: a) inversiones, b) políticas públicas, y c) cambios organizacionales, y no fueron ensambladas como un menú de acciones, sino más bien como un programa de acción coherente en torno al cual el gobierno deberá centrarse y ejecutar a fondo

- **Fase 3: Creando un plan para el crecimiento:** Hacer coincidir las habilidades y capacidades gubernamentales con las principales medidas que hacen posible el crecimiento llevó a la creación de un plan agresivo de crecimiento que la administración actual de Panamá deberá ejecutar. Este plan toma en cuenta cuatro aspectos fundamentales:
 - Secuencia en la inversión y la rendición de cuenta: Identificar las prioridades correctas y alinear a las principales partes interesadas en torno a los objetivos principales para hacer frente a la escasez de recursos.

- Desarrollo de capacidades gubernamentales: Asegurar que existe un nivel adecuado de conocimientos a nivel gubernamental para favorecer las inversiones, los cambios a las políticas públicas y los cambios organizacionales requeridos.
- Desarrollo del capital humano: Construir una fuerza laboral calificada y especializada en todo el país y en todos los sectores con un fuerte énfasis en los motores de crecimiento.
- Adquisición de capital financiero: Asegurar la existencia de fondos gubernamentales y no gubernamentales, en particular, asegurar la participación del sector privado tanto como sea posible para liberar los recursos del gobierno y para maximizar la eficiencia operativa.

2.2 Jerarquización y Potencial de los Sectores

Los servicios logísticos, el turismo y la agricultura surgieron como los “motores de crecimiento” de alta prioridad para incentivar beneficios económicos y sociales de gran escala. En cada uno, el gobierno desempeña un papel vital a la hora de impulsar el desarrollo y superar los inhibidores del crecimiento. Los servicios financieros seguirán siendo una industria importante en términos de contribución al crecimiento de la economía panameña, aunque cuando se contrastan contra los sectores prioritarios, el gobierno tiene una capacidad relativamente limitada para hacer posible un mayor crecimiento del sector dado su buen estado y la fortaleza de los entes privados.

Los servicios *off-shore*, servicios marítimos, servicios de salud privados, y el servir como sede general de empresas multinacionales, poseen un ‘potencial futuro’ debido a que los beneficios son comparativamente pequeños o las ventajas competitivas en el corto plazo son más débiles, y por tanto, son sectores de más baja prioridad.

Se le ha quitado prioridad al sector de refinación de crudo en tanto que Panamá enfrenta problemas serios a la hora de desarrollar una ventaja competitiva dado el tamaño y la madurez de los competidores potenciales a nivel regional, así como un pronóstico de largo plazo poco atractivo en términos de márgenes de refinación.

Motores de Crecimiento de Alta Prioridad

Servicios Logísticos

Panamá está en una posición única, dividiendo los Océanos Atlántico y Pacífico y ubicada entre Norteamérica y Sudamérica. El Canal es un generador importante de ingresos para el país, con cerca de B/.2.0 mil millones en ingresos y una tasa de crecimiento anual de 10%. Sin embargo, por sí solos, los ingresos del Canal, no

reflejan adecuadamente la magnitud total de oportunidades para Panamá en los servicios logísticos.

Es importante mantener la competitividad del eje logístico panameño para seguir atrayendo grandes flujos de productos a través del canal. La expansión del canal, que se espera se complete en el 2014, es un paso importante en esta dirección. En el futuro Panamá debe concentrarse en fortalecer su ventaja competitiva, para facilitar tráfico que se basa en un costo relativamente bajo a pesar de un mayor tiempo de tránsito en contraposición al sistema multimodal de Estados Unidos. En este sentido, las ventajas de Panamá se adaptan bien para productos menos valiosos y más duraderos. La oportunidad de atraer flujos adicionales de productos podría ascender a más de mil millones de Balboas anuales de PIB incremental y más de 20,000 empleos adicionales.

La creación de una industria de "servicios logísticos de valor agregado" (SLVA) aprovecharía el volumen del Canal para captar un mayor valor y mejorar el empleo doméstico. La oportunidad de los servicios logísticos de valor agregado podría ser de entre B/.1.0 y B/.1.6 mil millones del PIB nominal, con la creación de más de 30,000 empleos en las industrias relacionadas con la logística al año 2020.

Los SLVA se componen de una variedad de actividades relacionadas con el envío, incluyendo almacenamiento tradicional, almacenamiento en frío, seleccionado y envasado, empaquetado, etiquetado, personalización, y acabado y montaje finales. Estas actividades suelen ocurrir al final de la cadena de valor y pueden estar ubicadas cerca de una fábrica, de los consumidores, o en cualquier lugar dentro de la cadena de transporte. Existen para Panamá dos fuentes generales de oportunidades para el desarrollo de SLVA:

- **Desplazar valor actualmente “*upstream*” de Panamá**

Como lo está demostrando México, para los países de América Latina existen oportunidades de '*near-shoring*' (producción en países cercanos) para ofrecer servicios de producción o acabado que en años recientes han ocurrido en Asia. Conforme los costos laborales de Asia Oriental y las ventajas de productividad continúen erosionándose, y los costos de tránsito sigan estando sujetos a los mercados mundiales de petróleo y de otras fuerzas volátiles, disminuye la competitividad económica de las actividades SLVA que ocurren en Asia Oriental. Los costos de obsolescencia e inventarios incurridos durante el largo viaje trans-Pacífico de los productos pueden ser evitados aún más mediante la inserción de valor a los productos más cerca de los mercados (ej., incorporar memorias SIM en Panamá en vez de en China antes de enviarlos a Estados Unidos y así aprovechar la última tecnología).

- **Desplazar valor actualmente “*downstream*” de Panamá**

A pesar de que la recesión mundial y la diversificación de empresas de carga ha traído un alivio de corto plazo a la congestión de puertos estadounidenses, las limitadas mejoras previstas a la infraestructura portuaria de la costa oeste de los Estados Unidos hace que la opción de envío por el Canal sea una alternativa cada vez más fiable para los envíos de Asia a los Estados Unidos. Los costos laborales más atractivos de Panamá en relación con los EE.UU. y los beneficios potenciales de la consolidación de volumen deberán llevar a que las actividades de SLVA que en la actualidad suceden ‘downstream’ emigren ‘upstream’ a Panamá. Algunas actividades, como la des-consolidación de contenedores en o cerca de puertos de EE.UU., podrían ocurrir en Panamá con mayores beneficios que impacten directamente a los minoristas. El ensamblaje en Panamá de diversos elementos de baja densidad de valor - como los electrodomésticos o los juguetes; asimismo, los elementos de alta densidad de valor – tales como computadoras y equipos electrónicos – pueden almacenarse centralmente en Panamá y depender de transporte aéreo directo para facilitar la entrega rápida, con menores costos de inventario.

Cuadro 3 La ubicación de Panamá permite generar valor, reduciendo costos de inventario, obsolescencia y laborales



Con el crecimiento reciente de proveedores de servicios logísticos que han abierto sus puertas en Panamá, el mercado está claramente enviando señales de que la oportunidad de Panamá en SLVA es real. Esta oportunidad se genera a partir de 10 categorías de alto valor que representan el 60% del valor que transita por el Canal - entre estas categorías están las computadoras, muebles, ropa, aparatos electrónicos y electrodomésticos. Algunos de los minoristas más grandes del mundo y los fabricantes están visitando Panamá para evaluar la idoneidad para la inversión en

SLVA. A pesar de estas tendencias positivas, en la actualidad varios inhibidores frustran que una industria de SLVA prospere exitosamente en Panamá:

- **Malas conexiones entre los activos logísticos actuales de Panamá**

Una infraestructura de transporte terrestre poco desarrollada ha impedido que los puertos panameños puedan obtener beneficios de red a partir de su estrecha asociación y cooperación. Tiempos de tránsito más largos de lo necesario y la volatilidad causada por la congestión dificultan los movimientos multimodales de contenedores. El tiempo de viaje estimado entre muchos de los principales activos logísticos en Panamá podría ser reducido a la mitad con base en inversiones selectas en infraestructura de superficie. Además, la industria del transporte por carretera en Panamá es de alto costo y poco competitiva en comparación con las industrias de transporte por carretera que apoyan las principales actividades de transporte en otros países en el Hemisferio Occidental. De hecho, los costos de transporte por carretera son, en promedio, 30-40% más caros en Panamá que en Costa Rica o en otros mercados comparables. El transporte por carretera es típicamente un sector altamente competitivo (caracterizado por frecuentes entradas y salidas del mercado) lo que contribuye a una disminución a largo plazo en los índices de costos de envío a ventas. A pesar de lo angosto del istmo, la pobre conectividad tanto de la infraestructura como del poco desarrollado del sector transporte por carretera que se mueve sobre dicha infraestructura hacen que Panamá parezca mucho más grande que su tamaño real.

- **Coordinación limitada en los esfuerzos de Panamá para la atracción de inversiones**

No existe en Panamá un aparato centralizado que se especialice en la atracción de inversiones. En la actualidad, las compañías globales que buscan abrir sus puertas en Panamá deben lidiar con una intrincada red de interacciones entre el gobierno y el sector privado. Un sondeo rápido de las naciones que cuentan con un sector de SLVA robusto revela que universalmente se cuenta con un fuerte aparato de atracción de inversiones que facilite la inversión del sector privado y que pueda colaborar en asuntos técnicos.

- **Administración de aduanas ineficiente**

Panamá ofrece el beneficio de un menor número de documentos de importación y de exportación que la media de las naciones de la OCDE. Sin embargo, el Foro Económico Mundial caracteriza la administración de este régimen aduanero como oneroso, ineficiente y proclive a la corrupción. Panamá está muy lejos del estándar de un sistema de aduanas de clase mundial y tecnológicamente habilitado para facilitar la circulación rápida de las mercancías que en la actualidad requiere la industria global de servicios logísticos. Otros países han

sido capaces de reducir la carga administrativa aduanera en más del 90% en términos de duración, documentos y aprobaciones

- **Volumen limitado de carga aérea entre Panamá y el mundo**
Aunque Panamá tiene uno de los mejores centros de conexión de pasajeros en América, la dependencia en el servicio de aviones *narrow body* (fuselaje estrecho) ha impedido el desarrollo significativo de movimientos de carga aérea. Además, el volumen actualmente existente se compone en 85% de volumen en tránsito, dejando poco espacio para la exportación nacional. Las previsiones de crecimiento industrial de Panamá revelan un continuo bajo rendimiento en el crecimiento de carga aérea relativo a sus pares en la región –tanto como un 2.4% menos de crecimiento por año

Turismo

Al explotar la diversidad regional de Panamá, el turismo podría crecer 12-15% anual, un promedio de B/.2.5-B/.3.5 mil millones de dólares anuales en el PIB y la creación de entre 180,000 y 280,000 nuevos empleos en el año 2020. La fuerte ventaja competitiva de Panamá en este sector radica en sus características intrínsecas: la biodiversidad, una próspera capital, precios competitivos y la conectividad aérea global.

Aunque ya es un sector en auge, casi todos los ingresos turísticos de Panamá vienen de la Ciudad de Panamá o de la región que le rodea (incluyendo Coclé). El crecimiento directo e indirecto derivado del turismo en destinos del interior de Panamá (por ejemplo, Bocas del Toro, Santa Catalina, y Pedasí) podría direccionar hasta 120,000-180,000 empleos hacia las regiones fronterizas del país.

Una estrategia de crecimiento exitosa se centra en el aumento de la participación dentro de mercados de alto valor (por ejemplo, Europa, Asia), mientras que promueve el gasto en mercados que ya son de alto volumen (por ejemplo, EE.UU., Colombia). Dados la fuerte competencia regional y el espacio limitado, la mejor oportunidad de Panamá para acentuar el crecimiento viene de desarrollar su oferta de lujo en tres sub-sectores básicos:

- **Turismo de negocios y compras**
Hoy en día alrededor del 75% de los visitantes a Panamá vienen por trabajo o de compras, sin embargo, menos del 10% de estos visitantes afirman tener una experiencia positiva. El mejorar su experiencia podría significar que los viajes de negocios y de compras podrían crecer 8-11% anual, promediando B/.1.2-B/.1.5 mil millones en el PIB anual y la creación de 50,000-100,000 nuevos empleos, principalmente en las regiones del Canal de Panamá y Coclé. La demanda por alojamiento de lujo entre los viajeros de negocios cuya demanda es insensible al precio continúa creciendo, mientras que el arbitraje de los precios

en comparación con Colombia y Venezuela sigue atrayendo a los compradores de lujo, muchos de los cuales no pueden obtener una visa de entrada a los Estados Unidos. Los viajes de convenciones podrían generar B/.100.0 millones adicionales en ingresos anuales, pero serían necesarias mejoras significativas en las instalaciones y negociar un status de exención de impuestos con la autoridad fiscal de los Estados Unidos (*United States Internal Revenue Service* o *IRS*) para atraer a un mercado cada vez mayor de convencionistas norteamericanos que buscan destinos en el extranjero

- **Destinos de lujo de sol y playa**

Los viajes de sol y playa podrían crecer 14-18% por año con B/.600.0- B/.800.0 millones en el PIB anual y 45,000-70,000 nuevos empleos en las regiones Central y Occidental. El tamaño relativo de Panamá y las limitaciones del clima realzan la necesidad de atraer al creciente segmento de turismo de lujo, que comprende el 25% de los ingresos del turismo mundial. El creciente consumo de viajes en las economías emergentes, el aumento de los gastos en viajes de los *Baby Boomers* norteamericanos, y la creciente diversificación de los mercados probablemente apoyen el crecimiento de Panamá en este sub-segmento.

- **Turismo de nicho y eco-turismo**

El ecoturismo podría crecer 16-19% por año, con B/.700.0-B/.900.0 millones anuales en el PIB y 55,000-80,000 nuevos empleos en todas las regiones de la nación. Como industria, el ecoturismo ha crecido a una tasa de casi 12% anual durante la última década y se espera que represente el 25% del mercado total en 2012. El eco-turismo puede incluir una amplia gama de ofertas desde “chozas” ecológicas de cinco estrellas de lujo con vistas al Caribe hasta centros para acampar en los grandes Parques Nacionales de Panamá. Una biodiversidad de primer orden a nivel mundial, el *Smithsonian Tropical Research Center*, el nuevo museo de diversidad biológica diseñado por Ghery, y la proximidad a otros importantes eco-destinos (por ejemplo, Costa Rica) refuerzan la oportunidad de Panamá en el eco-turismo.

- **Turismo de eventos internacionales**

La conectividad aérea de Panamá nos coloca en una posición privilegiada para convertir al país en un centro de convenciones, exposiciones y grandes eventos. A través de la construcción de un nuevo Gran Centro de Convenciones que multiplicará por varias veces el área de Atlapa y de la consecución de beneficios fiscales de parte del Gobierno de los Estados Unidos para sus empresas que realicen reuniones y convenciones en nuestro país, anticipamos que nos convertiremos en el centro de eventos internacionales de América Latina.

Para competir con los principales jugadores y un creciente número de competidores regionales, Panamá tendrá que superar varios inhibidores de su competitividad:

- **Conectividad limitada o inexistente con destinos de alto potencial turístico**

Es difícil llegar a la mayoría de los lugares con alto potencial para convertirse en destinos turísticos. La mayoría de las pistas de aterrizaje regional sólo pueden ser utilizadas por aviones pequeños, mientras que las carreteras que conectan las playas y otros destinos con poblaciones más grandes, o no existen o están mal cuidadas. Además, existen muy pocos muelles deportivos o marinas a lo largo de ambas costas del Pacífico y el Caribe.

- **Incertidumbre en torno a la propiedad de la tierra**

Un incremento en la especulación trajo un aumento tanto en la superficie de tierras negociadas como en los precios de los derechos posesorios, que no constituyen un título de acuerdo con la legislación nacional. A pesar de que hay tres leyes promulgadas con el fin de abordar el tema, las solicitudes de concesión o la compra de terrenos costeros se manejan en una lenta e ineficaz base *ad-hoc*.

- **Estrategia de zonificación incompleta y deficiente**

Los destinos turísticos se han desarrollado sin una estrategia de zonificación coherente. Los esfuerzos de cartografía y uso de la tierra están descoordinados y a menudo dependen de las autoridades municipales que operan sin los conocimientos técnicos necesarios. Las normas de zonificación no siempre están bien definidas o respetadas.

- **Esfuerzos descoordinados para atraer inversionistas ancla**

Los contactos con los promotores de bienes raíces para hoteles, marcas de hoteles, empresas de gestión y administración, compañías aéreas y operadores turísticos no siguen una estrategia cónsona con las necesidades, capacidades, o propuesta de valor del país. Por otra parte, la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), que generalmente dirige estos esfuerzos, no tiene la capacidad de otorgar directamente los incentivos que los inversionistas ancla requieren.

- **Marca y promoción sin mercados objetivo**

La marca de Panamá no es altamente visible en el extranjero y la promoción a los visitantes extranjeros es ineficaz y no cuenta con un mercado objetivo. Los pocos esfuerzos destinados a identificar los segmentos de clientes, sus preferencias y su potencial económico no han sido rigurosos o no han estado alineados con el plan maestro del país para desarrollar determinados destinos turísticos.

Agricultura

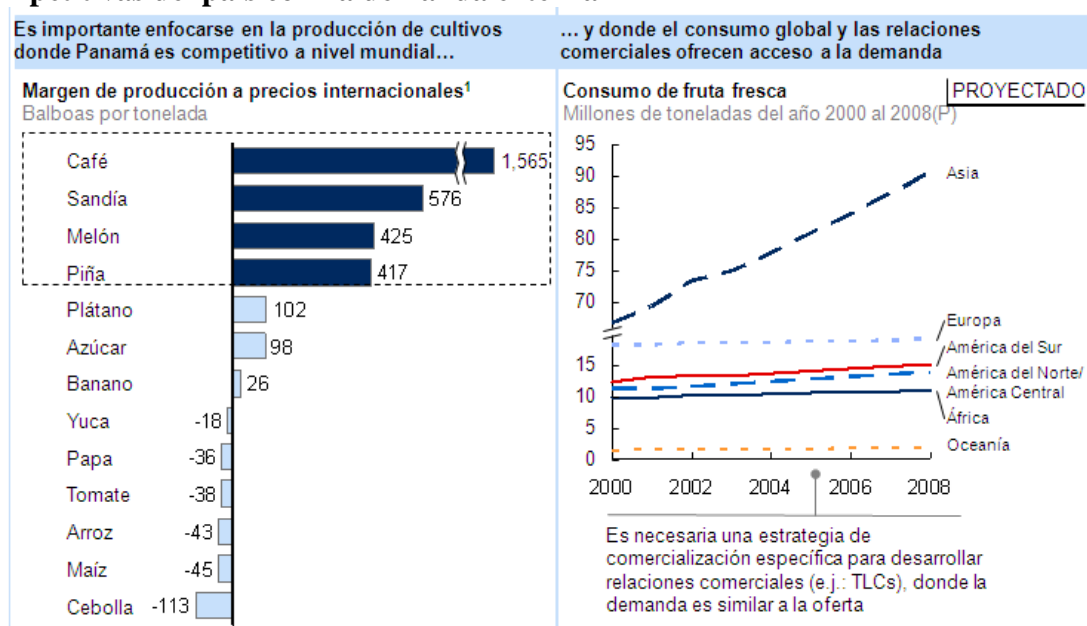
Cambiando la atención a producción de alto margen para exportación (por ejemplo, frutas tropicales), el sector agrícola de Panamá podría crecer 6-8% anual, creando 175,000-250,000 nuevos empleos. Este ingreso adicional y los empleos se generarían en algunas de las regiones económicas más deprimidas de Panamá,

donde la agricultura representa el 20-40% del PIB y emplea a 20-60% de la fuerza laboral.

El clima tropical de Panamá y su capacidad limitada de tierras ofrecen cuatro oportunidades para el desarrollo agrícola:

- **Cambiar el enfoque hacia producción de alto margen para exportación**
Desviar el uso de la tierra de cultivos protegidos no sustentables (por ejemplo, cebollas, tomates) en favor de exportaciones de alto valor agregado (por ejemplo, frutas tropicales) podría generar un ingreso anual adicional de B/.50.0-B/.80.0 millones y reducir potencialmente los precios de los principales productos de consumo nacional. El clima único de Panamá, le hace un atractivo productor de muchos bienes agrícolas de alta demanda; sin embargo, los controles artificiales de precios han mantenido una producción altamente fragmentada, con menos de 24% de las tierras cultivadas para productos de exportación.

Cuadro 4 Para exportar productos de mayor margen, se necesita alinear las ventajas competitivas del país con la demanda externa



¹ Todos los precios son estimados, basados en los precios de intercambio de commodities próximos a la costa (e.j., Miami) o precios de mercado
² El precio refleja la venta a mercados seleccionados a precios 50 al 60% mayores que los precios globales. Incluye sólo la variedad "café alta".

- **Mejorar los rendimientos de producción**
Mejorar los rendimientos y reducir los desechos podría generar un incremento ~ B/.400.00 por hectárea y conseguir ingresos adicionales de B/.60.0-B/.80.0 millones por año. En cultivos competitivos (por ejemplo, frutas tropicales), los productores panameños de mejor desempeño producen a tasas de rendimientos entre las más altas del mundo. Sin embargo, las tasas de rendimiento promedio actuales son muy inferiores a las mejores en el mundo, lo que refleja una falta de

acceso al crédito y a la tecnología entre los pequeños y medianos productores de Panamá. Para aumentar los rendimientos se requiere un mejor acceso a pesticidas, a técnicas de reducción de plagas y a riego, así como la capacidad de rotar el uso del suelo y reducir cultivos (por ejemplo, el café). Adicionalmente, la conversión de residuos restantes a través de producción de valor añadido (por ejemplo, extracción de zumos, enlatado de conservas, pulpa) podría reclamar ingresos adicionales de aproximadamente el 30% de la producción de exportación que no cumple con las normas internacionales de comercio.

- **Incrementar la capacidad de producción**

Aumentar la producción en todas las regiones con tierras arables en Panamá podría abrir 20,000 hectáreas adicionales y generar B/.110.0-B/.130.0 millones en ingresos incrementales para el sector. Panamá actualmente dedica el 25% de la masa total de la tierra a la agricultura, mientras que 15% sigue siendo arable, pero sin cultivar. La mejor oportunidad para ampliar la capacidad de producción se encuentra en las provincias de Bocas del Toro y Darién, áreas donde los ingresos adicionales y la creación de empleo podrían ayudar a cerrar brechas socioeconómicas importantes.

- **Incrementar las conexiones directas de carga aérea**

Trasladar aproximadamente el 30% de la producción potencial de exportación de carga marítima a carga aérea podría generar ingresos agrícolas incrementales de B/.40.0-B/.60.0 millones por año. Este crecimiento refleja un precio incremental de B/.50.00-B/.250.00 / tonelada que ofrecen los importadores por la entrega de fruta fresca y de alta calidad.

Aprovechar estas oportunidades requiere equilibrar las necesidades de la seguridad alimentaria nacional y los intereses de los pequeños propietarios. En concreto, Panamá podrá continuar produciendo cantidades establecidas de alimentos básicos nacionales (por ejemplo, arroz), a pesar de los bajos márgenes comparativos, para protegerse contra la volatilidad de los precios internacionales y garantizar un suministro nacional mínimo. Panamá también deberá considerar los efectos de la agroindustria consolidada sobre el desempleo rural. Realizar esfuerzos concertados para aumentar el rendimiento y la capacidad de producción al mismo tiempo que se apoya a los productores pequeños (por ejemplo, a través de las cooperativas y un mayor acceso al crédito) podría ayudar a equilibrar las necesidades de una productividad mejorada y la protección al empleo.

Para capturar esta oportunidad, Panamá tendrá que superar una serie de inhibidores que actualmente bloquean los incentivos para aumentar la producción de alto valor:

- **Falta de infraestructura de producción**

La mayoría de los productores en Panamá no tienen acceso a infraestructura básica de producción como el riego y el almacenamiento de semillas. Más del 75% del cultivo de arroz en Panamá se basa en agricultura de secano, mientras que las tierras de cultivo que reciben riego dirigido rinden volúmenes entre 120% y 220% más altos.

- **Acceso limitado a los mercados**

La falta de infraestructura vial y de cadena de frío impide que muchas regiones de producción accedan a los mercados tanto nacionales como internacionales. El acceso vial es el principal obstáculo para aumentar la capacidad de tierras agrícolas. Un acceso reducido no sólo aumenta los costos de producción - reduciendo la competitividad de los productores panameños - sino que además, hace que se incrementen los precios y los riesgos de seguridad en el consumo interno.

- **Incentivos no orientados**

Las distorsiones del mercado en Panamá han reducido los incentivos para la producción de alto margen. Los precios locales de los cultivos protegidos (por ejemplo, maíz) son a menudo de tres a cuatro veces los precios mundiales para cubrir los altos costos locales de producción.

- **Créditos no disponibles**

Las instituciones públicas y los préstamos privados carecen de capital y la capacidad para distribuir el crédito a los pequeños y medianos propietarios, lo que hace difícil invertir, tanto a corto como a largo plazo, en mejoras de productividad incluyendo cambiar a una producción más sustentable para exportación. Los pequeños propietarios se han visto particularmente afectados durante el actual período de aumento de costos de producción (por ejemplo, la duplicación a nivel mundial de los precios de fertilizantes).

- **Estrategia de comercialización descoordinada**

A diferencia de sus vecinos con mejores prácticas de comercialización (por ejemplo, Costa Rica, Colombia), Panamá carece de una entidad para gestionar la comercialización y promoción de la producción para exportación. Panamá carece de inteligencia de mercado y mecanismos de promoción necesarios a nivel internacional para promover la demanda para las exportaciones de alto valor en los mercados internacionales, en comparación con sus competidores regionales. A nivel nacional, Panamá carece de la planificación centralizada y los mecanismos de intercambio de conocimientos para ayudar a los productores a entender y satisfacer la demanda mundial.

Servicios Financieros

Debido a que el sector financiero de Panamá representa un 9.2% del PIB y ha tenido un papel importante en el desarrollo de Panamá en la región, se considera un sector

de alta prioridad. Sin embargo, dado que el gobierno tiene una capacidad limitada de influencia en su crecimiento y su potencial en creación de empleo y reducción de la dispersión de la riqueza es bajo, este sector no está sujeto a una acción más amplia por parte del Gobierno. El sector privado está bien posicionado para desarrollar el sector y adaptarse a condiciones cambiantes en la industria. Dicho lo anterior, hay algunas acciones específicas que precisamos a continuación.

Hoy día en Panamá, la banca de consumo representa el 83% del sector, con oportunidades futuras en los siguientes sub-sectores:

- **Banca de consumo y banca corporativa**

Volúmenes mayores y sofisticación en los productos de la banca de consumo, cheques e instrumentos de ahorro, y servicios bancarios a las Pymes se desarrollarán para servir a un creciente mercado interno (impulsado por el crecimiento del PIB per cápita). Del mismo modo, la banca corporativa, incluyendo préstamos corporativos, banca transaccional, y financiamiento al comercio, se desarrollarán para servir las necesidades de las empresas que incorporen en Panamá bajo las políticas de incentivos proactivos. Los desafíos en los subsectores de banca de consumo y banca corporativa incluyen un mercado competitivo y relativamente saturado, además de no contar con fortalezas en sus balances, para competir contra las grandes instituciones regionales o globales.

- **Banca privada**

Panamá podría establecerse como un centro de banca privada en América Latina. Un sub-sector de banca privada permitiría apalancar el favorable régimen fiscal de Panamá, la confidencialidad, la estabilidad política y monetaria y un sistema bancario sólido - aunque un régimen fiscal en evolución puede plantear problemas temporales derivados de la repentina pérdida de beneficios fiscales a los inversionistas extranjeros actuales. Sólo el 32% de los recursos de patrimonios latinoamericanos de alto valor neto (individuos con más de B/.1.0 millón en activos) se gestiona a nivel local. Una falta adecuada de productos sofisticados, calidad del servicio o protocolos de gestión de riesgos, contribuye a los bajos niveles de servicio local.

- **Seguros y Valores**

Las aseguradoras forman parte de un sector poco desarrollado en América Central y en Panamá no existen instituciones privadas con el tamaño suficiente para obtener economías de escala. El uso de intermediarios es incipiente. Las bolsas de valores (acciones y bonos), se utilizan en forma limitada y la actividad en valores bursátiles se concentra en Brasil, México y los Estados Unidos, debido a la liquidez de la que gozan estos mercados más grandes.

Panamá tiene la oportunidad de mejorar la competitividad del sector de servicios financieros a largo plazo mediante la aplicación de un conjunto de políticas:

- Fortalecer la educación superior en servicios financieros a nivel nacional.
- Para salir de la lista gris de la OCDE se debe continuar negociaciones con países miembros de esta organización, como es el caso de Italia y México con los cuales se han cerrado las negociaciones.
- Reforzar el aparato regulatorio para garantizar la transparencia del mercado y reducir la percepción de corrupción.
- Reforzar los burós de crédito para ofrecer bases más sólidas a la banca de consumo.
- Continuar con la estrategia para obtener el grado de inversión.

Sectores de menor prioridad

Servicios marítimos

Las características intrínsecas de la industria global de servicios marítimos y la posición competitiva de Panamá hacen que este sector sea razonablemente atractivo. Sin embargo, la intensa competencia mundial y el tamaño relativamente pequeño del mercado potencial hacen del sector una oportunidad sólo a largo plazo. Tres segmentos definen la oportunidad en servicios marítimos:

- **Registro de embarcaciones**
Panamá es un competidor líder a nivel mundial en el registro de buques comerciales, pero otros países están ganando terreno. Durante los últimos cinco años, el volumen de embarcaciones con bandera de Panamá ha crecido más del 8% por año - crecimiento coincidente con el de la industria mundial. Nuevos jugadores, tales como las Islas Marshall y Liberia, han sido capaces de incrementar su participación de mercado con un crecimiento anual en los últimos años de 16% y 10%, respectivamente. Las claves del éxito para estos países son tarifas competitivas, procesos de registro fáciles de navegar, y operaciones contratadas con terceros (*outsourced*). Además de experimentar una fuerte competencia, el transporte marítimo internacional en general y los registros en particular, son susceptibles a sufrir una mayor presión de supervisión de organismos internacionales en los ámbitos de seguridad, transparencia y protección del medio ambiente.
- **Construcción y reparación de navíos**
Después de un largo período de escasez de buques, las tendencias actuales de oferta y demanda indican un horizonte a largo plazo con exceso de oferta de buques y una mayor competencia. La competencia con países del Este de Asia como Corea, Japón y China (que en total controlan el 75% del mercado) se

traducirá en presiones a la baja sobre los precios. Panamá ha sacado una pequeña fracción de los B/.300.0 millones del mercado de reparación en América Latina, pero tendrá dificultades para competir por cuota de mercado regional con los demás países mejor posicionados en el mercado como México y Brasil. Si bien en el corto plazo existirán oportunidades pequeñas, el reducido tamaño de Panamá hace que el desarrollo de un astillero y de las capacidades de reparación sea una oportunidad de mucho más largo plazo. También es importante señalar que las habilidades y la base de costos para la construcción de buques no existen actualmente en Panamá y que las reparaciones relevantes de buques se realizan generalmente en astilleros en que las habilidades y equipos necesarios ya están en su lugar. Las reparaciones mayores en las naves, usualmente ocurre más cerca del puerto de origen, y dado que generalmente las naves que pasan por Panamá vienen con carga completa, es poco probable, que estén dispuestas a detenerse por algo más que reparaciones "ligeras" o de emergencia. La oportunidad se materializará para Panamá, luego de la conclusión de los trabajos de ampliación del Canal de Panamá, ya que el paso de naves Post-Panamax, convertirá a Panamá en un importante “Hub Marítimo”, con rutas que tendrán como origen los puertos panameños.

- **Financiamiento y seguros de embarcaciones**

Las 20 mayores fuentes de financiamiento—a saber, grandes y bien diversificados bancos mundiales o fondos nacionales— controlan más del 80% de la industria mundial de financiamiento de navíos. La industria de suscripción de seguros de navíos está igualmente consolidada. Caracterizada por rendimientos marginales o negativos durante décadas, la industria de seguros de navíos está experimentando tasas de siniestralidad crecientes que hacen que la industria sea menos atractiva que nunca. Panamá carece del tamaño y la diversificación de activos necesarios para financiar o asegurar buques en el futuro cercano. Es probable que el desarrollo de conocimiento especializado en este sentido vaya ligado al éxito general del sector de servicios financieros, pero, de nuevo, esta sería una oportunidad clara sólo en el largo plazo.

Servicios de salud privados

Aunque hoy son una pequeña proporción de PIB, la demanda de servicios de salud privados podría crecer dramáticamente en los próximos diez años con base en el turismo médico, los expatriados y las personas con seguro médico privado. El sector también es importante para el posicionamiento de Panamá para la competitividad futura y la atracción de empresas multinacionales. Sin embargo, salvo la existencia de supuestos agresivos en relación a la reforma del sistema de salud de EE.UU., cobertura doméstica de salud y la habilidad de competir con

fuertes competidores regionales, es poco probable un incremento de ingresos mas allá de B/.35.0 a B/.40.0 millones en el corto plazo.

- **Los servicios de salud privados son hoy una pequeña parte del PIB**

Los servicios de salud privados representan menos del 30% del gasto anual de B/.1.8 mil millones en salud en Panamá, incluyendo el gasto de clínicas regionales y ONG's. El mercado interno está limitado por una industria subdesarrollada de seguros privados, con menos del 15% de los ciudadanos panameños con cobertura de planes privados. Mientras que los expatriados y personas de alto patrimonio neto han suscitado una serie de instituciones de nivel mundial, incluso las instituciones líderes reportan menos de 200 expatriados y turistas médicos por año.

- **El turismo médico podría emerger como un segmento atractivo en los servicios de salud privados**

Fuerzas convergentes seguirán estimulando en el corto y medio plazo la demanda por un sector actualmente incipiente de turismo médico. Mientras que la demanda actual se estima en sólo 65,000 a 80,000 pacientes cada año, se espera que el crecimiento provenga de un número de fuentes, incluyendo:

- Un auge en los jubilados norteamericanos que buscarán servicios de salud en el extranjero.
- Un aumento en el consumo de servicios de salud en los mercados emergentes y regionales.
- El estrés en los sistemas de salud de América del Norte.
- Un creciente reconocimiento de la mejora en la relación costo-calidad a lo largo de mercados de salud en desarrollo a nivel mundial.

- **El crecimiento en la demanda de largo plazo en Panamá depende de la incertidumbre actual en los Estados Unidos y una reforma de quién paga por los servicios de salud**

La reforma de salud pendiente de los Estados Unidos podría generar una demanda explosiva de turismo médico hacia Panamá. En este escenario, el aumento en los tiempos de espera, arreglar los procedimientos de inscripción onerosos y la denegación de solicitudes de reembolso podría producir entre 500,000 y 700,000 pacientes que vengan a Panamá cada año. Sin embargo, la demanda también podría verse disminuida a través de la expansión de la cobertura, reducción de la carga financiera, y aumento de la competencia profesional. Además, el crecimiento de la demanda probablemente requeriría que las empresas prestadoras de servicios norteamericanos ampliarán la cobertura para procedimientos internacionales - un movimiento incierto debido a una mayor responsabilidad y el temor a una reacción a la alza en los precios por parte de los proveedores norteamericanos.

- **Para ganar en esta industria, Panamá debe posicionarse como una opción cercana de alto valor agregado**

Menos de 30% de los pacientes viajeros buscan tratamiento médico de bajo costo o tiempos de espera reducidos. Asia controla el 45% del mercado de América del Norte, impulsado por costos que apenas llegan a una sexta parte de los que se ofrecen en Panamá. A nivel regional, Panamá se enfrenta al hecho de que Colombia y Costa Rica ya ofrecen más hospitales internacionalmente acreditados y grupos de servicios médicos altamente desarrollados para el manejo de turismo médico. De lograr adelantar a Costa Rica con el 30% de participación de mercado podría generar ingresos anuales de B/.35.0-B/.40.0 millones. Incluso en escenarios de demanda agresiva, con un traslado al extranjero de 10% de los procedimientos de EE.UU., es poco probable que la industria del turismo médico de Panamá supere los B/.150.0 millones en ingresos anuales.

Atracción de las sedes corporativas de empresas multinacionales

En base a la Ley 41 de 2007, Panamá puso en marcha un trato preferencial para que las empresas multinacionales establecieran su sede corporativa o completaran servicios *off-shore* en Panamá. Aunque el tamaño pequeño del mercado y la fuerte competencia internacional han limitado la oportunidad de corto plazo, Panamá ha logrado atraer a varias empresas multinacionales al país lo que refleja un potencial de crecimiento a largo plazo.

- **América Latina está perdiendo cuota de mercado en el mundo en procesos de negocios de tercerización (outsourcing).**

Los ingresos mundiales procedentes de procesos de negocio terciarizados han crecido 33% anual durante los últimos cinco años y como resultado la tasa de crecimiento anual de mano de obra para BPO ha sido de 25%. Con una tasa de crecimiento anual de los ingresos de BPO del 19%, América Latina está perdiendo participación de mercado ante competidores dominantes del Sur y el Este de Asia.

- **Panamá no supera a la competencia en los factores claves de éxito**
A lo largo de cuatro factores claves de éxito, Panamá iguala o está por debajo de similares como México, Estados Unidos, Brasil, Chile, Argentina y Costa Rica:
 - **Costos atractivos.** Panamá no cuenta con ninguna ventaja o desventaja con respecto a sus pares (exceptuando los Estados Unidos) en cuanto al riesgo de hacer negocios en el país
 - **Mercado interno.** El tamaño reducido de Panamá le pone en desventaja ya que no hay capacidad de mitigar el riesgo de puesta en marcha apalancando la demanda local

- **Entorno empresarial.** Panamá no cuenta con ninguna ventaja o desventaja con respecto a sus pares (exceptuando los Estados Unidos y Chile) en cuanto al riesgo de hacer negocios en el país
 - **Capital humano.** El tamaño limitado de la fuerza laboral, la educación y la experiencia limitada ponen un reto a la habilidad de Panamá para ofrecer un servicio de calidad adecuada
 - **El tamaño de la oportunidad es relativamente pequeño.**
Incluso bajo escenarios optimistas, atraer multinacionales y servicios off-shore crearía 20,000 empleos adicionales, lo que parece bajo en relación con las posibilidades de crear empleos en otros sectores. Estos servicios tienen un impacto limitado en el PIB y los ingresos fiscales se limitarán a las recaudaciones sobre los salarios de los nuevos empleados.
- Panamá tiene oportunidad de mejorar la competitividad del sector:
- Educar a la fuerza laboral a través de programas locales de capacitación, aumentos en el número de becas otorgadas e incentivos a inversionistas extranjeros que traspasan conocimiento a panameños.
 - Fomentar la conciencia de los incentivos especiales que ofrece Panamá a las multinacionales y empresas de servicios *off-shore*.

Menor potencial

Refinación de crudo

La industria de la refinación de petróleo probablemente está regresando a los márgenes históricamente bajos ya que la caída mundial en la actividad económica ha dado tiempo para corregir la deficiencia estructural en el mercado que llevó a los altos márgenes durante la década de los 2000 (con retornos sobre capital invertido de hasta 25%). La caída mundial en la actividad económica ha afectado de manera radical la demanda de productos refinados, y es probable que la recuperación prevista tenga una dinámica diferente que antes del pico en los precios del petróleo. Además, una gran capacidad de refinación - más de 1.5 millones de barriles por día – entrará en línea en América del Norte durante los próximos cinco años, ejerciendo mayor presión a la baja sobre los márgenes. Estos aumentos de la oferta probablemente alivien los problemas de escasez de refinación de la década de los 2000 y se espera que la industria de la refinación regrese a los retornos sobre el capital invertido típicamente bajos, normalmente no superiores al costo de capital de las empresas.

Más aún, mientras que la construcción de refinerías nuevas normalmente ofrece fuertes márgenes operativos, la distancia remota de Panamá a los mercados de consumo de productos refinados erosionará los márgenes y seguramente hará cuestionar la inversión de capital necesaria para construir una refinería. Un análisis

de escenarios revela que, debido al elevado costo del transporte, una refinería en Panamá sería incapaz de desplazar en las curvas de costos del mercado doméstico a refinerías establecidas en México o en la Costa Oeste de los Estados Unidos, que operen bajo configuraciones de coquización o cracking catalítico (*fluid catalytic cracking*). Por su parte, una refinería de Panamá sería capaz de colocar adecuadamente sus productos en el mercado Atlántico de los EE.UU., aunque todavía estaría en desventaja frente a las grandes refinerías del Caribe que tienen mejores condiciones de transporte. También es de notar que las grandes inversiones en infraestructura de refinación suelen dar lugar a relativamente pocos empleos domésticos debido a los bajos niveles de empleo requeridos para un proceso muy automatizado y la necesidad de mano de obra especializada - a menudo extranjera - para realizar trabajos especiales.

3. Habilitando los Motores para el Crecimiento

Superar los inhibidores al crecimiento de las industrias que son motor para el crecimiento requiere un enfoque dedicado y la ejecución eficiente por parte del sector público. Estos esfuerzos se concentran a través de inversiones, cambios de política y alineamiento organizacional para apoyar el desarrollo del sector privado. Las iniciativas sugeridas se componen de una serie cohesiva de acciones que deben ser ejecutadas en concierto unas con otras para capturar las metas de crecimiento del sector.

Cuadro 5 El gobierno posee tres herramientas para promover el crecimiento en los sectores claves: inversión en infraestructura, desarrollo de políticas y cambios a nivel organizacional

Herramientas del Gobierno	 Infraestructura	 Políticas	 Organización
Sectores clave			
 Logística	<ul style="list-style-type: none"> Construir infraestructura de conexión de puntos estratégicos (carreteras) 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las ventajas laborales (reducir costos, incrementar flexibilidad) Mejorar la industrias de soporte (transporte pesado) Modernizar las aduanas 	<ul style="list-style-type: none"> Crear una agencia para la promoción de inversiones Atraer empresas anclas y uso de incentivos.
 Turismo	<ul style="list-style-type: none"> Construir infraestructura de desarrollo (e.j.: aeropuertos, servicios civiles) 	<ul style="list-style-type: none"> Resolver la titulación de las tierras Definir procesos de zonificación en destinos de alto potencial 	<ul style="list-style-type: none"> Atraer inversionistas ancla (hoteles de marca y/o desarrolladores de bienes raíces) Lanzar una campaña de mercadeo basada en una marca de país
 Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> Construir caminos de acceso a áreas de producción agropecuaria Expandir los sistemas de riego Desarrollar la cadena de frío/almacenamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Reestructurar sistemas de incentivos y políticas de asistencia al productor 	<ul style="list-style-type: none"> Crear una institución para la comercialización de productos

3.1 Logística

Con la posición de Panamá en una ruta comercial global, la evolución del arbitraje laboral entre Oriente y Occidente y la volátil fijación de precios de tránsito, el nuevo milenio de oportunidad para Panamá será la diversificación del valor captado por la posición única del Canal. El planteamiento para hacer posible la logística de valor agregado en Panamá es de hecho la estrategia necesaria para reducir el costo real de hacer negocios en Panamá al generar soluciones para los factores que incrementan este costo:

1. Reducir el tiempo de las mercancías en tránsito
2. Reducir la volatilidad en tiempo de las mercancías en tránsito
3. Reducir los costos de insumo directos de las actividades de logística

Una inversión de aproximadamente B/.1,000.0 millones podrían estimular en gran medida la actividad logística de valor agregado.

Construcción de infraestructura de enlace

La construcción de cinco vías es fundamental para el desarrollo de una industria logística de valor agregado en Panamá. La construcción de infraestructura de

superficie une los activos de logística medulares uno con el otro. Estas inversiones reducirán los tiempos de tránsito y la volatilidad causada por la congestión – reduciendo el tamaño del país de manera real. Tomados en su conjunto, podrían reducir el tiempo de tránsito entre activos en un 50%, así como aumentar enormemente la confiabilidad (un factor más importante que los tiempos de viaje para una diversidad de productos). El resultado es un flujo más fácil de mercancías y materiales de activo logístico a activo logístico. Las inversiones en vías de acceso, también ayudarán a Panamá a lograr la meta deseada por largo tiempo de convertirse en un ‘centro multi-modal.’

Cuadro 6 El establecimiento de Servicios de logística de valor agregado en Panamá, requerirá una inversión sustancial en infraestructura de carreteras



Estas inversiones ayudan a Panamá a lograr la meta deseada por largo tiempo de ser un ‘centro multi-modal’ y se pueden completar dentro del mandato de la administración de Martinelli. Tal inversión pondría los cimientos para que el sector SLVA creciera y enviara una fuerte señal al sector privado sobre el compromiso de largo plazo de Panamá de tener un sector privado eficiente. Los caminos son:

- **Extensión de la autopista Panamá-Colón**

El proyecto incluye terminar los 15 últimos kilómetros de la carretera Panamá-Colón de Quebrada López a Colón, incluyendo las suficientes conexiones y zonas de amortiguamiento en infraestructura local para impedir la formación de cuellos de botella en la circulación. Esta inversión resolverá la circulación del tráfico de un solo carril en cada dirección en la vecindad de Colón que actualmente está sumamente congestionada, reduciendo de manera significativa el tiempo de tránsito y la volatilidad del transporte de carga transistmica. Como resultado, Colón y sus activos logísticos estarán ‘más cercanos’ de manera real

al Puerto de Balboa, al desarrollo logístico Howard y a la terminal de carga del aeropuerto Tocumen. Los beneficios adicionales también serían significativos para Colón.

- **Conectividad entre Corredores de la Ciudad de Panamá**

Para mejorar la conectividad dentro de la ciudad de Panamá, se construirán cinco intercambiadores en las intersecciones de Vía Brasil con: Ricardo J. Alfaro, Transístmica, Vía España, Calle 50, Vía Israel. Adicionalmente se construirá una conexión directa, entre la Ave. Balboa y el intercambiador de Vía Martín Sosa con Transístmica.

- **Solución para la congestión Intra-Colón**

Aún cuando se complete el proyecto de la carretera transístmica, el tránsito dentro de Colón todavía sufrirá por la congestión entre los puertos, la Zona de Libre Comercio y la estación de trenes dentro de los límites de la ciudad. El estudio del tráfico, el modelado y la modernización de la infraestructura municipal de superficie liberará la congestión y permitirá una circulación de mercancías más predecible entre los activos logísticos.

- **Vía de circunvalación de Howard al Puente Centenario**

La construcción de una vía de circunvalación directa de Howard al Puente Centenario puede reducir el tiempo de conducción al puente en un 40-50% y proporcionaría una velocidad de autopista moderna sin congestiones. El proyecto requeriría la construcción de dos nuevos cruces en las intersecciones de la vieja Autopista Panamericana de los accesos, principal y occidental de la carretera Howard. Estos cruces requerirían especificaciones de construcción para tráfico de transporte de carga, tales como mayor radio de giro, límites de carga y ancho de los caminos.

- **Extensión del Corredor Norte para llegar al aeropuerto Tocumen**

Terminar el Corredor Norte (11 kilómetros) proporcionará una ruta más adecuada para el tráfico del aeropuerto que no se origina en la Ciudad de Panamá. La inversión reduciría de manera efectiva los tiempos de tránsito y volatilidad de Tocumen a los activos logísticos de Colón, al desarrollo logístico Howard, al Puerto de Balboa y a las regiones con potencial de producción agrícola en el Centro y Occidente de Panamá. El único acceso por una autopista moderna a Tocumen es por el Corredor Sur, el cual requiere circular a través de la Ciudad de Panamá y a menudo está congestionado durante las horas pico.

- **Conexión directa a las instalaciones de transporte de carga de Tocumen**

Actualmente, el centro de carga aérea de Panamá está escondido en el extremo más lejano de la instalación, lo que requiere circular alrededor del aeropuerto por caminos que están en malas condiciones y pobremente iluminados. La seguridad del transporte multi-modal de Panamá está en riesgo dado que circula a menudo tarde en la noche. Una conexión moderna de cuatro carriles

directa a la terminal de transporte de carga, potencialmente con un túnel por debajo de la pista de rodaje entre las pistas de aterrizaje, reducirá los tiempos de tránsito en 20 minutos en cada dirección.

Establecer una agencia para la promoción de la inversión

A Panamá actualmente le hace falta una interacción bien coordinada y profesional con la comunidad internacional de negocios. Las firmas que buscan invertir en Panamá deben navegar en una red intrincada de instituciones gubernamentales y privadas para abrir sus puertas. Una agencia para la promoción de la inversión bien concebida podrá:

- Comercializar la propuesta de valor de Panamá a través de la red de consulados de Panamá alrededor del mundo
- Comunicarse y asistir a las firmas que estén en proceso de hacer *due diligence* para invertir en Panamá. Una agencia de promoción debe contar con la capacidad para comunicarse usando un lenguaje técnico con las compañías interesadas en invertir
- Conectarse con el sector privado panameño para comprender las ineficiencias y las barreras para la promoción de la inversión
- Trabajar con el gobierno para encontrar soluciones a las ineficiencias en Panamá y eliminar las barreras a la inversión

Mejorar las industrias de soporte

Las industrias complementarias de transporte en camiones local y de carga aérea internacional deben ser fortalecidas para apoyar un centro logístico globalmente competitivo, multi-modal y de valor agregado.

- **Mejores tarifas de los transportes en camiones y servicio de clase mundial**
Actualmente, las tarifas de Panamá se encuentran entre las más altas por kilómetro en el mundo – mayores que las que cabría anticipar con base en su proporción de rutas de trayectos cortos. La industria de transporte en camiones se ve afectada por el bajo número de participantes independientes, por las varias barreras a la entrada de nuevos competidores y por un sistema aduanero ineficiente que depende de las relaciones con los funcionarios. Los beneficios de la desregulación mundial del transporte en camiones todavía no se han atestiguado en Panamá. El gobierno panameño puede promover la competencia al proporcionar créditos de bajo costo para la compra de nuevos camiones, promover programas temporales con competidores internacionales y crear una alianza pública-privada para asesorar la política de transporte en camiones.

- **Crear un plan maestro para un centro de transporte de carga en Tocumen**
Con exportaciones limitadas, la industria de carga aérea de Panamá ha sido históricamente pequeña y enfrenta un bajo crecimiento. Panamá está en una encrucijada pues se requiere una industria de carga aérea bien desarrollada para atraer servicios logísticos de valor agregado, pero a su vez no existe todavía el volumen para justificar el crecimiento de la industria. Promover el crecimiento inducido por el tránsito en el corto plazo podría crear una conectividad de transporte mejorada para Panamá de la misma manera que el tráfico inducido por pasajeros ha ayudado a conectar a Panamá con el continente Americano.

Mejorar la administración del aparato aduanero

Los requerimientos aduaneros de Panamá se encuentran entre los más bajos del mundo para la importación y la exportación, sin embargo, la administración de este sistema se encuentra entre las peores del mundo. Una administración de aduanas ineficiente y onerosa tiene una serie de efectos perjudiciales:

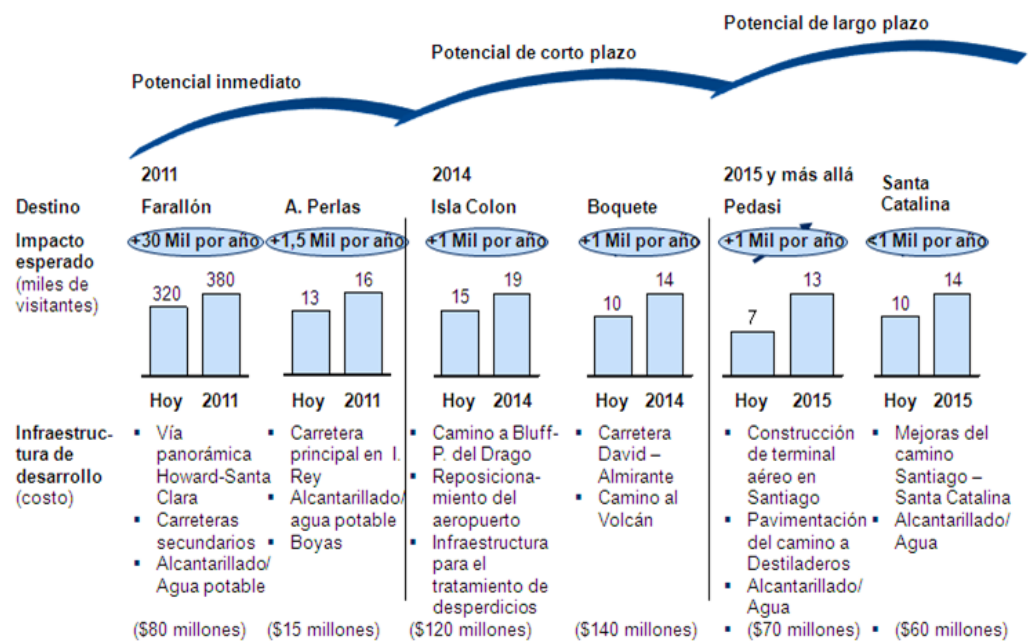
- Las importaciones y exportaciones se vuelven dependientes de las relaciones con los titulares de los puestos, lo que da soporte a una competencia limitada y a la corrupción.
- Las expectativas de tiempo se inflan para compensar la volatilidad en los tiempos de proceso y de ese modo se aumentan los costos de hacer negocios.

Muchos países han tenido un gran éxito al implementar soluciones de tecnología unificadas que mantienen el flujo de información entre expedidores de mercancías, intermediarios y agencias. El diseño e implementación de estos sistemas debe de tomar en consideración a todos los participantes potenciales y proporcionar una solución basada en una sola tecnología.

3.2 Turismo

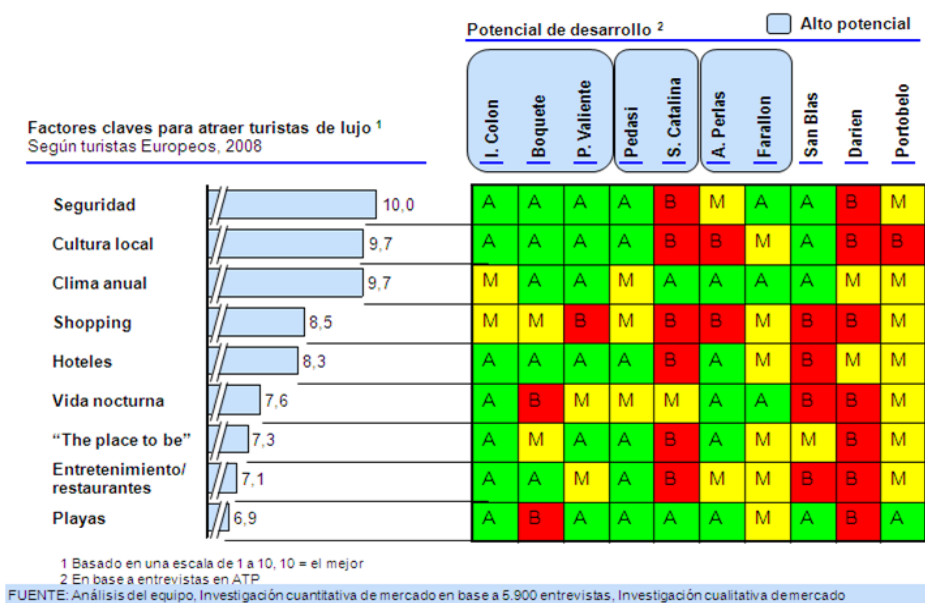
La inversión y los cambios en la regulación en el sector de turismo deben orientarse hacia los destinos con mayor potencial para convertirse en destinos de clase mundial y de lujo. Las áreas para el desarrollo inmediato incluyen el litoral al sur de Farallón y el Archipiélago Perlas, con inversiones simultáneas en la Ciudad de Panamá para mejorar la experiencia de los visitantes en tránsito así como de los turistas de negocios y de compras. Los destinos con potencial en el mediano plazo son Isla Colón-Boquete (Estrategia Occidental). Las oportunidades para el largo plazo son Pedasí y Santa Catalina.

Cuadro 7 Una secuencia definida de las inversiones en infraestructura de turismo, permitirá un desarrollo secuencial de las regiones geográficas



La forma como se determinó la prioridad de estos destinos refleja tanto las preferencias de los turistas de lujo como las características intrínsecas del destino.

Cuadro 8 Los atributos de las diferentes regiones determinan la oportunidad de atraer turismo de alto valor



Cuadro 9: La necesidad de solucionar los problemas en los destinos turísticos de alto potencial determinarán los requerimientos de inversión

Alto potencial

Características de los destinos ¹		I. Colon	Boquete	P. Vallente	Pedasi	S. Catalina	A. Perlas	Farallon	San Blas	Darien	Portobelo
Consideraciones locales y temas intrínsecos	Titularidad de las tierras	B	A	B	B	B	A	M	B	B	B
	Clima seco	M	B	M	M	M	A	A	M	M	B
	Apoyo local al turismo	A	A	B	M	M	A	B	B	A	A
	Recursos naturales (e.j., playas)	M	A	A	M	A	A	A	A	M	A
	Riqueza cultural	M	M	M	A	M	B	B	A	B	A
	Actividades/Entretenimiento	M	M	B	A	A	B	B	M	B	M
Infraestructura	Conectividad (terrestre, aérea, marítima)	M	M	B	M	M	M	A	M	B	M
	Agua potable	M	M	B	B	M	B	A	B	B	M
	Saneamiento	B	A	B	A	A	M	A	B	B	B
	Gestión del desperdicio	M	A	B	A	M	M	B	B	B	B
Niveles actuales de turismo	Visitantes actuales ²	M	M	M	M	M	M	A	B	B	B
	Capacidad hotelera actual ³	A	M	B	M	B	M	A	B	B	M
	Deal breakers										

¹ Basado en las visitas al sitio y en las entrevistas en ATP

² Bajo es menos de 50 mil visitantes por año; Medio es entre 50 mil y 100 mil visitantes por año; Alto es por encima de 100 mil visitantes por año

³ Bajo es menos de 200 habitaciones; Medio es entre 200 y 500 habitaciones; Alto es por encima de 500 habitaciones a partir del 2007

Las necesidades específicas de infraestructura y de gestión pública varían por región y en conjunto alcanzan alrededor de B/.800.0 millones de inversión:

Farallón

■ Vía panorámica entre Howard y Campana

Actualmente les lleva a los turistas un promedio de más de 90 minutos en la Autopista Panamericana para llegar a Farallón, mucho más allá de la barrera de los 75 minutos de viaje que la Organización Mundial del Comercio (OMC) calcula que los turistas evitarán desplazarse después de un vuelo de 4-5 horas. Construir un camino panorámico a lo largo del litoral (35 kilómetros) reducirá el tiempo de viaje entre Panamá y Río Hato en un 20-30%. Esta inversión evitará la necesidad futura de una pista de aterrizaje en el área.

■ Mejoras a los vías de acceso de playas secundarias

Las vías de acceso de la Autopista Panamericana necesitan ser modernizados para que los turistas lleguen a las playas de alto potencial. Además, es necesario construir infraestructura de vías urbanas cerca de Río Hato para ayudar al desarrollo de un centro turístico de lujo, atrayendo a los turistas con restaurantes, comercios y otros entretenimientos.

- **Marina cerca de Farallón**

El aumentar el tráfico de naves privados requiere aumentar la capacidad de la marina en el área de Farallón. Dada la variabilidad de las mareas y la poca profundidad del fondo marino, se requiere una inversión significativa para dragarlo y permitir que naves más grandes lleguen a puerto.

- **Agua potable, alcantarillado y manejo de desechos**

La demanda de servicios públicos se incrementará debido a los 60,000 nuevos visitantes esperados anualmente y los 20,000 nuevos habitantes. Para dar servicio a esta nueva población, será necesario invertir en el sistema de agua potable y construir un sistema de biodigestión para el tratamiento de aguas residuales. Además del tratamiento de aguas, el sistema de biodigestión generará suficiente energía incremental para satisfacer el 20-30% de la demanda urbana local. El sistema de Manejo de Residuos Sólidos Municipales también necesita ser reubicado y modernizado para cubrir la capacidad, incluyendo un ~50% de incremento en la flota de camiones que actualmente maneja los residuos sólidos así como mejoras operativas para aumentar la efectividad de la recolección.

Archipiélago Perlas

- **Mejoras a la pista de aterrizaje de Isla del Rey**

El mejorar la pista de aterrizaje de Isla del Rey permitirá que aviones más grandes aterricen y que se reduzca el riesgo actual de quedar atrapadas en el archipiélago durante la presencia condiciones climáticas desfavorables.

- **Infraestructura de caminos**

Isla del Rey tiene más de 20 kilómetros de playas que son accesibles sólo por el mar. El construir un camino del Canal Ventura Ruiz al extremo meridional de la isla, con dos o tres caminos de acceso a la playa (3-5 kilómetros) de cada lado hará posible el acceso terrestre a la mayoría de las playas de la isla sin perturbar el terreno de la playa.

- **Conectividad marítima**

Se necesitan colocar varias boyas para facilitar el flujo de circulación de las embarcaciones de tamaño pequeño y mediano a través del archipiélago de 200 islas.

- **Agua, alcantarillado y manejo de basura**

El crecimiento del número de visitantes requerirá expandir la infraestructura de agua potable y alcantarillado en Isla del Rey, así como implementar un sistema de barcas para la recolección de residuos sólidos que sirva a todo el archipiélago.

Ciudad de Panamá

- **Habilitar los vuelos locales saliendo de Tocumen**

El mover los vuelos comerciales locales a Tocumen permitirá una conexión al interior más rápida y fácil, optimizando las conexiones a medida que el volumen de visitantes locales se añade, liberando terrenos de alto valor en Albrook. La operación de la aviación comercial de PTY estaría limitada a las rutas de volúmenes medios y regionales (ej., Bocas, David) ya que un gran número de aviones podría retardar el tráfico de los aviones más grandes. La aviación general y los vuelos comerciales de bajo volumen serían operados desde Albrook y Howard. Todos los participantes (Tocumen, S.A., las líneas aéreas, las Autoridades de Aviación) deben de participar en estudios futuros para evaluar los requerimientos operativos de este movimiento (por ejemplo el espacio de rampa y el apoyo de las oficinas internas del aeropuerto).

- **Mejoras a las infraestructuras de vías, vías peatonales y señalización**

Un sistema de recuperación exhaustivo de la señalización de las calles, de las banquetas, de senderos peatonales, parques, pistas para bicicletas y estacionamientos públicos hará posible el tráfico peatonal, el reducir la circulación de automóviles y la contaminación visual, aumentar la seguridad y en última instancia mejorar la experiencia tanto de los habitantes locales como de los visitantes. Sin esta inversión la Ciudad de Panamá no llevará a cabo su aspiración de convertirse en un centro de crecimiento.

- **Construcción de estacionamientos públicos**

Se contempla la habilitación de nuevas áreas para estacionamientos públicos, públicos-privados y privados, utilizando áreas de espacios públicos incluyendo la construcción subterránea en parques y en algunas avenidas o calles con amplias servidumbres, con el propósito de hacer mas fluida la circulación vehicular en calles congestionadas y permitir el desarrollo comercial de áreas de entretenimiento y esparcimiento para residentes y turistas.

- **Ampliación de la Cinta Costera**

Con el fin de darle un rápido y estético acceso al Casco Viejo de la ciudad capital, el futuro Centro de Convenciones, al Museo de la Biodiversidad y la Calzada de Amador se proyecta extender la Cinta Costera desde el Mercado de Mariscos hasta la Presidencia y de San Felipe al Puente de las Américas. También se contempla la extensión alrededor de Punta Pacífica y Punta Paitilla a través de un tramo marino.

- **Facilitar el acceso de atracciones turísticas**

Unas nuevas instalaciones que incluyan caminos peatonales, tiendas de conveniencia y de souvenirs, restaurantes así como la distribución de guías turísticas a través de los hoteles y de los operadores turísticos pueden ampliar

tanto el conocimiento como el acceso a los principales destinos turísticos de la ciudad.

Estrategia Occidental

- **Conectividad aérea**

Una nueva pista aérea en Bocas del Toro complementará las instalaciones actuales de Isla Colón, que se ubican cerca de un área residencial y no pueden ser ampliadas para satisfacer las necesidades de los aviones más grandes.

- **Infraestructura de Caminos**

- **David – Boquete – Costa de Bocas del Toro**

Construir una conexión vial directa para facilitar el movimiento de turistas entre las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro.

- **Boquete – Volcán Barú**

La experiencia del volcán Arenal en Costa Rica sugiere que el volcán Barú tiene un alto potencial como destino turístico. La construcción de la carretera de comunicación entre Boquete y Volcán a través de la ruta sur (Cuesta de Piedra) es necesaria.

- **Playa Bluff – Boca del Drago**

Un camino de 12 kilómetros proporcionará acceso a varias playas prístinas que son apropiadas para el desarrollo de centros turísticos de lujo.

- **Rambala – Boca de Río Caña Pantano -- Kausapín**

Una conexión de 90-100 kilómetros hará posible el acceso a la Península Valiente, un área con playas vírgenes después del desarrollo de Bocas del Toro. El construir este camino requiere de una estrecha coordinación con las autoridades comarcales Ngöbe Bugle.

- **Marina en la Isla Colón y la Laguna de Chiriquí**

El actual puerto deportivo en la Isla Colón no tiene la capacidad para atrancar a los 1,000-1,200 visitantes adicionales que se anticipa llegarán cada año por mar. De manera similar, conforme la Península Valiente se desarrolla como un destino turístico, será necesario construir capacidad de la marina cerca del área de Kausapín, donde las condiciones del fondo del mar y de la marea son más atractivas.

- **Agua, alcantarillado y manejo de basura**

El occidente de Panamá ya está llegando a los niveles tope de su capacidad de agua y basura. Para el 2015 se esperan 45,000 turistas anuales quienes requerirán un nuevo sistema de bombeo horizontal así como duplicar la capacidad existente de agua potable de Boquete. Aumentar la administración de residuos líquidos requiere ampliar la laguna de oxidación de Isla Colón y duplicar la capacidad de Boquete. La administración de residuos sólidos es ya

un problema visible en la Isla Colón y en Almirante. Mejorar la recolección de basura requerirá un nuevo sistema de barcasas y la expansión del vertedero de Boquete.

Península de Azuero y Santa Catalina

Pedasí, Tonosí, Cambutal y Santa Catalina cuentan con espléndidas características intrínsecas para atraer a los turistas de todo el mundo, sin embargo la falta de infraestructura, los bajos niveles de población y de interés local en la región, así como la relativa larga distancia de la Ciudad de Panamá, hacen que estos destinos sean posibilidades de más largo plazo, que requieren las siguientes inversiones:

- **Pista de aterrizaje en las Provincias Centrales**
- **Repavimentar el camino Pedasí – Tonosí – Cambutal**
- **Mejorar la señalización en el camino Santiago – Santa Catalina**
- **Marina en la Isla Cañas**

Un puerto deportivo privado incrementará el flujo a Pedasí de la Ciudad de Panamá de buques privados.

- **Agua, alcantarillado y manejo de basura**

A medida que la población aumenta, Pedasí requerirá un sistema terrestre de agua potable, ampliación del sistema de alcantarillado a Destiladeros y un nuevo vertedero para residuos sólidos. El desarrollo de Santa Catalina requiere un nuevo sistema de bombeo horizontal para agua potable, una laguna de oxidación y un sistema de barcasas para la recolección de residuos sólidos.

Hacer más eficiente la titulación de tierras

La reciente aprobación de la Ley 71 permitirá la titulación de derechos posesorios en islas y costas de forma ágil y transparente, facilitando de esta forma la tenencia de la tierra para futuros desarrollos turísticos.

Definir una estrategia de zonificación

Los esfuerzos actuales del gobierno municipal son incompletos, descoordinados y sujetos a las opiniones de los ingenieros y arquitectos locales. La pobre planeación y aplicación, ha llevado a un crecimiento sub-óptimo de los destinos medulares, cuyos desarrollos aportan un bajo valor y son antiestéticos.

Un proceso apropiado de zonificación consiste de cinco pasos básicos:

1. Definir la estrategia
2. Llevar a cabo estudios de mapeo y de uso del suelo
3. Definir los estándares de desempeño
4. Hacer cumplir los estándares

5. Revisar y actualizar la estrategia de zonificación

Los objetivos de zonificación y los estándares de desempeño para cada destino deben ser coordinados de manera centralizada por el recientemente creado puesto de Viceministro de Tierras y alineados con la estrategia general de turismo del país (Ej., enfocarse en los mercados objetivo) y deben ser definidos en coordinación con las autoridades tanto municipales como nacionales (ANAM, ARAP, Autoridades Marinas, ATP, etc.).

Atracción del inversionista objetivo

Incentivos especiales tanto monetarios (menores precios de los terrenos, créditos directos, exenciones fiscales) como no monetarios (claridad en el reparto de la tierra, flexibilidad laboral) serán necesarios para atraer a un pequeño número de marcas de lujo a Panamá y ayudar a construir una reputación para el país de ser un destino turístico líder. Estos inversionistas ancla a su vez atraerán a más marcas y turistas de lujo para que sigan su ejemplo. Los incentivos deben estar dirigidos a desarrolladores con la pericia para construir centros turísticos de lujo en destinos remotos (como lo reconocen las marcas de lujo que a final de cuentas son las que se requiere atraer), que quieran enfocarse en el desarrollo hotelero y no residencial y que tengan el compromiso y la capacidad financiera para realizar completamente los proyectos.

Creación de marca y promoción

Para desarrollar una estrategia promocional nacional se requiere la comprensión de los perfiles de clientes y el emitir el mensaje dirigido al grupo meta. Este es un proceso de cuatro pasos que debe estar coordinado de manera central por la ATP en coordinación con la nueva agencia para la promoción de la exportación y la atracción de inversionistas:

1. Desarrollar una hipótesis inicial acerca de los principales segmentos de clientes que el país podría atraer
2. Llevar a cabo estudios de mercado cualitativos (ej., sesiones de grupo) orientados a la identificación de países que podrían generar el mayor gasto en Panamá
3. Llevar a cabo estudios de mercado cualitativos (ej., encuestas) para identificar los criterios de selección de los mercados meta
4. Desarrollar un mensaje dirigido al grupo meta que incorpore las propuestas de valor específicas del destino y que estén acompañadas por un plan de mercadotecnia bien definido.

3.3 Agricultura

La habilitación del sector agricultor requiere de cinco iniciativas centrales. Estas iniciativas buscan apoyar a los productores al reducir el costo de producción y disminuir los riesgos de producción y comercialización.

Crear institución para comercialización

Competir con los exportadores que manejan las mejores prácticas requerirá capacidades institucionales de clase mundial para comercializar la producción doméstica y promover las exportaciones a nivel internacional. Estas capacidades caen dentro de dos amplios objetivos:

- Apoyo a productores domésticos, en la planeación de la producción alrededor de la ventaja competitiva y la demanda del mercado.
- Crecer la demanda del mercado a través de promoción internacional, incluyendo posicionamiento de marcas, mercadeo y negociaciones comerciales.

Panamá carece de una institución única para coordinar la comercialización y promoción de exportación – una responsabilidad que actualmente está repartida entre diez agencias gubernamentales. Mientras que países han alcanzado la centralización a través de iniciativas tanto públicas como privadas, un híbrido público-privado es más probable que incorpore los crecientes sindicatos productores, proporcionando a la vez el elemento de riesgo público compartido necesario para incentivar el crecimiento en producción de alto valor agregado.

Específicamente, esta nueva organización será responsable de:

- Establecer las prioridades de negociaciones comerciales (p. ej., trabajar con MIRE para determinar prioridades para Acuerdos de Libre Comercio nuevos y re negociados).
- Desarrollo de una estrategia promocional alrededor de la asistencia a ferias comerciales, posicionamiento de marcas y mercadotecnia.
- Coordinación de políticas para el control de mercado, incluyendo el enfoque y selección de incentivos y tarifas para impulsar la producción de alto valor agregado.
- Construcción de la capacidad de asociación de productores para compartir mejores prácticas de producción y comercialización (p. ej., educación, logística, transferencia de tecnología).
- Identificación y diseminación de oportunidades de mercado, incluyendo tendencias en la demanda de mercados de exportación nuevos y existentes
- Reclutamiento y atracción de inversionista objetivo.

- Investigación de compradores potenciales y certificación de embarques al exterior.

La organización también coordinaría objetivos que requieran de la experiencia o cooperación de agencias específicas gubernamentales, incluyendo: MIDA (Ej., centralizar y diseminar información en tendencias agronómicas); MOP (Ej., priorizar inversiones de infraestructura centrales para la producción de exportación); y MEDUCA (Ej., coordinación de prioridades educativas, incluyendo el financiamiento de investigación y desarrollo).

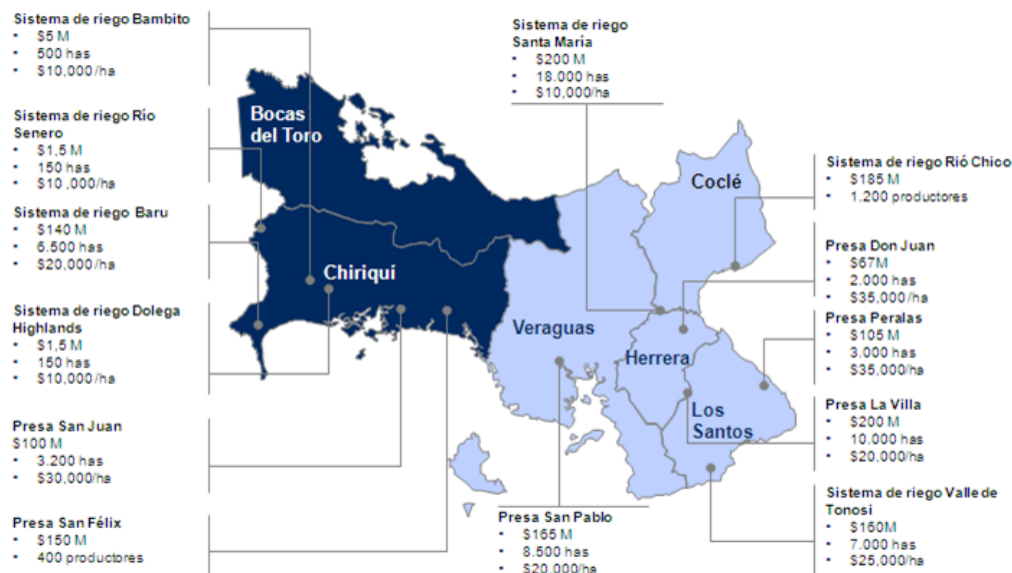
Ampliar la irrigación

En un horizonte de diez a quince años, estos trece proyectos de irrigación podrían generar 60,000 hectáreas productivas además de incrementar el acceso a agua potable en comunidades rurales y generando reservas hidroeléctricas. Estas inversiones atienden las regiones más áridas del país, donde el acceso a la irrigación es particularmente limitado, y el potencial de producción, en especial para cosechas de exportación de alto valor agregado, es alto.

Los sistemas de irrigación nacional son inversiones caras y complejas, y Panamá debe implantarlos para aprovechar al máximo la utilización de la tierra y reducir el costo de producción, tanto para la producción de exportación como la doméstica. Debido a su complejidad, los sistemas de irrigación a menudo requieren una significativa ingeniería estructural y civil para su construcción. La construcción de presas y la pérdida de tierra hacen que la creación de represas sea cara, mientras que la escala de los proyectos con frecuencia está limitada por los recursos naturales disponibles, los atributos topográficos, y la energía requerida para bombear agua a distancias largas.

El gobierno puede desempeñar un papel vital apoyando al sector privado cubriendo esta brecha de infraestructura. Específicamente, las inversiones atienden las primeras dos etapas de la irrigación: la fuente, (p.ej., Presas, lagos, caudales de agua desviados); y el sistema de distribución (p.ej., pipas, bombas y canales). El proporcionar este bien público abre la puerta para inversiones adicionales en infraestructura de uso final (p. ej., aspersores, sistemas de irrigación por goteo).

Cuadro 10 El costo de los proyectos de riego para habilitar tierras cultivables, generará además energía y agua potable

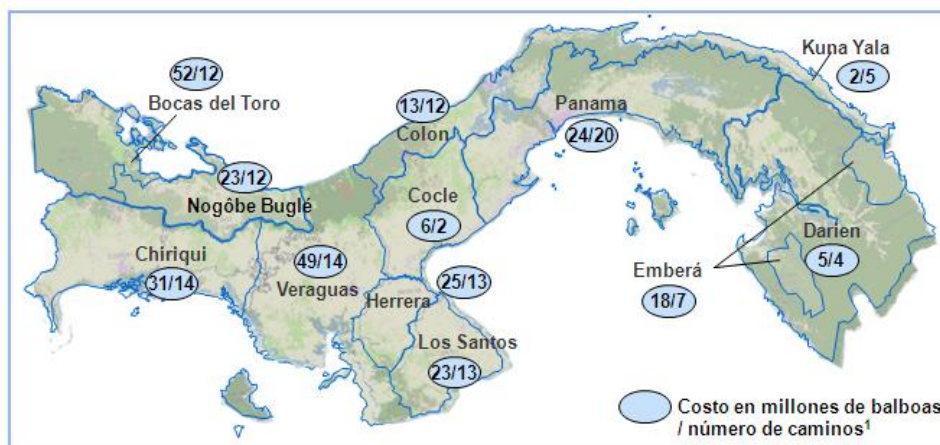


Construcción de carreteras de producción y acceso

Una nueva infraestructura de carreteras es esencial para habilitar una estrategia de “eje troncal”, en donde los productores pueden transportar mayores volúmenes por la autopista Panamericana y apalancar las instalaciones portuarias de mar y aéreas de clase mundial en la Ciudad de Panamá y Colón. El agregar volumen para crear escala reduce en forma significativa los costos de producción, incentivando el crecimiento en exportaciones de alto valor agregado.

128 carreteras de producción, nuevas o rehabilitadas han sido identificadas de una lista de más de 600 inversiones potenciales MOP basadas en la prioridad de las regiones de producción. Los proyectos cubren todas las regiones del país, con la mayoría de los proyectos ubicados dentro de los centros de producción del Oeste y el Centro de Panamá. Pocas de estas carreteras exceden un costo en capital de B/.1.0 millón, y las inversiones mejorarán la accesibilidad en general de muchas de las comunidades aisladas, así como reducirán en forma significativa los tiempos de los camiones de transporte para reducir aún más los costos del comercio local.

Cuadro 11 El Transporte de los cultivos a los mercados requiere una inversión en caminos de acceso primario y secundario a través de las regiones claves de producción



1 No incluye caminos de acceso secundario (incluido como programas regionales en términos de costo total)

FUENTE: MIDA, MOP

Desarrollo de cadena de frío

Al igual de importante que es el alcanzar una estrategia de "eje troncal", es desarrollar una cadena de frío que permita a los productores agregar escala y transportar productos a una destinos finales con la más alta calidad y un mínimo de merma. Un almacenamiento refrigerado adecuado también promueve la seguridad de los alimentos y reduce domésticamente los costos para los productos principales.

Una cadena de frío totalmente desarrollada consistirá de varios componentes con un volumen adecuado para incorporar la producción tanto doméstica como la de exportación, lo cual podría abarcar el 70% de la producción perecedera para el 2020:

- Centros de distribución. Ubicados en las regiones del Oeste (Ej., David) y Central (Ej., Divisa) del país, estos centros fungirán como los primeros puntos de recolección y almacenamiento de la producción. Estos centros también son ubicaciones óptimas para logística de valor agregado, incluyendo el embalaje, etiquetación y distribución.
- Centros de recopilación secundarios. Ubicados en grandes regiones de producción (p.ej., Santiago, Chitré, y Los Santos), estos centros intermediarios permiten un acceso local rápido a los productores para entregar volúmenes que será finalmente transferido a grandes centros de distribución o directamente a las instalaciones para entrega final. Ubicaciones futuras (p.ej., Changuinola, Darién) podrían ser consideradas con la expansión de nuevas regiones de producción.

- Instalaciones para entrega final. Puertos marítimos y aéreos en Panamá y Colón también requerirán capacidad de almacenaje refrigerado adicional para alojar el creciente volumen de productos de agricultura.

Fracasos anteriores en el establecimiento de instalaciones de cadena de frío indican que la reglamentación gubernamental debe intervenir para asegurar el éxito de las inversiones en almacenaje refrigerado. Específicamente, el gobierno debe implementar la adopción de estándares sanitarios internacionales, así como desarrollar un mecanismo para la fijación de precios en cooperación con minoristas locales y exportadores para reducir la carga de costos en los productores e incentivar la adopción universal.

Cuadro 12 Un enfoque por etapas con diseños modulares, provee mayor flexibilidad en la capacidad de la cadena de frío



Reestructurar las políticas de incentivos y asistencia

La incentivación a productores para que incrementen la producción de cosechas de alto valor agregado requerirá un cambio en las políticas de incentivos y asistencia. Estas políticas caen dentro de dos categorías amplias:

- Controles directos de mercado. Incluye incentivos directos de pre y pos envío, como subsidios y tarifas. Esta categoría de incentivo también incluye el financiamiento subsidiado de proyectos, descuentos y créditos para los compradores que distorsionan los precios locales o el costo de la producción a favor de los productores
 - Mecanismos de apoyo indirectos. Incluyen una amplia variedad de inversiones gubernamentales que habilitan la competitividad de sector a largo plazo, incluyendo: promoción de exportaciones (Ej., misiones comerciales, ferias, mercadotecnia); asistencia de producción, (Ej., acceso a crédito, entrenamiento, control de calidad, inteligencia de

mercado, consultoría, asistencia técnica e investigación y desarrollo); y una infraestructura pública (Ej., irrigación, carreteras de acceso, cadena de frío).

Actualmente, la estrategia principal de Panamá para incentivar la producción de alto valor agregado se ha enfocado en controles directos de mercado a través de programas como CATs. Para mejorar la productividad a largo plazo se requerirá de un cambio hacia mecanismos indirectos de apoyo, incluyendo inversiones de infraestructura y programas de exportación innovadores, como el que actualmente se está desarrollando a través del Banco Nacional.

En el corto plazo, la continuación de incentivos directos al mercado podría ser necesaria en lo que se despliega el plan de inversiones del gobierno. Para asegurar su sostenibilidad, estos incentivos deberán estar dirigidos a promover únicamente la producción donde Panamá mantiene una ventaja competitiva y tiene un acceso comprobado a la demanda del mercado. Quizá también sea necesario incluir garantías para asegurar que los incentivos de exportación sean conferidos a los productores que a menudo cargan con el riesgo tanto de la producción como de la comercialización.

4. Creando el plan para el crecimiento

La ejecución exitosa de este plan estratégico deberá considerar cuatro aspectos críticos de implementación: una secuenciación apropiada de las inversiones propuestas, asegurar la financiación de fuentes adecuadas, desarrollo de capital humano local, y la construcción de las habilidades adecuadas a nivel gubernamental para impulsar las inversiones y cambios organizacionales requeridos.

Cuadro 13 Una ejecución exitosa requerirá de un esfuerzo concertado para alinear cuatro aspectos claves

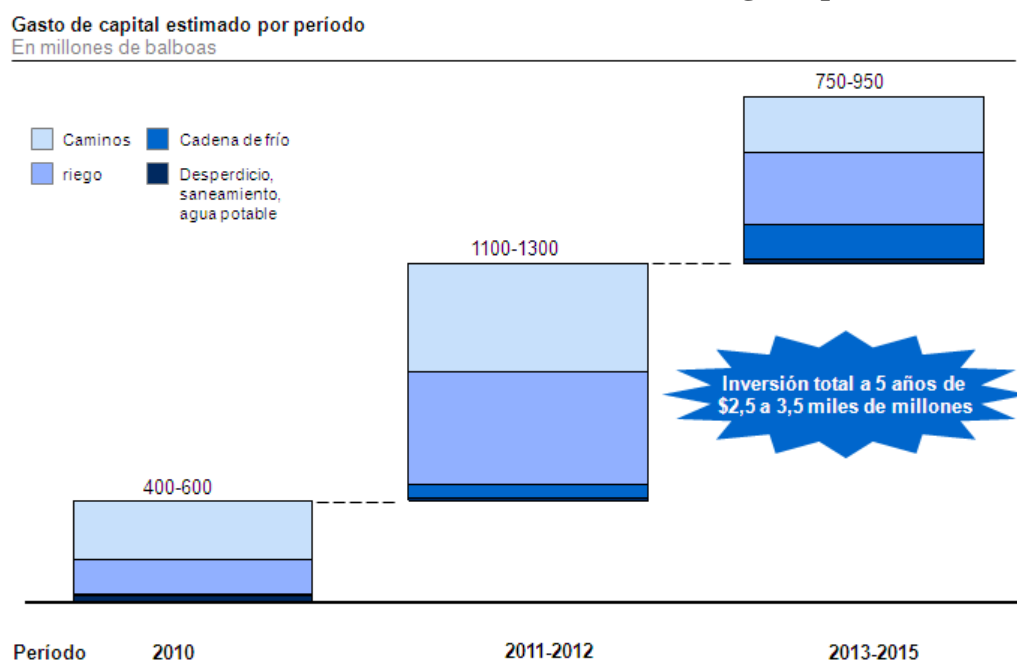


4.1 Secuencia en las Inversiones

La ejecución de las iniciativas de inversión requiere dar un orden de prioridad a las diferentes iniciativas y adaptarlas a la capacidad ejecutiva del gobierno. La jerarquización estratégica es primordialmente una función del valor actual de los beneficios netos proyectados – determinando de dónde puede derivarse el beneficio dólar por dólar. Las restricciones de planificación, la habilidad de las instituciones, y la disponibilidad de financiación impulsan directamente la viabilidad del gobierno para entregar de acuerdo con un calendario.

En el primer semestre del 2010, las inversiones estarán orientadas hacia la ejecución de proyectos pequeños con alta visibilidad que tengan consecuencias inmediatas en el desarrollo del sector (Ej., la conexión Howard al Puente del Centenario, o carreteras de la más alta prioridad para conectar áreas agropecuarias de potencial alto); Entre el segundo semestre del 2011 y el primer semestre del 2012 el gobierno ejecutará proyectos de tamaño mediano que requieren una mayor planeación del tiempo de entrega (Ej., la conclusión de la construcción del Corredor Norte, la ampliación a cuatro vía de la carretera Divisa-Las Tablas y de la carretera David-San Félix y David-Boquete, la carretera Rodeo Viejo-Soná o la construcción de carreteras para la habilitación de desarrollos turísticos de mediano plazo, como la conexión entre Almirante y Boquete), y a partir del segundo semestre del 2012 al 2015, serán ejecutados proyectos con una planeación sustancial y tiempo de entrega requeridos mayores (Ej., la infraestructura de carreteras Intra-Colón, o la habilitación de una infraestructura de conexión para las regiones de Darién con potencial agropecuario).

Cuadro 14 Secuencia de las inversiones en infraestructura, según tipo



4.2 Desarrollo de Capacidades

El desarrollo de una estrategia de inversiones en infraestructura es un asunto muy diferente a la ejecución de dicha estrategia. Más allá de conseguir el capital, el desarrollar capacidades del gobierno para ejecutar B/.5.8 mil millones en inversión en infraestructura será el reto más grande para la estrategia de crecimiento económico.

Muchos gobiernos alrededor del mundo han trazado agendas ambiciosas para el desarrollo de infraestructura sólo para encontrarse con que el alcance y la velocidad inicial para la entrega del proyecto demuestran ser inalcanzables en la práctica. Estos fracasos a menudo encuentran sus raíces en la inhabilidad de las instituciones gubernamentales responsables para evaluar la complejidad de las inversiones en infraestructura y para establecer incentivos adecuados y estructuras de penalización para gestionar dichas complejidades. En lugar de ver su misión fundamentalmente como la entrega de un programa de desarrollo, los gobiernos con frecuencia se concentran en la ejecución de proyectos individuales. Cuando surgen problemas con respecto a proyectos específicos, los recursos estratégicos e institucionales a menudo son sacrificados para atender la crisis.

Una serie de interacciones en las altas esferas gubernamentales es necesaria para asegurar una alineación adecuada y una eficiente asignación de recursos a lo largo de los tres sectores.

Cuadro 15 Secuencia y niveles de coordinación requeridos para la ejecución del plan económico

Reunión	Resultados esperados en tres meses	Participantes
Alineamiento a nivel presidencial ¹	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación presidencial del plan económico Publicación del plan 	<ul style="list-style-type: none"> Presidencia Secretaría de Metas MEF
Promoción de exportaciones/ atracción de inversionistas	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de las capacidades requeridas Alineamiento con los principios de diseño Definición de responsabilidades y plazos de entrega 	<ul style="list-style-type: none"> MICI Presidencia Secretaría de Metas MEF
Infraestructura de caminos	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de caminos prioritarios para el desarrollo Identificación de barreras en la ejecución Definición de responsabilidades y plazos de entrega 	<ul style="list-style-type: none"> MOP MIDA Ministerio del Presidente MEF
Infraestructura de riego	<ul style="list-style-type: none"> Alineamiento con el desarrollo prioritario de riego Definición de responsabilidades y plazos de entrega 	<ul style="list-style-type: none"> MOP MIDA MEF
Infraestructura de Desperdicio	<ul style="list-style-type: none"> Alineamiento con el desarrollo prioritario de riego Definición de responsabilidades y plazos de entrega 	<ul style="list-style-type: none"> MOP MINSA MEF
Cadena de frío	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento del ámbito de acción Alineamiento con los plazos de entrega Identificación de barreras en la ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> Cadena de frío Presidencia Metas MIDA MOP Secretario de Energía

Para Panamá, los retos de habilidades caerán dentro de dos categorías:

- **Planificación y supervisión:** Para una ejecución sin contratiempos, se requiere de un fuerte aparato de coordinación que programe las inversiones a nivel del Ministerio de Economía y Finanzas y proporcione una supervisión del progreso a través del Ministerio de la Presidencia aplicando el enfoque de gestión por resultados. Se recomienda que la supervisión la desempeñe la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia. En este papel, esta oficina mantendrá un calendario de cinco años de iniciativas, responsables y costos asociados. De este

modo, se asegurará que el presupuesto anual incluya financiamiento para patrocinar estos planes. Asimismo, la Secretaría de Metas deberá conducir revisiones periódicas del progreso contra los calendarios de entrega, y donde sea necesario, disponer de planes de contingencia para ser ejecutados cuando no se pueda cumplir con los calendarios de entrega. Esta estructura de supervisión vuelve transparente la habilidad del Gobierno para ejecutar el plan de crecimiento económico, tanto para el Presidente como para el público en general.

- **Ejecución:** El dramático incremento en gastos, en gran parte para impulsar el desarrollo de infraestructura superficial e irrigación, ejercerá grandes presiones sobre el Ministerio de Obras Públicas y otras agencias gubernamentales. El primer paso para entender las necesidades de capacidad es la designación de propietarios claros. Por ejemplo, el desarrollo de carreteras de acceso, claramente recae tanto sobre el Ministerio de Agricultura y como en el Ministerio de Obras Públicas – la entidad típicamente encargada del desarrollo de infraestructuras a gran escala. Un sistema mejorado para la planificación y desarrollo de infraestructura ayudará a Panamá en su entrega del plan de crecimiento económico así como en sus inversiones anuales típicas. El sistema tiene siete pasos:
 - **Planificación a largo plazo.** Un equipo de analistas revisa las tendencias económico / sociales, estrategia nacional, y desempeño de la infraestructura para crear un amplio plan de ejecución.
 - **Identificación de proyecto.** Un proceso semi-anual con los ministerios involucrados para fijar las jerarquías de proyectos con un análisis de costo-beneficio.
 - **Coordinación / permisos de varias agencias.** La agencia principal (Ej., el Ministerio de Obras Públicas) impulsa un proceso de coordinación disciplinado y transparente, estableciendo calendarios de entrega claros y realistas.
 - **Plan de Financiación.** El equipo de análisis evalúa la viabilidad de planteamientos de financiación, ponderando la transferencia de riesgo y las opciones de auto financiación.
 - **Diseño y construcción.** Un equipo permanente es poseedor del proceso de solicitud de licitación (RFP, por sus siglas en inglés), y supervisa los entregables contratados del sector privado.
 - **Operación.** Un equipo permanente de expertos en contratación, diseño e ingeniería supervisa los entregables.
 - **Mantenimiento.** Una capacidad institucional dedicada enfocada en operaciones eficientes, inversiones en tecnología y la supervisión de carreteras o concesiones públicamente mantenidas.

La mitigación activa de estos retos requiere que el gobierno tenga una Unidad Nacional de Entrega, como la Secretaría de Metas, que está enfocada en la eficiente ejecución de la estrategia previamente definida. Las principales responsabilidades de esta Unidad deberán incluir:

- La asignación de responsabilidades específicas a instituciones e individuos para una entrega del programa en forma oportuna y de calidad. Es crucial que la transferencia de responsabilidad provenga de la rama ejecutiva para realzar la importancia del programa.
- Velar por la ejecución del programa y facilitar las respuestas de otros entes gubernamentales. Esto puede lograrse con el establecimiento de:
 - Reportes públicos y periódicos del progreso sobre las metas predefinidas.
 - Certidumbre o guía presupuestaria a más largo plazo para que el proceso de preparación anual del presupuesto consuma menos tiempo, recursos innecesarios o inyecte volatilidad a la estrategia de inversiones
 - Minimizar el número de contratos necesarios para llevar a cabo proyectos, y así clarificar responsabilidades y concentrar la supervisión en un número de entidades más pequeño.
 - Resultados tempranos y visibles que generen confianza al mostrar que la ineficiencia, el fraude y el abuso serán minimizados en relación con toda iniciativa.
- Contratación con incentivos especiales con el sector privado cuando sea necesario. Estos contratos deberán utilizarse aún cuando su negociación demore inicialmente el progreso, ya que tienen la capacidad de vincular los incentivos monetarios con la entrega eficiente y pronta del proyecto.

Adicionalmente a la Secretaría de Metas, se debe crear una institución para atender el hecho de que actualmente Panamá carece de una interacción profesional y bien coordinada con la comunidad internacional de negocios. De hecho, firmas extranjeras que pretenden invertir en Panamá deben interactuar con un sinnúmero de instituciones públicas y privadas. Adicionalmente, las compañías locales que pretenden promover y vender sus productos en el extranjero a menudo no cuentan con un canal efectivo para hacerlo, así como una robusta guía sobre la demanda mundial para sus productos. Esta institución será dividida en dos funciones principales:

- **Atracción de inversión.**

La atracción de inversionistas ancla (Ej., compañías logísticas de valor agregado, desarrolladores de hoteles, y exportadores de frutas), es crucial para el desarrollo de los motores de crecimiento de Panamá. La función primordial de una agencia de atracción de inversiones es invitar y cultivar la inversión

extranjera directa, incluyendo corporaciones multinacionales que pretenden conducir negocios en Panamá. La construcción de esta habilidad puede requerir un incremento (Ej., importación) de talento y experticia que no hay disponible en Panamá.

- **Promoción de exportaciones.**

La construcción de Panamá como una marca exitosa y el garantizar el mercado para productos de exportación en el extranjero requerirá de una gran coordinación y planificación. Esta agencia sería responsable de ahondar en los conocimientos sobre los mercados extranjeros (ej., agricultura y demanda turística), y de mejorar la imagen de Panamá como un exportador confiable y de alta calidad, así como un destino turístico.

La creación de tal entidad no será un ejercicio trivial y requerirá de ciertos principios de diseño para asegurar su éxito:

- **Autonomía garantizada**

Aunque una agencia de promoción de inversiones debe encajar dentro del aparato gubernamental, los ejemplos de agencias de promoción de inversiones más destacados alrededor del mundo aíslan a la agencia de presiones políticas, permitiéndoles llevar continuidad en acciones y relaciones.

- **Consolidación a través de sectores.**

La consolidación de operaciones a través de sectores es lo que más probablemente mantendrá la escala gestionable y los niveles de servicio en línea con las necesidades del sector privado. Una organización a través de sectores combinaría necesidades promocionales de gobierno a negocios (p. ej., mercadeo, ventas, estrategia), así como la promoción directa al consumidor.

- **Experiencia técnica:** Aunque el mercadeo y las ventas son funciones importantes de una agencia, debe existir contenido en sus mensajes. La experiencia de la industria residente permite al país abrir el diálogo con líderes en la industria e inversionistas potenciales.

- **Mandato público / privado conjunto:** El establecimiento de relaciones de reporte a un consejo independiente, compuesto por representantes de los sectores público y privado, permite a la institución reconciliar y equilibrar de manera interna lo mejor de ambos intereses. Como sus contrapartes de mejores prácticas en Chile y Colombia, estos intereses deberán incluir el desarrollo de empresas pequeñas y medianas, incluyendo productores agrícolas y operadores de turismo.

- **Presencia internacional:** Aunque la principal fuerza de trabajo de la agencia radique en Panamá, para difundir el mensaje en el exterior se requiere que representantes panameños se involucren con la comunidad de negocios global. Una alineación cercana con el Ministerio de Relaciones Exteriores así como el

envío de recursos humanos en regiones geográficas claves establecerán un canal de partes interesadas.

Esta organización deberá operar al 100% para el 2010, con un enfoque continuo en la gestión del desempeño para alterar el curso alrededor de objetivos de desarrollo nuevos y en evolución.

4.3 Capital Humano

La implantación de este ambicioso plan estratégico requerirá del desarrollo de una fuerza de trabajo competente y especializada a lo largo del país y a través de sectores, con un marcado énfasis en motores de crecimiento. De hecho, aproximadamente el 80% de las inversiones planeadas serán ejecutadas fuera de la Ciudad de Panamá, donde la brecha de capital humano es más grande.

Asimismo, la economía ha estado expandiéndose a un paso acelerado en la última década, pero el número de trabajadores capacitados no. Como resultado, hay una clara deficiencia laboral en Panamá, lo cual se ve reflejado en los salarios relativamente altos (ej., B/.312.00 al mes en manufactura, comparado con B/.217.00 al mes en Colombia y B/.134.00 al mes en China) y en una tasa de desempleo que ahora se acerca a su nivel estructural natural después de pasar del 13% en 2003 a 6.2% en 2008.

El capital humano se puede desarrollar en forma orgánica a través de capacitación local o puede incrementarse reformando la educación:

- INADEH y SENACYT ya están impulsando esfuerzos en capacitación local, pero su estrategia deberá ser coordinada con este plan estratégico general. Los principales interesados en impulsar la implantación del plan estratégico (Ej., MOP, MICI, ATP) deben empezar a coordinarse con INADEH y SENACYT para asegurar que los panameños estén siendo capacitados en las áreas que tendrán el mayor impacto en términos de generación de ingresos y mejora de la calidad laboral.
- Una reforma para la educación primaria y secundaria requiere que MEDUCA empiece a medir y a establecer parámetros al desempeño de escuelas, maestros y estudiante; a reestructurar el mercado de preparación de maestros (incrementar la responsabilidad y oferta de educadores de alta calidad); a reforzar el liderazgo escolar; a crear un sistema de apoyo alrededor de sistemas de datos, capacidad a través de asociaciones de sectores privados y sociales, y una comunicación eficiente con los interesados críticos y el público en general; y desarrollar un enfoque en la gestión de distritos y la reforma capital.

Más allá de la metodología para desarrollar capital humano, desarrollaremos una estrategia nacional de educación y entrenamiento laboral siguiendo el ejemplo de países que han sido exitosos en ello (p. ej., Singapur). Esta estrategia, la cual empleará estándares profesionales foráneos y certificaciones internacionales, requiere de tres pasos: identificar las necesidades laborales actuales y a futuro, crear un plan para atenderlas, y apoyar redes formales e informales entre ministerios para que los esfuerzos se mantengan alineados.

4.4 Energía Competitiva y Abundante

La Secretaría Nacional de Energía tiene el mandato de promover la adopción de medidas que aseguren el suministro permanente de energía en los términos más beneficiosos para la población, tanto para el manejo de hidrocarburos como para la energía eléctrica generada con diversas fuentes.

■ Tareas enfocadas a la reducción de la tarifa eléctrica:

- El Gobierno Nacional hará cumplir la obligación que tienen los agentes distribuidores de electricidad, de adquirir contratos de suministro por el 100% de la demanda requerida, evitando de esta manera subidas en los costos de la electricidad causadas por contratar capacidad eléctrica en el mercado ocasional.
- Conjuntamente con la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), el Centro Nacional de Despacho (CND) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se establece la Estrategia Nacional para la Cobertura de Riesgos de Hidrocarburos, responsable de reducir el impacto de las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo y sus derivados a los usuarios finales al mantener los diferentes subsidios relacionados a energía dentro del manejo presupuestario. Esto se logrará mediante contrataciones semestrales de coberturas financieras que aseguren las necesidades del bunker y otros derivados de los petróleos proyectados para la generación eléctrica.
- Se evaluarán y actualizarán semestralmente los montos asignados al Fondo de Estabilización Tarifaria para evitar sobrecostos a los clientes regulados con consumos por debajo de 500 KWH.
- Se establece el apoyo a los inversionistas en los trámites para la realización de sus proyectos de generación de energía eléctrica, a la vez que se les dará seguimiento exhaustivo para asegurar la ejecución de los proyectos aprobados.
- En conjunto con la ASEP, se planea crear la canasta energética en la cual los grandes clientes podrán adquirir energía a precios más competitivos.

Estas iniciativas tendientes a la incorporación de mayor cantidad de generación de energía con recursos renovables y reduciendo la vulnerabilidad del país a los vaivenes

de los precios del petróleo y sus derivados conllevarán con su ejecución un aporte muy favorable a la meta de reducción de la tarifa al usuario final.

También proporcionarán mayor competencia entre los agentes, y menores precios para los usuarios, los proyectos de interconexión con Centro América (SIEPAC) y la interconexión con Colombia, ambos a ser completados durante la Administración Martinelli.

▪ **Construcción Interconexión Eléctrica Panamá-Colombia:**

A fin de impulsar el desarrollo de un mercado regional de electricidad se desarrollará el proyecto Interconexión Eléctrica Panamá-Colombia. El proyecto consiste en la construcción de una línea de transmisión en corriente directa de aproximadamente 614 Kilómetros de longitud entre las subestaciones Cerro Matoso en Colombia y Panamá II en Panamá, incluyendo un tramo submarino de 55 Kilómetros, a un voltaje entre 250 y 400 KV y con una capacidad de intercambio de Colombia hacia Panamá de 300 MW y de 200 MW en sentido opuesto. Este proyecto tiene un costo estimado Total en el Quinquenio 2010-2014 de B/. 210 millones, donde a Panamá le corresponden B/. 111 millones y B/. 99 millones a Colombia.

▪ **Construcción de Hidroeléctricas**

Para asegurar la provisión actual y futura de energía eléctrica a bajo costo se desarrollarán proyectos hidroeléctricos dentro de los cuales se contemplan la construcción de una mini hidroeléctrica de 8MW. en Remigio Rojas, Chiriqui por un monto programado para el Quinquenio 2010-2014 de B/. 20 millones y otra de 2 MW. en Santa Fe de Veraguas por B/. 6 millones.

Por otro lado, los proyectos hidroeléctricos de inversión privada para contar con el respaldo del gobierno deberán demostrar alta eficiencia ambiental y social en base a parámetros medibles, entre los que tendrá especial importancia, que mantengan una razón pequeña entre tamaño de embalse (en hectáreas) y número de personas desplazadas por valor de potencia a instalar (en MW).

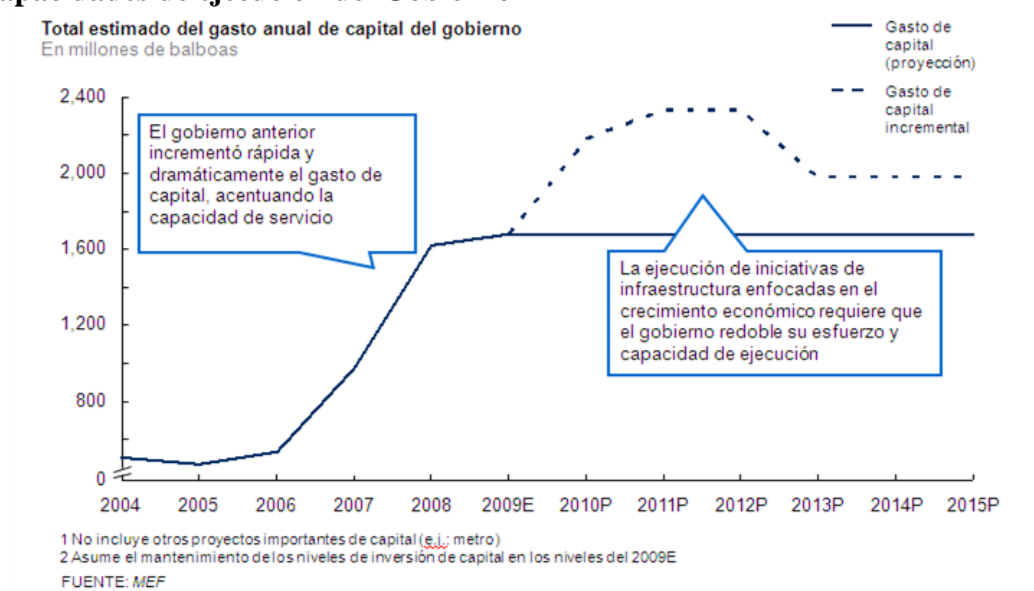
▪ **Generación de Energía Renovable**

La Secretaría Nacional de Energía (SNE) desarrollará planes pilotos para la generación de energía eléctrica limpia proveniente de la Energía Solar de 1MW por un valor de B/4.2 millones y de Biomasa de 1MW por B/. 1.4 millones.

4.5 Capital Financiero

El plan para liberar el potencial de creación de valor a través de la logística, el turismo y la agricultura es agresivo, y su implantación requerirá un grado de coordinación y creación de capacidades nunca alcanzadas por administraciones previas.

Cuadro 16 La ejecución del plan de crecimiento económico representa un reto para las capacidades de ejecución del Gobierno



A pesar de un tener plan robusto para la obtención de ingresos fiscales a través de un código fiscal que reestructure y cree una agencia de recaudación más efectiva, el gobierno no podrá entregar su calendario de inversiones si no tiene acceso a otras fuentes de financiación.

▪ Concesiones y asociaciones público-privadas

En proyectos potenciales que generen ganancias en forma directa, el gobierno podría contratar / invertir / diseñar / construir / operar concesiones, como lo han podido hacer con importantes autopistas en la región de Panamá-Colón. Este planteamiento depende en que el sector privado invierta con el capital por adelantado, cargando con casi toda o la mayoría del riesgo de ganancias del proyecto y operando los activos en concordancia con claros requisitos contractuales. Tal planteamiento puede reducir en forma significativa la vulnerabilidad fiscal del gobierno. Aún así, el actual aparato de concesiones del Gobierno de Panamá necesitará mejorarse en forma significativa en los procesos de contratación y la supervisión de contratación transparente. Asimismo, el gobierno deberá aceptar las necesidades del sector privado para incentivar la confianza contractual. El sector privado vacilará en invertir si perciben un alto

riesgo de términos materiales y las condiciones serán re abiertas posteriormente a la ejecución del contrato.

Dentro del programa de inversiones del Gobierno Nacional que se ejecutará a través de estas modalidades de financiamiento no tradicionales, se contempla la realización de importantes proyectos transformadores como: la Ciudad Gubernamental, la Torre Financiera, el nuevo Centro de Convenciones y el Tercer Puente sobre el Canal de Panamá.

La dinámica de inversiones está orientada a la realización de proyectos que demuestren beneficio social y operativo, agregando valor a las operaciones del Estado, siempre en conformidad con la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, que fija límites en el nivel del déficit y por consiguiente en el nivel de endeudamiento.

Estas inversiones no incrementarán los niveles de deuda del país, toda vez que se utilizará como fuente de financiamiento varios mecanismos que incluyen: la venta completa o parcial de propiedades estatales, esquemas de inversión pública-privada y concesiones. El esquema general para agilizar el desarrollo de estos proyectos incluirá el de diseño, construcción, arrendamiento y traspaso a la Nación; permitiendo mitigar los riesgos de construcción, supervisión y financiamiento.

Complementados por el Metro de Panamá, estos proyectos serán el punto de partida para cambiarle la cara visible al país y revitalizar múltiples áreas de la Ciudad de Panamá, en las cuales el Estado es el tierra-habiente principal. Una vez completados, estos proyectos permitirán la revalorización de los terrenos propiedad del Estado en las áreas de Curundú, Calidonia y Marañón.

La Ciudad Gubernamental

El proyecto Ciudad Gubernamental está orientado hacia la centralización física de las principales instituciones gubernamentales que se encuentran albergadas en propiedades arrendadas al sector privado como lo son: Ministerio de Trabajo (MITRAB), Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las dependencias de la Contraloría General de la República (CGR) ubicadas en el Edificio Gusromares, Tribunal Electoral (TE), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda (MIVI), Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), entre otros.

Para llevar a cabo este proyecto, el Gobierno dispondrá de un polígono de 64 hectáreas, mayoritariamente propiedad de la Nación, localizado en el área de

Curundú. El costo estimado del proyecto asciende a la suma aproximada de \$450 millones de dólares.

Entre los beneficios de dichos proyecto podemos citar el ahorro de aproximadamente \$48 millones anuales en el gasto de arrendamiento de las instalaciones actuales de dichas entidades; la disminución en los tiempos de trámite para los usuarios finales de estas entidades; una comunicación más efectiva entre entidades gubernamentales; una mejor infraestructura y ambiente de trabajo para más de 20,000 funcionarios y el público en general; así como la transformación de un gasto corriente en un activo fijo del Estado.

Torre Financiera

Este proyecto será desarrollado en las instalaciones que ocupaba la Embajada de los Estados Unidos en la Avenida Balboa y el lote inmediatamente contiguo a este. Esta torre tendrá 70 niveles, 100,000 m² de construcción, y capacidad para atender las necesidades de 10,000 usuarios aproximadamente. Hasta la mitad del espacio podrá ser vendido al sector privado, con el fin de que la ganancia obtenida de la venta, sirva para amortizar el costo de las instalaciones que utilizará el sector público.

Por su localización privilegiada frente al mar y su cercanía a la primera línea del metro, se proyecta que agrupará las oficinas de la Casa Matriz del Banco Nacional de Panamá, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Seguros, la Comisión Nacional de Valores, la Autoridad de Turismo de Panamá, la Secretaría de Energía y la Autoridad de los Servicios Públicos, entre otras.

La Torre Financiera también se convertirá en un centro de atracción turística, ya que su cúspide habrá un mirador accesible a todo el público que será complementado con otras atracciones. La edificación será iluminada prominentemente en la noche y podrá ser vista desde muy lejos por las embarcaciones que navegan hacia la entrada del Canal de Panamá.

Centro de Convenciones

El Centro de Convenciones permitirá aprovechar las múltiples ventajas competitivas que ofrece Panamá para convertir nuestro país en la sede de eventos internacionales de gran escala, que actualmente no se pueden realizar en Panamá por la falta de una infraestructura adecuada. Su diseño moderno y funcional, permitirá también proveer una amplia gama de servicios para los organizadores de este tipo de eventos, así como para la comunidad en general.

El desarrollo de este proyecto está contemplado sobre un relleno que se realizará entre las áreas de Barraza y Amador. Su costo aproximado es de de B/.150.0 millones y su construcción potenciará el área de Amador como un destino

turístico. La atracción de eventos de clase mundial, beneficiará directamente a los sectores de turismo y hotelería, incidiendo de manera directa en otros sectores formales de la economía.

Tercer Puente Sobre el Canal de Panamá

Esta obra será financiada por la Autoridad del Canal de Panamá sin incidencia alguna sobre el nivel de aportes de esta entidad al Estado. Se construirá sobre las esclusas de Gatún, en el área de Madden, en la provincia de Colón. Este puente fomentará la creación de un polo de desarrollo en el área de la costa abajo de Colón.

El costo estimado de esta obra es de B/.250.0 millones y su construcción deberá iniciarse antes de completarse las obras de ampliación del Canal de Panamá, dentro del quinquenio 2009-2014, bajo la administración del Presidente Ricardo Martinelli.

La construcción de este nuevo puente le dará acceso permanente a la Costa Abajo de Colón y eventualmente permitirá el desarrollo de la Costanera del Atlántico, que unirá a la provincia de Colón con Bocas del Toro atravesando por las áreas de Costa Caribeña de Veraguas y la comarca Ngöbe Bugle.

Administración de la deuda pública

En la actualidad, Panamá se está acercando a los mercados de capital y las organizaciones multilaterales para obtener la deuda pública que financiará parcialmente las inversiones. Desde la perspectiva de las organizaciones internacionales, la asistencia dependerá de la habilidad de las inversiones económicas para entregar un impacto sostenible y de cobertura amplia al pueblo de Panamá. Desde el punto de vista de los prestamistas de mercados de capital, Panamá deberá continuar apuntalando su posición financiera en general y demostrar solvencia fiscal para atender la deuda pública - obteniendo de manera efectiva una calificación de deuda mejorada (grado de inversión) por parte de las agencias calificadoras de deuda.

Estrategia Social

Resumen Ejecutivo

A pesar del rápido crecimiento económico en los últimos años, los niveles de pobreza en Panamá son mucho más altos que en otros países de ingreso similar en América Latina. Más de un tercio de los Panameños viven en situación de pobreza y cerca de un 14% en situación de pobreza extrema. Igualmente, cerca de uno de cada cinco niños menores de cinco años presenta un retraso en su crecimiento en relación con su edad (malnutrición crónica). Entre las poblaciones indígenas, el 61% de los niños menores de cinco años padece de retrasos en su crecimiento.

Estos índices sociales reflejan grandes brechas en acceso a servicios básicos y a oportunidades económicas en detrimento de la población de bajos ingresos, rural, y particularmente de la población indígena. A pesar de que en los últimos años la cobertura de servicios básicos se ha extendido marcadamente, no todos los panameños tienen acceso a servicios y particularmente a servicios de calidad. Así por ejemplo, la calidad de la educación básica, medida en base a resultados de pruebas estandarizadas regionales, es baja (Panamá ocupa la posición 14 de 16 países en matemáticas y lenguaje en 3ro y 6to grado).

En frente a esta situación, el Gobierno del Presidente Martinelli ha diseñado un Plan Estratégico en el área social con el objeto de reducir la pobreza, la exclusión social, y crear oportunidades para todos y todas. Este plan está enfocado en la formación del recurso humano que el país necesita para apoyar el desarrollo de los sectores económicos en los cuales el país tiene ventaja competitiva para así aumentar la productividad y al mismo tiempo asegurar que el crecimiento beneficie a todos y todas. Este Plan Estratégico está concentrado en dos ejes prioritarios: La Formación del Capital Humano para el Desarrollo y la Inclusión Social.

Formación del Capital Humano para el Desarrollo

Considerando que sin acceso a una educación básica de calidad, no es posible apoyar el desarrollo del país y generar oportunidades económicas para todos, el plan estratégico en el área social está encaminado a proveer una educación de calidad con igualdad de oportunidades y a proveer una capacitación laboral que mejore las competencias de los trabajadores y las trabajadoras en los sectores prioritarios para el desarrollo.

Para lograr una educación de calidad con igualdad de oportunidades, el plan contiene las siguientes estrategias: universalización de la educación inicial, mejora del acceso a una

educación básica completa, desarrollo de Escuelas Efectivas o de Calidad, transformación e innovación curricular, y monitoreo y evaluación continua de estas estrategias.

Para proveer una capacitación laboral que mejore las competencias, el Plan propone crear mecanismos de coordinación entre el INADEH y el MITRADEL y fortalecerlos institucionalmente para articular un verdadero Sistema de identificación de demanda de servicios de capacitación y empleo; así como crear los mecanismos de consulta y atención de la demanda de los sectores productivos.

Inclusión Social

Reducción de la malnutrición. Para lograr que el crecimiento beneficie a todos y todas y que todos y todas puedan contribuir a este crecimiento es urgente eliminar las altas tasas de desnutrición crónica. Esta desnutrición resulta en grandes e irreversibles pérdidas en el desarrollo físico y cognitivo de los niños que resultan en grandes pérdidas para el país. Para lograr una reducción en la malnutrición el plan contiene las siguientes estrategias: (i) asegurar la ampliación de la cobertura de agua y saneamiento; (ii) fortalecer la atención primaria en salud a través del fortalecimiento de la Estrategia de Extensión de Cobertura, particularmente su modelo comunitario de atención nutricional; (iii) verificar el cumplimiento de la corresponsabilidades de salud de la Red de Oportunidades; (iv) adaptar el suplemento nutricional; y (v) el desarrollo de programas de desarrollo infantil temprano (DIT).

Aumento de la cobertura de agua potable. Uno de los mayores determinantes de la salud y particularmente de la salud y nutrición infantil es el acceso a fuentes continuas de agua de calidad. El Plan Estratégico en el sector social tiene como meta asegurar que el 90% de los panameños a nivel provincial tengan acceso a agua potable acompañada de un programa de saneamiento urbano y rural. En tal sentido, una de las principales prioridades del gobierno es la construcción de acueductos, alcantarillados, letrinas y el manejo de residuos sólidos y el saneamiento de la ciudad de Panamá y de la Bahía.

Aumento en la cobertura y calidad de servicios básicos de salud. En las últimas décadas la salud de los panameños ha mejorado notablemente. Sin embargo, los promedios nacionales esconden grandes desigualdades en resultados y acceso a servicios sanitarios en detrimento de la población rural e indígena. Estos resultados no se deben a un bajo gasto en salud sino a ineficiencias en la distribución y uso de recursos. Para eliminar estas desigualdades y disminuir las ineficiencias, la nueva administración ha priorizado el fortalecimiento de la red de atención primaria a través de la creación de nuevas instalaciones de salud llamadas MINSA-CAPSI, la readecuación y mejoramiento de la red existente, el fortalecimiento de la Estrategia de Extensión de Cobertura en salud y el fortalecimiento de la red de hospitales de primera referencia, para asegurar la continuidad

de los servicios. Finalmente, se automatizarán e informatizarán los expedientes médicos como una estrategia de fortalecimiento del sistema de información en salud.

Acceso a vivienda digna. Para asegurar el acceso a todos los panameños y panameñas a viviendas dignas y con acceso a servicios básicos el Plan incluye la construcción de viviendas de interés social en todo el país, un incremento al crédito habitacional, así como un programa de mejoramiento de barrios.

Un transporte público seguro y eficiente para la ciudad de Panamá. El Plan Estratégico propone proveer a la ciudad de Panamá con un sistema de transporte masivo moderno, eficiente, seguro y amable con el medio ambiente. Para esto se construirá un Metro para la ciudad y se diseñará un plan integral para coordinar otros medios de transporte que servirán de alimentadores del Metro y para reestructurarlos y adecuarlos a un sistema integrado de transporte público.

Medidas Preventivas para la Seguridad Ciudadana. El nivel de crimen y violencia en Panamá ha aumentado en los últimos años, con importantes consecuencias para los jóvenes, las familias, el sector privado, y la calidad de vida en las ciudades. Entre las múltiples causas que contribuyen a este fenómeno se encuentran el nivel de desigualdad, debilidades en los servicios de justicia, y la exclusión de jóvenes pobres que no estudian ni trabajan. Por tanto se deberá formular una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana con énfasis en la integración social de los jóvenes y sus familias, el mejoramiento del espacio urbano para la convivencia, y el fortalecimiento de los servicios de justicia.

Fortaleciendo el sistema de Protección Social. Con el fin de reducir los altos índices de pobreza del país, el gobierno fortalecerá y consolidará la Red de Oportunidades como programa integral de combate contra la pobreza. Este programa no sólo transfiere recursos a las familias más pobres y vulnerables del país sino que también intenta romper el ciclo vicioso de pobreza. Esto último lo hace al vincular las transferencias con inversiones en salud y educación de los hijos e hijas de las familias beneficiarias. El gobierno, igualmente consolidará el programa 100 a los 70 como programa de pensión no contributiva para la protección de los adultos mayores.

Estrategia Social

La implementación de programa estratégico de crecimiento económico va requerir por parte del Gobierno y de la sociedad panameña un importante esfuerzo de fortalecimiento del capital humano necesario al desarrollo de todas las actividades que directa o indirectamente se beneficiaran de su implementación. Asimismo, para que este crecimiento económico pueda beneficiar a todos los panameños es necesario que se complementen las actividades de promoción al crecimiento económico por un vigoroso plan de desarrollo social que asegure un crecimiento incluyente y que beneficie a todos los hombres y mujeres y a todas las provincias y comarcas del país.

Introducción

Panamá muestra indicadores sociales muy deficientes. Su distribución del ingreso, medido por el coeficiente de Gini, se encuentra entre las peores de América Latina, más grave aún si se considera el nivel de ingreso del país; la desnutrición crónica es muy elevada; la calidad de su educación, medida en base a resultados en pruebas internacionales estandarizadas, está entre las peores del continente (ocupa la posición 14 de 16 países en cuanto a los resultados de las pruebas del SERCE); e importantes sectores de la población no tienen acceso a servicios básicos de salud, de educación o de agua potable.

Estas brechas de acceso a servicios básicos y a oportunidades económicas no se han revertido a pesar del rápido crecimiento alcanzado en los últimos años. Por el contrario, en muchos casos se han agudizado, pues la riqueza creada ha sido repartida en forma desigual. El ambicioso plan de inversión pública y el aliento a sectores estratégicos pueden ayudar, pero no resuelven el problema de una gran masa de la población que no tiene las capacidades necesarias para contribuir al crecimiento, ni para beneficiarse de él. El problema no es la falta de recursos. Lo que se requiere es complementar la estrategia de desarrollo económico con una buena estrategia de desarrollo social que permita dirigir estos recursos hacia programas bien diseñados y bien implementados, que permita revertir estas brechas de acceso y de oportunidades, y que contribuya a generar el capital humano necesario para que Panamá pueda convertirse en una economía más productiva y más competitiva, con una fuerza de trabajo integrada al proceso de crecimiento.

Es por esto, que el gobierno que preside Ricardo Martinelli se propone implementar una estrategia social enfocada en la formación del recurso humano necesario para

aumentar la productividad, así como en la reducción de la pobreza y la exclusión, y la generación de oportunidades para los distintos segmentos de la población.

1.Ejes de la Estrategia Social

De acuerdo con estos criterios, la estrategia se concentrará en los siguientes ejes prioritarios: Formación de Capital Humano para el Desarrollo e Inclusión Social que cubren nueve metas estratégicas.

1.1. Formación de Capital Humano

- Educación de calidad y de punta con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- Capacitación laboral que mejore las competencias de los trabajadores y las trabajadoras en los sectores prioritarios para el desarrollo.

1.2. Inclusión Social

- Erradicación de la desnutrición con atención especial a la primera infancia y a las mujeres embarazadas. Con una inversión programada para el quinquenio de B/.125.5 millones, el MEDUCA estima atender 535 mil estudiantes por año.
- Extensión de la cobertura de agua potable al 90% en todo el país acompañada de un programa de saneamiento urbano y rural.
- Aumento en la cobertura y calidad de servicios básicos de salud con énfasis en atención primaria e incremento de la red hospitalaria.
- Acceso a vivienda digna para todos los panameños. Incentivar la construcción de vivienda social y entrega gratuita de los títulos de propiedad.
- Transporte público seguro y eficiente en la Ciudad de Panamá con la construcción de la primera línea del metro, renovación del sistema de buses.
- Seguridad ciudadana.
- Protección social a grupos vulnerables fortaleciendo las capacidades familiares a través de la asistencia económica condicionada y una red de apoyo a las familias más pobres y a los adultos mayores.

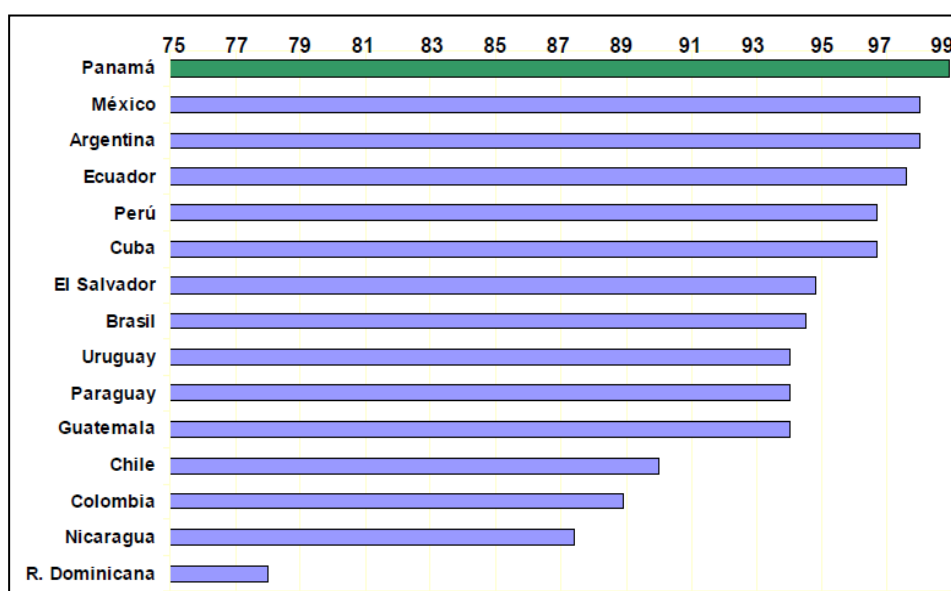
2. Estrategias por Ejes

2.1. Educación de Calidad y de Punta con Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres

Las deficiencias en la calidad de la educación representan un obstáculo para el crecimiento y desarrollo del país. Panamá invierte recursos significativos en Educación (6% del PIB, más que el promedio de ALC); sin embargo, los resultados educativos, más allá de los avances cuantitativos en acceso y escolaridad promedio, aún no son satisfactorios, particularmente en lo que se refiere a calidad e igualdad de oportunidades.

Panamá ha logrado universalizar la educación primaria (Gráfica 1) y un 94% de término de la misma, no obstante, 1/3 de los estudiantes del sexto grado de primaria muestran deficiencias en los aprendizajes básicos esperados. Menos de la mitad de los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo que egresan del sistema educativo logran completar la Educación Media y el 50% de ellos no domina las competencias básicas en lenguaje y matemáticas, según pruebas realizadas (SINECA 2005 y SERCE).

Cuadro 17 Tasa neta de matrícula en educación primaria



Fuente: Cuestionarios del SERCE

▪ **Estrategia Propuesta**

○ **Educación Inicial**

El MEDUCA se propone fortalecer los diferentes programas de educación inicial tanto formal como no formal, continuando con la atención de los niños y niñas de 4 y 5 años a través de los programas:

- Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI).
- Educación Inicial en el Hogar (EIH).
- Centros de Educación Inicial Comunitario (CEIC)

Estos esfuerzos deberán continuar; para asegurar que un mayor porcentaje de niños en edad pre-escolar tenga acceso a estos servicios (Actualmente 40% de estos niños no tienen acceso a educación inicial).

MEDUCA tiene como objetivo aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo a niños y niñas de 3, 4 y 5 años, donde el porcentaje de cobertura de atención de los niños y niñas al 2008 es:

Cuadro 18 Oferta educación inicial y cobertura de atención al 2008

Edad	Población	Matrícula	Porcentaje
3 Años	69,528	4,134	6%
4 Años	69,147	28,386	41%
5 Años	68,682	55,670	81%

Para el año 2014 aspiramos atender significativamente a más niños y niñas, ampliando la cobertura.

Cuadro 19 Oferta educación inicial y cobertura de atención para el 2014

Año	Población			Matrícula			Porcentaje (%)		
	3 Años	4 Años	5 Años	3 Años	4 Años	5 Años	3 Años	4 Años	5 Años
2014	69,456	69,672	70,170	10,418	41,803	70,170	15%	60%	100%

Impulsaremos progresivamente la construcción de aulas en mayor medida en las áreas de más población para alcanzar la cobertura deseada a través de la educación formal.

Se estima en el quinquenio la construcción de unas 946 aulas de preescolar con una inversión de B/.45.0 millones.

Cuadro 20 Necesidades de Aulas Nuevas de Preescolar por Año

META GENERAL	METAS PARCIALES			
	2011	2012	2013	2014
Estudiantes de 3 años 6% al 15 %		98 aulas	98 aulas	98 aulas
		33.30%	33.30%	33.30%
Estudiantes de 4 años 41% al 60%	103 aulas	103 aulas	103 aulas	103 aulas
	25%	25%	25%	25%
Estudiantes de 5 años 81% al 100%	60 aulas	60 aulas	60 aulas	60 aulas
	25%	25%	25%	25%

○ **Facilitar el acceso a la educación básica completa**

Para aumentar la cobertura en la educación básica general, el Ministerio de Educación se propone en los próximos cinco años construir y habilitar nuevas aulas en las escuelas que hoy solo ofrecen educación primaria para que brinden educación básica completa, es decir los últimos tres grados séptimo, octavo y noveno. De esta manera se reducen los costos de movilización de los estudiantes fortaleciendo a su vez su permanencia en la comunidad de origen donde se les provee de mayor protección social y se incentiva la retención de los mismos en el sistema educativo durante la etapa adolescente en la cual se encuentran más vulnerables ante las presiones sociales.

Actualmente la cobertura de pre media está en un 67.4%, MEDUCA se propone al 2014 ampliarla a un 85%, esto se logrará a través de la construcción y equipamiento de 1,700 nuevas aulas y el nombramiento de 7,825 docentes aproximadamente. La inversión aproximada para la inversión en infraestructura de B/.58.0 millones.

○ **Desarrollar modelos de Escuelas Efectivas o Escuelas de Calidad**

Se centraran los esfuerzos y capacidades del sector en desarrollar Escuelas Efectivas, complementando las inversiones en infraestructura y equipamiento que se proyectan con un modelo pedagógico integral, enfocado hacia el mejoramiento de los resultados de cada escuela. Esas intervenciones deberán realizarse inicialmente en un conjunto de

escuelas en donde el MEDUCA tenga la capacidad de implementar, monitorear y evaluar la efectividad de las mismas y observar los resultados para proponer la extensión o ampliación de las mismas, de manera gradual, al resto del sistema.

Los criterios de selección de esas escuelas deberán considerar aspectos de equidad y otros requisitos mínimos que permitan generar intervenciones efectivas. En este sentido las escuelas tendrán, además de una infraestructura adecuada, otras condiciones que permitan una gestión escolar y pedagógica fortalecida con recursos y materiales didácticos, talleres, laboratorios y otros. De esta manera se favorecerá el logro de resultados y la posibilidad de extender y replicar las intervenciones efectivas al resto del sistema.

Las intervenciones en las Escuelas Efectivas se apoyaran en tres pilares:

- **Inversiones en infraestructura** Se desarrollan nuevos diseños arquitectónicos que suplan las necesidades educativas actuales y cónsonas con ofertas de calidad. Las inversiones en infraestructura estarán orientadas a generar las condiciones para mejorar la gestión pedagógica de los centros y los logros de aprendizajes.
- **Fortalecimiento de la gestión escolar y de las capacidades de los equipos docentes:** Mejorar la gestión pedagógica de cada centro, lo que incluye optimizar el uso de la infraestructura y de los equipos docentes. Organizar los tiempos y los espacios escolares para permitir buena gestión curricular articulada con los proyectos pedagógicos, objetivos y metas de cada escuela. Invertir sustancialmente en capacitación en servicio de los equipos docentes centrada en mejorar sus prácticas pedagógicas.
- **Fortalecimiento de las capacidades para evaluar y monitorear los resultados de las escuelas:** Aplicar pruebas estandarizadas a los estudiantes y desarrollar *planes de mejoramiento* de las prácticas pedagógicas de los profesores. Fortalecer y reorientar el trabajo de la supervisión de forma tal que permita el acompañamiento y monitoreo pedagógico de los docentes.

○ **Transformación e innovaciones curriculares en la Educación Media**

Para garantizar el progreso de las personas y el desarrollo del país se requiere de una educación media de calidad.

En el escenario actual, para que un sistema educativo sea reconocido como de calidad se le pide que responda a criterios de equidad, pertinencia y eficiencia. Un sistema es equitativo si provee oportunidades de igual calidad para todos los estudiantes, posibilitando que éstos alcancen resultados similares a partir de condiciones diferentes. La pertinencia se vincula a la forma como se responde a las demandas de aprendizajes que hace la sociedad, incluyendo a los estudiantes. La eficiencia dice relación con la necesidad de comprometer resultados.

El proyecto iniciará con un plan piloto de 40 escuelas, ubicados en las trece regiones educativas consistentes en la ejecución de un plan de estudio con una formación común por área y modalidad y con una formación específica en el 11° y 12°, según la necesidad económica que demande el país. Se beneficiarán aproximadamente 83,000 estudiantes, de los cuales el 53% son mujeres y el 47% son varones. Se persigue lograr un sistema más equitativo para los estudiantes.

Cuadro 21 Plan piloto para un plan de estudio con formación común

	2010	2011	2012	2013	2014
Experimentación	40 (10°)	40 (11°)	40 (12°)		
		50 (10°)	50 (11°)	50 (12°)	
			58 (10°)	58 (11°)	58 (12°)
					(20) Nuevos Centros
Generalización					168

También se tiene contemplada la transformación curricular para los 58 centros educativos de educación media para jóvenes y adultos

Cuadro 22 Referencia curricular para 58 centros de educación media

	2011	2012	2013	2013	2014
Experimentación	20 (10°)	20 (11°)	18 (12°)		
		20 (10°)	20 (11°)	18 (12°)	58 (12°)
				58 (11°)	
Generalización					58

- **Promoción de valores en la comunidad educativa**

El MEDUCA asume el desafío de fortalecer en todos los integrantes de la comunidad educativa los principios y valores que promueven una cultura de paz y solidaridad. Una educación centrada en los seres humanos, sus necesidades y la práctica de estilos de relaciones sanas y cooperativas. Se reactivarán las Escuelas para Padres a nivel nacional y otras estrategias formativas tanto para docentes como para los estudiantes, incorporados en las innovaciones curriculares. Se prestará especial atención a los estudiantes con necesidades especiales de aprendizaje y en situación de riesgo social, tales como los niños y las niñas trabajadores, y o en situación de pobreza extrema, fortaleciendo los servicios de apoyo educativos y gabinetes psicoeducativos.

- **Evaluar el costo-efectividad de las intervenciones**

Se desarrollará un sistema de control y evaluación de resultados para las dos grandes líneas de acción propuestas: la mejora de la calidad en la Educación Básica y las innovaciones curriculares en la Educación Media.

Esta será complementada con la aplicación de instrumentos de evaluación externa para mejorar las prácticas pedagógicas desde las escuelas.

- **Alfabetización, post alfabetización, terminación de educación básica general y formación laboral**

Se propone mantener procesos continuos de alfabetización, terminación de la educación básica general, con calidad y pertinencia para todos los jóvenes y adultos, de manera que los prepare para la vida y el trabajo; está orientado a formar personas que actúen con ética, eficiencia y eficacia.

Se beneficiarán a más de 175,000 personas en rezago educativo en alfabetización, post-alfabetización, terminación de estudios primarios, pre-media y formación laboral, con la ampliación de la cobertura a participantes iletrados de sectores marginales que no han tenido la oportunidad de incorporarse a un plan educativo de jóvenes y adultos para, posteriormente, dar continuidad a la labor alfabetizadora en los procesos educativos subsiguientes, desarrollando así un proceso educativo para promover a los adultos recién alfabetizados a la escala inmediata superior. Esto permitirá mejorar su calidad de vida y de sus comunidades, así como una mayor productividad para ellos y la sociedad, teniendo presente que “La educación es una herramienta para salir de la ignorancia y de la pobreza”.

○ **Nutrición de menores en edad escolar.**

De acuerdo con el Ministerio de Educación (MEDUCA), a través de la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar, el 21.2% de los escolares presenta retardo en talla, en su mayoría por problemas de nutrición. De este porcentaje, 16.0% es a nivel moderado y 6.1% severo. La diferencia urbano-rural refleja las inequidades que varían de 7.4% a 17.8%, respectivamente; y que se eleva a un 67% en el área indígena. La magnitud del problema de la desnutrición crónica en niños y niñas de esa edad, en el área indígena es tres veces mayor que la prevalencia nacional; nueve veces mayor que en el área urbana y cuatro veces más alta que en el área rural no indígena. Al analizar la desnutrición crónica en los centros escolares de escuelas oficiales (22.4%), se constata que es ocho veces más alta que en las escuelas particulares (2.8%), lo que refuerza una vez más su relación con la pobreza. Diferentes estudios también han demostrado que el problema de la desnutrición es multicausal, que no solo la ingesta de alimentos lo condiciona, sino también distintos factores vinculados al ambiente, a la educación de los padres de familia, a patrones de cuidado y al estado de salud de los niños y niñas.

El Programa de Alimentación Complementaria, a través de la merienda escolar (producto lácteo y galleta, crema y galleta), tiene como objetivo primordial la disminución de la desnutrición infantil, lo cual permitirá:

- Contribuir con el estado nutricional de los niños y niñas de educación preescolar y primaria de las escuelas oficiales del país.
- Mejorar la capacidad de aprendizaje de los niños, mediante la superación del hambre y las deficiencias nutricionales.
- Disminuir el nivel de deserción escolar y aumentar la asistencia a clases.
- Lograr la focalización del programa en las áreas urbanas del país, para disminuir los niveles de obesidad infantil en los centros educativos oficiales a nivel nacional, redireccionando estas atenciones alimentarias a las áreas de pobreza y pobreza extrema del país.

El MEDUCA coordinará la dotación de libros, uniformes y útiles escolares por un monto de B/.200 millones, que beneficiará a toda la población estudiantil del nivel básico, estos recursos forman parte del presupuesto del FIS. Por otro lado, se ampliará el programa de becas a

estudiantes del nivel básico que ejecuta el IFARHU por B/.400 millones.

El proyecto Acceso Universal al Internet, que tiene una cobertura nacional, permitirá el acceso gratuito utilizando tecnologías basadas en estándares comúnmente disponibles en laptops y computadoras personales. Los controles definidos, permitirán la utilización productiva y eficiente. Contará con una población objetivo de 2.3 millones de habitantes y mejorará el conocimiento intelectual, cultural y académico de la población. Se programa en la Secretaría de Innovación Gubernamental una inversión de B/.28.6 millones para el quinquenio.

2.2. Capacitación Laboral que Mejore las Competencias de los Trabajadores y las Trabajadoras en los Sectores Prioritarios para el Desarrollo

El sistema de capacitación laboral es un instrumento fundamental para soportar la estrategia de desarrollo productivo y aumentar la productividad del país a mediano y largo plazo, pero también para mejorar las competencias laborales, mantener la empleabilidad e incrementar los ingresos de los trabajadores. Para lograr que un sistema de capacitación logre ese cometido, debe ser capaz de identificar y responder con eficacia y eficiencia a la demanda de los sectores productivos y apoyar a la población desempleada para que adquiera las competencias que demandan los nuevos puestos laborales.

En los últimos diez años, Panamá ha diversificado y aumentado sustancialmente los recursos destinados a la capacitación laboral con la creación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). Por su parte el MITRADEL administra el Servicio Público de Empleo (SERPE), encargado, por un lado, de atender y registrar a las personas que buscan empleo y, por otro lado, de atender, registrar las vacantes de empresas, canalizando buscadores de empleo con el perfil deseado. El MITRADEL cuenta además con el Programa de Inserción Laboral dirigido a desempleados y el Programa “Mi Primer Empleo” dirigido a proporcionar oportunidades laborales a jóvenes de 18 a 29 años a través de pasantías en empresas, con opción de ser

contratados (con la finalidad de dar respuesta a la población que refiere el programa Elige tu Vida).

Los montos que Panamá asigna a la capacitación laboral por medio del INADEH y el MITRADEL, son sustancialmente superiores a los que destinan instituciones similares en otros países de la región Centroamericana, en las que con excepción de Costa Rica, no rebasan los 25 millones de dólares anuales. Sin embargo, la capacitación laboral en Panamá sólo llega al 14% de la población ocupada mientras en México al 23% y con respecto a la población en edad de trabajar, Panamá capacita al 11%, en México se capacita al 16% y en Singapur al 27%. Con respecto a este último país, cuyo sistema de capacitación se encuentra estrechamente asociado a los requerimientos de los sectores productivos, existen otras diferencias importantes en el acceso a la capacitación laboral, en Panamá la capacitación laboral llega a porcentajes sustancialmente menores en todos los niveles educativos, pero particularmente a la población joven.

▪ **Estrategia para el sector**

Un primer aspecto a resaltar es que la estrategia en el sector no necesita más presupuesto del que el país ya asigna, por ahora el reto consiste crear los mecanismos de coordinación entre el INADEH y el MITRADEL y fortalecerlos institucionalmente para articular un verdadero Sistema de identificación de demanda de servicios de capacitación y empleo; así como crear los mecanismos de consulta y atención de la demanda de los sectores productivos. Las prioridades son:

- **SERPE.** Es conveniente que el MITRADEL amplíe sustancialmente la cobertura y la calidad de atención del SERPE de aquí en adelante denominado genéricamente como Portal de Empleo. Para el efecto sería necesario establecer alianzas con el propio INADEH para que este abra nuevas oficinas del SERPE en sus planteles e integre su bolsa de trabajo al Portal de Empleo del MITRADEL. Asimismo es necesario que el Ministerio establezca acuerdos con otros organismos públicos y de organizaciones empresariales y de trabajadores para abrir nuevas otras oficinas del SERPE en sus instalaciones (convirtiendo en oficinas del SERPE las bolsas de trabajo que tuvieran) y también utilicen el Portal de Empleo. Lo anterior permitiría unificar en el SERPE, todo el registro y atención de vacantes de empleo en el país y el registro y atención de la población en búsqueda de empleo. El SERPE y su Portal de Empleo se convertirían en el

principal instrumento de articulación del mercado de trabajo en Panamá.

- **Portal de Capacitación.** También es conveniente que el INADEH desarrolle un Portal de Capacitación que tuviera un vínculo directo en el Portal de Empleo. El Portal de Capacitación registraría, por un lado, los requerimientos de capacitación del personal activo en las empresas y los requerimientos de capacitación de los puestos de nueva creación en las empresas. Por otro lado, el Portal registraría a las empresas y consultores que ofrecen servicios de asistencia técnica y capacitación, el registro quedaría sujeto a la autorización del INADEH una vez que este acreditara la existencia legal y calidad de los servicios de la empresa o consultor individual. El Portal de Capacitación sería administrado por el INADEH y tendría los vínculos necesarios con el Portal de Empleo para identificar a buscadores de empleo que pudieran ser capacitados para ocupar los puestos de nueva creación o vacantes en las empresas.
- **Focalizar la provisión directa de servicios y reforzar la Unidad de Gestión de la Capacitación.** La provisión directa de servicios del INADEH se podría focalizar en aquellas aéreas que tengan ventajas de calidad, cercanía y mayores vínculos con los sectores productivos. Asimismo, es muy importante aumentar sustancialmente la capacitación de los trabajadores activos (solo 14% de la población ocupada del país recibe capacitación). Para reforzar estas funciones sería conveniente que el INADEH constituya una Unidad de Gestores de Capacitación para atender las demandas identificadas por medio del Portal de Capacitación, pero en especial para atender los requerimientos de sectores prioritarios (Logística, Turismo, Agricultura, Servicios Financieros, Construcción, entre otros).
- **Gestión por resultados.** Para mejorar la coordinación interinstitucional, articular los servicios de empleo y capacitación y transitar hacia un sistema de gestión de programas por resultados, es indispensable que el INADEH y el MITRADEL desarrollen coordinadamente para sus respectivas instituciones:
 - Planes de servicios para la entrega articulada de servicios de empleo y capacitación;
 - Sistemas de información, monitoreo y evaluación;
 - Reglamentos operativos para la entrega de servicios e integren conjuntamente sistemas de calidad.
- **Comisión Nacional de Competencias.** Es conveniente que el INADEH acelere los trabajos que hagan factible la certificación en los sectores para los cuales ya existen normas de competencia

laboral y extienda los trabajos de normalización y certificación hacia otros sectores prioritarios, como la Logística, Agricultura y los Servicios Financieros.

- **Orientación a la demanda.** Es importante que se genere un cambio en el flujo de la forma en que se entregan los servicios de capacitación, del actual basado en la oferta de capacitación a uno orientado por la demanda, de tal forma que la capacitación se convierta en un real instrumento de inserción laboral para la población desempleada y para el aumento de la productividad laboral en las empresas.

■ **Presupuesto**

El presupuesto previsto del INADEH y MITRADEL en el 2010, directamente asociado a la capacitación laboral, ascenderá a B/.70.6 millones, si esta asignación anual se mantuviera constante en los próximos cinco años, el presupuesto para capacitación laboral para el próximo quinquenio podrá ascender a B/.353.0 millones, cantidad que, como se ha indicado, rebasa sustancialmente los recursos de cualquier otro país de la región centroamericana.

Dentro de los B/.353.0 millones recomendados para Capacitación Laboral, se encuentra incluido el programa de Capacitación en Mi Primer Empleo con un costo para el quinquenio de B/.115.0 millones. Este proyecto del MITRADEL, beneficiará a 100,000 panameños durante su ejecución (2009-2014).

En las áreas prioritarias mencionadas, el INADEH contempla para el sector Turismo, el proyecto “Capacitación y Desarrollo de la Calidad y Formación en Gastronomía, Hotelería y Turismo”, que se ha desarrollado desde años anteriores y al cual se le dará continuidad en el quinquenio. Se han solicitado recursos por B/.24.3 millones para este proyecto que beneficiará durante el quinquenio a 33,700 participantes aproximadamente.

Para el sector de Agricultura, el INADEH considera darle continuidad al Proyecto “Capacitación en Técnicas de Producción Agrícola y Seguridad Alimentaria” con una solicitud por B/.22.5 millones para los años 2010- 2014. En este tema; el INADEH pretende crear los Centros Sectoriales Especializados. Dentro de la Capacitación Sectorial; se incluye el Centro Especializado de Agricultura/Agroexportación, con un costo estimado de B/.5.0 millones para los años 2011-2014. Ambos

proyectos en conjunto, beneficiarán alrededor de 35,000 participantes en el quinquenio.

En el sector Logística, el INADEH cuenta con el proyecto “Capacitación y Formación en Operación de Maquinaria Portuaria” con recursos solicitados en el quinquenio por B/.22.4 millones. La inversión del INADEH en el área de Logística, beneficiará aproximadamente 20,000 participantes en el quinquenio.

2.3. Las Micro-Finanzas: Oportunidades para Desarrollar Nuestro Capital Humano

La Encuesta Permanente de Hogares, ha estimado que existen en Panamá unas 550,000 micro y pequeñas empresas que ocupan alrededor de 850,000 personas, lo que representa más del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA), lo cual evidencia la importancia de la actividad en la generación de ingresos y puestos de trabajo en la población. En cuanto al entorno de negocios para el desarrollo de las microfinanzas, el trabajo reciente del Economist Intelligence Unit , sitúa a Panamá en el lugar 11 dentro de una muestra de 20 países latinoamericanos. De acuerdo a este informe, la Superintendencia de Bancos (SB) no tiene un conocimiento profundo del microcrédito y no existe una definición específica ni infraestructura jurídica, no existe ningún vehículo, ni marco jurídico especializado en términos de categorías de riesgos, constitución de reservas y aspectos similares. En el mercado los niveles de competencia son bajos y la gama de servicios ofrecidos es limitada. No existe un buró de créditos público aunque existe uno privado, con una cobertura de 43,7% de la población adulta, lo que lo sitúa en el lugar 9 de 16 países de la región.

La información de tipo casual revela que existen algunas fallas en el funcionamiento del mercado financiero que pueden dificultar el desarrollo productivo, tales como: i) Ausencia de cobertura entre empresas micro, pequeñas y medianas; ii) Ausencia de cobertura en personas de más bajos ingresos; iii) Sectores que, como la agricultura, enfrentan problemas de financiamiento; y, iv) Debilidades en financiamiento de largo plazo para la inversión.

OPCIONES DE POLÍTICA Y ESTRATEGIA PARA EL SECTOR DE MICROFINANZAS

Considerando la realidad del sistema financiero panameño y las particularidades de la actividad microfinanciera conforme lo enunciado en párrafos precedentes, los principales desafíos y las líneas de acción para contribuir al desarrollo de este sector se enfocarán en los siguientes ámbitos liderizados por la AMPYME de la siguiente manera:

- Impulsar servicios no financieros (capacitación y asistencia técnica) con la intermediación de prestadores de servicio de desarrollo empresarial.
- Impulsar servicios financieros (capital semilla, garantías y microcrédito) con la intermediación de prestadores de servicios de desarrollo empresarial, entidades financieras y operadores de micro finanzas.
- Desarrollar alianzas público – privadas con organismos gremiales de empresarios, universidades, entidades públicas, municipios y otras entidades que apoyan al sector.

AMPYME propone entre las metas prioritarias del gobierno nacional:

- Otorgar (11,500) garantías a micro y pequeños empresarios para desarrollar actividades de comercios, servicios, agroindustria, agropecuarias, industrias, turismo, artesanías, entre otras. A razón de 2.300 garantías otorgadas por años. Esto representa B/.25.0 millones en el quinquenio.
- Asesorar a (20,000) emprendedores en materia legal, mercadeo, compras y ventas, control de existencias, costeo, registros contables y planificación del negocio. A razón de 4,000 Emprendedores por año. Esta actividad representa en términos presupuestarios B/.6.5 millones.
- Capacitar (15.000) emprendedores a nivel nacional bajo modalidad presencial o virtual para generar ideas de negocio o mejorar sus negocios. A razón de 3000 Emprendedores por año. Esto equivale a 7.4 millones.
- Formar (100.000) estudiantes en cultura empresarial. Con una inversión total de B/.5.3 millones a razón de 20.000 Estudiantes por año.

2.4. Erradicación de la Desnutrición con Atención Especial a la Primera Infancia y a las Mujeres Embarazadas

Las intervenciones de desarrollo infantil temprano (DIT) están orientadas a mejorar el desarrollo físico, cognitivo y social de los niños con edades

comprendidas entre 0 y 6 años. El desarrollo infantil temprano es una oportunidad única y limitada para las inversiones en capital humano de alto retorno. La mente humana es sumamente maleable en los primeros años de vida y es una ventana de oportunidades en la primera infancia. Los altos retornos de inversión en los niños menores de 6 años no se mantienen en las edades más avanzadas del ciclo de vida. Invertir en la nutrición, la salud y las competencias cognitivas desde la fase temprana no solo permite al niño estar más preparado para ingresar a la escuela primaria sino que se traduce en retornos a lo largo del ciclo de vida e incluso, retornos en el mercado laboral.

■ **Nutrición**

De conformidad con las encuestas nacionales (Encuesta de Niveles de Vida de 2003 y 2008), entre la población infantil de pobreza extrema (aproximadamente 1 de cada 5 niños) la prevalencia de desnutrición crónica entre los niños y niñas menores de 5 años de edad ascendió de 40% en 2003 a 45% en 2008. Entre los niños indígenas menores de 5 años, la prevalencia de desnutrición crónica ascendió de 52% a 56% durante el mismo período. Si bien la desnutrición crónica tiende a concentrarse en las poblaciones en situación de riesgo, también se encuentran deficiencias nutricionales graves entre la población general infantil. Según datos de 2008, el 42% de todos los niños y niñas menores de 5 años de edad padece de anemia, lo que refleja que en la última década no ha habido mejoras, pese al aumento considerable en la proporción de niños menores de 5 años que recibe alimentación complementaria (de 14% a 27% en el período comprendido entre el 2003 y 2008). Si bien la oferta de alimentación complementaria y los servicios básicos de la salud aumentaron considerablemente en los últimos años, la evidencia sugiere que la absorción de los nutrientes se ha visto afectada por infecciones y/o prácticas de salud inadecuadas.

La Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN) se encarga de la coordinación del tema de la nutrición. Según el plan nacional, las diferentes intervenciones en la nutrición representan una inversión anual de aproximadamente B/.20.0 millones, vale decir, cerca del 1,4 % del gasto público en salud y en educación. La SENAPAN implementa el bono familiar para la compra de alimentación, que se condiciona exclusivamente a la compra de alimentos. Además, gestiona alianzas con diversas ONG's, para la implementación de algunos de sus programas (como en el caso de la apertura del Centro de Recuperación en el área de Ñurúm). En el marco del Ministerio de Salud (MINSa), la planificación de los programas de nutrición está a cargo del Departamento de Nutrición. El MINSa implementa el

programa “Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS)”, orientado a ampliar la cobertura de los servicios de atención integral primaria de la salud a las poblaciones rurales que se encuentran ubicadas a más de 3 horas de un puesto de salud. Por su lado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) implementa la Red de Oportunidades cuyo subsidio económico está condicionado a los controles prenatales de las mujeres embarazadas y al compromiso de los hogares de invertir en la salud y la educación de los hijos mediante la vacunación y la asistencia a la escuela. Por ultimo en Panamá, los programas de merienda escolar del Ministerio de Educación (MEDUCA) representan gran parte del presupuesto total de la alimentación complementaria (B/.16.0 millones). La alimentación tiene el propósito de promover la asistencia de los niños a la escuela y también de hacer frente a las deficiencias nutricionales que pueden afectar al aprendizaje, particularmente en los casos de anemia.

■ **Estrategias Prioritarias**

Para enfrentar con mayor efectividad la desnutrición, SENAPAN propone entre las metas prioritarias del gobierno nacional:

- Fortalecer el marco institucional a través de: a) la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2008-2015, b) dinamizar el sistema de información de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional y c) Fortalecer con recurso humano a MEDUCA.
- Brindar atención nutricional accesible, oportuna y de calidad a los niños menores de 5 años de la Comarca Ngobe Bugle, con desnutrición severa y moderada, a través de la creación de Centros de Recuperación Nutricional y Alimentación Complementaria.
- Fortalecer las Intervenciones Nutricionales en los distritos con alta incidencia de población en pobreza y pobreza extrema a través de acciones orientadas a: a) Ampliar la cobertura del programa de desparasitación masiva a niños y niñas de 2 a 5 años; b) Ampliar la suplementación preventiva con hierro a niños menores de 5 años (MINSA); c) Ampliar la suplementación preventiva de hierro y ácido fólico a mujeres en edad fértil (MINSA) y; d) Fortalecer la Red de Servicios de Salud en las comarcas indígenas.
- Aumentar el acceso y disponibilidad de alimentos: a) incorporando a los estudiantes de 359 centros educativos de Pre-media de las áreas rurales al programa de almuerzo escolar y b) Aumentando la producción de alimentos a través de adquisición de semillas, fertilizantes e insumos agropecuarios, entrega de herramientas de trabajo y pollitos para cría y engorde, implementación del programa Huertas Agropecuarias Familias

Unidas (MIDA) y del Programa de granjas auto sostenibles (Patronato Nacional de Nutrición).

- Promoción de la lactancia materna
- Educación Nutricional. Campaña: Alimentación Saludable y Económica y la promoción del consumo de arroz fortificado.

▪ **Desarrollo Infantil Temprano**

La participación de los niños y niñas en los programas de desarrollo infantil temprano del país ha aumentado. De conformidad con las encuestas nacionales, de 2003 a 2008 la matrícula en los programas tradicionales y no tradicionales ascendió de 40% a 55% para los niños entre 4 y 5 años de edad. Se sabe que la expansión de los programas de desarrollo infantil sin la debida calidad disminuye o incluso afecta desfavorablemente al bienestar de los niños. Panamá enfrenta desafíos en lo que respecta a la oferta de programas de alta calidad a gran escala y la prestación de recursos humanos calificados en las esferas conexas.

Por lo anterior, las estrategias para mejorar el desarrollo infantil temprano están orientadas a mejorar la calidad de los programas y evitar duplicaciones de esfuerzos e incluir la estimulación psicosocial y cognitiva en los programas de nutrición y salud para las comunidades de alto riesgo.

▪ **Estrategias prioritarias para atender el Desarrollo Infantil Temprano en Panamá**

El Despacho de la Primera Dama en coordinación con los diferentes sectores público privados, vinculados con el desarrollo infantil temprano, lideriza una nueva Estrategia Nacional para Atender el Desarrollo Infantil Temprano y brindar apoyo a la primera infancia, con prioridad, a grupos indígenas. A través de un Plan Intersectorial se coordinará la prestación efectiva de servicios de alta calidad en salud, nutrición y educación para niños y niñas de cero a seis años de edad y sus familias. El MEDUCA, a su vez, pretende satisfacer las demandas de ampliación de cobertura y de la calidad de servicios que presta a la población infantil en edad de preescolar a través de sus dos modalidades: Centros Familiares de Educación Inicial y los centros educación inicial formal, también conocido como la educación preescolar tradicional. El MIDES y algunos municipios, contribuyen a este fin, a través de los Centros de Orientación Infantil (COIF) a nivel comunitario.

2.5. Aumento de la Cobertura de Agua Potable a 90% en Todo el País Acompañada de un Programa de Saneamiento Urbano y Rural

Panamá, un país de ingresos medios y con un alto potencial de desarrollo económico, debe tener una cobertura universal y una gestión eficiente y eficaz en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento para su población lo que permitiría reducir drásticamente la incidencia de enfermedades de origen hídrico como la malaria, el dengue y la diarrea.

Para que en el año 2015, el subsector alcance niveles de cobertura del orden de 90% o mas en agua potable y 76% para alcantarillado, se requerirán inversiones del orden de B/.530.0 millones en rehabilitación y ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento, adicionales a los aproximadamente B/.450.0 millones que se están invirtiendo en el Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá. Este Programa, actualmente en ejecución, incluye proyectos como la Construcción Redes las de Alcantarillados en Tocumen con un monto estimado de B/.1.0 millones, construcción del Sistema Colector e Interceptor Este por B/.24.9 millones, Construcción de la Colectora Las Lajas y sub. Colectora Rogelio Sinán por un monto de B/.8.9 millones, Construcción del Túnel de Conducción de Agua / Sistema Interceptor con un monto de B/.122.8 millones, Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Ciudad por un monto de B/.211.0 millones, la segunda Etapa de la Construcción Redes de Alcantarillados de San Miguelito por un monto de B/.12.8 millones, Colectora de Río Abajo y Monte Oscuro por un monto de B/.2.3 millones, Colectora Matías Hernández, Quebrada Palomo y Santa Rita por un monto de B/.3.7 millones, Colectora y Subcolectoras del Río Juan Díaz-II Etapa por un monto de B/.12.5 millones, Colectora del Río Curundú y Matasnillo por un monto de B/.8.4 millones. Adicionalmente, este programa incluye la Construcción del Programa de Interconexiones por un monto aproximado de B/.2.0 millones. Además, se incluye el Estudio, Diseño y Supervisión de las obras mencionadas anteriormente. Tales inversiones deberán ir acompañadas con un fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores más relevantes del sector como el Ministerio de Salud (MINSa), la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales JAAR's.

Para alcanzar las metas anteriores el país y específicamente el sector de agua potable y saneamiento se enfrenta a las siguientes realidades:

- **Cobertura del servicio e inequidad en el acceso:** se estima que la cobertura de los servicios de agua potable al 2008 alcanzaba al 84%, con una tasa de 86% en el sector urbano y 73% en el sector rural. Esta tasa de cobertura sería aun menor si se introducen los conceptos de confiabilidad y calidad del servicio. Cabe señalar que se presentan discrepancias con otras fuentes de datos, que señalarían coberturas algo mayores, dado los conceptos que se manejen en término de “acceso al servicio” y “agua potable segura”. Por otro lado, es importante reconocer la dualidad del modelo de desarrollo del país, reflejado en que algunas provincias del interior tienen coberturas menores (Bocas del Toro (49%); Colón (72%); Chiriquí (75%); Panamá (82%), etc.). El Gobierno se propone incrementar las tasas provinciales desde 5% hasta 40%, con el fin de alcanzar un 90% de cobertura de agua potable a nivel nacional.
- **Alcantarillado Sanitario:** en el caso del alcantarillado sanitario, Panamá presenta al 2008, una cobertura a nivel nacional del orden del 49%, una de las mas bajas de la región. A nivel urbano se tiene una tasa de 62% y a nivel rural del 9%. Es importante resaltar que a nivel rural se presentan otro tipo de soluciones para la disposición de aguas servidas y excretas tales como letrinas y tanques sépticos que permiten incrementar la cobertura de este servicio, tanto en las provincias del interior como en las áreas periurbanas de las ciudades de Panamá, Colón y David. En el caso de las comunidades indígenas, siendo la mayor parte de sus comunidades rurales, presentan niveles de cobertura de agua potable bajos y de alcantarillado sanitario nulos, teniendo una calidad de prestación del servicio deficiente.
- **Marco legal e institucional:** el país en 1997 creó el marco institucional y regulatorio para el subsector de agua potable y saneamiento separando las funciones y responsabilidades de rectoría y formulación de política (Ministerio de Salud-MINSA), la regulación y formación (Autoridad de Servicios Públicos-ASEP) y la prestación de los servicios (Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales-IDAAN, Autoridad del Canal de Panamá-ACP y las Juntas Administradoras de Agua Potable Rural - JAAR's). Otros actores como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) participan. A pesar de los esfuerzos que se han venido haciendo en estos años para operativizar el modelo no ha sido posible consolidarlo, presentándose debilidades, limitaciones y vacíos especialmente en la definición de las políticas públicas, la coordinación interinstitucional, la asunción de responsabilidades por parte de los actores claves, la planificación estratégica y operacional, la autosuficiencia financiera y las políticas tarifarias.
- **Prestación del servicio:** el mayor prestador del servicio a nivel nacional es el IDAAN quien atiende a un total de 197 corregimientos con un total de 124 sistemas de agua potable y 20 sistemas de alcantarillado sanitario. La

población servida es del orden de 2.3 millones a través de 594,665 conexiones domiciliarias. La cobertura del IDAAN es de 86% en agua, y 62% en alcantarillado.

En el área rural, el MINSA brinda el monitoreo y asistencia técnica a 3.749 Juntas Administradoras de Agua Rural (JAAR) reconocidas, quienes brindan los servicios ante la población.

Los patrones de consumo son excesivos, con dotaciones de más de 400 litros por personas por día (lts./per/día), que exceden en más de dos veces la media de América Latina y reflejan pérdidas y derroche del agua potabilizada, tensionando la capacidad de la infraestructura y las inversiones requerida para brindar tal servicio.

El subsector enfrenta problemas importantes para mejorar la eficiencia y eficacia en la cobertura y calidad de prestación del servicio a la población, así como, para dar cumplimiento a los objetivos y metas del milenio (ODM).

■ **Políticas y acciones propuestas**

Para mejorar la eficiencia y eficacia en la cobertura y calidad de prestación de los servicios a la población, así como, para dar cumplimiento a los objetivos y metas del milenio (ODM), el subsector debe enfrentar los siguientes retos:

- En cuanto al marco legal e institucional del sector de agua potable y saneamiento, se promoverá su consolidación total, apoyando acciones orientadas fortalecer la rectoría del subsector, dentro del MINSA y el ente regulador (ASEP)
- En materia de la prestación de los servicios de agua y saneamiento se adoptarán políticas referidas para: (a) implementar un estudio de priorización de las inversiones del sector de agua potable y saneamiento para contar con una cartera de proyectos bancables a nivel de factibilidad y diseño final; (b) aumentar la eficiencia de los operadores de los servicios; (c) racionalizar los sistemas tarifarios existentes; (d) atender los requerimientos de disposición final y tratamiento de aguas servidas para reducir los impactos ambientales.
- Es imperioso mejorar la eficiencia operacional y situación financiera del IDAAN, transformándolo en una empresa pública del estado con visión empresarial, gestión desconcentrada, autosuficiente, así como con las capacidades técnicas requeridas en todos los órdenes de la gestión.
- Uno de los mayores determinantes de la salud y particularmente de la salud infantil es el acceso a fuentes continuas de agua de calidad. En tal sentido, una de las principales prioridades del Gobierno es la construcción de acueductos y letrinas y el manejo de residuos sólidos, el proyecto de agua y saneamiento en comunidades pobres. En lo que corresponde a la eficiencia de la prestación de los servicios en sectores rurales, se implementarán programas de capacitación comunitaria para

operar y mantener los servicios, y se fortalecerá el aparataje institucional de apoyo técnico del MINSA, para atender las demandas no rutinarias de operación de los servicios y para la reposición o rehabilitación de los sistemas.

- Implementar el programa de inversiones necesarias para alcanzar las Metas del Milenio al 2015. Tales inversiones estarán orientada prioritariamente a las provincias centrales (Coclé, Herrera, Los Santos y Veragua), así como a Bocas del Toro y Chiriquí. También será necesario atender las ciudades de Arraiján, La Chorrera, David y Colón quienes presentan un alto desarrollo urbano y crecimiento poblacional. Así mismo, deberán hacerse intervenciones de gran impacto, tanto para la optimización de las operaciones de los sistemas, como en la ampliación de cobertura en los barrios periurbanos de la ciudad de Panamá.
- La política financiera será replanteada, tanto a nivel de la sostenibilidad de los prestadores de servicio, como en su racionalidad y eficiencia en materia de inversiones.

Las políticas y acciones arriba enunciadas permitirán que el país en el subsector de agua potable y saneamiento cuente con instituciones públicas fuertes, eficientes, autosostenibles y con un alto grado de orientación y servicio al usuario y que se alcancen las metas de una cobertura de servicio de agua potable continuo para el 90% de la población, así como, tener una cobertura del 76% en alcantarillado sanitario.

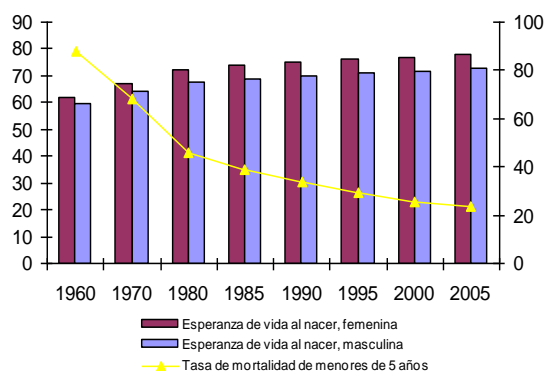
2.6. Aumento la Cobertura y Calidad de Servicios Básicos de Salud con Énfasis en Atención Primaria e Incremento de la Red Hospitalaria

En las últimas décadas la salud de los panameños ha mejorado notablemente. Así por ejemplo, la esperanza de vida al nacer ha aumentado, en gran parte gracias a una reducción importante de la mortalidad de los niños menores de cinco años. Este mejoramiento en los índices sociales es en parte el resultado de un aumento en el acceso a servicios de salud, a una disminución de factores de riesgo, y a estrategias multisectoriales.

Sin embargo, los índices nacionales esconden grandes desigualdades en detrimento de la población de bajos ingresos, rural, y particularmente de la

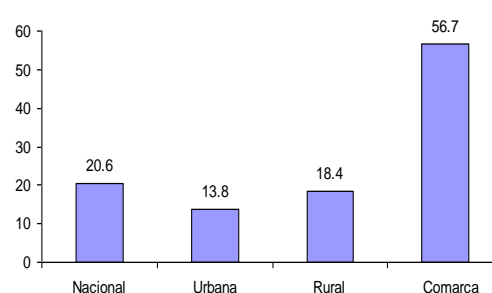
población indígena. Así por ejemplo, para el año 2003, las tasas de desnutrición crónica en las Comarcas indígenas eran cuatro veces mayores a las tasas en zonas urbanas (Cuadro 19). Estas tasas son sólo comparables a las de países de ingreso muy bajo. Igualmente, grandes diferencias socioeconómicas se observan en el acceso a servicios públicos.

Cuadro 23 Esperanza de vida al nacer



Fuente: Banco Mundial
Plataforma de datos de desarrollo

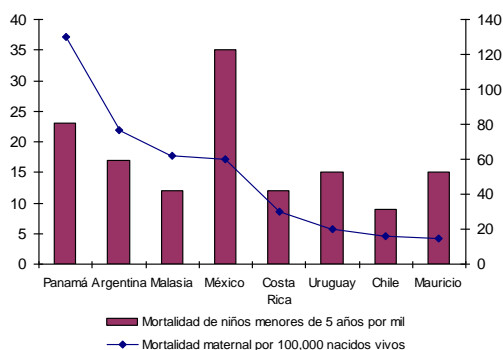
Cuadro 24 Porcentaje de niños



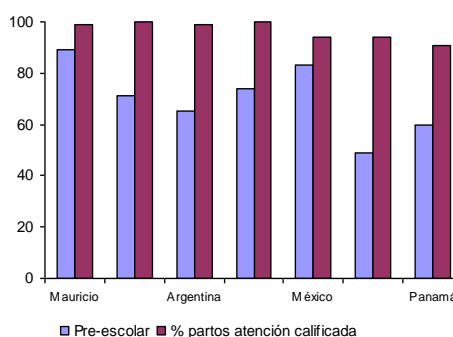
Fuente: Banco Mundial
Estudio de Pobreza basado en ENV 2003.

Adicionalmente, varios de los índices sanitarios son inferiores a los índices prevalentes en países de la región con un nivel de ingreso similar al de Panamá. Panamá está entre los países de ingreso medio alto con más altas tasas de mortalidad maternal y de niños menores de cinco años. Igualmente, los índices de acceso a servicios básicos en el país son menores a otros países de ingreso similar. (Cuadro 20 y 21).

Estos resultados no se deben a un bajo gasto público; Panamá es uno de los países de la región con más alto gasto público en salud. Este gasto representa cerca del 6% del PIB, mucho mayor al gasto en México, Argentina, Costa Rica, y Chile. Estos resultados muestran en gran parte una baja eficiencia y focalización del gasto público.

Cuadro 25 Tasas de mortalidad

Fuente: Estadísticas de la OMS,
Último año disponible.

Cuadro 26 Porcentaje de población

Fuente: Estadísticas de la UNESCO
y la OMS, último año disponible.

■ Logros Recientes

Muchos de los logros en el acceso a los servicios sociales son el resultado de programas alternativos e innovadores de extensión de cobertura. La Estrategia de Extensión de Cobertura fue diseñada con el objeto de aumentar el acceso a un paquete básico de servicios de salud a la población más pobre y de difícil acceso, particularmente en zonas rurales y en las Comarcas indígenas. Esta estrategia inició el pago por capitación a los proveedores, creando incentivos para aumentar la eficiencia en la entrega de servicios. Igualmente, la estrategia incluyó el pago por resultados a los prestadores de servicios de salud.

■ Metas para los próximos cinco años

- **Fortalecimiento de la Red de Atención Primaria:** El gasto público en salud se concentra en las zonas urbanas y en servicios curativos en detrimento de la población rural y grupos indígenas. Esta distribución sigue un sesgo de atención curativa en detrimento de actividades de prevención y de salud pública y por lo tanto es más costoso para el país. Para reducir este sesgo y mejorar la salud de todos y todas, MINSA realizará un programa integral de fortalecimiento de la atención primaria en salud. Este programa está compuesto de las siguientes acciones prioritarias:

- **Construcción y equipamiento de 35 Centros de Atención Primaria en Salud Innovadores (MINSA-CAPSi):** Se ha planificado la construcción en 3 fases: 1 en 2009 (CAPSi de las Garzas); 10 en 2010 y 24 en 2011/12. En la Comarca Ngöbe Buglé (2011/2012) se construirán tres, a un costo estimado de B/.197.0 millones.
- **Continuación, evaluación y fortalecimiento de la Estrategia de Extensión de Cobertura:** Si bien este programa, en sus dos

modalidades PAISS+N y PSPV³, ha aumentado el acceso de la población a servicios de salud a través de grupos itinerantes, todavía un porcentaje de la población sigue sin acceso a ellos, de allí la importancia de continuar el programa y por ende asegurar su financiamiento y fortalecimiento.

- **Adecuación y Equipamiento de la red existente:** Esto incluye la adecuación y equipamiento de 200 centros de salud de atención primaria con un costo de B/.16.0 millones. También incluye el equipamiento de otras instalaciones de salud para aumentar el acceso a servicios a comunidades alejadas de centros fijos. Este equipamiento incluye equipos de telemedicina y radiología, equipos biomédicos digitales, transporte terrestre como ambulancias y el equipamiento del sistema de gestión en salud.
- **Fortalecimiento de la Salud Nutricional Materno-Infantil:** Este programa incluye alimentación complementaria, prevención y atención nutricional, fortalecimiento y acceso a alimentos para familias vulnerables y prevención y control a la obesidad.
- **Asegurando la continuidad de servicios – fortaleciendo la red de hospitales de primera referencia:** Para asegurar “un continuum” de servicios para la población, el MINSA y el Gobierno Nacional en los próximos cinco años se estiman construir y rehabilitar varios hospitales de primera referencia y mejorar algunos hospitales nacionales. La prioridad será dada a los siguientes hospitales:
 - Construcción del Hospital Metetí en el Darién.
 - Reposición del Hospital Chicho Fábrega en Veraguas.
 - Hospital Anita Moreno en Los Santos.
 - Reposición del antiguo Hospital Manuel Amador Guerrero en Colón.
 - Ampliación del Hospital Oncológico.
 - Construcción del Nuevo Hospital del Niño en Panamá.
 - Construcción del Hospital de Concepción Chiriquí.
 - Construcción del Hospital Villa Zaíta (Las Cumbres).
 - Remodelación de otros centros hospitalarios.
 - Se otorgará en concesión la administración del nuevo hospital de la 24 de diciembre a la Universidad de Panamá.

Todas estas obras representan una inversión de B/.314.0 millones.

³ Paquete de Atención Integral de Salud + Nutrición y Protección de Salud para Poblaciones Vulnerables

- **Mejorando la coordinación intra-sectorial:** La falta de coordinación en la entrega de servicios entre el MINSA y la Caja de Seguro Social (CSS) ha ocasionado pérdidas mayores en la eficiencia de la entrega de servicios. Al aprovechar las posibles sinergias entre ambas agencias se generarían grandes ahorros en el sector. En tal sentido, se piensa crear entre ambas agencias un acuerdo de coordinación de inversiones para evitar la duplicidad y el uso ineficiente de las infraestructuras. Igualmente, se están reactivando los sistemas de compensación entre ambas agencias para funcionar con responsabilidad compartida frente a la población demandante de los servicios de salud y así evitar el subsidio a la población derechohabiente en detrimento de la población no asegurada. Esto se intenta lograr con la red de telemedicina y tele radiología, la automatización e informatización de expedientes médicos a nivel nacional en 200 centros de salud y el fortalecimiento del sistema de información en salud. Parte del costo está incluido en la adecuación de la red existente de centros de atención primaria.
- **Mejorando la cadena de suministro de productos farmacéuticos con énfasis en la atención primaria.** Esto se hará a través del fortalecimiento y consolidación del programa de medicamentos esenciales a nivel nacional y a través del desarrollo e implementación de un plan a mediano plazo para la mejora en el acceso a medicamentos con énfasis en la atención primaria. Dentro de la partida de equipos de transporte, se ha considerado la compra de camiones para la distribución de medicamentos en las regiones de salud.

2.7. Acceso a Vivienda Digna para Todos los Panameños. Incentivar la Construcción de Vivienda Social y Entrega Gratuita de los Títulos de Propiedad

■ Diagnóstico

En términos generales, la vivienda en Panamá es relativamente abundante y accesible para un importante segmento de la población. El acceso al crédito hipotecario en condiciones muy favorables para el sector formal (tasas de interés subsidiadas y plazos de financiamiento de hasta 30 ó 35 años) junto a una industria de la construcción dinámica, han permitido atender la demanda habitacional de manera significativa. La estabilidad de la moneda, la facilidad de financiamiento a largo plazo para vivienda y la Ley de Intereses

Preferenciales (LIP) son las grandes responsables de este efecto. No obstante lo anterior, las mejoras en las condiciones de vivienda siguen dejando por fuera a segmentos de la población de bajos ingresos y que trabajan en la economía informal, para los cuales no existe oferta de crédito bancario ni interés de los desarrolladores de vivienda en ofrecer casas a bajo costo.

En la República de Panamá, el problema habitacional alcanza sus mayores magnitudes en los seis (6) centros más poblados del país (Panamá: 28,782, San Miguelito: 10,743, Colón: 7,154, Arraiján: 6,324, David: 5,991, y La Chorrera: 4,976), pero también se evidencia la gravedad del problema para las poblaciones indígenas que representan cerca del 10% de la población del país (Comarca Emberá: 955, Comarca Kuna Yala: 3,839, comarca Ngöbe Buglé: 15,734).

○ **Aspectos Institucionales**

La política de vivienda en el país viene evolucionando de un MIVI directamente involucrado en la construcción y el financiamiento a la vivienda a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN), a ser un entre regulador y facilitador del sector, concentrando sus acciones directas en los grupos de menores ingresos.

A nivel de las instituciones públicas que actúan en el sector están (i) el nuevo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT): cuya finalidad es establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingresos; y organizado con el objetivo de lograr un equilibrio en la solución del problema habitacional y el ordenamiento territorial que se requiere, debido al crecimiento de los centros urbanos, suburbanos y zonas rurales del país. (ii) BHN: Su objetivo es proporcionar y administrar el financiamiento a la vivienda social. Esta institución tiene que desempeñar un rol más eficiente, ya que dispone de un gran patrimonio, en términos de tierras y edificaciones en áreas urbanas que conlleva una gran responsabilidad. (iii) Caja de Ahorros (CA): Su objetivo es facilitar la captación de ahorros y otorgar préstamos hipotecarios y prendarios

▪ **Estrategia para Vivienda y Ordenamiento Territorial**

El Plan de Gobierno establece como prioridades para el sector de Vivienda y Ordenamiento Territorial los siguientes aspectos:

- Programa agresivo de construcción de cinco mil viviendas de interés social en todo el país, por año, que cumplan con todos los requisitos de calidad de vida y reduzca con el déficit habitacional.
- Subsidio estatal para adquisición de vivienda de interés social.

- Programa de “nuclearización” (reasentamiento) para concentrar la población dispersa y dotarla de viviendas autóctonas con piso de cemento, letrinas y agua potable.
- Creación del Viceministerio de Ordenamiento Territorial dentro del nuevo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad máxima en la administración y ejecución de las políticas, los planes, los programas y proyectos en materia de planificación de las ciudades, sus infraestructuras físicas y equipamientos sociales, así como los criterios y normas aplicables a la zonificación que deberán regir los planes regionales y locales.
- Revisión y actualización de todos los procedimientos e instrumentos que se utilizan para la revisión y tramitación de solicitudes en las áreas de Propiedad Horizontal, Ventanilla Única, Esquemas de Ordenamiento Territorial y en materia de uso de suelo, zonificaciones y planos oficiales.
- Elaboración de un código nacional de usos de suelo y zonificación, que permita a los promotores, diseñadores, autoridades nacionales y locales, así como a los ciudadanos, contar con un marco conceptual único, de los diferentes códigos de zona que se aplican en los planes de zonificaciones regionales y locales.
- Análisis y propuesta del Equipamiento Social que se requiere a nivel regional o distrital: hospitales, escuelas secundarias, estadios, campos deportivos y recreativos, cementerios, rellenos sanitarios, terminales de transporte y otros.
- Actualización del Plan Metropolitano, con énfasis en el análisis de las áreas de crecimiento o de expansión urbana del Área Metropolitana de la ciudad de Panamá: Sector Oeste (Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame, San Carlos), Sector Este (Tocumen, Pacora, Chepo) y Sector Noreste (Las Cumbres, Corredor Transístmico).
- Revisión y propuesta de las Normas de estacionamientos a nivel nacional, para los diferentes usos de suelo o actividades de la economía (residenciales, comerciales, industriales, institucionales, otros).

▪ Presupuesto

Para reducir el déficit habitacional acumulado de 125,000⁴ viviendas y garantizar una vivienda digna a los panameños el Gobierno buscará desarrollar nuevos y más ágiles instrumentos que promuevan la construcción de soluciones de vivienda focalizada en las familias de escasos recursos tanto de la economía informal como aquellas con ingresos formales por dejado de los B/.416.00 (salario mínimo a partir de enero 2010) , incluyendo éstos instrumentos los mecanismos que incentiven al sector privado (empresas, promotoras, banca y seguros).

Para reducir costos de administración, para apalancar recursos y lograr sinergias se homologarán y fusionaran algunos de los programas como: (a) PARVIS y Vivienda Social y; (b) Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) – Programa de Préstamos Habitacionales – Programa de Mensura y Legalización.

Los recursos presupuestarios, para el quinquenio 2010-2014, necesarios para cumplir con las inversiones programadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial están por el orden de B/.535.0 millones, los cuales están destinados a brindar 80,000 soluciones de vivienda que beneficiarán a una población de 391 mil familias, aproximadamente.

2.8. Transporte Público Seguro y Eficiente en la Ciudad de Panamá con la Construcción de la Primera Línea del Metro, Renovación del Sistema de Buses

El centro de la ciudad de Panamá tiene gran preeminencia como generador de viajes desde y hacia toda el área metropolitana. La configuración urbana de la ciudad y su sistema de transporte es crítica en zonas del centro donde la capacidad vial no es adecuada. En esta área se cuenta con tres vías arteriales sobre las que converge toda la actividad vehicular. La infraestructura instalada de transporte, que se caracteriza por la utilización de criterios de diseño vial inadecuados, tampoco es administrada y gestionada adecuadamente, generando ineficiencias en la circulación vial y

⁴ Las estadísticas del MIVI, indican que existe un déficit habitacional acumulado de 125,000 viviendas, incluyendo la demanda por nuevos hogares y las viviendas en condiciones precarias.

en la operación de modos de transporte público colectivo. Asimismo, entran en conflicto flujos peatonales con flujos de transporte público y privado motorizado, generando un alto riesgo de seguridad vial. Existe una muy limitada capacidad sancionatoria por parte de las autoridades de tránsito, lo cual deja sin efectividad cualquier política de administración de la demanda, como políticas de estacionamiento, utilización preferencial de calzadas, entre otras.

Al igual que la mayoría de las ciudades en América Latina, Panamá ha evidenciado un aumento continuo en su tasa de motorización y la flota de vehículos particulares en los últimos años ha aumentado a una tasa anual promedio del 9%. Se estima que actualmente circulan en la ciudad más de 400.000 vehículos particulares, cifra relativamente alta para la región. El aumento en la tasa de motorización ha estado acompañado de una menor utilización del transporte público colectivo, afectando su rentabilidad y acentuando un círculo vicioso con un continuo deterioro del nivel de servicio del transporte público. De los dos millones de viajes que se realizan diariamente solo el 50% se lleva a cabo en transporte público. El modelo organizacional y empresarial para la prestación del servicio de transporte público, es altamente ineficiente y genera graves externalidades en el resto del sistema de transporte; congestión, calidad del medio ambiente y seguridad vial.

Las condiciones actuales del sistema de transporte urbano se ven reflejadas en altos tiempos promedio de viaje (68,8 minutos para viajes al trabajo), con un aspecto de inequidad en su distribución. Los sectores de menores ingresos son los que más se ven afectados, al ser cautivos de un modo de transporte altamente ineficiente e inseguro, y que es de difícil acceso en términos económicos. El gasto en transporte de los grupos de menores ingresos, con relación a su ingreso, es en promedio del 16%, por encima del promedio de la población (4,6%). Además, al debilitar el transporte público, se ha impactado directamente a grupos sociales más vulnerables como las mujeres, las madres, los ancianos y los discapacitados para quienes la mejor opción es el transporte público. En el contexto actual, con el nivel de actividad económica que se proyecta para el país, y en la ciudad de Panamá como principal centro de actividad económica, se espera que los problemas del sistema de transporte urbano se intensificarán (congestión, seguridad vial y calidad del medio ambiente) lo que requiere inversiones y medidas de gestión que permitan proveer un sistema de transporte urbano con un nivel de servicio y capacidad adecuados a las demandas y crecimiento de la ciudad de Panamá.

Actualmente en Panamá existe una segregación de organismos con atribuciones superpuestas en transporte, lo cual dificulta el funcionamiento articulado del sector y la consolidación de una institucionalidad efectiva. La coexistencia de múltiples organismos sumado a la ambiciosa cartera de proyectos, representa un reto en si mismo para lograr la ejecución y efectividad de los proyectos propuestos.

▪ **Política y Propuestas de Acción**

La solución a los problemas de transporte y tránsito de la ciudad de Panamá debe encararse teniendo en cuenta una clara política de prioridad al transporte público colectivo y masivo, al peatón y al transporte no motorizado. Por esto, dentro de las prioridades para mejorar el sistema de transporte urbano de la ciudad, está la de proveer un sistema de transporte masivo moderno, eficiente, seguro y amable con el medio ambiente. En particular, se buscara proveer un sistema de movilidad competitivo y articulado, con la reorganización y modernización del sistema de transporte público colectivo de autobuses, y la implantación de un componente rígido de alta capacidad que esté integrado física y tarifariamente con el resto del sistema. Los usuarios del sistema, y la población en general, se verán beneficiados en términos de ahorros en costo y tiempo de viaje, de una mayor seguridad del tránsito y una mejora en las condiciones del medio ambiente.

Simultáneamente, se requiere atender la problemática de la gestión del tránsito de la ciudad. Esto implica optimizar la capacidad vial existente, incluyendo elementos de tecnología, priorizar nuevas inversiones de infraestructura para el transporte privado en un contexto de análisis multimodal del sistema, y priorizando ante todo el rezago existente de facilidades para el tránsito peatonal. Asimismo, este proceso debe acompañarse de medidas para la administración de la demanda del vehículo particular y de la implantación de mecanismos de tarificación que busquen asignar al automóvil particular el cobro por la infraestructura y las externalidades que genera.

Las intervenciones mencionadas pueden representar inversiones del orden de los B/.2.0 mil millones, de los cuales el 60% correspondería al nuevo sistema de transporte masivo y el resto a las inversiones en Sistemas Rápidos de Autobuses, promoción del transporte motorizado y la optimización del tránsito de la ciudad. Este es un esfuerzo sustancial para reconfigurar todo el sistema y como tal debe enmarcarse dentro del desarrollo de un esquema institucional adecuado para su diseño, gestión y fiscalización.

▪ **Desarrollo de un Sistema de Transporte Masivo**

El Gobierno ha priorizado en su Programa de Gobierno la construcción de un sistema de transporte masivo de pasajeros para la ciudad de Panamá, debido al bajo nivel de servicio del sistema de transporte público actual, el cual no constituye una alternativa económica y socialmente atractiva para la población de la región metropolitana.

En este contexto, el Gobierno ha iniciado reformas institucionales para la puesta en marcha de un moderno sistema de transporte masivo. Mediante el Decreto Ejecutivo 150 de 2009, se creó la Secretaría del Metro de Panamá (SMP). La SMP tendrá a su cargo la planificación y ejecución de todas las acciones necesarias para el diseño, administración, operación y mantenimiento del sistema Metro. También tendrá dentro de sus atribuciones coordinar lo concerniente a otros modos de transporte, que servirán de alimentadores al Metro y que se reestructurarán y adecuarán a un sistema integrado de transporte público. Dentro de sus tareas iniciales, la SMP ha contratado una firma integradora que prestará asistencia técnica continua, brindando y garantizando la interface, integración y coherencia de todos los componentes a desarrollar durante las diferentes fases del proyecto. El asesor integrador, como se le ha denominado, apoyará a la SMP en la validación de la información disponible, elaborará el diseño conceptual y los estudios de viabilidad técnico-económica, con los planos preliminares del proyecto (anteproyecto), y elaborará los pliegos de licitación de las obras y las especificaciones para la provisión y montaje de equipos.

▪ **Metrobús – Nuevo Sistema de Transporte Metropolitano**

El Metrobús es uno de los proyectos más importantes del Gobierno actual, el cual está diseñado como la alternativa para reemplazar el actual sistema de transporte masivo de pasajeros en el área metropolitana, específicamente en los distritos de Panamá y San Miguelito. Constará de una flota de autobuses modernos para 600 mil usuarios, tendrán asientos especiales para ancianos y mujeres embarazadas, rampas de acceso para discapacitados, aire acondicionado y timbre para solicitar las paradas.

El sistema contará con horarios de salida de los autobuses para garantizar su frecuencia y así mejorar el tiempo de recorrido de los mismos, disminuir el tiempo de espera y de viaje de los usuarios. Se implementará el pasaje único (un solo pago de ida y uno de vuelta) para lo cual los usuarios podrán utilizar tarjetas recargables. Los conductores recibirán capacitaciones técnicas y de servicio, tendrán sueldo y horario fijo y seguro social; con esto se busca dar fin a las regatas y competencia entre conductores de autobuses.

La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), mediante una Comisión de Transporte estará a cargo de todo el proceso de formulación, administración y adjudicación de este proyecto. En la actualidad, se realiza la licitación para la Concesión Administrativa del Diseño y Operación del Sistema de Transporte Público. El Concesionario estaría encargado de

suministrar autobuses nuevos aptos para el transporte urbano de pasajeros; la concesión será otorgada por un tiempo limitado.

A inicios del 2010, del 7 al 13 de enero, se estará realizando el proceso de homologación del pliego de cargos con el grupo de empresas interesadas. Hasta finales de febrero, aproximadamente el 26, se recibirán las propuestas y un mes después se darán a conocer los resultados del proceso de licitación. Para el 29 de marzo, deberá conocerse la empresa seleccionada que presente el mejor valor. A partir del inicio de la operación, la empresa seleccionada tendrá un máximo de un (1) año para reemplazar el 100% de la flota actual de autobuses.

▪ **Puesta en marcha de un Plan de Acción para atender la problemática del tránsito**

En adición a los proyectos de mayor envergadura mencionados, cuyos efectos serán de mediano y largo plazo, Panamá debe enfrentar la creciente congestión de tránsito que la ha llevado a observar una situación de crisis en la actualidad. Para ello, es necesario en el corto plazo, administrar la crisis con medidas de alto impacto y rápida implementación con una orientación estratégica adecuada, asegurando una coordinación efectiva con las medidas en curso de implementación.

Esta coordinación debe ser fortalecida. Las medidas disponibles para implantar en el corto plazo pueden orientarse hacia acciones para mejorar el flujo vehicular, administrar la demanda del auto particular y mejorar el uso del espacio público. Los instrumentos para desarrollar estas medidas son variados, pero su selección y aplicación debe ser analizada con cuidado y rapidez, asegurando que las decisiones tácticas sean consistentes con la visión de largo plazo. Otras medidas a estudiar en este contexto son la revisión de los peajes y de los impuestos a vehículos y estacionamientos en el centro y la restricción vehicular como medida temporal. El proyecto de semaforización, actualmente en marcha es fundamental. Con el se busca renovar 114 de las 180 intersecciones semaforizadas existentes y adicionar 66 más. La programación del nuevo sistema de semáforos debe realizarse de acuerdo con las necesidades operativas determinadas a partir de análisis técnicos adecuados. Estas medidas deben ir acompañadas de una estrategia de comunicación especialmente diseñada y dirigida a los principales involucrados del subsector.

Todo lo anterior demanda el estricto cumplimiento de las leyes de tránsito, no solo para particulares sino de forma prioritaria a los conductores y concesionarios de los sistemas de transporte público a través de una política de cero tolerancia y certeza de las sanciones.

2.9. Incrementar la Seguridad Ciudadana

Situación Actual y Principales Tendencias

Existen diversas definiciones de Seguridad Ciudadana y cada una tiene implicaciones distintas para el análisis y el diseño de políticas en este campo. Pero hay dos eventos necesariamente importantes que son el riesgo y las amenazas que deben ser debidamente evaluados por cada país para la preparación de sus propias estrategias.

América Latina en general ha aumentado sus índices de delincuencia en los últimos cinco años. La globalización, trajo como consecuencia la criminalidad, aunado a las políticas internas y externas adoptadas en los países desarrollados que influyen de forma determinante en el seguimiento que en nuestros países debemos darle a la delincuencia. Luego del acto terrorista llevado a cabo en los Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, este país ha tomado decisiones muy drásticas en cuanto a la seguridad territorial y defensa nacional se refiere, lo que ha hecho que el crimen organizado se haya diversificado, tal como ha ocurrido en México, Colombia y Bolivia, entre otros.

La producción global de cocaína ha aumentado y el narcotráfico ha ejercido su poder para penetrar en los mercados internacionales, así como en las estructuras de la sociedad, lo que ha dado como resultado un drástico incremento en la criminalidad de los países como el nuestro, donde antes las drogas solo pasaban en tránsito y ahora existe venta y consumo local. Además, ese dinero incide directamente en los incrementos notorios de actos de corrupción en todo el espectro social.

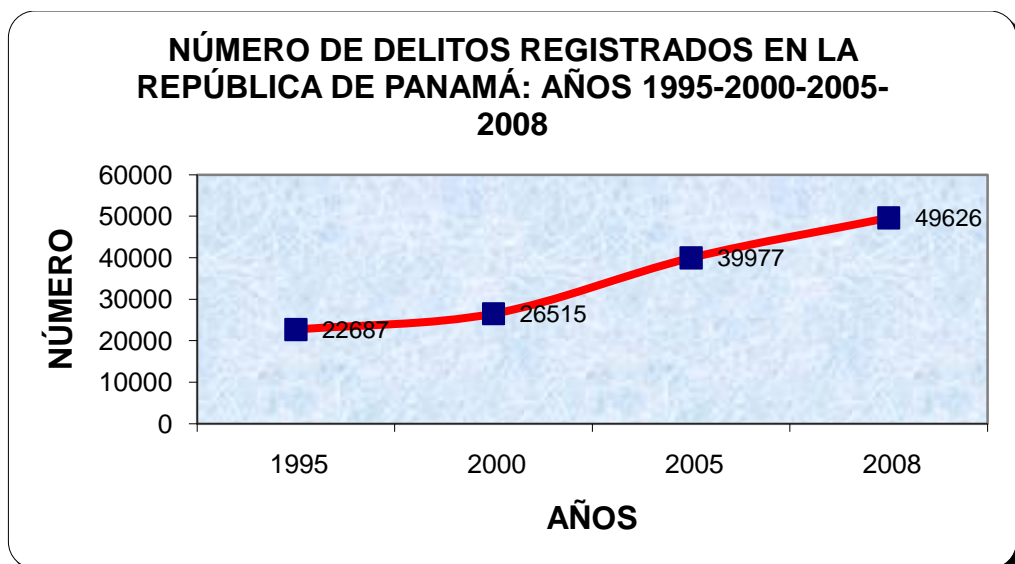
Las acciones de seguridad como las implementadas en México y Colombia, han intensificado la vulnerabilidad de los estados limítrofe, como Panamá, expandiéndose el problema al resto de la región.

En el año 2004 comienza la criminalidad a aumentar de manera rápida. Para ese año la tasa fue de 9.7, cinco años más tarde, en el año 2008, finalizamos con una tasa del 19.3, reflejando un aumento del doble de los casos por cada cien mil habitantes. Solamente en el año 2005 se registró 39,977 delitos y para el año 2008 se elevó a 49,626.

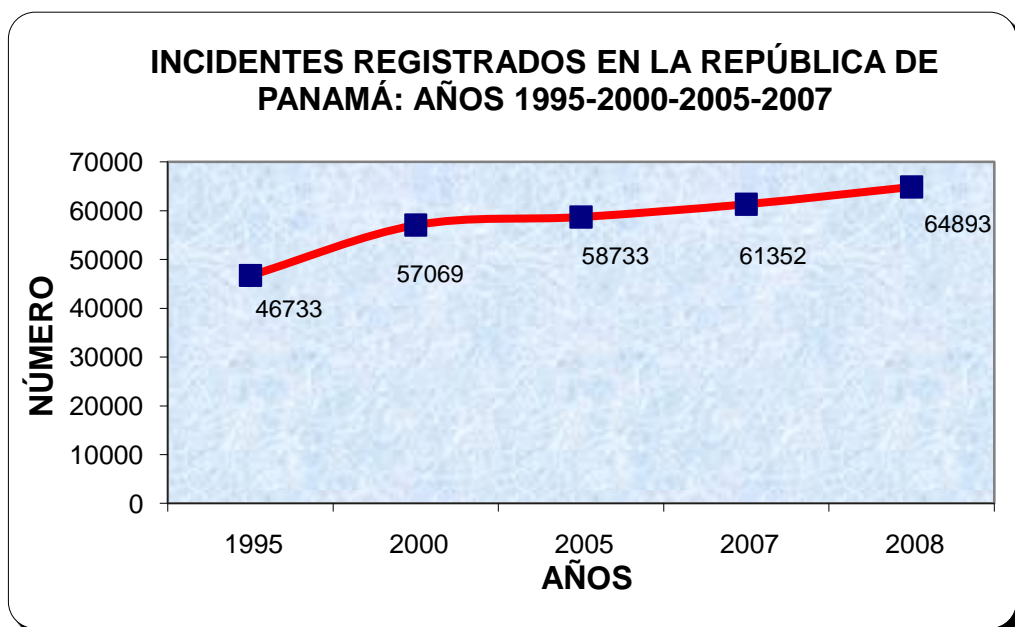
Para el año 2007, en Panamá se registró 61,352 incidentes delictivos mientras que para el año 2008 se finalizó con 64,893, registrándose una tasa de 191.1 incidentes por cada cien mil habitantes. Solo en la Provincia de

Panamá se reportó el 54.4 % de los incidentes, sobresaliendo los casos de hurtos, robo, robo a mano armada, violencia doméstica y los homicidios.

**Cuadro 27 Número de Delitos Registrados en la República de Panamá:
Años 1995-2000-2005-2008**



**Cuadro 28 Incidentes Registrados en la República de Panamá: Años
1995-2000-2005-2007**



La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Panamá, sigue siendo una de las más bajas de la región, pero hemos superado a países como Ecuador (19.0), Nicaragua (13.0) y Costa Rica (11.0). Si bien es cierto no hemos alcanzados los niveles de violencia de El Salvador, Honduras y Guatemala, los índices acelerados reflejados en los últimos años están preocupando a la ciudadanía, los cuales son identificados como uno de los principales problemas que tiene el país que resolver de manera prioritaria.

En la provincia de Panamá se concentra 71.1% de los Homicidios, seguido de Colón con 19.1%. Los niños y jóvenes de 0 a 19 años son afectados en un 15.1% y los de 20 a 29 años representan el 30.2%. Lo que significa que el 45.3% de los asesinatos son en jóvenes entre 0 y 29 años, reflejando que nuestros jóvenes se están eliminando unos a otros producto de las disputas entre pandillas, generando un alto grado de violencia muchas veces bajo los efectos de los estupefacientes. El estudio de jóvenes Infractores, elaborado por el SIEC y el Centro de Custodia y Cumplimiento del Instituto Interdisciplinario, demuestra que los jóvenes son mucho más violentos cuando se encuentran bajo el efecto de las drogas. En la actualidad están iniciando el consumo a la edad de 9 años.

Opciones de Políticas:

Todo Estado que luche en busca de una convivencia pacífica entre sus asociados, tendrá que enfrentarse al fenómeno del tráfico de drogas, y por ende la violencia que ésta genera en la sociedad, por lo que es menester establecer un Plan Nacional de Seguridad enfocado en las principales amenazas como lo son:

- El narcotráfico
- El crimen violento
- La corrupción
- El pandillerismo

Entre las acciones que se proponen se destacan:

Acción Preventiva del Delito:

Su finalidad es la de diseñar, instrumentar y ejecutar, programas de prevención del delito, que atiendan a las conductas antisociales de mayor incidencia en la sociedad, coordinándose con las diversas instancias públicas y privadas que participan en la Prevención del Delito. Dentro de los Programas a implementar tenemos:

- **La creación de una Política para combatir la Criminalidad a nivel de Estado:** Tendrá como objetivo proponer directrices político-criminales que coordinen las acciones del Estado en la materia, privilegiando la preservación del orden, tranquilidad y seguridad ciudadana.
Esta política estará dirigida a disminuir el crimen violento y mejorar la percepción pública, a través de la reducción de homicidios, el pandillerismo, el uso y venta de drogas. De esta forma se asegurará que la mayoría de los panameños se sientan seguros.
- **Programa de Barrio Seguro:** Dado que el crimen y la violencia en Panamá están concentradas en un número reducido de ciudades y de barrios, es importante tener acciones que modifiquen el ambiente físico de estos barrios para volverlos más seguros. Esto incluye la instalación de iluminación vial, remover cercas que ocultan la acción criminal y la rehabilitación y recuperación de espacios públicos comunitarios. Estos programas deben ser complementados con actividades de prevención social y de policía comunitaria. La renovación urbana de Curundú que se ha iniciado es un buen ejemplo a seguir en otros barrios con estas características.
- **Aumentar el número de policías efectivos “en la calle” de 2,400 a 5,000:** Con esta acción se reforzará el pie de fuerza en las calles y avenidas en los lugares que presentan mayor índice de criminalidad. De igual manera se reforzarán las 5 instituciones líderes de inteligencia e investigación para combatir el crimen organizado, así como reforzar la policía comunitaria. Será un programa a un plazo de tres años.
- **Policía Comunitaria:** Con esta acción se podrá cautivar un mayor acercamiento entre la policía y los ciudadanos, con la finalidad que se reporten mayor número de delitos que ayuden a bajar los niveles de criminalidad. Estas modalidades generan lazos de confianza y colaboración con las comunidades, aumentando el número de reportes de crímenes y reduciendo los abusos policiales.

Acciones Correctivas de la Criminalidad: Estriba en el diseño y operación de medidas y estrategias multidisciplinarias encaminadas a la atención del fenómeno criminológico, privilegiando la prevención como modelo ideal de control de la criminalidad.

- **Instalación de 11 estaciones aeronavales:** Se establecerán cinco estaciones a lo largo de las costas en la zona del Pacífico y seis en el Atlántico, a través de una Fuerza de Tarea Conjunta que tendrá como objetivo establecer presencia estratégica e interrumpir el flujo masivo de drogas y su comercio, a través de un aumento significativo de la capacidad operativa y reduciendo las actividades auxiliares como tráfico de armas, carteles e insurgencia. Estas

estaciones se establecerán una cada tres meses, procurando así que el ingreso de droga al territorio nacional disminuya considerablemente con el consiguiente impacto en la ola de violencia que genera y se proyecta. El monto programado de inversiones al Quinquenio 2010-2014 para el Servicio Aeronaval es de B/.28.0 millones, esto incluye la recuperación de Embarcaciones y Aeronaves, entre otros.

- **Crear un “escudo ciudadano” con retenes alrededor de Panamá, Colón y Chiriquí:** Para bloquear el tránsito de drogas y otros actos ilícitos, produciendo una disminución del crimen violento y mayor capacidad de contrarrestar otras actividades delictivas.
- **La creación de un Centro de Análisis de Información:** Tendrá como objetivo centralizar y analizar la información procedente de los estamentos de seguridad, que serán utilizadas estratégicamente para la planificación operativa.
- **Creación de una Política de reinserción social del delincuente:** Consiste en el mejoramiento de la atención al reo, respetando los Derechos Humanos y atendiendo de manera integral las problemáticas en las que se encuentran, sobre todo en la atención de la salud mental. Se elaborarán programas que los ayuden a ser productivos durante el tiempo de su condena, así como, salir con una actitud positiva y de confianza que les permita concursar por una plaza en el mercado laboral.
- **Política de atención a la familia disfuncional y de factor económico:** Se desarrollarán Programas de atención y orientación a la familia con algún grado de disfunción y con problemas económicos y se llevará a cabo interinstitucionalmente entre: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Gobierno y Justicia, donde este último cuenta con un Programa de Seguridad Integral, por una inversión al Quinquenio programada de B/.17.0 millones. Este trabajo deberá ser conjunto Estado-Sociedad, para disminuir los efectos colaterales como el Maltrato, Abuso y Abandono en los niños, jóvenes y ancianos, previniendo además el riesgo delincuencia.
- **Política de atención y reinserción del menor infractor:** El objetivo es que las instituciones responsables le den la atención debida al menor infractor desde que entra al Centro de Cumplimiento y Custodia hasta su salida. Se implementarán programas integrales de atención al menor, en las siguientes áreas: la educación, la psicología, psiquiatría, y de rehabilitación. Se cuenta con un presupuesto de B/.1.7 millones para llevar a cabo este programa en el Plan Quinquenal 2010-2014.
- **Presentación de una Ley de Armas y Municiones**
Esta ley tendrá como función reducir la disponibilidad y uso de armas, así como regular el porte y tenencia. En la actualidad el 86% de los homicidios ocurren mediante el uso de arma de fuego, por lo que es importante tomar medidas que limiten la disponibilidad y el

uso de armas. Esta ley también reforzara las instituciones responsables en la seguridad pública. Para fortalecer las inversiones en el Departamento de Armas y Municiones, se ha presupuestado en el Plan Quinquenal 2010-2014 el monto de B/.2.8 millones.

- **Presentación de una ley que regule las Agencias de seguridad privada:** El estado le dará seguimiento a las agencias de seguridad y sus operaciones, desde el inicio hasta su culminación, así como llevar el control de su funcionamiento, las armas y los agentes que laboran en el mismo y que utilizan en su función.
- **Reingeniería de la Policía Nacional y Dirección de Investigación Judicial:** Forma parte de una de las nuevas estrategias que hay que implementar dentro de los organismos de seguridad para hacerle frente al crimen organizado, y así garantizar las acciones operativas para bajar los índices de criminalidad. Poner más efectivos en las labores de vigilancia será la prioridad. En la preparación del plan para el Quinquenio 2010-2014 esto representa una inversión de B/.4.7 millones para la Policía Nacional y B/.4.2 millones para la DIJ.
- **Creación de una Política Migratoria:** Permitirá llevar un mejor control de todos los extranjeros que entran y salen del territorio. Sobre todo darle seguimiento a aquellos que permanecen y se encuentran bajo el estatus de indocumentados. Mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer la coordinación con las empresas privadas. Esta política permitirá modernizar esta dirección de acuerdo a las necesidades actuales, como es la instalación del Equipo Biométrico que será colocado en los puestos migratorios fronterizos, puertos y aeropuertos de todo país. Para llevar a cabo estos proyectos, según lo programado en el Plan Quinquenal 2010-2014 la inversión para la Dirección de Migración y Naturalización será de B/.17.2 millones.
- **Construcción de nuevos Centros Penitenciarios a Nivel Nacional:** Se llevará a cabo la preparación, construcción y ejecución de nuevas infraestructuras que contribuirán a disminuir el hacinamiento y facilitar la clasificación de los reos. Esto permitirá que al cumplir con las condenas establecidas de los privados de libertad, manteniendo sus Derechos Humanos. De acuerdo con el Plan de Inversiones 2010-2014, estas obras se realizarán con las siguientes recomendaciones: B/.207.0 millones por el Ministerio de Gobierno y Justicia y B/.125.0 millones por el Ministerio de la Presidencia, a través del Fondo de Inversión Social (FIS).
- **Políticas efectivas para atender a los jóvenes en riesgo**
 - **Programas de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia:** El MIDES implementa el Programa “Por Una Esperanza y Elige Tu Vida” ofreciendo alternativas de fortalecimiento personal y social a jóvenes en condiciones

socialmente vulnerables. Por otra parte, el Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB) a través del Programa de Seguridad Integral promueve la prevención de la violencia fortaleciendo las ofertas de actividades deportivas y culturales a nivel comunitario, en zonas de mayor incidencia de violencia y criminalidad.

- **Finalización de la educación secundaria:** Esta es quizás la intervención más importante para evitar situaciones de riesgo mayores en jóvenes. El MEDUCA ejecuta el programa no formal de educación premedia (7º, 8º y 9º), “telebásica” lo que ha permitido atender la matrícula en zonas rurales. El impacto de este programa deberá ser evaluado. Igualmente, ha comenzado la construcción de nuevas escuelas. Sin embargo, no es el acceso a las escuelas la razón principal del abandono escolar sino razones económicas (49%) y falta de interés (19%) (ENV 2003). Por tanto intervenciones dirigidas a eliminar o reducir los costos directos o indirectos de la escuela, a dar incentivos monetarios, y mejorar la calidad de la enseñanza podrían reducir el abandono escolar. El programa de transferencias monetarias condicionadas de la Red de Oportunidades, tiene cobertura de niños y niñas de 4 a 17 años, que desertan del Sistema Educativo, se penalizarán con descuentos de la transferencia monetaria a la familia. Igualmente, el programa de becas del IFARHU está orientado a reducir los costos de la Educación Básica General de niños, niñas y adolescentes, según Presupuesto Ley de Inversiones 2010 el total asignado para el programa de Implementación de Becas es de B/.25.0 millones.
- **“Uso de medios de comunicación para difundir mensajes preventivos:** Existen experiencias exitosas del uso de medios de comunicación para disminuir comportamientos sexuales riesgosos, prevenir la violencia, y el consumo de sustancias adictivas, como el tabaco.”

2.10. Protección Social a Grupos Vulnerables Fortaleciendo las Capacidades Familiares a Través de la Asistencia Económica Condicionada y una Red de Apoyo a las Familias más Pobres y a los Adultos Mayores

Datos de 2008, ubican la incidencia de pobreza en Panamá en 32,4% y la de pobreza extrema en 14,2%. Si bien ambos indicadores se han reducido de modo importante entre 2003 y 2008, los agregados esconden diferencias importantes. Así, mientras la pobreza en el total del país asciende 32%, esta es apenas 17% en las zonas urbanas, pero alcanza a 50% y 96% en las zonas rurales y en las áreas indígenas, respectivamente.

La oferta programática de la protección social proviene de dos vertientes marcadamente distintas. Por un lado, se hallan las prestaciones de la seguridad social vinculadas al trabajo formal. Entre ellas se cuentan las pensiones y las prestaciones a activos, tales como cobertura de salud, subsidio por desempleo, subsidio por maternidad y enfermedad. Por otra parte, existe un conjunto de intervenciones de índole no contributiva, que abarca principalmente: (i) Programas de atención a la salud de la población no cubierta por la CSS, a cargo del Ministerio de Salud (MINSA). Entre ellos se destaca desde 2003, el programa de fortalecimiento de la atención en áreas rurales, denominado Paquetes de Atención Integral de Servicios de Salud y Nutrición (PAISS + N) central al objetivo de incrementar la cobertura y calidad de servicios de salud materno-infantiles; (ii) Programas nutricionales y de alimentación, del Ministerio de Educación y del Fondo de Inversiones Sociales, además de otros programas del MINSA y MIDES; y (iii) la Red de Oportunidades (RO), que es un programa focalizado de reducción de la pobreza en el cual las transferencias deberían estar condicionadas al compromiso de los hogares de invertir en la salud, nutrición y educación de los hijos. La RO está dirigida principalmente a hogares en situación de extrema pobreza con menores de 18 años y que expande significativamente el sistema de protección social de índole no contributiva hacia sectores históricamente desprotegidos.

▪ **Red de Oportunidades**

Creada en 2006 con el objetivo de expandir el sistema de protección social y reducir la pobreza extrema en el corto y largo plazo, hoy es uno de los principales programas de la red de protección social panameño y el programa social con mayor cobertura en el país (100% de los 621 corregimientos del país y 76,590 hogares en extrema pobreza beneficiarios). Sus beneficiarios están fuertemente concentrados en las comarcas indígenas 39.3%, donde solo la etnia Ngöbe Buglé representa el 29.6% del gasto del programa. La incidencia de la Red de Oportunidades sobre la pobreza es muy significativa: En efecto, datos de 2008 encuentran que la mitad de la caída en la incidencia de la pobreza extrema desde 2003 puede asociarse al despliegue de la Red. En las zonas rurales indígenas y no indígenas, su incidencia ha sido contundente: en ausencia de la Red de Oportunidades, la pobreza extrema se hubiese incrementado.

Para el Plan Quinquenal de inversiones públicas 2010 - 2014 para el programa Red de Oportunidades (RO), que incluye los esfuerzos del MIDES y SENAPAN se ha programado B/.283.0 millones.

El Ministerio de Desarrollo Social se propone fortalecer el programa Red de Oportunidades, priorizando en los siguientes aspectos:

- Consolidación pendiente de un mecanismo de entrega regular y periódica de las transferencias realizada por entidades externas y especializadas, con mecanismos adecuados de seguridad y transparencia;
- Actualización de la información de beneficiarios lo que fortalece la certeza y la transparencia del Programa;
- Fortalecimiento de la capacidad operativa del equipo a cargo de la RO en el MIDES, a nivel central y regional;
- Sistema informático de gestión para dar soporte al conjunto de los procesos y sus implicaciones sobre el control y la calidad de la información, la falta de verificación de corresponsabilidades, las debilidades en los procesos de conciliación sobre la entrega de recursos por parte de las entidades pagadoras y de monitoreo sobre los servicios, las familias y las transferencias;
- Uniformar los dos tipos de intervenciones realizadas como parte de la misma RO: el bono de alimentos de SENAPAN en 22 comunidades indígenas, que coexiste con transferencias monetarias del MIDES para el resto de beneficiarios; y que deberían ser integrados reemplazándose el bono familiar por una transferencia monetaria;

- Desarrollar un esquema de transferencias único para las familias beneficiarias, independientemente de la composición demográfica de las familias y del nivel de escolaridad (y el costo de oportunidad) de los estudiantes del hogar;
- Fortalecimiento del MIDES como líder y coordinador del sistema de protección social en apoyo al Gabinete Social al igual que su promoción como ente de coordinación con los demás programas sociales que se ejecutan en el país.
- Desarrollar el componente de la RO que acompaña a las familias en sus esfuerzos por salir de la pobreza extrema, acercándose a los servicios de salud, nutrición y educación, y ayudándolas a aprovechar las oportunidades que tiene para mejorar su situación económica y social.
- Desarrollar el componente de la RO que intenta fomentar la capacidad de generación de ingreso de las familias beneficiarias. Este componente está dirigido a darle a los beneficiarios herramientas para salir de la pobreza y así facilitar su salida del programa. Las intervenciones a ser desarrolladas por este componente deben ser flexibles para así responder a grupos de pobreza extrema con diferentes necesidades: grupos rurales, indígenas y urbanos.

▪ **Programa de Transferencia a los Adultos Mayores de 70 años y más (Programa 100-70)**

A través de la Ley 44 de 4 de Agosto de 2009 se “crea el programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de setenta años y más sin jubilación ni pensión”. El programa consiste en proporcionar una “transferencia monetaria condicionada de B/.100.00 mensuales pagada bimensualmente para los panameños que sean adultos mayores de 70 años de edad que no gocen de una jubilación o pensión de una empresa o entidad nacional o extranjera”. Los objetivos del programa son: mejorar la calidad de vida de las personas beneficiadas que se encuentren en condiciones de pobreza general y extrema y que no gocen de pensión o jubilación; proporcionar asistencia económica a las personas para contribuir a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y servicios de salud; rescatar de la extrema pobreza, marginación y vulnerabilidad a las personas beneficiarias. Para hacer efectiva la asistencia económica se implementará un sistema de transferencia implementado por la Red de Oportunidades. A diciembre del 2009 existe un total 56,000 beneficiarios.

Para el Plan Quinquenal de Inversiones Públicas 2010 - 2014 se han presupuestado B/.455.0 millones para este programa.

- **Redes Territoriales**

Con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en localidades identificadas como pobres o pobres extremos, el MIDES a través de la Dirección de Inversión para el Desarrollo del Capital Social, conforma a nivel nacional, lo que se denomina “redes territoriales”. De esta manera, se implementan acciones, como: a) aplicación de encuestas y censos con el objetivo de identificar las necesidades comunitarias; b) capacitaciones enmarcadas en conocimiento práctico y formal c) organización comunitaria de Micro empresas; d) rehabilitación y construcción de casas, puentes, veredas; e) donación de capital semilla para pequeñas y micro empresa comunitarias.

- **Focalización, Monitoreo y Evaluación en el proceso de otorgamiento de subsidios**

Para esto se activará la Comisión Evaluadora de Subsidios Estatales integrada por el Gobierno y la Sociedad Civil, dicha Comisión será un respaldo para el seguimiento de las estrategias a seguir por el MIDES para renovar las relaciones con las ONG's.

- **Desarrollo Integral de las Comarcas Indígenas.**

La articulación de todo esfuerzo tendiente a la reducción sistemática y permanente de la pobreza en las Comarcas Indígenas, y por tanto, al aumento del nivel de vida de estas poblaciones, requiere necesariamente de su alineación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social con el apoyo de instituciones de Gobierno, ONG's e iglesias, a través de este sistema de programas de inversión social en las Comarcas se propone, en líneas generales: a) lograr contribuir en la reducción significativa de la pobreza extrema en los pueblos indígenas y así cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio; b) desarrollar competencias orientadas al desarrollo económico en familias de pobreza extrema tales como: capacidad empresarial, emprendimiento e innovación, asociatividad y nuevos esquemas de financiamiento de acuerdo a las potencialidades del territorio y del mercado, con el fin de incrementar los ingresos de los usuarios de la red de oportunidades; c) garantizar los espacios de diálogo, coordinación y articulación de las políticas públicas entre las dependencias estatales con responsabilidades directas en las zonas indígenas; d) promover el respeto a los derechos humanos, la equidad y el buen trato entre las poblaciones indígenas y ; e) fortalecer la oferta de servicios públicos, especialmente los de educación y salud.

2.11. Deporte y Cultura

Como parte del desarrollo integral de la población y la promoción de la salud mental de la misma, con especial énfasis en la población infanto-juvenil, el gobierno nacional, a través de Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) y el Instituto Nacional de Cultura (INAC), se propone fortalecer la oferta de oportunidades para ejercitar destrezas y talentos deportivos y artísticos, y promover la participación de los atletas y artistas destacados, en eventos internacionales.

▪ Deportes

Entre las metas prioritarias de PANDEPORTES se destacan:

- Incrementar la participación de la población en actividades deportivas y recreativas
- Apoyar los atletas destacados para facilitar su entrenamiento y participación en competencias internacionales
- Atraer eventos internacionales
- Elevar los índices de salud de la población y crear valores éticos y morales que contribuyan a los buenos hábitos de convivencia ciudadana

Las principales estrategias definidas para alcanzar las metas:

- Con el fin de Incrementar la participación de la población en actividades deportivas y recreativas, y convertirnos en país sede de competencias internacionales se habilitarán y construirán instalaciones deportivas a nivel nacional. Dentro de estas actividades Internacionales podemos mencionar: los Juegos Centroamericanos (Marzo 2011) y solicitud de sede para los Juegos Bolivarianos Juegos Centroamericanos y del Caribe (CODICADER) para el 2013.
- También se tiene contemplado la Construcción de un Complejo Deportivo multidisciplinas en la ciudad de Colón. Este complejo incluirá un Estadio de Fútbol, uno de Béisbol y un gimnasio multiuso, con una inversión de B/. 20.0 millones.
- Programas de verano en los corregimientos y Deporte Escolar que servirá como preparación a los atletas a nivel escolar para los Juegos CODICADER, también estará el Proyecto Deportes para Todos, que fomenta la práctica deportiva en disciplina como baloncesto, boxeo, fútbol, atletismo, voleibol, natación y clases de aeróbicos. Además para complementar esta estrategia se tiene contemplada la Construcción del Nuevo Estadio Olmedo Solé, en las Tablas por B/.7.0 millones y la construcción de

Pistas de Atletismo a Nivel Nacional por B/.4.5 millones para el Quinquenio.

▪ **Cultura**

La democratización de la cultura y el libre acceso de los ciudadanos a la misma es uno de los principales objetivos de la política cultural de nuestro país. Se entiende que no sólo el acceso a la cultura es un derecho ciudadano, sino que la extensión de las prácticas culturales contribuirá a la cohesión social y constituirá un índice del bienestar de la población. Por eso, en un esfuerzo por democratizar la cultura, el INAC promoverá, a través de multiplicadores culturales e instructores de arte, la formación de los ciudadanos en diversas artes como son la Danza, la Literatura, la Música y el Canto, las Artes Plásticas, el Teatro, el Folklore y las Artesanías Autóctonas en cada corregimientos y provincia bajo la dirección metodológica de las Casas de Cultura y Centros Culturales Provinciales formalmente constituidos, enfatizando en la población infantil y adolescente. De este proyecto se beneficiarán, directa e indirectamente según cálculos conservadores, alrededor de unas 250,000 personas en todo el país. Dentro de los proyectos para este fin, se encuentra el Proyecto de Desarrollo de la Compañía de Teatro Infantil con un costo de B/.2.3 millones y la Difusión de la Temporada de Verano con un costo de B/.2.9 millones; entre otros.

Para la democratización de la Cultura a través del **Proyecto de Cultura Comunitaria** se ha programado una inversión para el quinquenio de B/.5.1 millones.

En cuanto a los **Centros de Enseñanza Artística y Cultural**, se llevarán a cabo, procesos de mejoras, restauración en diferentes puntos del país. Para la preservación de los Centros de Promoción Cultural y el cumplimiento de normas de protección de nuestro Patrimonio Histórico el INAC llevará a cabo procesos de restauración, adecuación y modernización de los 18 museos administrados por la institución y sitios de interés histórico-cultural y parques arqueológicos.

- El INAC impulsará un proyecto denominado “Promoción de Alta Cultura”, con la participación en el país de destacados artistas internacionales de la Plástica, la Danza, la Música, teatro y Folklore y de otras manifestaciones artísticas. Este proyecto tendrá una inversión en el quinquenio de B/.2.3 millones.

- Para el fortalecimiento del talento nacional, se otorgarán alrededor de 3,050 becas en el periodo 2010-2014, según los convenios culturales suscritos con países miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos y otros suscritos de manera bilateral. También se promoverá el intercambio cultural de manera que represente para nuestros artistas una experiencia enriquecedora al presentarse y compartir escenarios con artistas de otros países y que sus públicos puedan apreciar su trabajo y su obra.
- **Proyecto de la Ciudad de las Artes**
El estado deplorable y de total abandono en el que se encuentran las 5 grandes Escuelas de Arte de la Capital y en las cuales actualmente cursan estudios alrededor de 5,000 estudiantes es la causa principal de que no podamos implementar una oferta curricular al nivel de los países más avanzados en este aspecto. Sumado a eso la Orquesta Sinfónica Nacional y el Ballet Nacional de Panamá, ambos exponentes de la más alta cultura de nuestro país, no cuentan con las cedes que para cada caso se requieren, afectando severamente el desarrollo de nuestros artistas y propiciando la fuga talentos.

El Proyecto de la Ciudad de las Artes es la solución a la perentoria necesidad de brindarles a nuestros artistas y estudiantes un conjunto de infraestructuras modernas, equipadas con los últimos avances tecnológicos en todas las áreas de especialización que incluye la enseñanza artística y el quehacer cultural. De igual forma sus instalaciones brindarán los espacios necesarios para el correcto desarrollo de los artistas profesionales y de esta forma poder lograr la calidad y excelencia artística a la que todos aspiramos. Dignificar el trabajo de nuestros artistas es una necesidad impostergable.

Por otro lado en nuestros tiempos se hace más evidente la necesidad de fomentar, potenciar e incentivar las manifestaciones creativas y culturales ya que sin lugar a dudas la cultura nos permite conocer en profundidad al ser humano, humaniza la sociedad y propicia las transformaciones que se necesitan en el mundo actual.

El Proyecto de la Ciudad de las Artes beneficiará de manera directa a alrededor de 20,000 personas y de manera indirecta a más de 250,000 por año ya que tendrán acceso a una cultura de calidad sin que ello les represente costo alguno. La ciudad de las Artes será un modelo para el mundo de lo que significa la Democratización de la Cultura, aspirando a que se convierta en centro obligatorio de referencia cultural para la región al contar con una amplia oferta curricular y artística.

Esta nueva infraestructura, se propone ser ubicada en el área de Curundú, corregimiento de Ancón, ubicado en un terreno adyacente al Museo Reina Torres de Arauz, propiedad del INAC. El mismo contará con alrededor de 14 hectáreas, desarrollándose en dos etapas:

- **Primera etapa:** Incluye el diseño de la Sede Administrativa del INAC, el Edificio de Artes Plásticas, el Museo, Galería, la Biblioteca, el Auditorio y el Edificio de estacionamientos.
- **Segunda etapa:** Incluye la Escuela de Danzas y Ballet, Escuela de Teatro, Escuela de Música, sede de la Sinfónica Nacional, Teatro, Auditorio y el Edificio de estacionamientos.

2.12. El Medio Ambiente y el Crecimiento Económico Sostenido de Panamá

- **La riqueza natural excepcional de Panamá brinda oportunidades únicas para mantener altas tasas de crecimiento económico y para desarrollar sectores clave para el país.**

La protección de los recursos naturales es fundamental para asegurar que sectores clave de la economía panameña (como los servicios del Canal de Panamá y el turismo) puedan seguir creciendo de forma sostenida y para que sectores de gran potencial (como el agrícola) se consoliden.

La gran riqueza de ecosistemas de Panamá proporciona innumerables servicios ambientales al país. Por ejemplo, los ecosistemas de manglar, adicionalmente a su interés turístico, proporcionan protección natural a las costas, disminuyen la erosión, y son el

hábitat fundamental de especies marinas en las que se basa parte de la pesca. La importancia económica de los manglares es por tanto muy significativa, y en la actualidad se encuentran amenazados por los cambios de régimen hídrico y degradación por cambios en uso del suelo.

Asimismo, los bosques son un importante atractivo turístico en el país, son el hábitat natural de gran cantidad de fauna, son fuente de sustento de poblaciones vulnerables, y además tienen la capacidad de retirar carbono de la atmósfera, por lo que juegan un papel fundamental en el balance de emisiones de CO₂ a nivel mundial.

- **Principales Desafíos y Estrategia**

La contaminación del agua y el aire ocasiona enfermedades y muertes prematuras que, además de la pérdida en bienestar, tienen un alto costo económico para el país.

- **Cambio Climático**

El incremento de la temperatura del planeta causado por las emisiones de CO₂ representa una amenaza importante para el país. Aumento del nivel del mar, cambios en los ciclos hidrológicos, intensificación de fenómenos extremos y otros impactos asociados, ponen en grave peligro a poblaciones y ecosistemas vulnerables. El plan de inversión quinquenal en este sentido incluye las siguientes actividades: implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, formación de capacidades en cambio climático, e implementación del plan de acción de cambio climático en Panamá.

- **Estrategia de la Gestión Ambiental**

Panamá a través de la Autoridad del Ambiente se propone priorizar en una gestión ambiental eficiente y eficaz para enfrentar el doble desafío de promover el crecimiento económico sostenido y proteger el ambiente y los recursos naturales, que son fundamentales para dotar a la población, como deber del Estado, de un ambiente saludable y adecuado para la vida y el desarrollo sostenible del país.

En este sentido, en el próximo quinquenio la gestión ambiental se enfocará en tres líneas estratégicas:

- **Elevar el ambiente a política de Estado:** Se reforzarán las acciones para dar cumplimiento a los mandatos de la Ley General de Ambiente de incorporar la dimensión ambiental en las decisiones, acciones y estrategias económicas, sociales y culturales del Estado, así como integrar las

políticas públicas del ambiente al conjunto de políticas públicas del Estado.

Las acciones claves a desarrollar son:

- a) Consolidar en un solo ente administrativo las funciones de la ANAM y la ARAP para llevar a cabo las tareas de conservación y protección del ambiente y de los recursos naturales.
- b) Consolidar la coordinación interinstitucional, mediante la instalación y funcionamiento la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente (CCNA) y la implementación del Reglamento del Artículo 16 de la Ley General de Ambiente, que establece el funcionamiento el Sistema Interinstitucional del Ambiente.
- c) Fortalecer el marco estratégico y de políticas, con la aprobación y aplicación de nuevas políticas y planes:
 - a. Política Nacional de Manejo Integrado del Fuego en Masas Vegetales, orientada a reducir la ocurrencia y los efectos negativos de los incendios en masas vegetales sobre los ecosistemas, a través de un sistema integrado de prevención, control, mitigación y rehabilitación, con la participación coordinada de todos los actores involucrados a fin de garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, contribuyendo a su vez a mejorar la calidad de vida de los panameños.
 - b. La Política Nacional de Cultura Ambiental, orientada a promover a través del diálogo con todos los actores sociales, la educación, la investigación, la sensibilización y la participación social responsable, la consolidación de una cultura ambiental comprometida con el uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, la reducción de la pobreza y la inequidad social, y la adaptación de los sistemas productivos y las prácticas de consumo de la sociedad hacia un esquema de economía verde.

- c. Política Nacional de Humedales, necesaria para mantener la integridad ecológica y el uso racional de los humedales ante los objetivos nacionales de incrementar la competitividad del país, mejorar la calidad de vida de los panameños, disminuir el índice de pobreza y pobreza extrema; la subsistencia e integridad de los pueblos y comunidades locales y el desarrollo sostenible.
 - d. Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (Plan GIRH), que proporcionará al país un instrumento rector para la planificación de la administración de los recursos hídricos del país, basado en los diagnósticos técnicos científicos, bajo un enfoque holístico y participativo, estableciendo competencias y generando gobernabilidad con los múltiples uso; fomentando una nueva cultura del agua, para el desarrollo sostenible del recurso y que eleve la calidad de vida de la población.
 - e. Plan Nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá (SINAP), que servirá para dotar al SINAP de un instrumento de planificación que le permita desarrollar sus funciones para conservar, preservar, restaurar y utilizar sosteniblemente la biodiversidad en todos sus niveles, manteniendo los procesos ecológicos que sustentan la vida y contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las comunidades.
- d) Se promoverá la desconcentración de la gestión ambiental a nivel nacional y se desarrollará una experiencia piloto en el Municipio de David.
- o **Modernización de la gestión ambiental:** La eficiencia y transparencia de los procesos es un aspecto fundamental para que la gestión ambiental cumpla eficazmente su cometido. Para ello, se hará una reingeniería de los procesos sustantivos de la institución, se desarrollarán instrumentos y herramientas y se dotarán los recursos físicos y financieros necesarios que contribuyan a

optimizar los resultados, apoyando de esta manera la competitividad del sector privado y fortaleciendo la credibilidad en la gestión ambiental e institucional.

a. Mejorar la eficiencia de los procesos

- a. Se implementará la ventanilla única para agilizar la aprobación de los estudios de impacto ambiental.
- b. Acreditar el Laboratorio de Calidad Ambiental en la Norma ISO 17025.
- c. Fortalecer el programa de monitoreo de la calidad del agua. Se contempla beneficiar alrededor de 1.2 millones de personas.
- d. Elaborar e implementar sistemas en línea de gestión de áreas protegidas y vida silvestre, protección de la calidad ambiental, recursos hídricos y de gestión forestal.
- e. Se implementará el sistema de monitoreo y evaluación de la gestión ambiental basada en resultados.

b. Promover la gestión integrada de cuencas hidrográficas

- a. Establecimiento del Centro Hidrometeorológico Nacional, como institución técnica responsable de administrar la red, procesar y analizar los datos correspondientes.
- b. Establecer el sistema de información para la gestión integrada de los recursos hídricos del país.
- c. Establecer la metodología para determinar el caudal ecológico en tres cuencas pilotos del país y elaborar balances hídricos para 20 cuencas y 10 subcuencas.
- d. Impulsar el desarrollo de proyectos para la restauración de cuencas hidrográficas: La proyección de inversión de la ANAM en proyectos de inversión vinculados a la

temática hídrica se calcula en: B/.45.3 millones para el próximo quinquenio.

Programa de Restauración de 19 Cuencas hidrográficas prioritarios para la producción: con una inversión en los próximos cinco (5) años de B/.20.7 millones; se apoyará la restauración de las cuencas hidrográficas y el desarrollo del potencial de energía renovable de Panamá. De manera indirecta se calcula que aproximadamente un total de 80,000 personas se beneficiarán.

Programa de Modernización de la Gestión Ambiental: En los siguientes tres (3) años se invertirán B/.9.2 millones en modernizar las capacidades de la ANAM y los gobiernos locales para responde de forma oportuna a los desafíos crecientes de la competitividad.

Con la implementación de este proyecto se benefician un aproximado de 708,438 personas a nivel nacional.

- e. Fomentar la conservación de bosques primarios y secundarios como factor para mantener la calidad del agua.
- f. Promover la conservación de los bosques naturales y fomentará el aprovechamiento sostenible de los bosques, de producción, incorporando valor agregado y regulando que sólo sea exportable productos acabados como pisos, muebles, puertas y otros.
- g. Fomentar la Producción Más Limpia: El plan quinquenal programa aumentar la inversión en el tema de producción más limpia por el monto de B/.0.6 millones, con acciones orientadas a la Implementación de Sistemas de Gestión Ambiental para la Micro y Pequeña Empresa, Programa Nacional de Reciclaje, Programa de Compostaje e implementar

un Programa Nacional de Consumo y Producción Sustentable.

c. Desarrollo de instrumentos económicos:

- a. Crear y capitalizar el Fondo Ambiental Nacional, para poner en marcha un esquema de pagos por servicios ambientales en dos cuencas prioritarias.
- b. Fomentar el mercado de la valorización de residuos.

d. Fortalecer la gestión técnica y financiera del SINAP

- a. Consolidar la sostenibilidad financiera del SINAP: Mediante estrategias generadoras de recursos la ANAM ha gestionado la aprobación de la donación de fondos para el Medio Ambiente Mundial, (GEF) por el monto de B/.4.0 millones.
Ejecución del proyecto Corredor Biológico del Atlántico Panameño: En los próximos tres (3) años invertirá B/.10.0 millones; este proyecto está orientado al apoyo de inversiones de pequeña escala en la administración de recursos naturales y oportunidades productivas propuesta por la comunidad rural y asociaciones de productores residentes en las 14 áreas protegidas. Uno de los resultados claves de este proyecto es contar por lo menos con 450 subproyectos de recursos naturales, agricultura sostenible y de conservación. Este proyecto beneficia de manera directa a unas 1,450 personas y de manera indirecta a 12,250 personas.
- b. Establecer alianzas con socios estratégicos para la promoción de la investigación científica.

e. Promover la cultura ambiental: Esta actividad será desarrollada a través de diferentes instrumentos, como la implementación de las guías didácticas, desarrollo de campañas de comunicación y creación de la Unidad de Producción Creativa Ambiental.

f. Fortalecer la participación ciudadana: Para el fortalecimiento de la participación ciudadana, se constituirá Comisiones Consultivas Ambientales y se capacitará a Gobiernos Locales.

g. Impulsar la responsabilidad ambiental empresarial: Con el objeto de establecer criterios de responsabilidad, se aplicará un seguro ambiental, se integrará a empresas y grupos de líderes organizados mediante capacitaciones y se brindará espacios para la participación ciudadana.

h. Enfocar el cambio climático a Panamá

- a. Diseñar e implementar la Estrategia REDD.
- b. Promover el mercado de carbono a nivel nacional, orientando a los promotores de proyectos.
- c. Desarrollar estudios de vulnerabilidad actual y futura en cuencas hidrográficas y áreas protegidas. Con ello se beneficiarán alrededor de 149,673 personas.

i. Promover el uso de energías renovables

- a. Implementar el Plan de Acción de Lucha Contra la Desertificación, que permita cambiar la tendencia actual
- b. Promover el desarrollo verde, a través de iniciativas en el mercado de carbono, energías renovables, producción más limpia y negocios ambientales

- **Fortalecimiento de la función reguladora:** Esto se logrará mediante la dotación de marcos jurídicos y normativos adecuados, instrumentos innovadores y una gestión del talento humano, que integre a la gestión ambiental un personal idóneo y capacitado para el ejercicio de sus funciones dentro de los valores éticos y morales que demanda la sociedad.

3. Eje Transversal del Plan Estratégico de Gobierno en el Área Social: Mejorando las Instituciones del Sector Social, la Eficiencia y la Transparencia del Gasto

Panamá es uno de los países de la región con más alto gasto público social. Sin embargo los índices sociales del país son inferiores a los índices prevalentes en países de la región con un nivel de ingreso lo que indica una baja eficiencia y focalización del gasto público, así como un bajo nivel de calidad de los servicios. La implementación del Plan Estratégico del Gobierno en el área social será acompañada de un esfuerzo en cuatro áreas institucionales:

3.1. Mejorar la Eficiencia y Distribución del Gasto Público

Focalizar el gasto público en las poblaciones más vulnerables y de menor acceso a servicios: (i) el desarrollo de la adecuación cultural de los servicios; y (ii) la mejora en la focalización de diferentes programas de asistencia social, incluyendo los programas de becas estudiantiles y el programa de 100 a los 70 a través del uso de mecanismos de focalización como el creado por la Red de Oportunidades.

Mejorar la coordinación intra-sectorial: Para lograr una mejor coordinación de programas sociales es necesario fortalecer el Gabinete Social con personal técnico y mayor presupuesto.

3.2. Reducir Debilidades Institucionales para Mejorar la Gerencia, Planificación, y Gestión

Reforzar la capacidad institucional de los ministerios sectoriales para desarrollar estrategias y políticas de desarrollo ligadas a un presupuesto por resultados plurianual. Esto implicaría la implementación efectiva de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. Para esto se desarrollaran las capacidad de las entidades sectoriales para: (i) desarrollar sus planes estratégicos debidamente costeados; (ii) programar las inversiones públicas de forma consistente con esos planes estratégicos (incluyendo la cuantificación y evaluación de las implicaciones para gastos recurrentes) y con los estudios de factibilidad o pre-factibilidad correspondientes; (iii) conciliar los elementos anteriores con el presupuesto anual; y (iv) vincular el último con los planes de adquisiciones. Techos indicativos para la discusión de proyectos presupuestarios sectoriales es una práctica usual a nivel internacional que podría facilitar el proceso de arbitraje presupuestario. Meta: todos los ministerios con estrategias sectoriales establecidas e incluidas en el proceso presupuestario a través de un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (B/.3.0 millones).

Reforzar la capacidad institucional para el diseño y evaluación de inversiones. Esto requerirá un plan de capacitación del personal.

El desarrollo y fortalecimiento de sistemas de información que guíen la toma de decisiones mejoraría la gerencia en los sectores sociales. Un seguimiento eficaz del progreso en la entrega de servicios sólo puede lograrse si los gerentes, tanto a nivel nacional como local, tienen acceso a un sistema automatizado que pueda proveer información veraz y a tiempo. En los últimos años, los ministerios sectoriales han dado grandes pasos por expandir y mejorar los sistemas de información; sin embargo, queda mucho por hacer. El sistema informatizado de gerencia de recursos humanos de MEDUCA será desarrollado para convertirse en un sistema integrado de gerencia de información en el ministerio. En el sector salud, la nominalización de los beneficiarios de la Estrategia de Extensión de Cobertura, así como el sistema de información de la estrategia son también ejemplos a seguir. Finalmente, el registro de beneficiarios y el sistema de información que el MIDES está desarrollando para la Red de Oportunidades es igualmente otro ejemplo a seguir. A mediano plazo, el MIDES deberá articular todas las fuentes de información de los varios ministerios y actores

que intervienen en la Red de Oportunidades (MIDES, MEDUCA, MINSA, y otros). Esto incluiría el desarrollo del sistema, equipos, y asistencia técnica.

3.3. Fortalecimiento del Sistema de Administración Financiera

Marco de control y fiscalización. Se han implementado en Panamá muchos controles transaccionales, que en general no parecen ser eficientes y pueden diluir responsabilidades. En este sentido, se reconoce el esfuerzo de la Contraloría General de la República para desarrollar herramientas que facilitan la fiscalización (guías, listados de verificación, sistemas informáticos). Sin embargo, se sugiere una revisión integral del marco de control y fiscalización, especialmente con miras a la implementación selectiva (y no extensiva) del control previo. Para esto, se requiere la introducción de técnicas diferenciadas basadas en evaluaciones de riesgo (a nivel de entidades y tipos de transacciones).

Fortalecer el sistema integrado de administración financiera. El desarrollo del SIAFPA será necesario para el fortalecimiento del sistema en general.

3.4. Continuación de la Reforma del Sistema de Adquisiciones

La continuación y fortalecimiento de la reforma requerirá de los siguiente: (i) Institucionalizar la planificación de las adquisiciones y alinearlas firmemente con el proceso presupuestal. (ii) Mejorar los procesos y estándares ya que durante años, cada entidad ha definido sus propias regulaciones de adquisiciones, utilizando sus instrumentos particulares y sus propias formas de adquirir. La estandarización de los procesos de adquisiciones tiene un significativo impacto sobre la transparencia, el seguimiento y evaluación, la capacidad administrativa, la competencia y la eficiencia y efectividad de muchos procesos. Existen varios niveles en los cuales el Gobierno puede estandarizar las adquisiciones, de los cuales los Convenios Marco constituyen el primer ejemplo. (iii) Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación para que haya una gestión eficaz y con rendición de cuentas en las adquisiciones. Este fortalecimiento implicaría la creación de mecanismos de seguimiento integral y presentación periódica de informes que hagan posible las evaluaciones de desempeño de un período de análisis a otro. Esto se puede lograr por medio de puntos de referencia establecidos y

formatos de reportes que deberán ser generados con apoyo de la tecnología electrónica de adquisiciones cuando esta sea generalizada. (iv) Finalmente, un requisito de esta reforma es contar con especialistas que tengan adecuados conocimientos y experticia, para que el sistema de adquisiciones aborde las responsabilidades descritas y sea un instrumento de transformación efectiva de los presupuestos en resultados para los ciudadanos.



GOBIERNO NACIONAL
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Panamá Programación Financiera

República de Panamá

Diciembre 2009

NOTAS DE POLITICA FISCAL:

2010- 2014

En materia de política fiscal, las acciones del gobierno estarán enmarcados a cumplir con los límites que establece la ley N° 34 de junio de 2008 y su modificación con la ley N° 32 de junio de 2009 que trata sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal Social; a su vez estarán orientadas a obtener los recursos necesarios para financiar los planes y programas del gobierno de forma tal garantice la sostenibilidad del crecimiento económico de Panamá, en un entorno de crisis económica mundial.

Para lograr este cometido, el gobierno implementará una gestión fiscal basada en resultados, bajo un principio de disciplina y de una oportuna y correcta asignación de los recursos.

En materia tributaria, será modernizada la Administración para lograr una mayor captación de ingresos en forma efectiva y eficiente, logrando mejorar la elasticidad tributaria y reduciendo los índices de incumplimiento. Las reformas al sistema tributario, se harán procurando mejorar la equidad a través de una justa reasignación de la carga; es decir, que deberán pagar mas impuestos aquellos sectores que tienen mayor capacidad de pago y que tradicionalmente han disfrutado de beneficios fiscales especiales. A la vez, se reducirá la carga tributaria del impuesto sobre la renta a las personas naturales (incluye asalariados) y en el caso de las empresas, se aplicará una tasa proporcional mas baja (flat tax); reduciendo a su vez los subsidios, desgravaciones y exoneraciones y de esta forma simplificar los mecanismos y trámites tributarios.

En el ámbito internacional, el gobierno realizará convenios y acuerdos internacionales en materia de doble tributación e intercambio de información con el objetivo de sacar al país de la lista gris de la OCDE que incluye a países no colaboradores con la comunidad internacional en materia tributaria y que son considerados paraísos fiscales.

Con respecto al gasto público, la política será orientada hacia la disciplina y el control en el gasto, focalizando y priorizando con la reducción de la pobreza, la salud, educación, la justicia, la seguridad pública y los gastos en infraestructura necesarios que complementen la actividad económica de los sectores prioritarios, así como aquellos que tienden a mejorar la productividad y calidad de vida de los panameños.

Esta política de gasto, también servirá como medida contracíclica para paliar los efectos de la recesión económica mundial y que cuya secuela muestra su efecto en la desaceleración de la economía panameña. Simultáneamente, el gobierno creará los estímulos necesarios para atraer la inversión directa extranjera explotando nuestras ventajas comparativas a través de concesiones con reglas claras, estimulando la participación pública privada y otras.

Entre los principales proyectos a desarrollar por el gobierno, tenemos: la construcción de un moderno Metro en la ciudad de Panamá para agilizar el transporte masivo de personas, a su vez pondrá en concesión privada el sistema de transporte colectivo, el cual deberá modernizar la flota de buses y acabar con la anarquía en el transporte público masivo. También se avanzará con las siguientes fases del proyecto de La Cinta Costera, se extenderá la autopista Madden-Colón, el proyecto de Saneamiento de la Bahía de Panamá, proyectos relacionados con el aumento de la generación de energía eléctrica, proyecto de la Cadena de Frío para almacenar y conservar los alimentos, proyecto de Cien para los Setenta para las personas de la tercera edad, Acceso Gratuito a Internet, programas de Dotación Gratuita de Útiles Escolares y muchos otros proyectos de infraestructura vial, educativa y sanitaria.

PROGRAMACION DEL BALANCE FISCAL - AÑOS 2010 AL 2014
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(EN MILLONES DE BALBOAS)

Detalle	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	6,645.4	7,121.2	7,683.7	8,228.1	8,845.5
Ingresos Corrientes	6,589.5	7,071.2	7,626.7	8,188.1	8,808.5
Ingresos de Capital	55.9	50.0	57.0	40.0	37.0
Donaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos Totales	7,146.7	7,480.6	7,889.4	8,269.3	8,590.2
Gastos Corrientes	5,141.3	5,410.8	5,671.7	5,914.4	6,202.5
Ahorro Corriente	1,448.3	1,660.5	1,954.9	2,273.7	2,606.0
Como % del PIB	5.5%	5.9%	6.5%	7.0%	7.5%
Gastos de Capital (Inversiones Físicas)	2,005.4	2,069.9	2,217.6	2,354.9	2,387.7
Balance Primario	253.5	441.7	615.2	767.7	1,083.4
Como % del PIB	1.0%	1.6%	2.0%	2.4%	3.1%
Balance General	-501.2	-359.4	-205.7	-41.3	255.3
Como % del PIB	-1.9%	-1.3%	-0.7%	-0.1%	0.7%
META SEGÚN LEY RSF- (MODIFICADA)	-2.0%	-1.5%	-1.0%	-1.0%	-1.0%

PROGRAMACION DEL BALANCE FISCAL - AÑOS 2010 AL 2014
GOBIERNO CENTRAL
(EN MILLONES DE BALBOAS)

Detalle	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	5,080.10	5,439.70	5,851.10	6,293.10	6,752.80
Ingresos Corrientes	5,065.10	5,419.70	5,826.10	6,263.10	6,732.80
Ingresos de Capital	15	20	25	30	20
Donaciones	0	0	0	0	0
Gastos Totales	5,288.00	5,610.90	5,950.90	6,309.00	6,525.50
Gastos Corrientes	3,669.50	3,871.40	4,075.50	4,313.20	4,519.50
Ahorro Corriente	1,395.60	1,548.20	1,750.60	1,949.90	2,213.30
Como % del PIB	5.30%	5.50%	5.80%	6.00%	6.40%
Gastos de Capital (Inversiones Físicas)	1,618.50	1,739.50	1,875.40	1,995.80	2,006.00
Balance Primario	566.6	639.4	745.9	847.8	1,106.80
Como % del PIB	2.20%	2.30%	2.50%	2.60%	3.20%
Balance General	-207.8	-171.2	-99.8	-15.9	227.4
Como % del PIB	-0.80%	-0.60%	-0.30%	0.00%	0.70%
PIB NOMINAL (En millones de B/.)	26,172.30	28,004.40	30,104.70	32,362.50	34,789.70
Tasa de crecimiento	6.5%	7.0%	7.5%	7.5%	7.5%
PIB REAL (En millones de B/. de 1996)	19,783.80	20,575.20	21,501.10	22,468.60	23,479.70
Tasa de crecimiento	3.5%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%

Deuda Pública

(En millones de Balboas)

Periodo: 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Servicio de la Deuda	1,302.9	1,377.4	1,226.3	989.1	1,417.8
Intereses	815.1	855.1	874.9	863.0	882.1
Amortización	487.8	522.3	351.4	126.1	535.7
 Saldo de la Deuda Pública	 11,629.3	 12,023.9	 12,307.1	 12,504.9	 12,459.1
Como % del PIB	44.4%	42.9%	40.9%	38.6%	35.8%
 PIB Nominal	 26,172.3	 28,004.4	 30,104.7	 32,362.5	 34,789.7

Fuente: DCRP-MEF

Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección de Crédito Público
Resumen de Laudos o Sentencias Contra el Estado Panameño
Cifras actualizadas Diciembre 2009

DETALLE	SITUACION INICIAL	SITUACION ACTUAL
	Monto al 31 de diciembre de 2005	Sentencias ejecutoriadas por pagar
1. Consorcio Van Dam (Sosa Barberos y Otros) Laudo Arbitral	23.2	23.2
2. 270 trabajadores Ley 25 de 1990		
a. Impuesto sobre la Renta descontados	2.0	2.0
b. Indemnización	4.8	
3. Laurent Jean Marc - Parienti (Laudo Arbitral)	32.5	
4. ICA Panamá , MOP (Laudo Arbitral)	17.1	
a Intereses según Laudo, hasta el 30 de noviembre de 2005		
ICA Panamá, MOP Equipo de Comunicación del Aeropuerto M.A. Gelabert (Albrook)	8.8	
b Intereses morosos cobrados por ICA		
5. Banco Nacional de Panamá	60.0	
6. Municipio de Colon	15.1	
7. Empresas de Crucero	6.4	
8. ACP vs ETESA Y ERSP	2.0	
9. MIDA-Desarrollo de Cermeño		3.5
Total	171.9	28.7



GOBIERNO NACIONAL
REPÚBLICA DE PANAMÁ

Panamá Plan Indicativo de Inversiones Públicas

República de Panamá

Diciembre 2009

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES

PLAN INDICATIVO DE INVERSIONES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO POR SECTOR Y ENTIDAD

2010 - 2014
(En Miles de Balboas)

Sector / Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	Total
TOTAL	2,403,302.4	3,205,146.1	2,990,905.1	2,678,545.9	2,317,949.3	13,595,848.8
TOTAL SECTORES PRODUCTIVOS	143,251.2	242,670.8	241,723.7	216,605.9	185,251.4	1,029,503.0
SECTOR: AGROPECUARIO	76,300.6	138,162.2	142,538.8	137,270.5	124,540.2	618,812.3
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	66,854.9	125,223.6	132,215.9	127,327.9	114,397.9	566,020.3
Instituto de Investigaciones Agropecuarias	3,769.0	4,585.0	4,270.0	4,125.0	4,100.0	20,849.0
Instituto de Mercadeo Agropecuario	500.0	950.0	650.0	650.0	650.0	3,400.0
Banco de Desarrollo Agropecuario	2,441.0	2,813.6	1,562.9	1,867.6	2,392.3	11,077.3
Instituto de Seguro Agropecuario	2,735.7	4,590.0	3,840.0	3,300.0	3,000.0	17,465.7
SECTOR: INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO	66,950.6	104,508.7	99,184.9	79,335.4	60,711.2	410,690.7
Ministerio de Comercio e Industrias	16,378.1	24,930.2	19,327.8	14,252.4	200.0	75,088.5
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	10,666.6	19,870.0	19,870.0	19,870.0	19,870.0	90,146.6
Autoridad Nacional de Aduanas	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	5,000.0
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá	3,021.0	3,291.0	2,860.0	2,700.0	2,760.0	14,632.0
Autoridad de Turismo de Panamá	17,767.0	24,152.0	24,822.3	28,366.4	32,237.2	127,344.9
Zona Libre de Colón	12,065.9	22,066.0	19,151.0	5,788.0	2,644.0	61,714.9
Agencia del Area Económica Especial Panamá Pacífico	6,052.0	9,199.5	12,153.8	7,358.6	2,000.0	36,763.8
TOTAL SECTORES DE INFRAESTRUCTURA	571,774.6	746,679.4	670,260.1	594,317.1	464,648.3	3,047,679.4
SECTOR: ENERGÍA	63,223.3	59,936.1	28,305.9	17,858.6	41,462.0	210,785.9
Empresa de Generación Eléctrica,S.A	24,932.9	7,002.9	-	-	-	31,935.9
Empresa de Transmisión Eléctrica,S.A	38,290.3	52,933.1	28,305.9	17,858.6	41,462.0	178,850.0
SECTOR: TRANSPORTE	508,551.3	686,743.4	641,954.2	576,458.5	423,186.3	2,836,893.6
Ministerio de Obras Públicas	428,690.8	559,139.1	516,834.9	481,923.7	372,082.7	2,358,671.2
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre	16,338.3	15,533.6	14,183.6	11,198.6	9,998.6	67,252.7
Aeropuerto Internacional Tocumen,S.A	40,614.5	43,600.0	56,089.0	49,100.0	33,100.0	222,503.5
Autoridad Marítima de Panamá	11,702.6	22,264.7	20,705.7	7,326.2	4,495.0	66,494.0
Autoridad Aeronáutica Civil	11,205.2	46,206.0	34,141.0	26,910.0	3,510.0	121,972.2

Sector / Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	Total
TOTAL SECTORES SOCIALES	1,197,611.6	1,688,373.1	1,614,316.5	1,465,631.4	1,325,024.0	7,290,956.6
SECTOR: EDUCACIÓN Y CULTURA	365,173.0	456,187.7	490,738.9	492,515.9	486,904.0	2,291,519.4
Ministerio de Educación	155,154.4	143,645.3	147,269.0	152,365.8	158,580.4	757,014.9
Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos	95,454.1	96,960.8	140,517.1	177,342.5	193,236.5	703,510.9
Instituto Nacional de Cultura	10,422.1	8,987.7	8,312.3	6,141.2	6,108.6	39,971.9
Sistema Estatal de Radio y Televisión	3,854.0	5,352.4	3,447.4	4,272.4	2,172.4	19,098.6
Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación	24,686.5	32,780.4	36,760.2	37,750.5	33,388.5	165,366.2
Instituto Panameño de Deportes	250.0	20,448.0	10,000.0	6,300.0	6,000.0	42,998.0
Instituto Nacional para la Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano	57,530.7	83,735.8	78,755.0	77,294.1	62,493.7	359,809.4
Instituto Panameño de Rehabilitación Especial	1,360.0	1,850.0	2,262.0	1,750.0	1,650.0	8,872.0
Universidad Autónoma de Chiriquí	2,949.2	5,247.3	4,990.6	3,062.7	1,632.0	17,881.7
Universidad de Panamá	5,907.7	11,225.0	10,035.0	6,660.0	6,270.0	40,097.7
Universidad Marítima Internacional de Panamá	-	750.0	750.0	750.0	750.0	3,000.0
Universidad Especializada de las Américas	1,229.3	2,075.0	2,495.0	700.0	575.0	7,074.3
Universidad Tecnológica de Panamá	6,375.0	43,130.1	45,145.2	18,126.6	14,046.8	126,823.7
SECTOR: SALUD	354,199.3	540,867.4	396,167.7	259,690.1	170,013.4	1,720,937.9
Ministerio de Salud	97,464.3	335,452.0	197,240.0	87,540.0	28,732.0	746,428.3
Caja de Seguro Social	155,314.4	112,822.0	102,200.0	81,600.0	50,500.0	502,436.4
Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud	1,425.0	396.5	470.0	275.0	225.0	2,791.5
Instituto de Acueductos y Alcant Nacionales	99,995.6	92,196.9	96,257.7	90,275.1	90,556.4	469,281.7
SECTOR: TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL	422,519.5	595,573.6	629,909.3	634,332.1	582,151.2	2,864,485.6
Ministerio de la Presidencia	259,847.0	423,780.7	454,000.0	454,000.0	396,000.0	1,987,627.7
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	25,780.5	27,725.0	27,275.0	26,950.0	26,700.0	134,430.5
Ministerio de Desarrollo Social	133,954.0	139,284.4	143,301.6	147,524.0	152,918.0	716,982.0
Secretaría Nacional de Discapacidad	2,183.0	3,950.0	4,425.0	4,875.0	5,475.0	20,908.0
Instituto Nacional de la Mujer	320.0	341.8	358.8	376.8	394.1	1,791.5
Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	435.0	491.8	548.8	606.3	664.1	2,746.0
SECTOR: VIVIENDA	55,719.8	95,744.4	97,500.6	79,093.4	85,955.5	414,013.7
Ministerio de Vivienda	54,519.8	94,544.4	96,300.6	77,893.4	84,755.5	408,013.7
Banco Hipotecario Nacional	1,200.0	1,200.0	1,200.0	1,200.0	1,200.0	6,000.0

Sector / Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	Total
TOTAL SECTOR AMBIENTE	20,936.8	33,575.6	28,944.1	24,742.2	16,537.4	124,736.2
SECTOR: AMBIENTE	20,936.8	33,575.6	28,944.1	24,742.2	16,537.4	124,736.2
Autoridad Nacional del Ambiente	20,936.8	33,575.6	28,944.1	24,742.2	16,537.4	124,736.2
TOTAL SECTORES ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA	469,728.2	493,847.1	435,660.7	377,249.3	326,488.2	2,102,973.5
SECTOR: JUSTICIA	97,071.7	144,398.0	111,349.8	60,840.2	51,989.1	465,648.9
Ministerio de Gobierno y Justicia	80,125.1	87,555.8	82,840.1	46,656.6	45,030.3	342,207.9
Organo Judicial	12,849.5	33,089.6	16,915.2	12,869.1	6,253.9	81,977.3
Procuraduría General de la Nación	1,043.3	21,704.2	9,882.6	60.9	-	32,691.0
Procuraduría de la Administración	2,803.8	828.4	491.9	333.6	335.0	4,792.7
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas	250.0	1,220.0	1,220.0	920.0	370.0	3,980.0
SECTOR: PROTECCIÓN CIUDADANA	165.1	395.5	56.0	-	-	616.6
Defensoría del Pueblo	69.4	-	-	-	-	69.4
Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia	95.7	395.5	56.0	-	-	547.2
SECTOR: ADMINISTRACIÓN Y SERV. GENERALES	372,491.4	349,053.6	324,254.9	316,409.1	274,499.1	1,636,708.0
Asamblea Nacional	3,300.0	9,000.0	6,919.2	9,019.2	843.8	29,082.2
Contraloría General de la República	6,749.7	3,203.5	2,948.1	1,918.1	1,954.1	16,773.5
Ministerio de Relaciones Exteriores	3,693.8	800.0	-	-	-	4,493.8
Ministerio de Economía y Finanzas	339,473.2	312,768.7	304,006.1	299,171.5	267,223.5	1,522,643.1
Tribunal Electoral	5,306.9	12,800.0	1,150.0	150.0	150.0	19,556.9
Fiscalía General Electoral	144.9	155.0	200.0	200.0	220.0	919.9
Tribunal de Cuentas	270.0	785.0	990.0	880.0	890.0	3,815.0
Fiscalía de Cuentas	239.1	365.0	575.0	650.0	700.0	2,529.1
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos	2,892.8	3,676.4	3,076.5	2,490.3	2,117.7	14,253.6
Dirección General de Contrataciones Públicas	2,540.0	1,800.0	2,000.0	1,400.0	400.0	8,140.0
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo	276.5	-	-	-	-	276.5
Registro Público de Panamá	5,500.0	2,000.0	2,000.0	-	-	9,500.0
Lotería Nacional de Beneficencia	2,104.4	1,700.0	390.0	530.0	-	4,724.4

