



Análisis de país Panamá 2025

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

1. ANÁLISIS CONTEXTUAL	6
Transición demográfica, dinámica de población y su impacto en política pública.	12
Gobernanza, alterabilidad y desafíos de representación.	13
Desempeño económico.	15
Crecimiento con desigualdad.	16
Mercado laboral, informalidad y brechas de género y edad.	18
Vulnerabilidades climáticas, sistema alimentario y riesgos ambientales	20
2. RIESGOS MULTIDIMENSIONALES Y ESCENARIOS EMERGENTES.	22
Análisis prospectivo de riesgos multidimensionales.	23
Riesgo 1. Marcada desigualdad, concentración de la pobreza en territorios y poblaciones específicas en un contexto de desequilibrio estructural e inequidades en educación, ciencia y acceso a tecnología.	23
Riesgo 2. Ralentización del crecimiento económico, aumento del desempleo y polarización social.	28
Riesgo 3. Cambio climático y variabilidad climática y sus consecuencias para las operaciones del canal interoceánico de Panamá y la disponibilidad de agua para consumo humano.	30
Riesgo 4. Corrupción, democracia frágil y problemas en la gobernabilidad.	33
Riesgo 5: Violencia, inseguridad, criminalidad.	35
3. ANÁLISIS DE FLUJOS FINANCIEROS.	37
Inversión.	37
Gasto público.	40
Buenas prácticas de financiación al desarrollo	41
Prioridades gubernamentales.	42
Prioridades quinquenales.	44
4. CAMINO HACIA EL 2030, AVANCES SIGNIFICATIVOS Y ÁREAS DE MEJORA.	45
Proyecciones del cumplimiento de los ODS	50
Análisis brechas estructurales.	53
Brechas comparadas.	55
Brechas por Ingresos per cápita y hogares.	56
Brechas por territorios, etnias, ingresos.	58
Áreas, educación e ingresos.	59
Grupos de edad e ingresos.	60
Desigualdad.	61
5. ENFOQUE CENTRADO EN LAS PERSONAS: “NO DEJAR A NADIE ATRÁS”	61

6.1 Niñez.	67
6.2. Adolescentes y jóvenes embarazadas.	68
6.3. Jóvenes.	69
6.4. Mujeres.	71
4.5. Personas con discapacidad.	72
6.6. Población afrodescendiente.	73
6.7 Personas LGBTIQ+	73
6.8. Personas mayores.	75
6.9 Poblaciones clave y personas con VIH.	76
6.10. Personas indígenas.	78
6.11. Personas en situación de pobreza y grupos vulnerables urbanos.	79
6.12. Migrantes, personas en tránsito, refugiados y personas apátridas.	80
6.13. Compromisos según normas y normas internacionales.	79
6.13.2. Compromisos según normas y normas internacionales.	81
6.13.3. Compromiso con los derechos humanos..	82
Recomendaciones de convenciones internacionales según población.	83
<hr/>	
6. MAPEO Y CONSULTAS PARTES INTERESADAS.	87
<hr/>	
7. OPORTUNIDADES Y PRIORIDADES.	91
<hr/>	
8. REFERENCIAS.	94
<hr/>	
9. ANEXOS	97
<hr/>	

RESUMEN EJECUTIVO

El Análisis de País presentado en este documento (Country Analysis, CA], por sus siglas en inglés) tiene como principal objetivo presentar una “fotografía país” en la actualidad en términos avances y desafíos hacia un desarrollo sostenible y analiza las tendencias y prospectivas hacia 2030. El CA es un insumo esencial que sirve de base al proceso de elaboración del próximo Marco de Cooperación 2026-2030 entre la República de Panamá y Naciones Unidas, que será la expresión de la contribución de Naciones Unidas en Panamá de forma enfocada y priorizada, alineada a las prioridades nacionales y los objetivos de desarrollo sostenible.

Para tal efecto, el análisis de país combina herramientas cuantitativas y cualitativas para garantizar una comprensión holística de la realidad nacional. En este contexto, se destacan las siguientes metodologías empleadas: (i) análisis de varias fuentes de datos oficiales disponibles y que permiten el análisis multidimensional con variables económicas, sociales, ambientales y políticas, para identificar los avances y principales obstáculos que limitan el desarrollo inclusivo; (ii) construcción de escenarios prospectivos para prever el impacto potencial de políticas públicas en áreas clave; (iii) participación y consulta social que incorpora consultas con actores clave en todas las provincias del país, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, representantes del gobierno, sector privado y comunidades vulnerables, y, (iv) análisis participativa participativo de riesgos con especialistas de las agencias de Naciones Unidas en Panamá así como análisis regional y global comparativo para identificar tendencias emergentes.

En pleno siglo XXI, Panamá se enfrenta a un panorama de contrastes. **La economía del país sigue siendo una de las más dinámicas en la región, con proyecciones de crecimiento del PIB cercanas al 4 % anual, pero con recurrentes disparidades en el acceso a oportunidades y recursos.** Por un lado, la posición estratégica del país como *centro logístico internacional*, principalmente para el sector marítimo, y su crecimiento económico sostenido lo consolidan como un líder en la región centroamericana. **Sin embargo, el país se mantiene como uno de los más desiguales, con acentuadas brechas de ingresos, étnicas, territoriales, de género y edad** que ponen en evidencia los retos para alcanzar un desarrollo inclusivo, duradero, con justicia y equidad social. Estas brechas son analizadas al detalle en la sección 4 y 5 del documento.

Las policrisis multidimensionales, entendida como la interacción simultánea de múltiples crisis interrelacionadas en los ámbitos político, económico, social y ambiental, en el contexto del desarrollo nacional y el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), representan retos complejos que requieren un enfoque integral que **priorice el cumplimiento de los derechos de las poblaciones más vulnerables, que enfrente los riesgos climáticos y aproveche mejor las oportunidades de diversificación económica contribuyendo al desarrollo humano y social con equidad, inclusión y justicia social.**

En contraste con los desafíos estructurales, aunque ya se observan cambios en la dinámica poblacional, la **juventud panameña representa una ventaja clave con gran potencial**. Sin embargo, este grupo poblacional enfrenta retos significativos, entre ellos la **falta de servicios de cuidado y estimulación en la primera infancia y una educación de calidad que los prepare para la vida**, el trabajo y el combate al cambio climático, facilitando la transición a un mundo del trabajo cada vez más digitalizado y el ejercicio de una ciudadanía activa, responsable y comprometida.

Sin esta preparación ni políticas específicas que contribuyan a **generar oportunidades de empleos decentes vis a vis, el crecimiento de la informalidad perpetuará ciclos de desigualdad y reduce la capacidad de resiliencia ante los efectos del cambio climático**. Superar estas brechas será esencial para que la juventud pueda desempeñar un rol transformador en sectores emergentes, impulsando dinámicas sostenibles en torno al turismo sostenible, la tecnología y la innovación digital.

Panamá se mantiene **como un país carbono negativo, lo que representa una oportunidad para liderar en la agenda climática regional**. Además, esto le permitirá al país apostar por convertirse en una nación biodiversa y positiva, que logre una transición justa hacia economías bajas en carbono, promoviendo prácticas sostenibles como pilares fundamentales de un modelo de desarrollo más resiliente. El país se encuentra de cara a alcanzar la visión de Panamá de permanecer carbono negativo y fortalecer la resiliencia de sus sectores y regiones ante los impactos del cambio climático. Diversos sectores podrían beneficiarse de este sello global, entre ellos los relacionados con el sistema de producción de alimentos, el consumo sostenible, la industria o el transporte. En este sentido, Panamá en su **Estrategia Nacional de Desarrollo Socioeconómico, Inclusivo, bajo en Emisiones y Resiliente al Clima ELP** (Mi Ambiente, 2023) establece una hoja de ruta que se materializa en transformaciones y acciones catalizadoras hacia el año 2050, las cuales integran una visión holística de adaptación, mitigación y desarrollo sostenible a largo plazo.

Al mismo tiempo, enfrenta **desafíos ambientales como el cambio climático y sus impactos, la baja eficiencia en el uso de recursos hídricos, la degradación de ecosistemas**, (agua, suelos, principalmente), la gestión inadecuada de los residuos sólidos, la contaminación de las aguas y la limitada gestión de la calidad del aire. Además de los fenómenos como el aumento del nivel del mar y sequías prolongadas, amenazan no solo el bienestar de las comunidades más vulnerables, sino también sectores estratégicos como el canal de Panamá, el sector energía de generación de electricidad, el de turismo y la agricultura. La urgencia de implementar políticas de gestión ambiental integral con enfoque de adaptación y mitigación se hace evidente ante la creciente frecuencia de eventos extremos y la degradación del medioambiente.

Para aprovechar sus ventajas ambientales y de biodiversidad se requiere de inversiones significativas en desarrollo humano y oportunidades que garanticen los derechos de las personas y la ciudadanía a un ambiente sano. Además, la reducción de las brechas

estructurales en zonas rurales y los lugares donde habitan poblaciones indígenas, tanto en las comarcas como en las ciudades, para garantizar que nadie quede atrás.

El camino hacia un **desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo, y hacia un futuro más próspero para todas las personas** combina: servicios de educación y salud de calidad, desde la primera infancia, como base para el desarrollo humano; empleo digno y productividad laboral como motores clave de desarrollo inclusivo; desarrollo integral de comunidades indígenas; sistemas alimentarios resilientes y adaptados a la nueva realidad ambiental; protección social adaptativa para mitigar los efectos del cambio climático en las poblaciones más vulnerables, y la equidad territorial, de edad y de género como una prioridad transversal en todas las políticas de desarrollo.

1. ANÁLISIS CONTEXTUAL

La República de Panamá tiene una extensión de 75.420 km² y alberga a 4,2 millones de habitantes. El país está dividido en 10 provincias, 6 comarcas, comarcas indígenas y 81 municipios. Limita al oeste con Costa Rica, al sur con las costas del Pacífico y, al este, con Colombia y al norte con el mar Caribe. Su costa se extiende por 2.988,3 km, de los cuales 1.287,7 km corresponden al Caribe y 1.700,6 km al Pacífico. Por lo tanto, Panamá tiene la relación costa/área más alta entre los países continentales de América Latina, lo que lo hace un país eminentemente costero.

La posición estratégica, como centro logístico y financiero clave en el comercio marítimo global, explica el crecimiento notable de la economía panameña. Sin embargo, la urbanización, las desigualdades, el envejecimiento de la población y la poca diversificación en sectores como la tecnología y el turismo sostenible representarán desafíos en términos de infraestructura y servicios sociales en las próximas décadas. En un contexto de incertidumbre, con nuevas realidades económicas, sociales, políticas y ambientales a nivel global y regional, el canal de Panamá y la economía de servicios deberán adaptarse y diversificarse para impulsar el desarrollo inclusivo y sostenible que beneficie a toda la población.

Aunque el país muestra indicadores sólidos en muchos aspectos, un análisis detallado permite identificar tres retos en el corto y mediano plazo: **(i) un país joven con limitada inversión en servicios y transferencia de efectivo para potenciar el capital humano desde la primera infancia, especialmente para la población más vulnerable; (ii) un crecimiento estable pero dependiente del sector servicios; (iii) un aumento creciente de la deuda pública y limitado espacio fiscal.**

La población del país continúa creciendo, con 4,202,572 millones de personas en 2023¹, y se prevé que alcance los 4.79 millones en 2029. **Sin embargo, el crecimiento anual de la**

¹ <https://www.inec.gob.pa/archivos/P00453527620231009162255CUADRO%209.pdf>

población muestra una distribución de edades que confirma el proceso de progresivo envejecimiento demográfico. Las variables de dinámica demográfica muestran una tendencia a la disminución de los nacimientos, extensión de la esperanza de vida, incremento de la edad mediana. Estos cambios reflejan distintos patrones sociales, económicos y educativos.

La estructura etaria muestra un país predominantemente joven, con un 32 % de la población entre 0 y 18 años y una población mayor de 65 años en aumento, representando el 8.77 % del total. La edad media de los panameños se sitúa en 30 años, una cifra que indica que la población está en proceso de envejecimiento, pero a un ritmo moderado en comparación con otros países de la región. Por su parte, para el año 2022, la esperanza de vida era de 76.8 años. Las mujeres (80.09 años) viven en promedio seis años más que los hombres (73.73 años). Además, el porcentaje de población urbana ha crecido de forma continua, alcanzando un máximo del 69.51 % en 2023. Mientras que, por último, la población indígena, ligada directamente a los recursos naturales, representa el 17.2 % de la población.

En la última década, y exacerbado por la pandemia, **el crecimiento económico sostenido de Panamá ha coexistido con crisis recurrentes y expectativas acrecidas** de la respuesta de las instituciones a las demandas de la población por transparencia y participación social, **mientras persisten altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión.** Estas crisis reflejan una tendencia a amplificar los **impactos de la desigualdad, exacerbados por factores como el alto endeudamiento público, la baja eficiencia y efectividad del gasto estatal, la limitada inversión pública en el sector social y una economía marcada por la alta informalidad.**

Persisten **desafíos sociales** de limitado acceso o las **debilidades en la oferta de servicios esenciales como la salud, estimulación y cuidado en la primera infancia, la educación, la prevención y la protección contra la violencia, y el agua potable y servicios de saneamiento especialmente en zonas rurales y comarcas indígenas,** donde gran parte de la población enfrenta dificultades de acceso a estos servicios. Esta situación impide a estas poblaciones ejercer plenamente sus derechos y perpetúan los ciclos de pobreza y pobreza extrema.

Estas disparidades y la falta de respuestas adecuadas del Estado para atender las demandas por la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas han contribuido en el pasado reciente **al aumento de la desconfianza en las instituciones públicas y sentimientos de incertidumbre que pueden amenazar la cohesión social.** La tensión entre el crecimiento económico y los resultados de la distribución de la riqueza en los índices de desarrollo humano, pone en evidencia la necesidad que el país avance hacia la discusión y establecimiento de un nuevo contrato social plasmado, tanto en un Estado con mayor capacidad técnica y financiera para ejecutar políticas públicas, como en transformaciones de los sectores de la sociedad civil y el sector privado hacia una visión de un país con más equidad y justicia social, entendiendo la cohesión social como base para su transformación económica productiva y una convivencia pacífica.

La policrisis multidimensional que atraviesa Panamá —entendida como la interacción simultánea de múltiples crisis interrelacionadas en los ámbitos económico, social, ambiental

e institucional, pone en evidencia las limitaciones de su modelo institucional político, económico y social que demanda **reformas profundas de la gestión pública hacia la formulación de políticas públicas diversificadas.**

Panamá ha demostrado **una resiliencia económica destacable**, especialmente después de la severa contracción económica provocada por la pandemia de COVID-19. En 2021, el Producto Interno Bruto (PIB) del país creció un notable 16.5 %, seguido de un incremento del 10.8 % en 2022. Sin embargo, se espera que el **crecimiento se estabilice en torno al 4 % anual para 2029, un ritmo sólido, aunque menos impresionante que los picos alcanzados en la recuperación pospandémica** (FMI, 2024). Para el año 2023, el PIB per cápita (USD 17,748) retomó su ritmo y reubicó al país en la zona de altos ingresos y renta alta. Sin embargo, el gran reto es distribuir este crecimiento de manera equitativa para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de todos los panameños.

La estructura económica del país está dominada por el **sector servicios, que representa el 68.15 % del PIB en 2022**, impulsado por actividades claves como el comercio y la logística. La **industria y la agricultura ocupan el 26.17 % y el 2.62 % del PIB respectivamente**, lo que indica una economía altamente dependiente de los servicios. En términos de empleo, **el 68 % de la fuerza laboral trabaja en el sector servicios, mientras que la industria y la agricultura emplean al 16.71 % y un 15.3 %, respectivamente.** En los últimos años, la Ventanilla Única Marítima de Panamá (VUMPA) mejoró la gestión documental digital en materia de comercio marítimo, alineándose con la Recomendación 33 de Naciones Unidas y el Convenio de Facilitación del Tráfico Marítimo (FAL-65). En términos de infraestructura, el sistema se conecta con redes físicas y digitales, permitiendo la integración con otras plataformas portuarias nacionales e internacionales. Con ello mejoró los servicios asociados al comercio marítimo y mejoró su imagen en la gestión de servicios portuarios. (Pinedo Botacio, 2017).

El país enfrenta **desafíos significativos en el mercado laboral**, especialmente en relación con el **desempleo juvenil, que, aunque ha disminuido, sigue siendo alto, situándose en el 16.59 % en 2023.** Según los resultados preliminares de la Encuesta de Mercado Laboral, actualizada hasta octubre de 2024, la informalidad en Panamá está en el 49.3 %. **La tasa de desempleo general ha mostrado una mejora gradual, proyectándose en un 7.7 % para 2029. Además, la inflación se mantendrá en niveles moderados, alcanzando el 2 % en 2029, lo que contribuirá a la estabilidad económica.**

En el comercio exterior, las importaciones y exportaciones de bienes muestran un crecimiento, **con las importaciones alcanzando un estimado de 35.09 mil millones de dólares en 2023 y las exportaciones alrededor de 15.71 mil millones de dólares.** China y Estados Unidos se destacan como los principales socios comerciales de Panamá, reflejando su rol en el comercio global.

Panamá es el **séptimo mayor polo de atracción de inversión extranjera directa (IED) de América Latina y el Caribe, y el primero de Centroamérica.** En 2022, el stock de IED en el país fue de 61680 millones de dólares (UNCTAD, 2022). En términos agregados de posición de

IED, los principales inversionistas en ese año fueron los Estados Unidos (19 %); seguido por Colombia (18 %), Barbados (11 %), Suiza (7 %), Reino Unido (4 %) España (4 %).

De acuerdo con datos de la UNCTAD (2022), **Panamá es el segundo país de América Latina que más ha atraído más IED por PIB, después de Chile y el que tiene la más elevada IED per cápita en esa región.** En 2022, la IED acumulada en Panamá representó el 80.6 % de su PIB, mientras que la de Chile significó el 85.2 %. En términos de IED per cápita, el stock de inversión en Panamá fue de 13 991 dólares; mientras que la de Chile fue de 13 062 dólares, en el mismo año. (UNCTAD, 2022). No obstante, también existe inversión interna con participación de las pequeñas y medianas empresas con impactos en el empleo, innovación y aportes fiscales.

Pero en el ámbito de las finanzas nacionales, el **endeudamiento sigue siendo una preocupación importante.** Al cierre del tercer trimestre de **2024, la deuda pública de Panamá era de USD 52,374.38 millones**, lo que representa un aumento del 1.08 % respecto al segundo trimestre del mismo año (MEF, Informe Trimestral). **La deuda pública se estima en 59.87 mil millones de dólares en 2029, lo que representa un aumento continuo y refleja una presión significativa sobre las finanzas del país. Sin embargo, la relación deuda/PIB muestra una tendencia a la baja, proyectándose en un 51.5 % en 2029, debido en parte al crecimiento económico.** El gasto público como porcentaje del PIB se espera que disminuya gradualmente al 19.81 % en 2029, una señal de cambios en la matriz fiscal, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal. A pesar de estos esfuerzos, el déficit presupuestario persistirá, aunque en una tendencia a la baja (-1.64 %) para 2029.

Panamá presenta uno de los niveles más bajos de presión fiscal y recaudación tributaria. La recaudación tributaria como porcentaje del PIB de Panamá en 2022 (13.1 %) estuvo por debajo del promedio de ALC (21.5 %) (OECD, 2022). **Para combatir las desigualdades persistentes hacia el futuro es crucial combatir la informalidad laboral, evaluar la recaudación fiscal, simplificar y optimizar los procesos comerciales y reducir los costos asociados que tienden a generar discrecionalidad (MICI, 2024), enfocar medidas específicas de protección social hacia los más vulnerables, y gestionar de manera efectiva las cuentas fiscales para asegurar que los avances logrados no se vean comprometidos, especialmente frente a la necesidad de financiar el equilibrio del sistema de pensiones del Seguro Social.**

Un mayor **crecimiento económico requiere de reformas estructurales con una visión integral** que al mismo tiempo de **proyectar la modernización de la estructura económica hacia una mayor innovación y productividad, promueva un desarrollo social** que haga posible la preparación de las poblaciones para aprovechar las oportunidades de empleo que se generen, potenciando además del consumo interno, el ahorro y la inversión que continúe monitoreando la transformación económica del país.

En términos ambientales, el país se caracteriza por su marcada sensibilidad a la variabilidad climática. Este fenómeno se refleja en cambios notables y abruptos en los patrones de lluvia

y temperatura de un año a otro, afectando la disponibilidad de agua y la pérdida de la biodiversidad, y actividades económicas clave, como la agricultura producción agropecuaria y servicios turísticos por el impacto a la infraestructura vinculada. **El impacto de El Niño-Oscilación del Sur tanto en su fase cálida como fría (La Niña) influye en los patrones de precipitación de acuerdo con su intensidad, impactando el volumen de agua de la Cuenca Hidrográfica del canal de Panamá y, por tanto, el tránsito de barcos, así como la disponibilidad de agua para el consumo humano y otras actividades económicas.** Es decir, los impactos y la modificación de estos patrones climáticos tienen un efecto importante tanto en las comunidades como en la economía de Panamá. Sobre la base de su **exposición costera, ocupa el puesto 14 entre los países más expuestos a múltiples amenazas naturales**, en relación con su superficie terrestre. El 15 % de su superficie total y el 12.5 % de su población total son vulnerables a dos o más amenazas.

De acuerdo con los registros estadísticos y meteorológicos, desde el año 2004 se ha observado **un aumento en la frecuencia de eventos extremos en el país**, entre ellos los eventos hidrometeorológicos que han afectado a los ecosistemas y poblaciones vulnerables. De hecho, actualmente, **las costas panameñas están experimentando un aumento en el nivel del mar y eventos climáticos extremos que ponen en riesgo a las comunidades costeras**, la infraestructura y la economía local.

Entre los principales efectos asociados se encuentran los riesgos por el aumento del nivel del mar (SLR) y eventos hidrometeorológicos extremos. Estos impactos ocasionarán inundaciones de las llanuras costeras de ambos litorales, así como por eventos de precipitaciones extremas. De hecho, las herramientas de modelización de riesgos costeros sugieren escenarios críticos tanto para operación del canal en la Ciudad de Panamá, como para otras áreas del país. Según la comparación y análisis del impacto, el total de lugares afectados en provincias puede ascender a 42 (79.2 %), mientras que, en las comarcas, en total podrían ser 11 (20.8 %), lugares afectados. En estas regiones, los fenómenos climáticos pueden causar daños extensos a propiedades y ecosistemas locales. Asimismo, las zonas turísticas, especialmente en Bocas del Toro y Panamá Oeste, pueden experimentar pérdidas económicas debido a la disminución del turismo por las inundaciones costeras y degradación de sus ecosistemas. El incremento de las mareas puede generar diferentes tipos de afectaciones en las áreas costeras. Entre ellas se encuentran: (i) inundaciones costeras; (ii) intrusión salina; (iii) impactos en la salud pública; (iv) efectos económicos. Según la comparación y análisis del impacto, el total de lugares afectados en provincias puede ascender 42 (79.2%), mientras que en las comarcas, en total podrían ser 11 (20.8%), lugares afectados. (MiAmbiente, 2024)

Por otro lado, se observa una amplitud de áreas afectadas por sequías durante el periodo de verano en los años con importante presencia del fenómeno del El Niño, afectando principalmente a las provincias de Los Santos y Herrera, que son básicas en la producción nacional de granos para consumo nacional (maíz, arroz, frijol). Cuando las sequías son persistentes, producen degradación del suelo, que ya está bajo presión, dado que aproximadamente el 35.2 % del territorio nacional muestra algún grado de degradación.

En materia de **gobernanza institucional**, en la última década, **Panamá ha experimentado un deterioro en la confianza de la calidad de sus instituciones y un incremento en la violencia y en la percepción de corrupción** muestra que Panamá obtuvo un puntaje de 35/100, ocupando la posición 108/180 entre los países medidos. El país baja un punto en su calificación en relación con el año 2022, y baja de la posición 101 a la 108, estando por debajo de la puntuación media de 43/100 entre los 32 países medidos en el continente americano (IPC2023).

La **posición geográfica del país lo convierte en un corredor estratégico para el tráfico de drogas hacia Norteamérica, atrayendo a organizaciones criminales y fortaleciendo la influencia del crimen organizado**. Por tal motivo, en años recientes, el país acogió el **Arreglo de reconocimiento mutuo (ARM)** entre los países de **Centroamérica** en el marco del programa **Operador económico autorizado (OEA)**, con la finalidad de facilitar los procesos aduaneros que incluyen entre otros, el rastreo y escaneo de contenedores, al mismo tiempo que incrementa la seguridad de la cadena de suministros. (Servicios Aduaneros de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, 2019).

La **presencia de poderes fácticos² en Panamá se refleja en su posición en el Índice de Estados Frágiles, donde muestra debilidades en la cohesión social, en la calidad de sus instituciones y en el respeto a los derechos humanos**. Estos factores generan tensiones sociales y económicas que agravan la percepción de inseguridad y aumentan la vulnerabilidad de la población. Estos poderes fácticos ejercen una influencia significativa sobre el Estado, limitando su capacidad para actuar de manera independiente y afectando su integridad. La colusión entre el crimen organizado y percepción de actores políticos permeables por la corrupción es un riesgo que **va erosionando la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y afectando directamente la vida cotidiana de los panameños**, quienes se enfrentan a un sistema en el que los derechos fundamentales no siempre están garantizados.

En este contexto, los esfuerzos por combatir el narcotráfico y reducir la corrupción enfrentan serios obstáculos, derivados no solo de la insuficiencia de recursos técnicos y financieros y la fragilidad de las instituciones del Estado, sino también de una flaca priorización de la temática en la agenda de la política pública.

Para restaurar la confianza de la ciudadanía y mejorar la gobernabilidad efectiva, Panamá necesita fortalecer sus instituciones y promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, para fortalecer la democracia, el país debe emprender reformas estructurales que incluyan la profesionalización de los funcionarios, la independencia de los sistemas judiciales y el fortalecimiento del sistema político y de partidos para una mayor

² Los mismos incluyen a aquellos grupos o actores con influencia significativa en la toma de decisiones públicas, pero que no provienen de un mandato democrático ni están formalmente sujetos a mecanismos de control institucional

representatividad, y la promoción de una mayor participación ciudadana en toma de decisión y monitoreo de políticas públicas a niveles nacionales y locales.

Panamá está también afectado, en el último quinquenio, por grandes flujos migratorios. A partir del año 2021, se observaron incrementos sustanciales de personas en movilidad humana transitando a través del territorio panameño. Este cambio en el patrón de movimiento forzado incluye persecución, violencia generalizada e inseguridad en sus países de origen. **Entre los años 2022 (248, 000) y 2023 (520, 000), el número de personas que cruzaron la peligrosa selva del Darién aumentó significativamente.** En su mayoría, los migrantes y refugiados procedían de Venezuela, Ecuador, Haití y China. **Según el Servicio Nacional de Migración (SNM), el 21 % de las personas en movilidad humana son niños y niñas, de los cuales casi la mitad tienen menos de 5 años y un número significativo se encuentra no acompañado (3, 300 en 2021 y casi 4,000 en 2024), lo que aumenta la necesidad de servicios de protección especializados.** Al cierre de 2023, el 26 % de las personas en tránsito eran mujeres, cifra que ascendió al 27.8 % en octubre de 2024, según datos del Sistema Nacional de Migración. Este perfil demográfico presenta desafíos adicionales para la provisión de servicios esenciales y la implementación de medidas de protección adaptadas a las necesidades de las poblaciones más vulnerables en tránsito hacia el norte y comunidades locales impactadas quienes requieren entre otros accesos a derechos básicos de salud, agua y saneamiento, alimentación y albergue, así como la posibilidad de acceder al sistema de justicia y protección, por hechos delictivos ocurridos durante su tránsito por la selva, especialmente para las sobrevivientes de violencia sexual. Hasta el momento, el país alberga, actualmente, unas 13, 000 personas necesitadas de protección internacional, en su mayoría procedentes de Colombia, El Salvador, Cuba, Nicaragua y Venezuela; que residen sobre todo en el Área Metropolitana de Ciudad de Panamá.

En resumen, Panamá en tanto país abierto y de alta conectividad geográfica con múltiples matices, **en un contexto de policrisis multidimensionales, enfrenta al mismo tiempo, bajo crecimiento, alta desigualdad, instituciones débiles, frágil gobernanza (CEPAL, 2024) y, además, pérdida de biodiversidad, contaminación ambiental y crisis climáticas.**

1.1 Transición demográfica, dinámica de población y su impacto en política pública.

Panamá se encuentra experimentando profundos cambios en su dinámica demográfica, la población panameña registra un ritmo de crecimiento positivo y moderado, equivalente a 14 habitantes por mil anuales en el período 2010-2023.

Los cambios demográficos no son neutrales y tienen, además, una interacción significativa con las desigualdades socioeconómicas. Los comportamientos reproductivos, las condiciones de supervivencia, los patrones de movilidad y asentamiento de la población importan a la hora de analizar la realidad social, tanto presente como futura, de Panamá y de tomar decisiones para formular políticas públicas más efectivas y mejor direccionadas.

Esta nueva perspectiva permite a las sociedades adelantarse a las oscilantes tendencias demográficas, adaptarse a ellas y aprovechar las consiguientes oportunidades, todo ello con los derechos humanos como eje de cualquier intervención (UNFPA, 2023).

De acuerdo con las proyecciones de CEPAL-Naciones Unidas (2024), Panamá alcanzaría una población máxima de 6 millones de habitantes en 2080, bajo un escenario de descenso moderado de la fecundidad. La mayor parte de la población se concentra en las provincias de Panamá y Panamá Oeste (51 %); la población urbana alcanza el 66 % y la región metropolitana reúne el 69 %. Los movimientos migratorios internos recientes (2018-2023) muestran cambios de residencia desde las comarcas indígenas, provincias del este y noroeste hacia la región central del Pacífico. La migración internacional reciente registra un saldo positivo (1 por mil habitantes al año) y se dirige mayoritariamente a la provincia de Panamá; el principal origen de los inmigrantes es sudamericano (Colombia y Venezuela), mientras que los emigrantes eligen radicarse en Estados Unidos y España como destinos principales.

La estructura etaria muestra en 2023 que la población se encuentra en progresivo envejecimiento demográfico (30 años mediana), con un descenso relativo de los niños y niñas de menos de 5 años e incremento de la población mayor de 45. Si se considera la pertenencia étnica, la población indígena (20 %) tiene mayor presencia de personas de menos de 25 años, mientras que en las personas afrodescendientes (38 %) predominan los adultos de edades centrales. Los hogares particulares están reduciendo el número promedio de integrantes (3.3 personas), con incremento de hogares unipersonales (19 % del total) y de las jefaturas femeninas (38 %).

La población panameña se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica, con una fecundidad global por debajo del nivel de remplazo (1.9 hijos por mujer en 2022), y esperanzas de vida al nacimiento de 82 años para las mujeres y 76 para los hombres. La población panameña está transitando el bono demográfico (menos de 2 inactivos potenciales cada 3 activos) hasta 2038, si se consideran personas mayores desde los 60 años.

En síntesis, las evidencias empíricas aportadas a partir del análisis la dinámica demográfica panameña demuestran que las tendencias de la población, tanto en su crecimiento como en su distribución espacial, están generando complejos procesos de cambio que se manifiestan en la estructura por edades, y en el tamaño y composición de las familias. En los últimos años, se han venido produciendo relaciones cambiantes en la población en edad potencialmente activa y grupos de población dependientes (niños/as y personas mayores), cuyos efectos se proyectan en múltiples dimensiones (educativas, sanitarias, habitacionales y laborales) con indudables consecuencias para las políticas públicas.

1.2. Gobernanza, alternabilidad y representación

En los últimos cinco años, Panamá ha enfrentado una serie de desafíos significativos en su sistema de gobernanza, reflejo de una creciente pérdida de confianza ciudadana y un aumento en la incertidumbre política en el marco de un sistema de partidos con debilitada

representación y un Estado con baja capacidad de responder las crecientes demandas de las poblaciones por una mejora en la calidad de vida. La insatisfacción con modelo de desarrollo y la calidad de los servicios públicos exacerbada por la pandemia se ha traducido en varias movilizaciones sociales que han puesto en tela de juicio la capacidad del gobierno para responder eficazmente a las demandas de la población, evidenciadas en las protestas sociales recurrentes en 2022 y 2023.

De hecho, entre los cinco riesgos críticos que amenazan la gobernabilidad del país se encuentran: el colapso de los sistemas de seguridad social, el estancamiento económico prolongado, la crisis de empleo y medios de subsistencia, el profundizar de las desigualdades en particular el acceso a servicios sociales esenciales, la desigualdad digital y los daños ambientales provocados por el ser humano. Estas amenazas, junto con una institucionalidad débil y niveles preocupantes de corrupción, han exacerbado el descontento ciudadano. (WEF, 2022)

Las elecciones generales de mayo de 2024 se llevaron a cabo en un contexto de alguna tensión política y social en los meses que antecederán, marcando un momento clave de transición democrática y pacífica en la historia política de Panamá. Con una participación electoral elevada del 77.65 %, los resultados reflejaron un interés creciente en alternativas emergentes e independientes. José Raúl Mulino, de Realizando Metas (RM) y Alianza para Salvar Panamá, fue elegido presidente con el 34.2 % de los votos, consolidando su victoria principalmente en áreas urbanas como Panamá, Panamá Oeste, Chiriquí y Coclé. El 74.8 % de los votos emitidos se distribuyó entre múltiples candidatos, destacando una fragmentación política y una amplia diversidad de preferencias ciudadanas, donde los votantes buscan alternativas a los partidos tradicionales.

En la Asamblea Nacional de Diputados, los cambios fueron igualmente significativos con una diversificación en la representación política refleja un alejamiento de las estructuras partidarias tradicionales y un mayor protagonismo de actores políticos emergentes y sectores previamente marginados, como las comunidades indígenas y rurales.

La participación política de las mujeres fue baja, con solo el 19 % de las candidaturas que correspondieron a mujeres, y apenas el 21 % de los escaños de la Asamblea Nacional fueron ocupados por ellas. A pesar de las leyes diseñadas para prevenir la violencia política de género, persisten barreras significativas, como poca información sobre los mecanismos de denuncia y la falta de protección efectiva contra represalias, así como otras causas estructurales como la desigualdad en materia de cuidados; la violencia basada en género, en particular la violencia mediática; los discursos de odio; la falta de financiamiento paritario que limita la capacidad de las mujeres para participar plenamente en el ámbito político.

La Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA saludó el proceso electoral democrático altamente participado y subrayó estos desafíos, destacando la necesidad de fomentar una mayor representación femenina y garantizar su seguridad en el ejercicio de la política. También señaló la falta de datos sobre autoidentificación étnica en el registro electoral, lo

que dificulta la implementación de medidas inclusivas dirigidas a pueblos indígenas y afrodescendientes. En términos de financiamiento político, se identificaron deficiencias, como la falta de mecanismos para financiar candidaturas femeninas y la limitada transparencia en el uso de recursos públicos y privados, lo que subraya la necesidad de reformas en esta área.

En conjunto, los dilemas de la democracia y los resultados de las elecciones de 2024 reflejan un país democrático en búsqueda de nuevas formas de representación y gobernanza. La fragmentación política, la desigualdad en la participación y los desafíos estructurales en el sistema electoral destacan la importancia de fortalecer las instituciones democráticas, el Estado de derecho y promover una mayor inclusión política.

1.3. Desempeño Económico

Entre 2000 y 2019, Panamá experimentó **un crecimiento económico promedio del 6 % anual, destacándose como una de las economías más dinámicas de América Latina**. Este crecimiento estuvo impulsado por grandes proyectos de infraestructura, como la ampliación del canal de Panamá, el metro de Panamá y el Aeropuerto de Tocúmen, que consolidaron al país como un centro logístico global.

No obstante, **la crisis sanitaria de 2020 mostró, entre otros, la fragilidad y las debilidades estructurales del modelo económico panameño**. La pandemia provocó una contracción del PIB del-17.8%, una de las caídas más pronunciadas en la región, debido a la alta dependencia de sectores como el comercio internacional y la construcción. Aunque en los años siguientes la economía mostró una recuperación destacable, con tasas de crecimiento del 16.5 % en 2021, el 10.8 % en 2022 y el 7.4 % en 2023. Para 2024 se proyecta una desaceleración con un crecimiento moderado al 2.5 % asociado al agotamiento de los motores tradicionales de crecimiento, como la construcción, y al cierre de operaciones de la mina de Cobre Panamá.

El endeudamiento público es otro de los grandes desafíos que enfrenta el país. Se estima que para 2029 la deuda pública alcanzará los 59.87 mil millones de dólares. **Aunque manejable en términos de la relación deuda/PIB, este nivel de endeudamiento limita las posibilidades de inversión en sectores críticos como la salud, la educación y la infraestructura social**. En este contexto, el Banco Mundial y el FMI han señalado la necesidad de reformas estructurales que incluyan la ampliación de la base tributaria, la reducción de exenciones fiscales y el fortalecimiento de la recaudación fiscal.

De acuerdo con Chapman (2021), la economía panameña se ha desarrollado bajo un sistema patrimonialista, caracterizado por la concentración del poder ejecutivo en la distribución de concesiones y recursos, especialmente en sectores clave como la minería, el transporte de petróleo y la exportación de productos agrícolas como el banano. Este modelo ha dado lugar a estructuras oligopólicas y leyes especiales que privilegian intereses específicos, limitando el dinamismo y la competitividad del mercado, sin tomar en consideración su contribución en la degradación ambiental y sus posibles afectaciones a largo plazo. Además, la falta de

regulaciones efectivas en sectores estratégicos ha permitido que los costos de productos esenciales como alimentos y medicamentos se mantengan entre los más altos del mundo, afectando de manera desproporcionada a las familias de menores ingresos.

Aunque la economía panameña sigue creciendo, este crecimiento no se traduce ni en una generación suficiente de empleo formal ni en una mejora sustancial de productividad (Fernández, 2020). La economía del país ha mantenido una demanda interna sostenida en actividades de baja productividad, como la construcción privada y pública, el comercio y los servicios conexos, los cuales representan un 60 % del PIB. Sin embargo, el endeudamiento privado, las tasas de interés bajas y la contracción de la inversión pública están llegando a su límite, lo que afecta negativamente la capacidad de expansión del país. (Fernández, 2020).

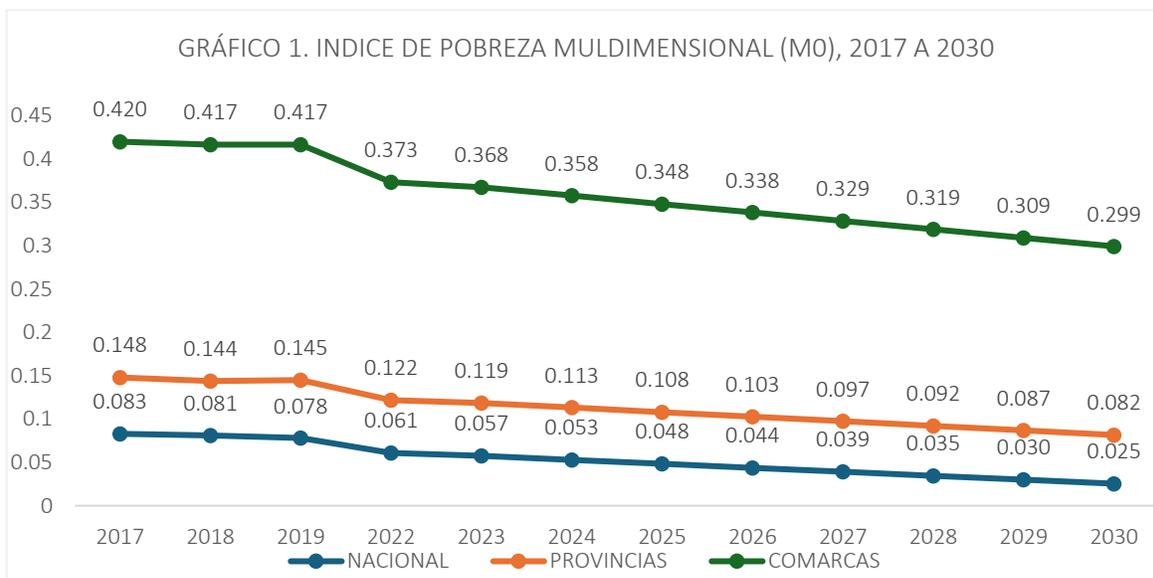
Ante este panorama, surge la oportunidad de repensar el modelo vigente y avanzar hacia un sistema económico más competitivo que **fomente la innovación, el desarrollo de la agroindustria y la manufactura, así como asegurar una mayor inversión en las personas desde la primera infancia, garantizando el acceso a servicios básicos de calidad con un enfoque de equidad.**

1.4. Crecimiento con desigualdad.

Panamá ha sido uno de los países de crecimiento económico más rápido en la región, con una reducción significativa de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento económico de Panamá no ha sido suficiente para avanzar en el cierre de las brechas socioeconómicas mediante la implementación de reformas estructurales que permitan abordar los núcleos más duros de la pobreza extrema y desigualdad. En 2023, el 21.7 % de la población vivía en situación de pobreza general, mientras que el 9.6 % enfrentaba pobreza extrema, de acuerdo con la pobreza medida por el nivel de ingresos. Estas cifras son aún más alarmantes en las comarcas indígenas, donde la pobreza extrema alcanza el 63.3 %, evidenciando la exclusión estructural de estas comunidades. Además, el 34 % de los niños y niñas en Panamá viven en condiciones de pobreza multidimensional, una cifra que se eleva dramáticamente al 80-90% en las comarcas indígenas, reflejando la profundidad de las brechas de desigualdad en el país. El detalle de las brechas de desigualdad en términos poblacionales se analiza en la sección 6.

En términos de **pobreza multidimensional**, el gráfico presentado a continuación, muestra el comportamiento del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en Panamá desde 2017 hasta las proyecciones para 2030³, reflejando **avances significativos a nivel nacional, pero también revelando la persistencia de desigualdades estructurales que afectan de manera desproporcionada a las áreas rurales e indígenas.** (Ver Gráfico 1). Además, la pobreza multidimensional de los niños se está estancando, lo que significa que las brechas están aumentando.

³ Para el caso se realizaron distintas regresiones lineales utilizando las tasas de variación interanuales según escenarios alto, medio, bajo. Para cada caso se realizó una proyección.



A nivel nacional, se prevé que el IPM mantenga una tendencia sostenida a la baja, alcanzando un valor de 0.025 para 2030. Este descenso reflejará el impacto de las políticas públicas implementadas en áreas urbanas, orientadas a ampliar el acceso a servicios básicos y mejorar las condiciones de vida. Sin embargo, es probable que el progreso continúe siendo desigual, y que las regiones rurales y comarcales rezagadas enfrenten limitaciones que dificulten un impacto equitativo de estas políticas.

En las provincias, se calcula una disminución moderada en el IPM, pasando de 0.1548 en 2017 a 0.082 para 2030. Aunque este descenso indicará mejoras importantes, se espera que las provincias rurales continúen enfrentando retos significativos relacionados con el acceso desigual a servicios de salud, cuidado y estimulación, educación y empleo formal. Estas disparidades subrayan la necesidad de intervenciones específicas que respondan a las particularidades de estos territorios.

Por su parte, las comarcas indígenas seguirán enfrentando los mayores desafíos. Aunque se anticipa una reducción del IPM de 0.420 en 2017 a 0.299 para 2030, estas comunidades continuarán registrando los niveles más altos de pobreza multidimensional en el país. Esta situación refleja barreras estructurales profundamente arraigadas, como la falta de infraestructura básica, servicios educativos de calidad y oportunidades de empleo, incrementando además su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y reduciendo su capacidad de adaptación. Estos factores probablemente perpetuarán los ciclos de pobreza y exclusión que afectan desproporcionadamente a estas poblaciones.

Si bien se prevé que Panamá logrará avances notables en la reducción de la pobreza multidimensional, será necesario fortalecer las intervenciones diferenciadas que respondan a las realidades de las comunidades más vulnerables, especialmente en las comarcas indígenas y las áreas rurales.

La implementación de **estrategias integrales que combinen inversión en infraestructura, servicios básicos de salud, agua y educación de calidad será crucial para garantizar que los beneficios del desarrollo lleguen a toda la población.** El Gráfico # 1 sugiere la importancia de vincular las acciones de política pública con un **enfoque centrado en la equidad, priorizando a los grupos históricamente excluidos,** con el objetivo de cerrar las brechas estructurales que persistirán en el país.

Según las mediciones de pobreza por nivel de ingreso, durante las décadas de 1990 y 2000, las tasas de pobreza general y extrema disminuyeron gracias a los altos niveles de crecimiento económico, especialmente en sectores como la construcción y la logística. **Sin embargo, en la última década, estas tasas han mostrado una tendencia al estancamiento y existen grupos específicos, como mujeres y niños, que experimentan tasas más altas de pobreza.** Entre 2020 y 2022, la pobreza general aumentó al 25 %, y la pobreza extrema al 14 %, retrocediendo a niveles no vistos desde los años 2000. Aunque la recuperación económica posterior permitió una reducción parcial de la pobreza, **la mayor parte de estas mejoras se atribuyen a programas de asistencia social más que al crecimiento económico directo.**

La desigualdad de ingresos sigue siendo una preocupación importante. **En 2023, el 10 % de los hogares más ricos controlaba el 35.5 % de los ingresos totales, mientras que el 40 % más pobre apenas captaba el 11 %.** Este nivel de concentración de riqueza perpetúa las desigualdades estructurales y limita las oportunidades de desarrollo para los sectores más vulnerables. **Las políticas públicas orientadas a la redistribución de ingresos y al fortalecimiento de la educación y la salud serán cruciales para abordar estos desafíos.**

1.5. Mercado laboral, informalidad y brechas de género y edad.

El mercado laboral panameño enfrenta un momento crítico en tanto refleja una división geográfica en las oportunidades laborales. **En 2023, el 47.4 % de los trabajadores se encontraba en la informalidad,** una cifra que, aunque ha mejorado en comparación con años anteriores, sigue por encima de los niveles prepandemia. Esta situación excluye a casi la mitad de la población trabajadora de beneficios como la seguridad social y la estabilidad laboral (INEC, 2023).

En las áreas urbanas existe en números absolutos más trabajadores informales, pero al mismo tiempo una menor tasa de informalidad. En contraste, en las zonas rurales y comarcales persiste una alta informalidad por la escasez de empleo formal. Es decir, la informalidad laboral es mayor en las zonas rurales **y en especial en el sector agroalimentario (53 %),** que además representa la mayor fuente de ocupación para las Comarcas Indígenas (BID, 2023).

Las mujeres enfrentan barreras adicionales en el mercado laboral, con tasas de informalidad del 42.1 %, superiores a las de los hombres. Además, su participación laboral, estancada en el 50.8 %, refleja la **persistencia de roles de género que limitan su acceso a oportunidades económicas.** La falta de implementación de las políticas públicas orientadas a la equidad de

género y el acceso limitado a servicios de cuidado agravan esta situación, perpetuando las disparidades en ingresos y oportunidades.

Por su parte, el período 2013 a 2023 se caracterizó por un estancamiento relativo en la inserción laboral femenina, ya que durante el periodo únicamente se incrementó en un 1.4 % porcentual la participación de las mujeres mayores de 15 años, pasando de una ocupación del 49.4 % del total de mujeres en 2013, a un 50.8 % en 2023. **En donde, la principal causa de la baja participación de las mujeres en el mercado laboral continúa siendo el reparto inequitativo del trabajo de cuidados, ya que un 31.4 % de las mujeres manifestó que este es el principal motivo por el cual no buscan trabajo.**

Si analizamos las brechas en el mercado laboral desde una perspectiva más amplia, también observamos que las mujeres tienen, en promedio, un mayor nivel educativo o años de estudio en comparación con los hombres. **Este bono de género representa una oportunidad clave para potenciar la participación de las mujeres en el mercado laboral.** Sin embargo, para aprovechar plenamente este potencial, es **indispensable la implementación de un sistema integral de cuidados que permita mitigar las barreras estructurales que enfrentan las mujeres y fomentar su inserción económica en condiciones de equidad.**

Esto como consecuencia trae disparidades en los ingresos los cuales tienen efectos acumulativos e implicaciones económicas y sociales de corto, mediano y largo plazo, a nivel individual y familiar, porque menores ingresos a lo largo de la vida laboral no solo se traducen en beneficios inferiores (pensiones u otros) para las mujeres, sino también en condicionantes de la posición relativa de las mismas en el seno de los hogares, así como su poder de decisión y negociación. Pero también hay consecuencias a nivel nacional, en términos de costos para las economías, expresados en pérdidas de Producto Interno Bruto y de riqueza de capital humano.

Los jóvenes también enfrentan desafíos significativos. En 2023, la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 16.7 %, triplicando la tasa nacional. La población de 15 a 24 años que ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo asciende al 16 %. Entre las mujeres, este porcentaje asciende a un 24 % y, entre los hombres, cae a un 8 %. Un 28 % de estos jóvenes se concentran en la Provincia de Panamá, seguidos de un 13 % en Panamá oeste y un 12 % en Chiriquí (UNICEF, Situación NNA, 2024).

Este fenómeno se debe, en parte, a la desconexión entre las habilidades ofrecidas por los trabajadores jóvenes y las demandas del mercado laboral. Además, es crucial invertir en mejorar la calidad de la educación, asegurando que niños y adolescentes cuenten con las competencias básicas y habilidades necesarias para el futuro, con un enfoque particular en zonas rurales y comarcas indígenas, donde las brechas educativas son más profundas.

Programas de formación técnica y el fomento de sectores emergentes como las energías renovables y el turismo y las industrias culturales y creativas, agroindustrias exportadoras de alimentos, podrían ofrecer soluciones sostenibles a largo plazo, contribuyendo a la inserción

laboral de los jóvenes y a la dinamización económica en estas regiones vulnerables. Este enfoque integral, que combina educación de calidad desde la primera infancia con oportunidades laborales relevantes, es esencial para reducir el desempleo juvenil y promover un desarrollo equitativo. (Ver Cuadro No 1)

CUADRO NO.1: PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO JUVENIL

	TASA DE DESEMPLEO		SIN EDUCACIÓN O EMPLEO	
	2013	2023	2013	2023
TOTAL	9.9 %	16.7 %	17.0 %	15.1 %
Hombres	8.3 %	13.5 %	8.7 %	9.2 %
Mujeres	12.7 %	22.0 %	25.5 %	21.4 %

Fuente: ILOSTAT, 2024.

1.6. Vulnerabilidades climáticas, sistema alimentario y riesgos ambientales.

A pesar de sus logros en conservación ambiental, **Panamá es altamente vulnerable ante los efectos adversos del cambio climático.** El país, reconocido como **carbono negativo debido a su capacidad de absorción de emisiones gracias a su amplia cobertura forestal de más del 60 %**, tiene una biodiversidad rica, pero su modelo de desarrollo genera amplias amenazas que la hacen frágil, en tanto una parte importante del territorio está comprometida con concesiones de minería metálica. Al mismo tiempo, el país tiene cerca de un **40 % de su territorio bajo protección y más del 54 % de sus aguas son área marina protegida.** Es decir, el modelo de desarrollo tiene limitaciones para conciliar, de manera efectiva, la relación ambiente, actividades económicas y protección.

Lo anterior afecta directamente el sistema de producción de alimentos, base de **la seguridad alimentaria del país.** Esta relación entre clima y sistema alimentario ya ha sido considerada por el Gobierno. Panamá participó activamente y es signatario de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios, convocada por el secretario general en septiembre de 2021, donde en el documento *Hoja de Ruta para Transformar los Sistemas Agroalimentario Panameño – Más Resiliente, Sostenible y sensible a Nutrición*, Panamá **apunta para la necesidad de impulsar formas sostenibles de producción, promover nuevos hábitos de consumo, más saludables y sostenibles, mejor manejo de los recursos hídricos, necesidad de disminuir las pérdidas y el desperdicio de alimentos,** así como revisar y actualizar las normas para el control del uso de pesticidas y desechos sólidos, el cuidado de las fuentes de agua, el uso de abonos orgánicos y contribución a la reforestación.

A pesar de estas iniciativas, Panamá está experimentando un **aumento en la proporción de especies bajo algún tipo de amenaza.** Esto refleja la pérdida de ecosistemas clave para el desarrollo de estas especies y la gestión limitada de la conservación de su biodiversidad.

Existen problemáticas de la gestión ambiental y la contaminación, que requieren atención. En la última década, el volumen de aguas residuales generadas ha aumentado sostenidamente, y a su vez, la proporción de agua utilizada en relación con la oferta se ha

duplicado, generando **una presión sobre los recursos hídricos que podría impactar tanto en su calidad, como en su disponibilidad.**

A su vez, la generación de residuos vinculado a la expansión demográfica presenta un desafío, ya que entre los problemas que enfrenta Panamá, se encuentran una recolección ineficiente, disposición final inadecuada, bajas tasas de reciclaje de los residuos, y algunas otras prácticas culturales arraigadas como quema, depósitos en terrenos baldíos, y vertido de residuos a los ríos o al mar, generando impactos negativos en la calidad y medios de vida de las poblaciones urbanas y rurales, y los ecosistemas fluviales y marino-costeros.

En términos de biodiversidad, a pesar de que el país ha incrementado la superficie de cobertura vegetal en las últimas décadas, se reportan áreas de disminución en superficie forestal relacionadas con comarcas indígenas como Kuna Yala y Ngäbe Buglé, cuyas comunidades son particularmente vulnerables a la degradación de los ecosistemas que sustentan su modo de vida y sus culturas. En relación con la proporción de superficie forestal bajo prácticas sostenibles, no solamente involucra menos del 0,2 % del total de bosques del país, sino también una disminución durante los últimos años.

Por un lado, la gestión ambiental integral carece de los recursos necesarios, a pesar de que el gasto público en protección ambiental muestra, considerando los últimos 15 años, una tendencia positiva, aún permanece por debajo del 1 % del total del PBI nacional. Esto implica limitada acción para sostener los logros alcanzados y mitigar los impactos y efectos del cambio climático sin adecuadas medidas de adaptación en el ámbito de los territorios, aumentando los riesgos para sectores clave que enfrentan desafíos por estrés hídrico, aumento del nivel del mar, las sequías prolongadas, contaminación y degradación, y otros fenómenos climáticos extremos.

El canal de Panamá, en particular, es altamente sensible a las variaciones climáticas. Las sequías de la última década, así como la propia ampliación del canal, subrayaron la necesidad de reforzar la gestión integrada de la Cuenca Hidrográfica del canal de Panamá, con enfoque de adaptación climática. **En este enfoque es vital reforzar la protección de los bosques, la gestión eficiente de las áreas protegidas y medios de vida sostenibles, protección de fuentes de agua para mantener su funcionalidad en mejorar la calidad de vida de las personas, evitar pérdidas económicas y garantizar un ambiente sano.** Se requiere más inversión en infraestructura resiliente para lograr un mejor aprovechamiento del agua, garantizando la seguridad hídrica.

El Ministerio de Ambiente ha identificado para el próximo quinquenio cinco áreas críticas para mejorar la gestión ambiental: recursos naturales, áreas protegidas, ordenamiento territorial (que requiere de integración de temas ambientales, así como capacidad técnica y financiera) y manejo de desechos y uso de agroquímicos. La acción coordinada y efectiva en la gestión ambiental es crucial para seguir los esfuerzos del país para alcanzar las metas de biodiversidad con soluciones basadas en naturaleza que incluyen adaptación al cambio climático. **Las contribuciones Nacionalmente Determinadas de Panamá (NDC por sus siglas**

en inglés) integran sectores y áreas que empujan hacia ese nexo: naturaleza, clima y desarrollo sostenible.

Panamá se encuentra en una encrucijada para definir el rumbo del desarrollo sostenible que quiere lograr, que exige un compromiso colectivo para enfrentar los desafíos, creando oportunidades para las personas a la vez que protege su patrimonio natural. Las reformas estructurales en la economía, el fortalecimiento de la democracia, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental son fundamentales para garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible.

2. RIESGOS MULTIDIMENSIONALES Y ESCENARIOS EMERGENTES.

El análisis de los riesgos globales entre los años 2009 y 2019 revela tendencias significativas en términos de probabilidad e impacto en la percepción de amenazas en diversas categorías (económicas, ambientales, geopolíticas, sociales y tecnológicas). Las distintas evaluaciones de riesgo señalan que los mismos transitaron desde las preocupaciones principalmente económicas hacia una diversidad de amenazas, especialmente, ambientales y tecnológicas (WEF, 2024).

Panamá enfrenta un conjunto de riesgos que evolucionan en medio de un contexto global, complejo, dinámico y cambiante. Por un lado, en el país se replican las crisis que registra la economía global, en particular en el aumento de la deuda, la cohesión social y la desigualdad digital y en acceso a servicios sociales de calidad. Por otro lado, en la medida que emergen conflictos internacionales en el país, puede ser impactado por la polarización, dificultando las soluciones de consenso. (Ver Recuadro No.1)

RECUADRO No.1: RIESGOS EN PANAMÁ, SEGÚN PRIORIZACIÓN, 2022 a 2024.

PRIORIDAD	2022	2023	2024
Riesgo 1	Colapso o falta de sistemas de seguridad social	Crisis de empleo y medios de subsistencia	Deuda pública
Riesgo 2	Estancamiento económico prolongado	Crisis de deuda	Escasez de mano de obra
Riesgo 3	Crisis de empleo y medios de subsistencia	Desigualdad digital	Erosión de la cohesión social
Riesgo 4	Desigualdad digital	Crisis del costo de vida	Recesión económica
Riesgo 5	Daño ambiental provocado por el hombre	Proliferación de actividades económicas ilícitas e inflación rápida o sostenida	Desigualdad (riqueza, ingresos)

FUENTE: The Global Risks Report, 2022, 2023, 2024.

2.1. Análisis prospectivo de riesgos multidimensionales.

En el contexto actual, el país enfrenta un conjunto de riesgos que podrían afectar la dinámica y sostenibilidad del desarrollo tanto a corto, como a mediano y largo plazo. Ante escenarios complejos y cambiantes, en un contexto de incertidumbre, el abordaje simultáneo de las dimensiones social, económica, ambiental y de gobernanza, con una estrategia clara, permitirá avanzar con resiliencia hacia un futuro más inclusivo y sostenible.

Para complementar el análisis de riesgos, el Sistema de Naciones Unidas realizó un ejercicio ampliado de análisis con todos los especialistas de las agencias, fondos y programas en octubre de 2024, usando metodologías prospectivas y cruzando escenarios de riesgos.

Los riesgos que se presentan a continuación representan los resultados de ese análisis conjunto y reflejan la necesidad de adoptar medidas para mitigarlos, especialmente en lo que respecta a la lucha contra la pobreza y la adaptación al cambio climático, entre otros, aspectos cruciales para el futuro de Panamá. (Ver RECUADRO No. 2)

RECUADRO No. 2: RIESGOS MULTIDIMENSIONALES SEGÚN ANÁLISIS CONJUNTO DE AGENCIAS, FONDOS Y PROGRAMAS, ONU PANAMÁ 2024.

DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	PROBABILIDAD	IMPACTO	PUNTUACIÓN
Concentración de la pobreza y marcada desigualdad	Riesgo muy alto	4	5	20
Fenómenos climáticos, sequía y falta de agua	Riesgo alto	3	4	12
Ralentización del crecimiento económico	Riesgo alto	3	4	12
Corrupción y democracia frágil	Riesgo medio	3	3	9
Inseguridad, criminalidad, violencia	Riesgo medio	3	3	9

FUENTE: UNDRR, 2024, Taller análisis de riesgos ONU Panamá

2.2.1. Riesgo 1. Marcada desigualdad, concentración de la pobreza en territorios y poblaciones específicas en un contexto de desequilibrio estructural e inequidades en educación, ciencia y acceso a tecnología. Que incluye accesos a servicios, como agua potable, electricidad, internet, así como educación y trabajo formal.

El país enfrenta múltiples desigualdades que cíclicamente interactúan entre ellas. Existen avances en la reducción de brechas y desigualdades, explicadas por el sector del comercio y la construcción que actúan como motores que impulsan la economía, pero los mismos muestran síntomas de agotamiento, que se combinan con desigualdades y desequilibrios territoriales tanto socioeconómicos como agroalimentarios que reducen las capacidades para asegurar servicios de calidad especialmente en zonas rurales e indígenas. En este

sentido, es clave entender que la ventana de oportunidad para actuar se está cerrando rápidamente, por lo que, sin un cambio profundo, las desigualdades estructurales y coyunturales, se seguirán perpetuando.

A la fecha, por un lado, la **distribución desigual del acceso a/y uso de agua potable representa una barrera para la acumulación de capital humano, afectando al 41 % de las viviendas en la región oriental y al 33 % en la región occidental**. Por el otro lado, **un 32.8 % de niños y adolescentes indígenas, viven en condiciones de pobreza extrema, representando el 53.7 % de la población vulnerable (CEPAL, 2023)**.

La **cobertura eléctrica ha mejorado con el 93,9 % de la población panameña, que tiene acceso a la energía eléctrica** (representando un aumento de 8,8 puntos porcentuales en comparación con 2010), pero en las zonas rurales la cobertura sigue siendo más baja, con un 83,1 % (INEC, 2023). **En el ámbito digital, las diferencias también se acentúan entre áreas urbanas y rurales, sobre todo en regiones con alta presencia indígena**, una vez que apenas la mitad de la población indígena y rural tiene acceso a internet. **La cobertura de internet, aunque se expandió al 77 % de la población a nivel nacional, disminuye al 55 % en las áreas rurales, incluidas las zonas indígenas.**⁴ A pesar del avance en la conectividad digital, las familias más pobres continúan luchando con los altos costos del acceso a internet y la telefonía móvil, lo que restringe el desarrollo en áreas clave como la educación y los diferentes servicios gubernamentales.

El **crecimiento económico equitativo del país enfrenta profundos desafíos estructurales**. Las comunidades indígenas y rurales, en las que persisten grandes desigualdades en ingresos, el acceso, permanencia y finalización educativa y acceso a servicios básicos, como la atención sanitaria, continúan siendo las más afectadas. *La desigualdad también existe debido a la asimetría territorial de las actividades económicas, en particular entre las que están vinculadas al canal y a las que están centradas en otras partes del territorio. Por ejemplo, algunos servicios logísticos relacionados con el canal están adecuadamente desarrollados (UNCTAD, 2016). A la vez, se puede explorar el potencial de algunos servicios para proveer insumos a las demás actividades económicas. Los servicios basados en conocimiento, como las TIC y digitales, financieros y profesionales, pueden ser de particular interés como proveedores de insumos a los otros sectores económicos en Panamá. Sectores como la agroindustria, manufactura, turismo u otros se pueden transformar y upgrade con insumos de aquellos servicios basados en conocimiento, Esto requiere un marco de políticas intersectoriales que pueda aprovechar el conocimiento generado en las actividades relacionadas con el canal para las estrategias de desarrollo económico, territorial y social del país.*

La **inversión pública en el sector educación se incrementó mediante una reforma legislativa (reforma de la Ley Orgánica de Educación 266, 2022), alcanzando un 7 % del PIB**. Pero, la efectividad del aumento del financiamiento educativo depende de la existencia de metas

⁴ Ver: Surfshark (DQL Index, see metodología here: <https://surfshark.com/dql2023/methodology>)

claras de políticas y la capacidad del Estado de ejecutarlas. Aunque en los últimos años, en el marco de procesos de diálogo nacionales, Panamá ha construido consensos y **priorizado políticas educativas**, las mismas no cuentan con proyecciones presupuestales acordes con las metas trazadas. **Las prioridades de la inversión en infraestructura compiten con aquellas en materia de fortalecimiento de la formación docente, la reforma curricular, la dotación de tecnologías y equipamientos a centros educativos, la alfabetización digital, incluyendo la distribución de equipos tecnológicos y conectividad, entre otras.** La debilidad de la planificación educativa se explicita también en la falta de sistemas de monitoreo y evaluación educativas, incluyendo la producción y análisis de datos y su uso en la toma de decisiones, lo que limita la autonomía y efectividad en el uso de recursos en los centros educativos y las instancias locales de gobierno, sobre todo en el desarrollo de políticas de protección social que aseguran el acceso, la permanencia y la finalización de los estudios obligatorios. Lo anterior también se observa con relación al sistema alimentario escolar y la implementación de la Ley Estudiar Sin Hambre (Ley 115, 2019), que prevé compras de alimentos desde instancias descentralizadas, pero con limitados soportes institucionales.

En Panamá, los problemas de acceso a la educación en la primera infancia, así como de permanencia y finalización de los niveles básicos obligatorios, y la calidad de educación representan desafíos críticos. Estos no solo afectan el ámbito laboral, sino también el desarrollo de proyectos de vida. La violencia, incluida la violencia doméstica, el descontento social y la falta de cohesión, están profundamente vinculados a estas carencias educativas. **La educación ha de trascender más allá de la empleabilidad o la formación de mano de obra para un sistema económico y convertirse en; es la base para aprender a vivir y convivir con otros, algo que resulta crucial en un país que demanda soluciones integrales.**

La educación debe ser un espacio para **promover la interculturalidad** y la prevención de todas las formas de violencia, racismo y xenofobia. **Este enfoque es especialmente relevante en un país con diversidad étnica y cultural, donde es clave su aprendizaje y vivencia para promover la cohesión social.** En las zonas indígenas, la educación intercultural bilingüe debe continuar fortaleciéndose, garantizando el aprendizaje en lengua materna para facilitar no solo la continuidad de las poblaciones y sus lenguas, sino también del diálogo inter e intergeneracional.

Como analizando anteriormente, la tasa de desempleo juvenil, que alcanzó el 16.7 % en 2023, refleja la desconexión entre las habilidades ofrecidas por los jóvenes y las demandas del mercado laboral y la carencia de políticas que generen sobre la base de un consenso intersectoriales – alianzas público-privadas, las oportunidades que faciliten la integración de las juventudes al mundo del trabajo. Esto pone de manifiesto la urgencia de **invertir no solo en la mejora de la calidad de la educación, asegurando que todos los niños y adolescentes cuenten con competencias básicas y habilidades para el futuro, sino también en programas de formación técnica y en el fomento de sectores emergentes como las energías renovables y el turismo.** En este contexto, garantizar una educación inclusiva y de calidad no solo es una herramienta para reducir el desempleo juvenil, sino también una estrategia para construir una sociedad más cohesionada y equitativa.

La informalidad laboral y los bajos salarios siguen siendo obstáculos para la erradicación de la pobreza. Asimismo, las desigualdades ambientales exacerbadas por los impactos y efectos adversos del cambio climático afectan de manera desproporcionada a las comunidades indígenas y afropanameñas, que cuentan no solo con escasos recursos para adaptarse o recuperarse ante desastres.

Escenarios.

En ese contexto, pueden definirse varios escenarios. El escenario optimista con *Desarrollo inclusivo y resiliente* combina una serie de decisiones en materia de inversiones en calidad y expansión de servicios sociales, reestructuración del gasto y protección social en condiciones de vulnerabilidad ambiental. La inversión en el sector social, con enfoque en las poblaciones más vulnerables, se incrementa. Este escenario implica una transformación significativa en la infraestructura y servicios básicos en áreas rurales e indígenas, donde el gobierno propició la reducción de brechas en el acceso a agua potable, electricidad, servicios de salud, educación de calidad y atención en la primera infancia. También se implementan programas para prevenir la violencia en todas sus formas. Paralelamente, la reestructuración de la inversión pública educativa se orienta a desarrollar políticas de apoyo a la demanda educativa, para garantizar acceso, permanencia y finalización de las trayectorias educativas, al mismo tiempo que se invierte en mejorar la oferta en términos de calidad de programas de estudio, formación docente, materiales educativos para la diversidad de las poblaciones y necesidades de aprendizaje (incluyendo poblaciones con discapacidad), se integra la educación STEAM, la educación para la salud y el bienestar, educación sexual integral y se fomenta el acceso a la cultura, artes y deportes. Asimismo, se mejora la gobernanza del sistema educativo, fortaleciendo los procesos de descentralización de servicios educativos que implica mayor autonomía a centros educativos que disponen de recursos humanos y financieros suficientes. En el ámbito digital, el acceso a internet se expande significativamente gracias a los subsidios que permiten a familias de bajos ingresos conectarse, especialmente en regiones rurales e indígenas, utilizando energías renovables. Finalmente, las medidas de adaptación al cambio climático y de reducción de riesgo de desastres permiten que las comunidades indígenas y afro-panameñas en condiciones de mayor vulnerabilidad aumenten su resiliencia ante los efectos e impactos adversos del cambio climático y de la degradación ambiental. Con acceso a financiamiento para construir infraestructuras resilientes y adaptar los medios de vida a las condiciones ambientales y de riesgos climáticos, estas comunidades pueden estar mejor preparadas para los eventos climáticos extremos, y reduciendo además los desplazamientos forzados. Por último, un enfoque que considere de manera explícita a las soluciones basadas en naturaleza (integrando adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres), impulsa un desarrollo inclusivo y sostenible, fortaleciendo la cohesión social y mejorando la estabilidad económica del país.

Por su parte, en un escenario moderado, con *Progreso lento, pero sostenible*, se combinan decisiones que impulsan las Asociaciones público-privadas, amplían programas, establecen

Hub's digitales, amplían abordajes adaptativos en condiciones de efectos e impactos adversos del cambio climático. En este escenario, la administración pública opta por colaborar con el sector privado para expandir soluciones basadas en naturaleza, incluyendo infraestructura básica como agua, electricidad con energías limpias y salud en comunidades vulnerables. En el sector educativo se amplían las políticas de equidad e inclusión que trabajan sobre la demanda educativa, facilitando el acceso, la permanencia y la continuidad de las trayectorias educativas. Asimismo, se amplía el acceso de programas técnicos y vocacionales, con ofertas de mayor pertinencia y relevancia territorial, con enfoque en emprendedurismo y asociatividad que permitan aprovechar y potenciar recursos locales. La expansión de la conectividad digital se logra a través de centros comunitarios en áreas rurales y comunidades indígenas, ofreciendo acceso a internet y capacitación básica en habilidades digitales. Así como el uso de fondos de adaptación para desastres, permite a las comunidades indígenas y afropanameñas aumentar su capacidad de respuesta y adaptación ante el cambio climático, aunque de forma limitada.

En el caso de un escenario pesimista con *Persistencia de desigualdades y vulnerabilidades* se reflejan que los esfuerzos en proceso resultan insuficientes para reducir las desigualdades estructurales. En este escenario, la expansión de infraestructura básica en comunidades vulnerables es limitada, debido a que las asociaciones público-privadas concentran los esfuerzos en áreas con mayor rentabilidad. En el sector educativo, aunque se fortalezca la formación docente, se continúen las políticas de apoyo a la demanda (transferencia de recursos como subsidios a estudiantes y familias) y se facilite el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación con equipamiento en centros educativos y personales para docentes y estudiantes, esta medida no es suficiente para abordar las desigualdades de acceso a la educación y permanencia en zonas rurales y comarcas indígenas, porque se requieren de mayores esfuerzos de incremento de la inversión en políticas de equidad e inclusión social que trabajen desde el lado de la demanda, de fortalecimiento a servicios educativos (infraestructura, materiales educativos, transportes) y la mejora de la planificación educativa con un énfasis en la presupuestación y gestión por resultados, y una mayor descentralización de la gobernanza que hagan un uso más efectivo y territorializado de los recursos disponibles.

La expansión de la conectividad digital mediante centros comunitarios tiene un impacto limitado, dado que muchas familias en áreas rurales e indígenas no pueden acceder a internet en sus hogares, manteniendo una considerable brecha digital. En términos de gestión ambiental y climática, el incentivo para la agricultura sostenible y la protección de ecosistemas vulnerables genera algunos beneficios en la seguridad alimentaria y medios de vida en zonas rurales, pero no es suficiente para proteger completamente a estas comunidades de los impactos y efectos adversos del cambio climático, de la degradación ambiental, y la pérdida de biodiversidad y cambio climático.

2.2.2. Riesgo 2. Ralentización del crecimiento económico, aumento del desempleo y polarización social. Que incluye diversificación de sectores productivos, inversión en

infraestructura y energía, y su consecuente impacto en el empleo y la polarización y tensión social.

Panamá atraviesa un periodo crítico de desaceleración económica, con variaciones significativas en las proyecciones para el próximo quinquenio. El cierre de la actividad extractiva de minería de cobre y la baja productividad de sectores y actividades económicas inciden en esa tendencia. Sectores clave como la construcción y el comercio, que anteriormente impulsaban el crecimiento, ahora están en riesgo. Además, el déficit comercial y las fluctuaciones en el tránsito del canal de Panamá, afectado por la sequía estacional, agravarán esta situación económica. De hecho, el cambio climático ha generado congestión y retrasos, afectando aproximadamente entre el 20 % y el 25 % del tráfico marítimo que depende del canal de Panamá, afectando su operatividad y, por ende, el comercio global. Las medidas adoptadas buscan mitigar estos efectos, pero también presentan desafíos económicos, sociales y ambientales que deben ser considerados cuidadosamente (UNCTAD, 2024). En áreas como (i) mayor integración en la economía global; (ii) estrategias económicas innovadoras, (iii) mejorar la infraestructura comercial, (iv) atracción de inversiones para potenciar el centro comercial regional. UNCTAD. (2025).

Asimismo, entre los factores multidimensionales que se interrelacionan y crean un escenario complejo de vulnerabilidad social y económico se encuentran la violencia en áreas rurales, la criminalidad, y la degradación ambiental que se exacerba por los efectos e impactos del cambio climático.

El mercado laboral también enfrenta retos por su bajo crecimiento, el aumento del desempleo y la informalidad. Es decir, la baja cobertura de seguridad social, especialmente entre las mujeres. Aunque existen oportunidades de crecimiento en el sector energético, las mismas no son suficientes para contrarrestar la baja creación de empleos en otros sectores.

Por otro lado, la baja calificación de la población, así como la migración interna no solo disuaden las inversiones, sino que también limitan la productividad agrícola, la capacidad del sistema alimentario y de paso impactan de manera directa en las mujeres que trabajan, quienes enfrentan mayores dificultades para mantener su sustento y el de sus comunidades.

Simultáneamente, se incrementó en los últimos años, por un lado, la polarización social; por el otro, el riesgo de discriminación también a causa del incremento del flujo migratorio a través de la frontera oriental de Panamá. Las modalidades de respuesta humanitarias, el impacto socioeconómico en las comunidades locales, en conjunto con el incremento de la criminalidad y el narcotráfico, han exacerbado las tensiones. En este contexto, la percepción de la corrupción sigue generando desconfianza entre la población, lo que profundiza la fragmentación social.

Escenarios

El panorama actual, demanda un abordaje integral y multidimensional, tanto de los factores ambientales como de los sociales. En ese contexto, pueden definirse varios escenarios. En el escenario optimista, con crecimiento *económico sostenible y cohesión social*, se combinan decisiones centradas en la diversificación de sectores productivos, incentivando la generación de nichos de empleo y la inversión en infraestructura resiliente. En este escenario, el país adopta un enfoque equilibrado hacia la diversificación económica, impulsando sectores como la agricultura sostenible y la industria ligera, lo que permite un crecimiento moderado, pero constante en áreas clave. Por su parte, la creación de empleos formales en nuevos sectores fomenta un mercado laboral más estable, que ofrece alternativas atractivas a la informalidad y reduce la participación en actividades ilícitas. Asimismo, la inversión en infraestructura resiliente y en tecnología agrícola contribuye a reducir la vulnerabilidad del sector agrícola ante eventos climáticos, impulsando la seguridad alimentaria y promoviendo una economía menos dependiente de las condiciones climáticas. Este enfoque también incentiva la inversión en áreas rurales, disminuyendo la migración hacia las ciudades y fortaleciendo la economía rural. Este conjunto de políticas mejora las condiciones de vida y refuerza la cohesión social, creando una base sólida para un desarrollo inclusivo y sostenible. Finalmente, este escenario permite un crecimiento económico diversificado, una significativa reducción de la informalidad y una mayor cohesión social, lo cual convierte al país en un ejemplo de resiliencia y sostenibilidad. Además, se reduce la dependencia de sectores vulnerables a factores externos, logrando una economía menos expuesta a crisis globales y un entorno social más cohesionado.

En el caso del escenario moderado con *Crecimiento económico moderado con desafíos persistentes*, el país opta por un enfoque de estímulo económico basado en infraestructura y energía, lo que genera empleo a corto plazo, especialmente en el sector de la construcción. Esta estrategia ayuda a reducir el desempleo en el corto plazo y estimula sectores como la infraestructura y la energía. Pero se mantienen las asimetrías, lo que incide en el incremento de la cobertura y el financiamiento de programas sociales que combinan protección social y adaptación al cambio climático. Sin embargo, la falta de una diversificación de la inversión y la dependencia de sectores tradicionales mantienen desafíos en términos de la cohesión social y limitan el potencial de crecimiento sostenible en el largo plazo.

Por último, en el escenario pesimista con *Crecimiento económico limitado y vulnerabilidad social* las decisiones gravitan entre la ampliación de la infraestructura y energía, la cobertura y financiamiento de la protección social, y el fomento de la transición a energías renovables, especialmente en el transporte que es el subsector que produce más emisiones de gases de efecto invernadero en Panamá. En este escenario, el país se enfoca en generar un impulso económico a través de proyectos de infraestructura y energía, sin embargo, este enfoque da como resultado una limitada sostenibilidad y en un crecimiento económico que beneficia principalmente a sectores específicos, como la construcción y energía. Con el incremento del financiamiento de la protección social, se reduce la vulnerabilidad, pero se limita la creación de empleo formal. Asimismo, la transición justa hacia energías limpias se lleva a cabo sin una

infraestructura adecuada en áreas rurales e indígenas, lo cual limita su alcance y efectividad. Con el incremento subyacente de la polarización social y la informalidad laboral. La falta de un enfoque integral, inclusivo y sostenible obstaculiza la cohesión social y deja al país expuesto a crisis económicas y sociales en el futuro inmediato.

2.2.3. Riesgo 3. Cambio y variabilidad climáticos y sus consecuencias para las operaciones del canal interoceánico de Panamá y la disponibilidad de agua para consumo humano y para la producción de alimentos. Que incluye planes de manejo integral de áreas protegidas y de cuencas hidrográficas para reforzar los servicios ecosistémicos esenciales para los medios de vida y las actividades económicas clave para el desarrollo sostenible del país.

El buen funcionamiento de la Cuenca Hidrográfica del canal de Panamá (CHCP) es esencial para el suministro de agua para más de 2.5 millones de personas, un 50 % de la población del país, así como para la operación del canal. En 2023, los lagos Gatún y Alajuela tenían niveles adecuados de agua, aunque la precipitación fue un 25 % inferior al promedio histórico. Según distintas mediciones, el año 2023 se convirtió en el segundo más seco de los últimos 73 años. La disminución de la precipitación pluvial en un 30 %, sumada al impacto del Fenómeno de El Niño, ha llevado a una reducción drástica en los niveles de agua y, con ello, a una disminución en los tránsitos a través del canal en los meses estacionales. Y cuando las lluvias son abundantes, no se cuentan con mecanismos ni infraestructura resiliente suficiente para recolectar el agua y prepararse para la estación seca, en el resto de las 50 cuencas hidrográficas que tiene el país. En ese contexto el Canal de Panamá lanzó la iniciativa para la reducción de emisiones y gestión ambiental de los clientes del canal (Ver: <https://greenroute-micanal.azurewebsites.net>). Además cuenta tanto con una Estrategia de Desarrollo Sostenible y Descarbonización (EDSD) (Ver: <http://dx.doi.org/10.18235/0004283>), como con un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIOTA) (Ver: <http://dx.doi.org/10.18235/0004282>). En el contexto actual, este valor agregado, va mucho más allá de los ahorros que genera a las compañías internacionales de transporte marítimo en términos de acortar distancias y costos de operación (Cepal 2014).

Los efectos e impactos adversos del cambio climático elevan los riesgos de forma significativa en el país, reflejados en temporadas de lluvias más prolongadas, temporadas secas más intensas y elevación del nivel medio del mar. La materialización de estos riesgos ha aumentado la demanda de energía, la pérdida de cultivos y suelos, y las inundaciones en áreas urbanas. Además, la reducción de la cobertura boscosa del ecosistema manglar, la deforestación y la contaminación ambiental, especialmente de ríos y costas, han exacerbado la vulnerabilidad climática y de desastres del país, representando un riesgo para la salud de las personas y los ecosistemas. Distintas proyecciones indican que para el año 2050, los aumentos de temperatura máxima o temperaturas diurnas estén entre los 0.90° a 1.5° C y las temperaturas mínimas o nocturnas aumenten entre 1.18 °C a 1.37 °C en algunas regiones del país. (MiAmbiente, 2023).

Desde 2021, Panamá se destaca como uno de los primeros países en ser carbono negativo, es decir, que sus bosques capturan más carbono del que el país emite. Sin embargo, solo 10

de las 120 áreas protegidas cuentan con planes de manejo vigentes, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas no cuenta con presupuesto asignado que garantice la efectividad del manejo de estas áreas por lo que podría comprometer el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas globales de biodiversidad. Entre las situaciones ambientales más críticas que afectan a los distintos territorios se encuentran la contaminación ambiental que afecta calidad del aire y de las aguas, los incendios forestales y de masas vegetales, los cambios y degradación en el uso de suelo, el estrés hídrico que causa sequías, y la pérdida de biodiversidad, entre otros.

Para el año 2025, el país estableció como prioridades: (i) fortalecer la resiliencia frente al cambio climático, (ii) alcanzar la neutralidad en la degradación de la tierra, (iii) proteger la biodiversidad, (iv) gestionar el medioambiente de forma integrada, (v) reducir los riesgos de desastres y las crisis sanitarias. Asimismo, para el año 2028, el país planea hacer un diagnóstico de las especies endémicas o en peligro de extinción frente al cambio climático.

El incumplimiento de los objetivos establecidos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas aumenta el riesgo para la sostenibilidad ambiental de Panamá. Si las áreas protegidas y las cuencas hidrográficas no cuentan con planes de manejo y ordenamiento ambiental adecuados, y si no se logran las metas de conservación de bosques, corredores naturales y restauración de tierras degradadas, se podría afectar el estatus de carbono negativo o neutral. Esto aumentaría las vulnerabilidades ante el cambio climático, afectando los bienes y servicios ecosistémicos esenciales para los medios de vida y las actividades económicas clave para el desarrollo sostenible del país. Las recientes interrupciones en rutas comerciales clave, como el canal de Panamá, causadas principalmente por las sequías extremas atribuibles al cambio climático, han alterado significativamente las rutas comerciales establecidas. Con impacto en las economías en desarrollo que depende de la eficiencia del canal para el comercio internacional. (UNCTAD, 2025).

A su vez, lo anterior puede tener repercusiones graves en los sistemas agroalimentarios, ya que la tierra degradada y la contaminación (incluyendo la que se produce por el uso irracional de agroquímicos) aumentan las vulnerabilidades por sequía y otros fenómenos climáticos que terminan afectando la producción agrícola, especialmente en zonas rurales con limitaciones tecnológicas y sin acceso a mecanismos de protección financiera, como por ejemplo los seguros. También podría impactar el acceso y la asequibilidad de electricidad producida por hidroeléctricas (un 46 % de las fuentes de electricidad en Panamá dependen del agua, las hidroeléctricas, pero la generación de electricidad con otras energías limpias o de combustibles fósiles, igual requieren de agua para su funcionamiento), debido a que la variabilidad climática y la competencia por el uso del agua, que afecta el acceso y pone en más riesgos la seguridad hídrica y de energía. En ese contexto, pueden definirse varios escenarios.

Escenarios

En el escenario optimista con una *Gestión integral y resiliencia sostenible*, se articulan una combinación de decisiones tales como a través de procesos participativos diseñar e implementar planes de manejo integral de áreas protegidas y de cuencas hidrográficas, invertir en infraestructura resiliente, fomentar la tecnología digital para monitoreo de la biodiversidad, calidad ambiental y conservación de la naturaleza. En este escenario, el país planifica una ruta integral para proteger las áreas naturales y fortalecer su resiliencia climática mediante la implementación efectiva de planes de manejo en todas sus áreas protegidas y en las 50 cuencas hidrográficas además de la del canal de Panamá (51 en total tiene el país, y 50 están bajo el Ministerio de Ambiente y los Comités de Cuenca). Asimismo, la inversión en infraestructura resiliente y en energías renovables, especialmente en el subsector transporte, reduce la dependencia energética y asegura la estabilidad de los recursos energéticos ante la variabilidad climática. Además, del fomento de la tecnología digital para el monitoreo de la biodiversidad y de la calidad ambiental, y la conservación de la naturaleza optimiza la gestión de recursos, asegura la cobertura forestal que es lo que garantiza la carbono negatividad y el buen funcionamiento de los ecosistemas, permite prevenir incendios y facilita la planificación de políticas públicas ambientales y para la acción climática. Este enfoque integral mejora la cohesión social, crea empleo en el sector tecnológico y reduce la degradación ambiental y la vulnerabilidad climática, logrando un desarrollo económico sostenible, una alta resiliencia a shocks ambientales y climáticos.

En el escenario moderado con *Protección selectiva y adaptación gradual* se integra un conjunto de decisiones que incluyen enfoque integral de prioridades, promoción y fomento de la participación ciudadana y comunitaria para la gobernanza ambiental, ampliando la conectividad y soluciones digitales. En este escenario, el país adopta un enfoque selectivo en su gestión efectiva de áreas protegidas como un sistema, concentrando recursos en las zonas de mayor riesgo o impacto. Con programas de adaptación comunitaria, las comunidades rurales y vulnerables reciben capacitación en soluciones basadas en naturaleza como medios de vida, que podrían incluir prácticas agrícolas sostenibles, entre otras, mejorando su resiliencia ante eventos climáticos extremos y promoviendo una mayor seguridad alimentaria. La ampliación de la conectividad digital en estas áreas facilitará la adaptación y participación de la ciudadanía y las comunidades mediante el acceso a herramientas digitales y capacitación, aunque el alcance puede ser limitado por la infraestructura disponible. Este enfoque moderado mejora la capacidad de respuesta del país frente al cambio climático, pero las áreas de mayor vulnerabilidad permanecen en riesgo y el progreso hacia los ODS se torna, más lento.

Por último, en un escenario pesimista con dependencia y vulnerabilidad persistente, se privilegia la protección de áreas naturales, se limita a ciertos territorios, dejando varias áreas vulnerables sin planes de manejo, lo que compromete la conservación de ecosistemas y la captura de carbono. Aunque el país invierte en infraestructura energética renovable, la misma no incluye al sector agrícola y rural. Sin una estrategia de integración, el impacto en la resiliencia climática y en la reducción de emisiones es marginal. En este escenario, el país

enfrenta un sinnúmero de dificultades para acelerar los ODS y reducir los efectos del cambio climático.

2.2.4. Riesgo 4. Corrupción, democracia frágil y problemas en la gobernabilidad. Que incluye fortalecimiento institucional y gobernabilidad, para que el país logre consolidarse como un entorno estable para la inversión y un ejemplo de transparencia.

Entre los años 2020 y 2023, el apoyo ciudadano hacia la democracia se pasó de un 35 % al 46 %, aunque sigue siendo vulnerable. Es decir, la percepción ciudadana cambió en 11 puntos porcentuales y se incrementó 1.31 veces. Se trata de un cambio significativo, pero persisten aún la fragilidad institucional, el bajo desempeño perceptivo, los poderes fácticos que inciden en la dinámica democrática.

La corrupción sigue siendo uno de los problemas más serios para el país, que ocupa el lugar 108 de 180 países en el Índice de Percepción de Corrupción (2023). Con una puntuación de 35 sobre 100, el país se encuentra por debajo del promedio en América Latina, lo cual refleja el aumento de la percepción de corrupción entre la ciudadanía y la creciente desconfianza hacia la gestión pública. En las movilizaciones sociales (2022 y 2023) el descontento ciudadano identificó a la corrupción como un problema estructural, que supera incluso la inseguridad y la desigualdad (LLYC, 2024; Transparencia Internacional, 2024; Insight Crime, mayo 2024), entre las prioridades de la gestión gubernamental.

Esta situación puede ser un catalizador de tensiones sociales y políticas, que requiere acciones concretas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, según un informe de Transparencia Internacional.

También el sistema judicial del país enfrenta retos significativos, entre ellos, una marcada dependencia de otros poderes del Estado que compromete su autonomía y abre la puerta a posibles crisis por injerencia política. Casos judiciales de alto perfil, como los llamados Papeles de Panamá, suelen prolongarse en el tiempo, incrementando la percepción de impunidad entre la ciudadanía. A esto se suma un presupuesto insuficiente y falta de recursos para capacitación, factores que impactan directamente en la calidad y eficiencia de la justicia, agravado por una implementación ineficaz de la Ley de Carrera Judicial. La coexistencia de los sistemas Penal Acusatorio e Inquisitivo Mixto añade complejidad a la situación de la justicia y retrasa la administración de justicia, reflejando la necesidad de reformas urgentes para mejorar la transparencia y agilidad judicial. (Revista Concolón, 2024, Insight Crime, 2024).

En este contexto, distintos aspectos claves de la vida social y económica podrían verse impactados. El acceso y la asequibilidad energética, por ejemplo, se ven comprometidos cuando la corrupción afecta la gestión de los servicios, lo que disminuye la competitividad y calidad del suministro. En cuanto a la conectividad digital, la falta de un entorno de gobernabilidad transparente desalienta la inversión extranjera necesaria para mejorar la infraestructura tecnológica. Asimismo, la corrupción debilita la confianza en las instituciones,

promoviendo la informalidad laboral y erosionando los sistemas de protección social. Estos desafíos reflejan una ciudadanía cada vez más vigilante y crítica, que exige de manera urgente cambios profundos en la lucha contra la corrupción y mayor transparencia en la gestión pública. En ese contexto, pueden definirse varios escenarios.

Escenarios

En el escenario optimista con *Fortalecimiento institucional y transparencia eficaz* se tienen que considerar decisiones como las siguientes: aumento del presupuesto y recursos, implementación de reformas estructurales, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, gestión pública basada en evidencia, mejora de gobernabilidad y transparencia. En este escenario, ante el aumento del descontento ciudadano y la variabilidad de la percepción sobre la democracia y la justicia en el país, se deben considerar decisiones para consolidar las instituciones y promover una gestión transparente y confiable. En tanto, las reformas profundas en las instituciones y la lucha contra la corrupción mejoran la percepción ciudadana. Y de paso, incrementan la transparencia, permitiendo la inversión y el desarrollo de infraestructura tecnológica y energética, mientras los sectores de conectividad digital y servicios esenciales avanzan hacia estándares más altos de calidad y eficiencia. En este escenario, el país consolida sus instituciones y genera un cambio significativo en la percepción ciudadana, fortaleciendo la democracia y la confianza en la gestión pública. La reducción de la corrupción y la mejora en la independencia judicial permiten un crecimiento económico estable y un entorno social pacífico, sentando las bases para un futuro sostenible y de progreso.

En el escenario moderado con *Reformas limitadas y gobernabilidad precaria* las decisiones combinadas implican políticas anticorrupción con alcances limitados y reformas judiciales moderadas, ajustes puntuales en el sistema de justicia, mejora parcial en la transparencia de la gestión pública y algunas medidas para controlar la corrupción, pero sin transformaciones significativas. En el marco de desconfianza e incertidumbre, la presión de un descontento social creciente es una variable interviniente importante, donde la gestión gubernamental opta por reformas limitadas que buscan aliviar parcialmente las demandas ciudadanas sin alterar profundamente las estructuras de poder. Aunque bien intencionadas, estas reformas no logran mitigar todos los problemas estructurales que afectan la democracia y la gobernabilidad. De igual manera, las políticas anticorrupción tienen un impacto limitado y el sistema judicial sigue operando bajo influencia de otros poderes, aunque muestra algunas mejoras en eficiencia y calidad. La percepción ciudadana de cambio es moderada, y la desconfianza persiste. Aunque se observa un leve aumento en la inversión extranjera, la inestabilidad política y la falta de confianza general limitan el desarrollo. En este escenario deja a Panamá en una situación de gobernabilidad precaria, donde la falta de reformas profundas mantiene una desconfianza latente en la población. Aunque algunos avances se logran, el país no logra consolidarse como un entorno estable para la inversión ni como un ejemplo de transparencia. La ciudadanía sigue exigiendo cambios estructurales, y la fragilidad institucional impide un avance sólido hacia la estabilidad y el desarrollo.

Por último, en un escenario pesimista con escalamiento de la crisis y gobernabilidad frágil se deben considerar decisiones como las reformas limitadas en el sistema judicial y en políticas anticorrupción, falta de presupuesto y recursos para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia, mantenimiento del statu quo, sin cambios sustanciales en la transparencia y rendición de cuentas. En este escenario, la falta de voluntad política y de consensos para implementar reformas profundas deja al país en una situación de estancamiento institucional y deterioro de la confianza pública. La corrupción, la injerencia política en el sistema judicial y la debilidad de las políticas anticorrupción mantienen al país en una espiral de descontento y desconfianza. Desde esa perspectiva, sin reformas que fortalezcan la independencia judicial o promuevan la transparencia, la corrupción sigue siendo un problema crítico, y la percepción de impunidad aumenta entre los ciudadanos. La falta de un entorno de gobernabilidad confiable genera un clima de desconfianza extrema, lo que a su vez provoca un aumento en las movilizaciones y protestas sociales que exigen una transformación radical. La inversión extranjera se ve drásticamente reducida, afectando sectores esenciales como la energía y la infraestructura digital, mientras que los servicios públicos se deterioran. La fragilidad institucional se convierte en un obstáculo para la estabilidad política, y el apoyo a la democracia retrocede, ya que la ciudadanía percibe al sistema como incapaz de resolver los problemas estructurales. Finalmente, en este escenario se proyecta una crisis profunda, donde la falta de reformas y la creciente corrupción llevan al país a una gobernabilidad frágil y a un deterioro institucional constante. La pérdida de confianza en la democracia y en la gestión pública genera un ambiente de inestabilidad que ahuyenta la inversión y limita las oportunidades de crecimiento. Panamá enfrenta aquí un futuro incierto, donde la posibilidad de una recuperación parece cada vez más lejana y el descontento ciudadano podría llevar a una crisis social de envergadura.

2.2.5. Riesgo 5: Violencia, inseguridad, criminalidad. Que incluye tipos de violencia y consecuencias del narcotráfico y crecimiento de pandillas, así como algunas políticas en materia de seguridad y justicia.

En los últimos años, el país enfrentó desafíos significativos en esta materia. Según el Ministerio Público, en 2023 se registraron 544 homicidios, lo que representa un incremento del 11 % en comparación con el año 2022 (Mi Diario, 2023). Sin embargo, durante los primeros cinco meses del año 2024, se observó una ligera disminución en estos casos. En contraste, los robos disminuyeron un 12 % en 2023, pero han aumentado un 13 % en 2024, reflejando una percepción de inseguridad en aumento, especialmente entre las mujeres, quienes reportan mayores temores de sufrir acoso y violencia sexual (PNUD, 2023).

Los feminicidios, que habían disminuido un 29 % en 2023, han experimentado un aumento del 50 % en 2024 (Panamá América, 2024), principalmente en provincias como Panamá, Colón y el distrito de San Miguelito, un reflejo de la limitada eficacia de políticas preventivas y de programas de protección (Ministerio Público, 2024) y afectaron principalmente a mujeres jóvenes de 18 a 29 años, quienes representan el 32.5 % de las víctimas. La tasa de delitos contra la Libertad e Integridad Sexual por cada 100.000 habitantes aumentó de 163,2 en 2019 a 183.9 en 2023 (Ministerio Público de Panamá, 2022-2023). La violencia doméstica

es la categoría con mayor número de denuncias anuales. Es importante destacar que este delito tiene un sub registro importante debido a las circunstancias específicas de cada hecho. En los últimos cinco años se han registrado un total de 84.575 casos de violencia doméstica.

La violencia hacia la niñez también va en aumento. Según cifras del Ministerio Público, en 2023 se registraron 3,975 casos de maltrato contra niños, niñas y adolescentes. En cuanto a la violencia sexual, un 92 % de las víctimas menores de 18 años fueron mujeres. Por rango de edad, el 87 % de las víctimas menores de 18 años eran adolescentes entre 10-17 años. Asimismo, se estima que más del 40 % de los niños y niñas en Panamá sufren disciplina violenta en sus hogares.

El narcotráfico, en conjunto con el crimen organizado local y cárteles internacionales, sigue siendo elementos relevantes en las distintas situaciones de violencia en el país, en tanto están implicados en el 60 % de los delitos violentos. (Mi Diario, 2023). En lo que va de 2024, las autoridades panameñas han incautado más de 50 toneladas de drogas, un récord que refleja la magnitud de las operaciones de narcotráfico en el país (La Estrella de Panamá, 2024).

Además, el problema se intensifica por la creciente colaboración entre pandillas locales y cárteles internacionales, que trafican no solo con drogas, sino también con migrantes en la región del Darién, una situación que, según investigaciones recientes, agrava la crisis humanitaria en la región fronteriza (Insight Crime, 2023).

Paralelamente, el sistema penitenciario en Panamá enfrenta una crisis de sobrepoblación, con una tasa de encarcelamiento de 566 por cada 100,000 habitantes, la cual supera significativamente los estándares de capacidad, generando condiciones de vida inadecuadas para los internos (Datos Abiertos, 2024). Además, la reciente identificación de aproximadamente 30 nuevas pandillas bajo investigación incrementa la presión sobre un sistema ya saturado, lo que agrava los desafíos de seguridad y orden en los centros penitenciarios (Ministerio Público, 2024). Estos factores subrayan la complejidad de los retos de seguridad y justicia en Panamá, resaltando la necesidad de una estrategia integral que aborde las causas estructurales de la violencia y el crimen, así como la mejora de las condiciones en el sistema de justicia y correccional.

Escenarios

En el escenario optimista con *Reformas estructurales y consolidación de la seguridad*, el gobierno panameño impulsa una serie de reformas estructurales que refuerzan la independencia judicial y el combate a la corrupción, además de mejorar los servicios de seguridad, prevención y protección. Además, se implementa el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, asegurando estructuras, mecanismos y presupuestos suficientes para contar con servicios de prevención, atención y respuesta. En estas condiciones, el impacto de las reformas estructurales con inversión efectiva es notable. La criminalidad disminuye significativamente debido al aumento de recursos dedicados a la prevención y la justicia, la reducción de la desigualdad de acceso y cobertura de los servicios

de justicia también comienza a reflejarse en un mayor acceso a oportunidades en distintos ámbitos que fortalecen la ciudadanía.

En el escenario moderado, con *Reformas limitadas y gobernabilidad precaria*, se adoptan medidas para la mejora, la seguridad y la justicia, aunque sin un alcance transformador. Pero, sobre todo, se introducen reformas que atienden problemas de seguridad y justicia, pero no logran consolidar una respuesta integral con servicios de prevención. Asimismo, se destinan recursos a la lucha contra el narcotráfico y la prevención de la violencia, aunque de manera limitada. Las políticas de prevención y apoyo en violencia hacia la niñez y de género son parciales y no alcanzan a todas las personas en riesgo. En cuanto a la conectividad digital, que mejora el acceso a los servicios de justicia y seguridad, se logra cierta expansión en áreas urbanas, aunque las zonas rurales quedan rezagadas.

Por último, en el escenario pesimista con *Crisis de seguridad y gobernabilidad frágil*, pero sin reformas efectivas y con una falta de voluntad política para enfrentar los desafíos de seguridad y justicia, las crisis multidimensionales y sus efectos, en un contexto de inseguridad y vulnerabilidad de los derechos, se incrementarán. El escenario pesimista y la inacción gubernamental agrava la situación de inseguridad y protección. De igual manera, el narcotráfico y el crimen organizado continúan expandiéndose, mientras la violencia doméstica, la violencia hacia la niñez y los feminicidios aumentan sin intervención efectiva. El clima de inseguridad se extiende a las áreas urbanas y rurales marginales, afectando el acceso a servicios básicos de justicia. La infraestructura digital se mantiene y se reduce el acceso a los servicios de justicia, seguridad y protección.

4. ANÁLISIS DE FLUJOS FINANCIEROS.

4.1. Inversión Pública

En un escenario de desaceleración del crecimiento y aumento en la brecha de producción, la reducción más moderada de la inversión pública permite mitigar efectos procíclicos que podrían intensificar el choque económico. Además, plantea que una consolidación fiscal a mediano plazo, que reduzca el déficit a un 1.5 % del PIB para 2027, es esencial para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y evitar vulnerabilidades financieras. El riesgo de una rebaja en la calificación soberana sigue latente, lo que incrementaría los costos de financiamiento y afectaría potencialmente las posibilidades de endeudamiento país. (FMI, 2024)

En el último quinquenio, como resultado de la crisis sanitaria y la lenta recuperación, la **reducción en la inversión pública ha impactado negativamente en la generación de empleo en el sector de la construcción y otros sectores relacionados**. La construcción, que anteriormente era un motor importante de empleo y desarrollo económico, ha visto una desaceleración debido a la falta de proyectos de infraestructura financiados públicamente. Esto no solo ha afectado a la economía, sino que también ha **exacerbado las desigualdades**

territoriales, ya que muchas de las inversiones actuales están concentradas en áreas urbanas y de mayor desarrollo, mientras que las zonas menos favorecidas quedan rezagadas. **Al mismo tiempo, la inversión en el sector social, específicamente en salud, educación y protección social, es limitada en comparación con otros países de la región.**

Este comportamiento ha tenido efectos profundos en el desarrollo de infraestructura y servicios básicos, los cuales son esenciales para el crecimiento económico y el bienestar de la población. La inversión en sectores sociales prioritarios, como la educación y la salud, ha sido limitada, lo que ha creado brechas significativas en la cobertura y calidad de estos servicios. **Estas brechas son particularmente evidentes en áreas rurales y comunidades indígenas**, donde la falta de infraestructura adecuada restringe el acceso de las personas a servicios esenciales, limitando su desarrollo humano y socioeconómico.

Las brechas de inversión también reflejan la falta de un enfoque integral que atienda las necesidades de las poblaciones más vulnerables. **La falta de proyectos adaptados a las características territoriales y culturales de las comunidades ha limitado la efectividad de las intervenciones públicas.** Por ejemplo, las soluciones de infraestructura que no consideran las condiciones geográficas y climáticas de ciertas regiones han resultado ineficaces y costosas a largo plazo.

La disminución en la inversión pública también afecta proyectos clave de infraestructura, tales como el cuarto puente sobre el canal de Panamá y el túnel del Canal, los cuales están diseñados para impulsar la actividad económica. La compresión de la inversión pública en estos proyectos podría frenar su progreso, reduciendo el impacto positivo que tendrían en el crecimiento económico y en el bienestar de la población panameña. Esta estrategia busca prevenir un deterioro financiero adicional, pero también implica un costo en términos de desarrollo y competitividad.

El cierre de la mina de cobre Minera Panamá ha exacerbado la situación, evidenciando también la dependencia de una economía extractivista. **La mina representaba alrededor del 5 % del PIB del país, y su clausura ha reducido las proyecciones de crecimiento económico a un 2.5 % para 2024, frente al 7.3 % registrado en 2023 (FMI, 2024).** Además, este evento ha tenido un impacto negativo en la inversión extranjera directa (IED) y en la percepción del clima de negocios en Panamá, generando incertidumbre sobre el futuro económico. El proceso de arbitraje con la empresa matriz de la mina podría representar un riesgo fiscal adicional a medio plazo, con compensaciones potenciales que ascienden a USD 20 000 millones, equivalente al 24 % del PIB panameño, según el FMI (2024).

Más allá de las implicaciones fiscales inmediatas, el modelo extractivista plantea desafíos estructurales que requieren de atención al tema de diversificación económica. La explotación intensiva de recursos naturales opera bajo una lógica de corto plazo que ignora los costos ocultos de la degradación ambiental, como la pérdida de servicios ecosistémicos, la contaminación y la disminución de la biodiversidad. Estos impactos comprometen la calidad de vida de las generaciones futuras y afectan la resiliencia económica del país. La destrucción

de ecosistemas críticos, como bosques y cuencas hidrográficas, tiene un costo acumulativo que puede superar los beneficios económicos directos generados por actividades extractivas.

En este contexto, la reducción de la inversión pública, especialmente en el sector social, combinada con los riesgos inherentes al modelo extractivista, subraya la necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo más sostenible. **Esto implica diversificar las fuentes de ingreso, fortalecer la resiliencia fiscal, y priorizar inversiones que promuevan el bienestar de las poblaciones más vulnerables, particularmente en áreas rurales y comunidades indígenas. De esta manera, Panamá podría avanzar hacia un modelo económico más equitativo y sostenible, que no solo asegure el crecimiento económico, sino también la protección de sus recursos naturales y la cohesión social.**

Las demandas en proceso y sus respectivas cuantías por el cierre de la actividad extractiva representan un impacto financiero significativo. El monto total de las demandas alcanza los USD 6,006,272,651.00. De estas, las demandas de las empresas Sacyr S.A. de España y Webuild S.A. de Italia son las más altas, representando alrededor del 80 % del total, con montos de USD 2,362,730,000.00 y USD 2,643,590,000.00 respectivamente. En su mayoría, las demandas conocidas (70 %) provienen de compañías ubicadas en países como Estados Unidos, Canadá, España, Italia y Países Bajos. Lo que refleja la dimensión del conflicto legal global en proceso, donde el sector de la construcción será la actividad más afectada, representando aproximadamente el 44 % del total de las demandas monetarias.

Las demandas agregan un grado importante de incertidumbre, ya que existen demandas que no cuentan con un monto específico declarado. Esta falta de precisión incrementa la incertidumbre, que podría suponer un riesgo potencial para el grado de inversión y la adquisición de préstamos con bajas tasas de interés.

La deuda pública, en particular, muestra signos de sostenibilidad moderada, aunque con riesgos significativos si no se ajusta el déficit a través de un plan de consolidación fiscal creíble. La estrategia fiscal a partir de 2025 debe incluir proyecciones de ingresos y límites de gasto consistentes con el objetivo de déficit, fortaleciendo la transparencia y la gobernanza en el marco fiscal.

Sin embargo, entre 2023 y 2026, como resultado de las distintas contracciones económicas y financieras, se espera que la inversión pública, de USD 15,319 millones, se concentrará en los proyectos de transporte, absorbiendo el 50.9 % del total, seguidos por energía y agua con el 18 %. En transporte, destacan la Línea 3 del metro (USD 2,841 millones) y el Cuarto Puente sobre el Canal (USD 2,139 millones). En energía, se incluyen la Planta de Energía Gatún (USD 1,185 millones) y la Cuarta Línea de Transmisión Eléctrica (USD 696 millones).

Además, se han identificado Áreas de Oportunidad de Inversión (AOI) en infraestructura verde y logística, como puertos de desguace y almacenamiento de hidrógeno verde. El sector de alimentos y bebidas, con proyectos de cacao premium, busca diversificar la economía y captar mercados internacionales.

Con estas iniciativas, Panamá no solo apuesta por atraer capital extranjero, sino también por fortalecerse como un referente en sostenibilidad e innovación, reforzando su competitividad global y generando un impacto positivo en la economía local.

4.2. Gasto público

El gasto público en Panamá **ha mostrado un crecimiento significativo en los últimos años**, impulsado en gran parte **por la expansión de gastos corrientes y en menor medida por gastos de inversión o capital**. Sin embargo, la eficiencia y equidad de este gasto es cuestionable en varios sectores, debido a problemas estructurales y falta de efectividad en la asignación de recursos. En el contexto de la economía panameña, marcada por disparidades territoriales y sectoriales, el desafío principal radica en optimizar el uso de los recursos públicos para generar un impacto positivo y sostenido en el desarrollo del país, con enfoque en las poblaciones más vulnerables.

Los datos disponibles muestran que el gasto público en Panamá está dominado por los gastos corrientes, mientras que los gastos de capital, que incluyen inversiones en infraestructura y proyectos de desarrollo, han tenido una recuperación lenta tras una disminución considerable en 2020. Esta tendencia indica una orientación hacia la financiación de gastos de corto plazo, como sueldos y subsidios, en lugar de inversiones que podrían generar retornos a largo plazo y apoyar el crecimiento económico. Para el próximo quinquenio, se producirá una contención fiscal (2024-2029), con el objetivo de reducir y controlar el déficit presupuestario al 2 % del PIB. Esto conllevó la disminución proyectada de la inversión pública de 4.8% del PIB en 2023 a aproximadamente un 2 % en 2024. Sin embargo, esta compresión del gasto de inversión es un riesgo en un contexto de desaceleración económica y al déficit estructural generado por la reducción de ingresos fiscales derivados del cierre de la mina de cobre. (FMI, 2024).

En cuanto a **sectores prioritarios como educación y salud**, que son esenciales para el desarrollo humano, **la inversión es considerable, pero enfrenta desafíos en términos de eficiencia, equidad y efectividad**. La inversión en educación es elevada en comparación con otros sectores, pero **la falta de una planificación y gestión por resultados y de una gobernanza descentralizada con servicios de calidad, impide un uso efectivo y eficiente de los recursos hacia el abordaje de los desafíos** que van desde la calidad de los aprendizajes, el acceso, la permanencia y la finalización de estudios obligatorios por parte de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Una planificación por resultados favorecería la discusión y la construcción de acuerdos en torno a lo que se entiende por una educación de calidad, cuánto cuesta lograrla, proyectar necesidades de inversión futura, al mismo tiempo que determinar priorizaciones de política pública con los recursos disponibles. Asimismo, en el sector salud, aunque el gasto es significativo, la cobertura y calidad de los servicios siguen siendo desigual, especialmente en áreas rurales e indígenas.

Un aspecto relevante del gasto público es el **mantenimiento de subsidios y transferencias, que han desempeñado un papel crucial en el apoyo a las poblaciones más vulnerables, especialmente en momentos de crisis**. Estas ayudas han contribuido significativamente a aliviar las necesidades inmediatas y a mejorar la calidad de vida de muchas familias en el país.

Sin embargo, para maximizar su impacto a largo plazo, resulta esencial **complementarlas con mecanismos de evaluación que permitan ajustar su diseño, fomentar la autosuficiencia y reducir la dependencia**. También con una gobernanza local fortalecida en lo técnico y administrativo, alineada con la planificación nacional que permita efectivamente abordar los desafíos localizados. Esto abriría la puerta a redirigir gradualmente parte de estos recursos hacia inversiones en infraestructura y desarrollo social, que no solo fortalecerían las capacidades productivas del país, sino que también ofrecerían soluciones más sostenibles para disminuir la pobreza estructural y cerrar brechas de desigualdad. Esta evolución permitiría equilibrar el apoyo directo con estrategias de crecimiento inclusivo, promoviendo un desarrollo más equitativo y resiliente.

4.3. Buenas prácticas de financiación al desarrollo.

La **taxonomía de finanzas sostenibles** es un sistema de clasificación que define y categoriza actividades económicas según su contribución a objetivos ambientales y sociales específicos. Su propósito principal es proporcionar claridad y transparencia sobre qué inversiones pueden considerarse sostenibles, facilitando la identificación de oportunidades de inversión que promuevan una economía más verde y resiliente (SBP, 2024).

En el año 2024, el país adoptó la **Taxonomía de Finanzas Sostenibles, posicionando a Panamá como líder en la región al ser el primer país de Centroamérica y el tercero en América Latina y el Caribe en implementar una herramienta de este tipo**. Esta taxonomía busca no solo desarrollar un mercado competitivo de finanzas sostenibles en el ámbito nacional, sino también atraer inversiones ambientalmente sostenibles al país. Esto se logrará al permitir que los inversores, empresas y actores del mercado identifiquen fácilmente **oportunidades estratégicas de inversión alineadas con los objetivos ambientales nacionales, incluyendo los establecidos en el Acuerdo de París**. Este marco de referencia facilitará la canalización de capital privado hacia proyectos ambientalmente sostenibles, contribuyendo así a la transición hacia una economía nacional resiliente, sostenible e inclusiva (SBP, 2024; UNEP FI, 2024).

Una característica destacada de la taxonomía es su interoperabilidad con taxonomías de otros países y regiones, como la de la Unión Europea. Esta compatibilidad **permitirá a Panamá posicionarse como un destino atractivo para inversores internacionales, quienes podrán invertir en proyectos sostenibles con mayor confianza**, gracias a la existencia de criterios comparables de sostenibilidad que reducen el riesgo de lavado verde (greenwashing). Además, la interoperabilidad facilitará el flujo de comercio y de capital transfronterizo, fortaleciendo la cooperación financiera internacional (MiAmbiente, 2024).

La Taxonomía de Finanzas Sostenibles de Panamá incluye **65 actividades económicas distribuidas en 11 sectores clave, que abarcan áreas como el suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; transporte, y actividades financieras y de seguros.** Esta herramienta permitirá la inversión en el desarrollo de actividades bancarias relacionadas con el ambiente y el desarrollo sostenibles, abriendo paso a un conjunto de adecuaciones para transformar las infraestructuras. La taxonomía representa una oportunidad para impulsar la inversión local, al mismo tiempo que reduce el riesgo país.

4.4. Prioridades gubernamentales

El **Plan Estratégico de Gobierno (PEG)**, establecido por la Ley No 34 de 2008 de Responsabilidad Social fiscal (LRSF), debe ser elaborado por cada administración en los primeros seis meses de su mandato. El PEG 2024-2029 se estructura legalmente en tres componentes principales: **(i) estrategia económica y social, (ii) programación financiera a cinco años y (iii) plan de inversiones públicas a cinco años. Su objetivo es asegurar la eficiencia del gasto público y alinear las acciones gubernamentales con metas nacionales, incluyendo la Concertación Nacional para el Desarrollo y compromisos electorales.**

El PEG está diseñado para generar crecimiento económico, aumentar la productividad, mejorar servicios básicos y fomentar empleos formales. Además, busca atraer inversión privada y aprovechar oportunidades logísticas y tecnológicas. Según la LRSF, el plan debe incluir metas cuantificables en aspectos tributarios, financieros y de endeudamiento, con herramientas que aseguren una gestión orientada a resultados.

La administración gubernamental 2024-2029, apuesta por un modelo de desarrollo equilibrado que combine crecimiento económico, justicia social y sostenibilidad ambiental, consolidando al país como un referente en América Latina. Para ello, impulsará, a través del Plan Estratégico de Gobierno (2024-2029), la consolidación y crecimiento de sectores clave como logística, turismo sostenible, agroindustria y energías renovables. Además, se promoverán incentivos para la inversión extranjera y el fortalecimiento del sector digital. (PEG, 2024)

La Estrategia Económica y Social del Plan Estratégico de Gobierno 2025-2029 se plantea equilibrar el crecimiento y el bienestar social, alineando políticas públicas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que pronostica un crecimiento del PIB real del 4 % en 2025, con una meta del 5 % en 2029, manteniendo una inflación estable del 2 %.

El Plan Estratégico de Gobierno tiene cuatro pilares fundamentales: sectores económicos y generación de empleos, educación pertinente y servicios básicos de calidad, gobernanza eficiente y fortalecimiento institucional y sostenibilidad ambiental y manejo de los recursos naturales.

(i) **Impulso a sectores económicos para el crecimiento y la generación de empleos.** Para lograr la integración de las actividades económicas y fomentar el desarrollo de toda la población, es

fundamental potenciar áreas estratégicas que tengan la capacidad de liderar la transformación económica y social. (PEG, 2024). En este pilar, se destacan sectores clave como turismo, logística, tecnología (incluyendo semiconductores en colaboración con EE. UU.), y agroindustria, que serán motores de crecimiento. Las políticas públicas que se impulsaran apuntan hacia el fomento y creación de nuevos centros de desarrollo en diversas regiones y afianzando la conexión entre zonas productivas e infraestructura logística, aprovechando la ubicación geográfica como elemento central en la integración con la economía global.

(ii) **Oportunidades para todos con educación pertinente y servicios básicos de calidad.** Para asegurar que el crecimiento económico sea inclusivo y fortalezca la cohesión social en Panamá, de manera que cada ciudadano pueda tener una vida más próspera y digna y cuente con mejores capacidades y oportunidades para contribuir al desarrollo de la nación. (PEG, 2024). Este pilar enfatiza el acceso a servicios básicos de calidad. Se busca mejorar la red de servicios públicos, especialmente en salud, agua y saneamiento, para garantizar una cobertura equitativa en todas las provincias. Las políticas públicas que se impulsarán crearán oportunidades equitativas, con educación de calidad y servicios eficientes, sin importar la situación o ubicación geográfica de las personas, asegurando un crecimiento económico inclusivo que integre a todas las regiones del país.

(iii) **Gobernanza eficiente y fortalecimiento institucional.** Para esto, un entorno que fomente la confianza ciudadana, el dinamismo empresarial, la innovación y el crecimiento sostenible, resulta esencial que las entidades públicas se alineen con el propósito de alcanzar estándares propios de un país de ingresos altos. (PEG, 2024). Este pilar abarca la incorporación de tecnología y digitalización en la gestión pública y en varios sectores productivos. Además de apoyar a pequeñas y medianas empresas y fomentar la inclusión de género en el ámbito tecnológico. Las políticas públicas preservarán y mejorarán los avances institucionales alcanzados, asegurando la rendición de cuentas, promoviendo la transparencia y fortaleciendo la confianza en nuestras instituciones.

(iv) **Sostenibilidad ambiental y manejo responsable de los recursos naturales.** Para una gestión eficiente de los recursos ambientales y a la adecuada preparación frente a eventuales desastres naturales, es imprescindible abordar los desafíos que plantea el cambio climático y actuar con decisión frente al tema. (PEG, 2024). Por lo que se fomentarán tecnologías avanzadas de monitoreo con promoción de la participación comunitaria. Al mismo tiempo, promoverá la restauración de ecosistemas, las prácticas sostenibles en agricultura y ganadería, así como la transición hacia las energías renovables y un mercado de carbono con participación de la cooperación internacional. Las políticas públicas se orientarán hacia la gestión responsable de los recursos naturales, asegurando un legado duradero para las generaciones futuras.

4.5. Prioridades quinquenales.

En los próximos años, el país enfrentará desafíos que requerirán de decisiones estratégicas y colaborativas para garantizar su estabilidad política, económica y social. Entre los retos sobresalen desde el fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad social hasta la mejora de la imagen internacional y la gestión de recursos naturales. Estos desafíos contribuirán al posicionamiento país como referente en el abordaje de la coyuntura internacional en un contexto de polícrisis e incertidumbre.

(i) Desaceleración económica. En el caso de la desaceleración económica, existen varios retos. Entre ellos, el déficit presupuestario debe ser manejado para evitar un crecimiento insostenible de la deuda pública. Impulsando la sostenibilidad fiscal y la confianza de los inversionistas, especialmente para mantener el grado de inversión y mejorar las calificaciones crediticias del país. Estos objetivos requieren políticas fiscales responsables y un entorno económico que brinde seguridad y previsibilidad a los inversores.

(ii) Reforma de la Caja del Seguro Social. La crisis de la protección social contributiva implica la reestructuración de la Caja del Seguro Social. Este proceso busca asegurar su sostenibilidad y garantizar una cobertura adecuada para la población. Para alcanzar estos cambios se requiere de un acuerdo que permita estabilizar el sistema y asegurar los beneficios a largo plazo para los ciudadanos.

(iii) Cambios en la matriz fiscal. Asimismo, el gobierno tendrá que proponer cambios en la matriz fiscal. Con la finalidad de incrementar los ingresos del estado y mejorar la capacidad de inversión en sectores clave, es necesario implementar reformas fiscales orientadas a mejorar la recaudación. Estas reformas permitirán un manejo más eficiente de los recursos y contribuirán al financiamiento de proyectos y programas de desarrollo social y económico.

(iv) Reforma de la Constitución. Otra prioridad en el contexto político es la reforma de la constitución. Evaluar los riesgos y beneficios de una nueva constitución es necesario para prevenir posibles parálisis económicas y asegurar que el marco legal se ajuste a las necesidades y realidades actuales del país. Esta reforma debe considerar una amplia participación ciudadana para ser legítima y representativa.

(v) Crisis migratoria. La movilidad humana representa un reto que exige la coordinación de estrategias nacionales e internacionales para mitigar sus impactos sociales y económicos. Para garantizar, con ello, el respeto de los derechos humanos de los migrantes y desarrollar políticas que permitan una gestión humanitaria y segura de los flujos migratorios, fortaleciendo al mismo tiempo la seguridad interna.

(vi) Fortalecimiento hídrico. El cambio climático y sus efectos en la disponibilidad y calidad de agua representan una amenaza significativa. Es crucial desarrollar estrategias integrales para minimizar estos impactos, asegurando el suministro de agua para el consumo humano y la

operación eficiente del canal de Panamá. La gestión adecuada de los recursos hídricos es vital para el desarrollo sostenible y la prosperidad de Panamá en los próximos años en las 51 cuencas hidrográficas del país.

(vii) Reputación internacional. La imagen del país incide en la atracción de inversión extranjera y mejora la cooperación con otros países. Para ello, se impulsarán políticas consistentes y relaciones diplomáticas eficaces, que posicionen al país como un actor confiable y relevante en la región y el mundo.

(viii) Reducción de la desigualdad y acceso a servicios básicos y dietas saludables. La persistente desigualdad y las brechas en el acceso a servicios básicos representan un desafío prioritario para el desarrollo inclusivo de Panamá. En tanto, las comunidades, especialmente en zonas rurales e indígenas, requieren servicios de calidad en educación, desarrollo infantil temprano, salud, agua potable y saneamiento, prevención de la violencia, que reducen las disparidades sociales y económicas. Este esfuerzo debe estar acompañado de un enfoque territorial que respete las características culturales y geográficas de cada región, permitiendo que las políticas públicas lleguen de manera efectiva a las poblaciones más vulnerables. Abordar este desafío no solo mejorará la calidad de vida, sino que también contribuirá a una mayor cohesión social y un desarrollo más equitativo en todo el país.

5. CAMINO HACIA EL 2030, AVANCES SIGNIFICATIVOS Y ÁREAS DE MEJORA.

En los últimos años, el país ha realizado esfuerzos para asegurar un **reporte continuo de los indicadores asociados a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)**. Es decir, Panamá muestra avances importantes en reducción de pobreza, cobertura y accesibilidad en salud, educación y energía sostenible. El progreso limitado en algunos ODS es el resultado de una combinación de factores entre los que son visibles: la efectividad del gasto social, desigualdades estructurales, adecuaciones en los abordajes de las políticas públicas.

Entre los años 2017 (14.5 %) y 2023 (43.5 %), el país triplicó la cantidad de indicadores reportados. Esto fue el resultado de la definición de métricas, de la ampliación de instrumentos, de completar las series de datos necesarios para la medición de los indicadores. Durante ese periodo, el país preparó y presentó en distintos foros internacionales y a nivel nacional, tres informes voluntarios. Sin embargo, **aún faltan 144 (56.4 %) indicadores del total de recomendados**, lo que refleja retos persistentes en las formas de medición y los reportes de los avances del desarrollo sostenible.

Un análisis estratificado de las categorías de avance en los ODS de Panamá muestra una clara variabilidad en el cumplimiento de los objetivos. Mientras algunos ODS como Agua Limpia y Saneamiento (ODS 6), Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8) y Salud y Bienestar (ODS 3) han alcanzado un nivel alto de reporte; otros como Producción y consumo sostenible (ODS 12), ODS 2: Hambre cero (ODS 2), Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), enfrentan desafíos importantes. Esta situación indica que, si bien se han logrado avances

significativos en ciertos objetivos, aún queda un largo camino por recorrer en algunas áreas críticas donde la capacidad de medición y reporte enfrenta importantes desafíos metodológicos y operacionales (Ver Recuadro No. 3). El siguiente cuadro se basa en análisis comparado de algunos indicadores de los Informes Voluntarios Nacionales.

RECUADRO 3. COMPORTAMIENTO DE LOS ODS, SEGÚN PRINCIPALES CAMBIOS.

ODS	DESCRIPCIÓN	COMPORTAMIENTO
ODS 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	Panamá avanzó en la reducción de la pobreza . En 2017, la tasa de pobreza en el país era del 26 %. Para 2023, esta tasa se redujo al 20 %. Este descenso del 6 % refleja el compromiso para erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Sin embargo, <u>la pobreza multidimensional mostró una disminución significativa, pasando del 19.1 % en 2017 al 14.8 % en 2022, pero con acentuadas disparidades</u> . En las comarcas Ngäbe Buglé, Kuna Yala, y Emberá las reducciones fueron más lentas, con variaciones entre el 6.67 % y el 13.2 %, lo que muestra una velocidad de cambio anual más baja, entre 1.33 % y el 2.64 %. Se destaca también que un 34 % (MIDES, 2022) de los niños viven en pobreza multidimensional y 39 % son pobres en términos monetarios (UNICEF 2024).
ODS 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Panamá redujo el hambre y la subnutrición desnutrición en los últimos años. En 2017, el 10 % de la población del país estaba afectada por la subnutrición/subalimentación. En 2023 se redujo al 7a15.6 %. Esta disminución del 3 % subraya los esfuerzos continuos para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a una alimentación adecuada y nutritiva. <u>Sin embargo, aun el 16.8 % de los niños y niñas se encuentran en desnutrición crónica y esta tasa sube a 39 % en comarcas indígenas. Además, se registra una disminución de inversión en la agricultura (ENSPA, 2019).</u> En 2017, el gasto público en el sector agropecuario representaba aproximadamente el 4.5 % del total del gasto público, pero en 2023, disminuyó a 3.8 %, lo que refleja una baja priorización del sector agrícola y la seguridad alimentaria en el presupuesto público.
ODS 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	Panamá mejoró el sistema de salud . En 2017, la cobertura sanitaria en el país era del 88 %. En 2023, la cobertura se incrementó al 95 %. Este incremento del 7 % refleja los esfuerzos para asegurar acceso a servicios de salud de calidad. Sin embargo, aún persisten desafíos relacionados con el acceso a servicios de cuidado y estimulación en la primera infancia, garantizando así un desarrollo integral óptimo. <u>La tasa de incidencia de malaria aumentó significativamente, pasando de 16.8 casos por cada 1,000 habitantes en 2017 a 96.4 en 2023 y las tasas de mortalidad materna pueden ser tres o cuatro veces superiores a la media nacional en Bocas del Toro, Darién y las comarcas indígenas</u> Esta situación pone de relieve la necesidad de más inversión en prevención y en el acceso a servicios de salud de calidad más equitativo. Conviene recordar que el sistema de salud está en

RECUADRO 3. COMPORTAMIENTO DE LOS ODS, SEGÚN PRINCIPALES CAMBIOS.

ODS	DESCRIPCIÓN	COMPORTAMIENTO
		permanente tensión derivada de la cultura alimentaria. Un reciente informe (FAO, The State of Food and Agriculture 2023) evidencia que, del total de costes ocultos del sistema agroalimentario panameño, estimados en 11 000 millones de USD en el año 2020, el 81 % de este coste proviene de la atención de patologías derivadas asociadas a los patrones alimentarios. La transformación del sistema alimentario en Panamá debe contemplar estos aspectos culturales y sanitarios.
ODS 4	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	Panamá ha experimentado un notable progreso en el acceso a la educación . En 2017, la tasa de matrícula en educación primaria y secundaria era del 90%, mientras que, en 2023, esta cifra aumentó al 98 %, reflejando un incremento del 8 %. Este avance en cobertura y accesibilidad fue importante en las áreas rurales. <u>Aunque el porcentaje global de alfabetización es alto, persisten desafíos e importantes diferencias entre acceso y calidad en las regiones y sectores.</u> En 2017, la tasa de alfabetización se encontraba en un promedio en torno al 97 %, pero en el año 2023 se redujo al 95 %; la cobertura en el preescolar es muy baja, con el 38 % de los niños de 5 años fuera de ella. A los 17 años, el 17 % de los adolescentes están fuera de la escuela. La calidad educativa es un desafío, con 4 de cada 5 estudiantes de 15 años que no alcanzan las competencias mínimas en matemáticas y 3 de cada 5 en lectura (MEDUCA, 2023).
ODS 5	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	Panamá mostró importantes mejoras en la igualdad de género . La participación laboral femenina pasó del 44 % en 2017 al 54 % en el 2023. El aumento del 10 % fue el resultado de la promoción de la equidad de género en el ámbito laboral. <u>Sin embargo, en cuanto a la participación política femenina, esta ha permanecido prácticamente estancada entre 2017 y 2024, con una variación de apenas un 1 %.</u> Este lento avance es preocupante, ya que la representación política es fundamental para lograr cambios estructurales en la sociedad. Por otro lado, la tasa de adolescentes madres es alta, con más de 14,000 adolescentes madres en Panamá. El 60 % de ellas está fuera de la escuela y entre aquellas que están en la escuela, el 72 % están en sobre edad. En Panamá, hay más de 6.000 adolescentes en uniones tempranas, 4 de cada 5 son mujeres.
ODS 6	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	Panamá incrementó el acceso al agua . En 2017, el 85 % de la población tenía acceso al agua potable. Para 2023, esta cifra ha aumentado al 90 %, reflejando un incremento de cinco puntos porcentuales. <u>Sin embargo, entre el 2017 y el 2023, alrededor del 40 % del agua producida en el país no se contabiliza adecuadamente, por fugas, uso inapropiado o falta de medición.</u> En la ciudad de Panamá, el 21 % del agua se pierde. Además, el acceso a los servicios es desigual, con un 23 % de los niños sin acceso a agua segura y el 17 % sin acceso

RECUADRO 3. COMPORTAMIENTO DE LOS ODS, SEGÚN PRINCIPALES CAMBIOS.

ODS	DESCRIPCIÓN	COMPORTAMIENTO
		a saneamiento adecuado, la mayoría de ellos en zonas rurales e indígenas. ☒
ODS 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos	Panamá avanza bien hacia las energías renovables y limpias . En 2017, las energías renovables representaban el 50 % de la matriz energética, mientras que, en el 2023, esta participación creció al 70 %, marcando un incremento del 20 %. <u>A pesar de los avances, 367.300 personas, que residen en casi 86.780 viviendas, no tienen acceso al GLP ni a la electricidad para cocinar y están en una situación de precariedad energética.</u> Según datos del Censo de 2023, en la provincia de Panamá menos del 1 % de la población recurre al uso de la leña; en cambio, ese porcentaje asciende al 61.3 % en la Comarca Guna Yala y al 77.5 % en la comarca Ngäbe Buglé. (UNFPA, 2024) con Datos de Censos 2010 y 2023. El índice de eficiencia energética pasó del 12 % en 2017 al 14 % en 2023, lo que representa una mejora mínima en la eficiencia energética.
ODS 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	El crecimiento económico mostró una tendencia positiva . En 2017, el crecimiento del PIB era del 2 %, mientras que, en 2023, aumentó al 3 % anual, reflejando un incremento del 1 %. El crecimiento sostenido indica un entorno económico más robusto y favorable para la creación de empleos decentes. <u>Sin embargo, hubo un incremento del 5 % en la informalidad laboral en los últimos seis años. En 2017, la informalidad era del 47 % para el año 2023, y la tasa de informalidad aumentó al 52 %.</u> Este aumento de la informalidad y la poca diversificación productiva ralentizan la promoción de trabajo decente.
ODS 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	La conectividad digital aumentó de manera considerable . En 2017, el 65 % de la población tenía acceso a internet. Para 2023, esta cifra ha aumentado al 85 %, mostrando un incremento del 20 %. Sin embargo, <u>el aporte del valor agregado del sector manufacturero al PIB pasó de 34.4 en el 2017 a 30.9 en 2023</u> , lo que representa una disminución, reflejando una desaceleración industrial.
ODS 10	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	La desigualdad se redujo muy moderadamente . En 2017, el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos, era de 0.52. En 2023, este coeficiente se ha reducido a 0.49, reflejando una disminución de 0.03. <u>Lo que indica una distribución de ingresos más equitativa, pero con desafíos serios para reducir la desigualdad, en particular territorial, etnia y género. Por otro lado, entre 2017 y 2023 la posición en el ranking de desigualdad pasó del número 70 en 2017 al número 75 en 2023.</u> Panamá continúa siendo el tercer país más desigual de América Latina.
ODS 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean	Panamá ha logrado avances significativos en el ámbito del turismo sostenible . En 2017, el turismo sostenible

RECUADRO 3. COMPORTAMIENTO DE LOS ODS, SEGÚN PRINCIPALES CAMBIOS.

ODS	DESCRIPCIÓN	COMPORTAMIENTO
	inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	representaba el 20 % del total del turismo en el país. Para 2023, esta cifra ha aumentado al 30 %, reflejando un incremento del 10 %. <u>No obstante, el déficit habitacional aumenta.</u> En 2017, Panamá tenía unos 414 asentamientos informales y un déficit habitacional de 150,000 viviendas. Para 2023, se registraron aproximadamente 400 asentamientos y un déficit de 200,000 viviendas. <u>Este aumento del 33 % en el déficit creciente de viviendas formales y la dificultad para satisfacer las necesidades habitacionales de la población están en aumento.</u> Panamá también ha mostrado avances en trabajos de <u>habilitación de sus centros históricos.</u> En el caso del Casco Viejo de la ciudad de Panamá, la creación de la oficina del Casco Viejo, bajo la jurisdicción del Ministerio para la implementación del plan de manejo, representa un avance positivo al respecto.
ODS 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	El uso de productos sostenibles ha visto un aumento considerable en Panamá. En 2017, solo el 10 % de los productos utilizados eran de producción sostenible. En 2023, este porcentaje se ha incrementado al 25 %, mostrando un aumento del 15 %. Sin embargo, en 2017, la cantidad de residuos generados por persona era 1.5 kg/día. En el año 2023 aumentó a más de 1.7 kg/día. <u>El incremento de un 13 % refleja un aumento en el consumo y en la generación de desechos sin una reducción significativa en la tasa de residuos reciclados.</u>
ODS 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	Panamá ha intensificado sus esfuerzos para combatir el cambio climático, logrando en 2017 una reducción del 10 % en las emisiones de CO₂. Sin embargo, las emisiones de CO ₂ per cápita aumentaron de 4 toneladas en 2017 a 5 toneladas en 2023, lo que representa un incremento de una tonelada adicional. Este retroceso pone de manifiesto los desafíos que enfrenta el país en su transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible.
ODS 14	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	La conservación de áreas marinas protegidas ha avanzado en Panamá. En 2017, el 25 % de las áreas marinas del país estaban protegidas. En 2023, esta cifra ha aumentado al 54 %, reflejando un incremento del 29 %. Sin embargo, en 2017, el sector pesquero aportó el 0.5 % del PIB, destacándose principalmente por la producción de camarones y atunes. <u>Para el año 2023 disminuyó a 0.37 %.</u> La sostenibilidad, el combate a la pesca ilegal y el mejoramiento de la gestión de los recursos marinos son prioritarios.
ODS 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques ...	Panamá ha ampliado la protección de sus ecosistemas terrestres. En 2017, el 25 % del territorio nacional estaba en régimen de protección. Para 2023, esta cifra ha aumentado al 34 %, marcando un incremento del 9 % puntos porcentuales. <u>Pero el cambio climático sigue influyendo en la vulnerabilidad del país con fenómenos extremos frecuentes.</u>

RECUADRO 3. COMPORTAMIENTO DE LOS ODS, SEGÚN PRINCIPALES CAMBIOS.

ODS	DESCRIPCIÓN	COMPORTAMIENTO
ODS 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos ...	En términos de seguridad y justicia, Panamá ha logrado una notable reducción en la tasa de homicidios . En 2017, la tasa de homicidios registrada era de 15 por cada 100,000 habitantes. En 2023, esta tasa se ha reducido a 9 por cada 100,000 habitantes, mostrando una disminución de 6. Sin embargo, <u>la violencia hacia la niñez está en aumento</u> , con más de 3,000 casos de maltrato en 2023. Un 40 % de los niños reciben disciplina violenta en sus hogares. ☒ Por otro lado, entre 2017 y 2023, <u>la percepción de corrupción aumentó pasando del 73 % al 76.2 % de la población que considera que la corrupción es generalizada en el país.</u>
ODS 17	Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible...	La cooperación internacional en Panamá ha aumentado en los últimos años. En 2017, la cooperación internacional representaba el 20 %. Para 2023, esta cifra ha crecido al 25 %, reflejando un incremento de 5 % puntos porcentuales. Sin embargo, en 2017, de los indicadores disponibles, el 50 % tenía desgloses insuficientes. En 2023, Panamá logró una mejora significativa, ya que 70 % de los indicadores contaban con desgloses suficientes. Sin embargo, todavía existen desafíos, ya que el 30 % de los indicadores no se desglosaban por las variables clave necesarias para una evaluación precisa.

FUENTE: MIDES, Informe Nacional Voluntario, 2017, 2020, 2023. SDG Index, 2024, Panamá.

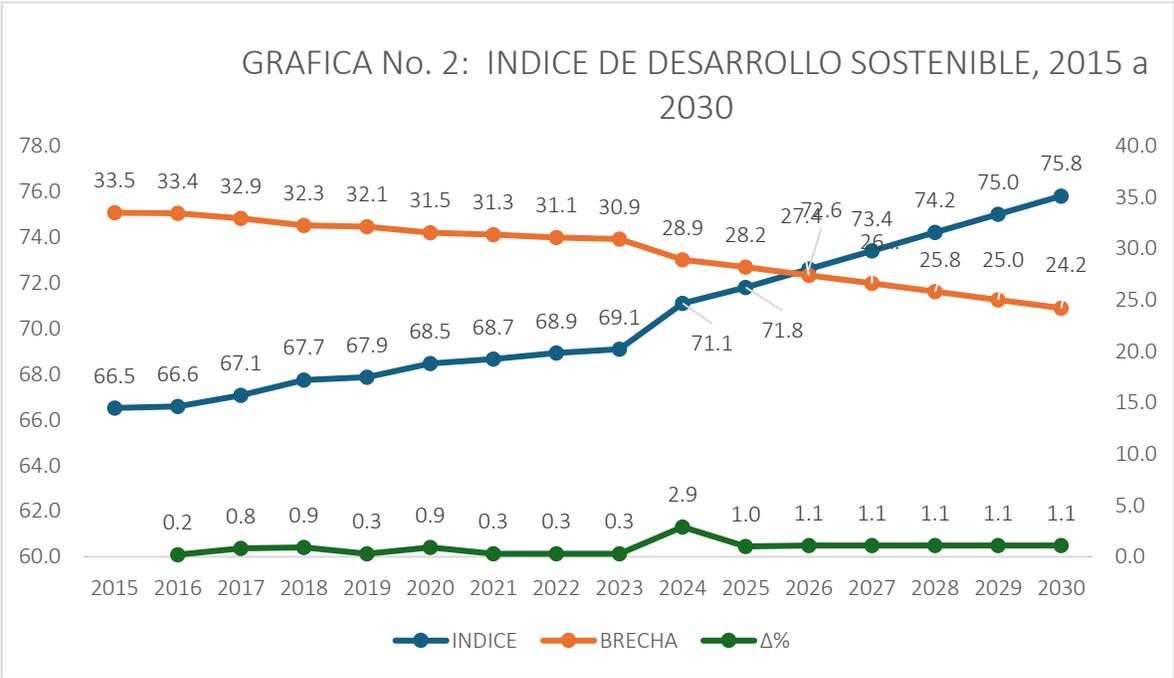
5.1. Proyecciones del cumplimiento de los ODS.

Para lograr avanzar en la consecución de los ODS, es crucial asegurar que marcos legislativos son implementados a través de planes de acción adecuadamente presupuestados, basados en resultados, y enfocados en aquellas poblaciones más vulnerables. En el caso de los ODS relacionados con niñez, se requiere la implementación de políticas tales como la Ley 285 de 2022 que crea un Sistema de Garantías y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. En el caso de los derechos culturales, la creación de una Dirección Nacional de Derechos Culturales es paso significativo en este respecto. Esta Dirección Nacional está a cargo de la elaboración del Plan Nacional de Cultura 2025-2030.

El análisis del estado de los indicadores de los ODS revela que aún existen áreas de mejora en la generación de información sustantiva para la toma de decisiones, así como áreas con progresos limitados y parciales, que requieren el desarrollo de capacidades para una medición efectiva, así como la recolección con precisión y rapidez de datos de alta calidad, frecuentes y confiables. Es necesario fortalecer el sistema estadístico nacional, a través de encuestas periódicas y recurrente con foco en las personas, así como registros administrativos que permitan la generación de información confiable y frecuente para la toma de decisiones y mejorar la capacidad de medición en áreas con avances parciales, asegurando datos de alta calidad para un monitoreo efectivo.

Una mirada integral permite observar tendencias. El Índice de Desarrollo Sostenible (SDG Index) evalúa el progreso de los países en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en una escala de 0 a 100, donde 100 es el máximo logro. **En Panamá, el índice aumentó de 66.5 en 2015 a 71.8 en 2023, reflejando un crecimiento moderado de 5.3 puntos (0.66 puntos anuales en promedio).** Durante la crisis sanitaria de 2021-2022, el índice creció levemente debido a medidas de protección social.

Es posible que el índice alcance 75.8 puntos en 2030, con un crecimiento anual promedio de 0.57 puntos, ligeramente menor al periodo anterior. Pero este potencial incremento depende de la inversión en áreas clave de desarrollo sostenible. (Ver Gráfica No. 2)



En los próximos seis años, el 70.6 % de los de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tendrán una trayectoria con variaciones entre significativas y moderadas. La disparidad en el progreso de los objetivos reafirma la importancia de un enfoque estratégico, así como la importancia de monitorear continuamente el progreso, de manera que se priorice en aquellos ODS que aún presentan obstáculos significativos y que podrían incrementar su cumplimiento con la participación de actores y sectores relevantes del país. (Ver Cuadro No. 2).

CUADRO 2. TRAYECTORIA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE SEGÚN PROYECCIONES, 2023 a 2030.

AÑO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
2023	95.5	46.9	84.1	84.6	62.6	70.8	79.4	69.9	52.0	17.0	82.4	72.1	91.4	70.4	68.3	61.8	65.0
2024	102.1	49.0	86.1	80.1	65.1	75.5	81.1	68.6	60.3	19.9	82.5	71.5	89.7	75.7	68.3	63.1	64.9
2025	104.4	49.7	86.9	80.7	65.9	76.1	82.1	68.5	63.8	20.5	82.5	70.2	89.5	77.8	68.7	63.3	65.8
2026	106.6	50.4	87.7	81.4	66.7	76.8	83.1	68.3	67.3	21.2	82.6	68.8	89.3	79.8	69.0	63.5	66.7
2027	108.9	51.1	88.5	82.0	67.5	77.4	84.1	68.1	70.8	21.8	82.6	67.5	89.2	81.9	69.3	63.7	67.6
2028	111.1	51.8	89.3	82.7	68.3	78.0	85.1	67.9	74.3	22.5	82.7	66.1	89.0	83.9	69.7	63.9	68.5
2029	113.4	52.5	90.1	83.3	69.1	78.6	86.1	67.7	77.8	23.2	82.7	64.8	88.8	85.9	70.0	64.1	69.4
2030	115.6	53.2	90.8	84.0	69.9	79.2	87.1	67.5	81.3	23.8	82.8	63.4	88.6	88.0	70.3	64.3	70.3

FUENTE: OCR, 2024.

En general, según las tendencias generales y en base de los indicadores que tienen datos oficiales mesurables con potencial de apalancar el ODS, es posible que **ocho de los objetivos de desarrollos sostenible, superaran los 80 pp, lo que indica progresos significativos con base en los indicadores existentes. Entre los mismos se encuentran: ODS1, ODS3, ODS4, ODS7, ODS9, ODS11, ODS13, ODS14.** Sin embargo, algunas variables intervinientes pueden cambiar el comportamiento de los indicadores. Tal es el caso de las crisis económicas, el desempleo y eventos climáticos extremos, el debilitamiento de los servicios de salud en áreas rurales; el aumento de las brechas en los accesos y finalización de trayectorias educativas; la falta de disponibilidad de la energía sostenible; el crecimiento urbano acelerado y desordenado.

Además, es importante reconocer que las poblaciones tienen necesidades y desafíos distintos. Por ejemplo, los jóvenes enfrentan barreras particulares relacionadas con la salud y el bienestar, a una educación que los prepare para lograr oportunidades y prepararse para los cambios en el mercado laboral, el acceso al empleo decente mientras que los grupos en edades activas se preocupan por la estabilidad laboral, la capacitación continua para adaptarse a los cambios en el mercado laboral y el acceso a servicios de cuidado infantil. Por su parte, la población adulta mayor se enfrenta a retos relacionados con el acceso a servicios de salud especializados y a sistemas de protección social adecuados. Estas diferencias subrayan la importancia de implementar políticas públicas que respondan a las realidades y prioridades específicas de cada grupo poblacional para asegurar un desarrollo verdaderamente inclusivo.

Al mismo tiempo según las tendencias observadas, **nueve objetivos de desarrollo sostenible muestran variaciones por debajo los 80pp. Tal es el caso de ODS 2, ODS5, ODS6, ODS8, ODS 10, ODS12, ODS15, ODS16, OSD17.** Estos objetivos enfrentan desafíos específicos debido a distintos factores que dificultan su progreso. Entre ellos se encuentran la falta de incentivos claros para promover modelos de economía circular y responsabilidad corporativa; crisis de suministros, y rupturas de las cadenas de alimentos; estrés hídrico debido al cambio climático; expansión de actividades económicas sobre áreas protegidas; limitados recursos financieros para el impulso del desarrollo sostenible; estereotipos de género, insuficiente

protección legal para las mujeres; desigualdades territoriales, étnicas y de edad; la alta tasa de informalidad, bajo acceso a trabajos decentes; fragilidad institucional; ausencia de cambios estructurales en la matriz fiscal.

En la trayectoria prospectiva hacia el 2030, un análisis de comportamientos permite reconocer diferentes ritmos de avance diverso y desigual con un destaque en el progreso de la reducción de la pobreza (ODS1) el cual no es acompañado por el cierre de brechas para combatir la desigualdad, que sigue como el mayor desafío del país (ODS10).

En general, el 29.4% de los ODS tendrán un avance significativo y sostenido; mientras que un 41.2% tendrán avance moderado; así como el 29.4% de los ODS se estancará y/o no tendrá cambios en el periodo. (Ver Recuadro No.4).

El análisis por las tasas de variación refleja variaciones significativas en las velocidades y ritmos de cumplimiento. Por un lado, están los ODS que tienen importantes crecimientos: ODS 9, Industria, innovación (6.6); ODS 10, Reducir las desigualdades (4.9); ODS 14, Vida submarina (3.2); ODS 1, fin de la pobreza (2.8).

Por el otro, los ODS con potencial para importantes decrecimientos: ODS 4, educación de calidad (-0.1); ODS 8, trabajo decente y crecimiento económico (-0.5); ODS 13, Acción por el clima (-0.44); ODS 12, Producción y consumo sostenible (-1.82). *Es decir, aunque las trayectorias sean sostenidas, las velocidades de estas se reducirán según los contextos cambiantes y políticas públicas adoptadas.*

RECUADRO 45: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, SEGÚN TRAYECTORIA.

CONDICION	DESCRIPCIÓN	ODS
Avance Sostenido	ODS con crecimiento constante en el periodo.	ODS 1, ODS 9, ODS 14, ODS 15, ODS 17
Avance Moderado	ODS que avanzan de forma limitada o a un ritmo menor en el periodo	ODS 2, ODS 3, ODS 4, ODS 5, ODS 6, ODS 7, ODS 10
Estancamiento	ODS que no muestran crecimiento significativo en el periodo.	ODS 8, ODS 12, ODS 13, ODS 16, ODS 11

5.2. Análisis brechas estructurales

Los indicadores de Panamá para el análisis de brechas estructurales horizontales (desigualdad entre países) generalmente no están rezagados en comparación con el promedio de los países de América Latina y el Caribe. En muchos casos, Panamá se posiciona mejor que la mayoría de los países seleccionados para la comparación. Sin embargo, a nivel global, la brecha estática con los países desarrollados persiste y no se ha cerrado (Rivas Valdivia & Gaudin, 2023; CEPAL, 2023).

En tres décadas, (1990-2018), los indicadores de desigualdad y pobreza mostraron una mejora moderada. Sin embargo, en 2020, la pandemia de COVID-19 provocó una reversión significativa en estos avances, aunque posteriormente los indicadores retomaron su tendencia positiva (CEPAL, 2023; BID, 2022).

Un diagnóstico de brechas verticales en Panamá (dentro del país) reveló marcadas desigualdades entre la población urbana y rural, así como entre diferentes territorios del país (Ver Recuadro No. 6). Aunque algunas brechas verticales se están reduciendo, este proceso es significativamente lento y varía entre distintos grupos poblacionales. Por ejemplo, las disparidades suelen disminuir menos en el caso de las mujeres y poblaciones indígenas en comparación con otros segmentos de la población (CEPAL, 2023).

En el país, algunas brechas, tanto horizontales como verticales, requerirán un considerable tiempo y esfuerzo para cerrarse (Ver Recuadro 5). No obstante, existen brechas horizontales en las que el país puede avanzar rápidamente. Según el análisis de brechas, en las brechas horizontales, comparadas, se observa un aumento en las de género y fiscalidad. En las verticales país, las brechas de ingreso e inversión y ahorro muestran el mayor crecimiento. (CEPAL, 2023).

RECUADRO 5. PANAMÁ: EVOLUCIÓN PROMEDIO DE LAS BRECHAS ESTRUCTURALES.

BRECHAS	HORIZONTAL	VERTICALES	URBANO/RURAL
Ambiente	2	2	1
Bienes/Servicios	2	2	2
Educación	2	1	2
Étnica	1	2	1
Fiscalidad	3	2	2
Genero	3	1	1
Infraestructura	1	2	1
Ingreso	1	3	3
Inversión/Ahorro	1	3	3
Pobreza	1	1	1
Productividad/Innovación	2	2	1
Salud	1	2	1

FUENTE: CEPAL, 2023. Nota: Si se reduce la brecha se muestra un 1, si se mantiene se presenta un 2 y si aumenta se indica con un 3.

En ese contexto, a pesar de ciertos avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad en áreas urbanas, el proceso ha sido lento y desigual entre diferentes grupos, en especial para las mujeres, niñez, poblaciones indígenas.

Pero la reducción relativa de una brecha ya sea con respecto a otro país o dentro de una misma nación entre regiones, no implica que la eliminación de esa brecha deje de ser un

desafío relevante en términos de acceso a derechos y equidad social. En el contexto latinoamericano, la CEPAL ha señalado que muchas brechas estructurales, incluso cuando muestran signos de reducción, persisten como barreras significativas para el desarrollo inclusivo (CEPAL, 2023). En el caso de Panamá, algunos indicadores aún presentan brechas en comparación con el promedio de los países de la OCDE y con los países líderes a nivel mundial, lo que subraya la necesidad de redoblar esfuerzos para avanzar en la reducción de estas desigualdades (Rivas Valdivia & Gaudin, 2023).

La diversidad en los resultados observados sugiere que **es crucial adoptar un enfoque de análisis y formulación de políticas que sea sensible a las diferencias entre territorios y poblaciones, especialmente en contextos de alta desigualdad interna** (BM, 2022).

5.3. Brechas comparadas

La comparación de las brechas horizontales estáticas y dinámicas entre una muestra de países de las economías avanzadas y Panamá, destaca que el país ha mostrado avances, pero todavía presenta rezagos significativos en áreas como fiscalidad, género, educación, medioambiente, y salud en comparación con los países de la OCDE. En términos dinámicos, el progreso ha sido moderado, destacando la brecha en inversión y ahorro, donde Panamá ha tenido un rendimiento favorable en comparación con otras brechas. Sin embargo, la posición relativa de Panamá sigue siendo desventajosa en sectores clave, lo que indica la necesidad de políticas específicas para cerrar estas brechas (CEPAL, 2023).

En el caso de la comparación con América Latina y el Caribe, **Panamá muestra un desempeño relativamente superior en indicadores como ingreso por habitante, pobreza, inversión y ahorro, e infraestructura. No obstante, el país presenta rezagos en fiscalidad, género, medioambiente, educación y salud, donde el avance es lento.** La disponibilidad de datos varía entre los países, por lo que en algunas brechas se compara con 14 países, y en otras, como fiscalidad, con solo 8. Esta comparación resalta la necesidad de seguir trabajando en el cierre de brechas en los sectores donde Panamá está más rezagado (CEPAL, 2023).

Asimismo, el análisis de las **brechas verticales internas, indica significativas desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, así como entre distintos grupos sociales. Por un lado, se observa una reducción en seis de las doce brechas estructurales identificadas, incluyendo género y pobreza, mientras que otras dos aumentan, particularmente en ingresos y productividad.** (CEPAL, 2023).

Por último, la comparación entre territorios evidencia que las desigualdades tienen variaciones. Por regiones se observa un comportamiento combinado. En la región occidental, compuesta por Bocas del Toro, Chiriquí y la Comarca Ngäbe Buglé; en la región Central, que incluye Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas; en la región transísmica, que engloba las provincias de Colón, Panamá y Panamá Oeste; en la Oriental está conformada por la provincia de Darién y las Comarcas indígenas Emberá Wounaan y Guna Yala las desigualdades han disminuido, aunque muy lentamente.

De las doce brechas estructurales, siete siguen iguales, tres disminuyen poco (género, pobreza, y educación) y dos aumentan (ingreso y ahorro). Estas desigualdades son persistentes y reflejan disparidades estructurales que requieren políticas territoriales diferenciadas para mejorar el acceso equitativo a oportunidades y derechos en todo el país (CEPAL, 2023).

5.4. Brechas por Ingresos per cápita y hogares.

La brecha de ingresos compara las diferencias en los niveles de ingreso, ya sea entre países o entre diferentes grupos dentro de una misma nación. Un indicador clave para evaluar esta brecha estructural es el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, que se mide en dólares constantes o corrientes para garantizar la comparabilidad internacional, o en moneda nacional para un análisis más específico de las disparidades internas. Para el caso de utilizó el ingreso per cápita por hogar de manera que sea más precisa la mirada sobre el comportamiento de las tendencias.

El comportamiento de la mediana de ingresos per cápita, desglosada por los grupos de población (total nacional, indígena y afrodescendiente) y por género, refleja disparidades económicas significativas entre 2018 y 2023. Durante el período, 2018 y 2019, la mediana nacional de ingresos per cápita era de \$288.0 y \$290.3, respectivamente. Sin embargo, en 2021, año en que los efectos de la pandemia fueron más profundos, esta cifra cayó drásticamente a 246.8, una reducción de casi 15% en comparación con los valores previos.

El análisis de la **mediana del ingreso per cápita en Panamá pone de manifiesto las profundas desigualdades económicas existentes entre diferentes regiones y grupos poblacionales.** Mientras el ingreso per cápita a nivel nacional presenta ligeras variaciones entre 2018 y 2023 (pasando de 288.0 a 261.5 balboas), **las brechas son particularmente significativas en las provincias rurales y las comarcas indígenas, donde los ingresos son hasta cinco veces menores que los de la capital** y mantienen dependencia más directa en el uso de recursos naturales. Este contraste se refleja claramente en el caso de las comunidades indígenas, cuya mediana de ingreso per cápita apenas alcanza los 100 balboas en 2023. (Ver Cuadro No. 3).

Desde 2021, la recuperación fue visible, pero no uniforme. En 2023, **la mediana de ingresos per cápita para el total nacional llegó a 261.5**, todavía por debajo del nivel de 2018. Sin embargo, persiste desigualdades. Para los hombres, la mediana de ingresos se recuperó de \$249.5 en 2021 a \$266.5 en 2023, superando incluso el promedio nacional. En contraste, los ingresos de las mujeres han mostrado una recuperación limitada: en 2018, su mediana de ingresos era de \$281.5, pero para 2023 apenas alcanzó \$256.8. **Es decir, existe una brecha de casi 10 unidades en la mediana de ingresos per cápita entre los ingresos de hombres y mujeres.** Porque las mujeres estaban concentradas en sectores de bajos ingresos, y la recuperación ha sido menos favorable para ellas. Por lo que mientras los hombres recuperan rápidamente sus ingresos, las mujeres no solo ni recuperan sus ingresos previos a la

pandemia, sino que retroceden ya que enfrentan mayores barreras, no solo para reinsertarse en el mercado laboral, sino también para acceder a trabajos de calidad.

CUADRO No. 3: MEDIANA INGRESO PERCAPITA

MEDIANA INGRESO PERCAPITA	2018	2019	2021	2022	2023
Total, Nacional	288.0	290.3	246.8	260.3	261.5
Hombre	294.5	294.5	249.5	260.3	266.5
Mujer	281.5	281.5	287.5	258.1	256.8
Total, Afrodescendiente	332.5	325.0	288.2	296.0	298.7
Hombre	340.0	340.0	293.3	296.0	311.5
Mujer	325.8	325.8	320.3	285.0	280.0
Total, Indígena	85.0	99.4	96.0	99.0	100.0
Hombre	93.8	93.8	98.5	99.0	103.1
Mujer	81.8	81.8	95.7	94.8	96.4

FUENTE: Análisis OCR, 2024 con datos INEC, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023.

Por género y etnia, los datos también muestran diferencias notables. Las mujeres indígenas, por ejemplo, tienen ingresos consistentemente más bajos que los hombres indígenas, con una mediana de 96.4 balboas en 2023 frente a 103.1 balboas para los hombres.

Estas cifras no solo reflejan desigualdades territoriales y de género, sino también una exclusión estructural que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables. Abordar estas brechas requerirá estrategias integrales que no solo mejoren las oportunidades económicas, sino que también garanticen el acceso equitativo a servicios básicos y mecanismos de inclusión social.

La provincia de Panamá lidera en ingresos per cápita, alcanzando una mediana de 400 en 2018 y recuperándose a \$350 en 2023, valores que son consistentemente superiores al promedio nacional de \$261.5 en el mismo año. **Esto significa que el ingreso per cápita en la capital es aproximadamente 1.3 veces mayor que la media nacional, consolidando la concentración de riqueza en esta región.** En contraste, provincias como Darién y Veraguas muestran valores de ingresos per cápita considerablemente menores. Cabe señalar que, en Darién, la mediana de ingresos fue de solo 125 dólares en 2018 y alcanzó los 155 dólares en 2023, lo que representa menos de la mitad del promedio nacional. **En comparación con Panamá, los ingresos en Darién representan menos de un tercio, una disparidad que refleja las limitaciones en infraestructura, oportunidades laborales y servicios en esta área rural.**

Las disparidades también son evidentes entre grupos étnicos. En la mayoría de las provincias, la mediana de ingresos de la población afrodescendiente es entre dos y tres veces mayor que la de la población indígena. Para el año 2023, en Colón, por ejemplo, los afrodescendientes tienen una mediana de ingresos de \$ 260, mientras que los indígenas alcanzan solo \$243. **En el caso de las comarcas indígenas, como Ngäbe Buglé y Kuna Yala, presentan los valores de**

ingresos per cápita más bajos de todo el país. En 2018, la comarca Ngäbe Buglé tenía una mediana de ingresos de solo \$41.7, que subió ligeramente a \$54.9 en 2023 con **valores que representan solo una séptima parte del ingreso en la capital y son equivalentes a menos del 20% del promedio nacional.** Esta situación de pobreza extrema, reflejada en ingresos que son hasta cinco veces menores que los de otras áreas, evidencia una falta de acceso a oportunidades de desarrollo y servicios básicos en estas comunidades.

En algunas provincias, como Los Santos y Herrera, las disparidades entre afrodescendientes e indígenas son también notables. En Herrera, los afrodescendientes registraron una mediana de ingresos de \$350 en 2021, mientras que la población indígena alcanzó solo 160, es decir, menos de la mitad. Este contraste dentro de la misma provincia refleja desigualdades internas y la falta de políticas inclusivas que permitan la igualdad de oportunidades para todos los grupos.

5.5. Brechas Territorios, etnias y ingresos

En provincias como Panamá, esta brecha es aún mayor. En 2023, los ingresos de los hombres fueron de \$359.3, mientras que fueron \$ 327.3 entre las mujeres, lo cual representa una proporción de 1.1 veces mayor. En el caso de la comarca Ngäbe Buglé, las mujeres tienen ingresos significativamente menores. En 2023, los hombres en esta comarca tienen una mediana de ingreso de \$55.8, mientras que las mujeres alcanzan solo \$43.6, lo cual significa que los hombres ganan 1.3 veces más que las mujeres en esta comarca, destacando la exclusión económica de las mujeres indígenas.

Una comparación entre provincias y comarcas muestra asimetrías importantes. La provincia de Panamá tiene ingresos considerablemente superiores a los de la comarca Ngäbe Buglé. En 2023, los hombres en provincia de Panamá registran ingresos de \$ 359.3, mientras que los hombres en Ngäbe Buglé tienen ingresos de solo \$ 55.8. Es decir, aproximadamente 6.4 veces más de ingresos. Esta diferencia muestra una concentración de la riqueza en la capital y una exclusión significativa en las comarcas indígenas.

En el caso de la provincia de Coclé, los hombres alcanzan un ingreso de \$256.7 en 2023, mientras que en la comarca Emberá los ingresos de los hombres alcanzan los \$88.7. Esto implica que los ingresos en Coclé son casi 3 veces superiores a los de la comarca Emberá, reflejando una disparidad que afecta principalmente a las zonas rurales e indígenas.

Asimismo, en casi todas las provincias, los afrodescendientes tienen ingresos más altos en comparación con la población indígena. Por ejemplo, en Bocas del Toro en 2023, los hombres afrodescendientes tienen ingresos de \$335.0, mientras que los hombres indígenas tienen 111.3. Esto significa que los ingresos de los afrodescendientes son aproximadamente 3 veces mayores que los de los indígenas en esta provincia, lo que subraya una disparidad étnica significativa.

En la comarca Emberá, los ingresos de los hombres afrodescendientes en 2023 son de 190.0, mientras que los hombres indígenas ganan solo 88.7, lo cual representa una brecha de 2.1 veces. Esta diferencia revela las limitaciones económicas de los pueblos indígenas y la necesidad de políticas de inclusión.

En varias provincias, los hombres afrodescendientes ganan significativamente más que las mujeres indígenas. Por ejemplo, en Los Santos en 2023, los hombres afrodescendientes tienen ingresos de \$ 281.0, mientras que las mujeres indígenas apenas alcanzan 139.0. Esto significa que los hombres afrodescendientes ganan aproximadamente 2 veces más que las mujeres indígenas en esta provincia. Por su parte, en la comarca Kuna Yala, la situación es similar. Los ingresos de los hombres afrodescendientes en 2023 son de \$53.9, mientras que las mujeres indígenas de la misma comarca ganan \$43.6, lo cual representa una proporción de 1.2 veces en favor de los hombres afrodescendientes, destacando una exclusión económica que afecta a las mujeres indígenas de manera significativa. A conclusión las mujeres indígenas en términos de ingresos son las que se están quedando más atrás.

5.6. Áreas y educación e ingresos.

En los últimos años, las brechas entre **áreas de residencia (urbana y rural) y los ingresos relacionados con el nivel educativo han persistido**. Entre 2018 y 2023, la diferencia en años de educación entre áreas urbanas y rurales fue de alrededor de 3.3 años. **Este patrón indica que, aunque las áreas urbanas avanzan en términos de acceso educativo, las zonas rurales continúan rezagadas, lo que significa que, en promedio, las personas en áreas urbanas acceden a casi 1.5 veces más años de educación que las de áreas rurales.**

En términos proporcionales, la educación en áreas urbanas representa un 50% más de años educativos en comparación con las zonas rurales. Esta desigualdad en el acceso a la educación crea una cadena de desventajas en áreas rurales, donde los jóvenes enfrentan mayores dificultades para acceder a empleos decentes bien remunerados y oportunidades de realizar sus proyectos de vida.

En 2018, la **brecha de ingresos entre áreas urbanas y rurales** fue de 229 dólares mensuales, y aunque se redujo en algunos años, en 2023 volvió a ser considerable, con una diferencia de 209 dólares. **Esto significa que las personas en áreas urbanas ganan aproximadamente 2.5 veces más que las personas en áreas rurales.** Esta diferencia se traduce en una proporción del 150% más de ingresos en áreas urbanas en comparación con las rurales, lo que evidencia una desigualdad estructural en las oportunidades económicas según la ubicación geográfica.

En la actualidad, los datos muestran que **las mujeres en áreas urbanas tienden a tener un nivel educativo ligeramente superior al de los hombres, sin embargo, esta ventaja no se traduce en igualdad de ingresos.** En 2023, la brecha de género en educación a nivel nacional fue de 0.63 años, siendo mayor en áreas urbanas (0.68 años) y menor en zonas rurales (0.28 años). En términos proporcionales, **las mujeres en áreas urbanas reciben alrededor de un 8%**

más de años de educación que los hombres, mientras que en áreas rurales esta ventaja es de aproximadamente el 4%.

Sin embargo, en 2023, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en áreas urbanas alcanzó 20.8 dólares, mientras que en zonas rurales fue de 9.42 dólares. **Esto significa que, en las ciudades, los hombres ganan aproximadamente 1.4 veces más que las mujeres, lo que equivale a un 40% más de ingresos. En áreas rurales, la brecha de ingresos es menor pero aún significativa**, con los hombres ganando alrededor de 1.15 veces más que las mujeres.

5.7. Grupos de edad e ingresos.

En los grupos de edad productiva (20 a 59 años), se observa una tendencia creciente en los años de educación media en todos los años del periodo analizado (2018-2023). Asimismo, **los años de educación media son consistentemente más altos en las áreas urbanas en comparación con las rurales**. Las personas en zonas urbanas entre 20 y 59 años tienen un promedio de educación de 1 a 2 años más que sus pares en áreas rurales. **Esta diferencia se mantiene estable a lo largo de los años, reflejando una brecha educativa entre áreas urbanas y rurales que tendrá consecuencias en las oportunidades de encontrar un empleo decente.**

Los ingresos per cápita medianos para las personas en edades productivas muestran también un incremento gradual año tras año (2018-2023). Sin embargo, la magnitud de este incremento varía considerablemente entre las zonas urbana y rural. **Las zonas urbanas muestran ingresos medianos notablemente más altos para los grupos de edad productiva en comparación con las zonas rurales**. En algunas subcategorías, los ingresos de los trabajadores urbanos pueden ser hasta 2 o 3 veces superiores a los de sus equivalentes rurales. Este contraste subraya la desigualdad económica entre áreas urbanas y rurales, que afecta de manera significativa a los trabajadores rurales en sus edades más productivas.

En todos los grupos de edades productivas y en todas las zonas (nacional, urbana y rural), los hombres ganan más que las mujeres. Esta brecha de ingresos por género es más pronunciada en las zonas urbanas, donde los ingresos de los hombres en edades productivas son aproximadamente 1.2 a 1.5 veces mayores que los de las mujeres, dependiendo del año y grupo de edad específico.

Existe **una relación positiva clara entre los años de educación y el ingreso per cápita mediano para los grupos en edades productivas**. A mayor nivel educativo, los ingresos tienden a ser más altos, lo cual es particularmente evidente en las zonas urbanas donde los empleos mejor remunerados suelen requerir niveles educativos más altos mientras en las zonas rurales, la magnitud de esta relación es menos pronunciada en comparación con las zonas urbanas. Esto sugiere una limitación en las oportunidades laborales en áreas rurales, incluso para aquellos con mayor nivel educativo.

5.8. Desigualdad.

El índice de Gini en el país se ha mantenido en valores relativamente altos, con variaciones moderadas en las dos últimas décadas. Según las proyecciones, el índice a nivel nacional (total) podría pasar de 0.46 en 2023 a 0.429 en 2030, lo que representa una variación de 3.1 puntos porcentuales o un descenso del 6.7%.

En las áreas urbanas el Índice de Gini pasa de 0.44 en 2023 a 0.438 en 2030, con una disminución de 0.2 puntos porcentuales. **La reducción es de apenas un 0.5%, indicando que la disminución en la desigualdad urbana es marginal. Comparado con el índice total, esta variación es menor, lo que indica que las desigualdades en áreas urbanas tienden a ser más persistentes.** La desigualdad en zonas urbanas de América Latina está relacionada con el **acceso desigual a servicios básicos y educación de calidad**, factores que influyen en esta resistencia al cambio (OCDE, 2023; BM, 2021).

En las áreas rurales, el índice disminuye de 0.46 en 2023 a 0.431 en 2030, lo que representa **una reducción del 6.3%**. Este cambio proporcional es más significativo que en el área urbana. El acceso limitado a infraestructura y empleo en zonas rurales contribuye a mantener altos niveles de desigualdad, por lo que esta reducción refleja un posible impacto positivo de políticas de desarrollo rural (CAF, 2022). La situación en las comarcas es crítica, en tanto estas áreas enfrentan desafíos únicos debido a la falta de acceso a servicios básicos y educación. Para cerrar la brecha en estas zonas, se requiere una atención prioritaria y medidas integrales (PNUD, 2021).

En provincias, el índice proyectado para las provincias pasa de 0.46 en 2023 a 0.44 en 2030, una disminución aproximada del 4.3%. Sin embargo, esta reducción es menos pronunciada que en áreas rurales. Las disparidades entre provincias metropolitanas y las más alejadas sugieren que, aunque se han logrado ciertos avances, las brechas interregionales siguen siendo un desafío considerable. (BID, 2022; CAF, 2022).

En las comarcas, se presenta una situación particular. A pesar de que el índice de Gini asciende de 0.44 en 2023 a 0.456 en 2030, este aumento refleja una estabilidad en los valores en los últimos años, sugiriendo que no se alcanzarán mejoras significativas en esta región.

Por último, una comparación entre las áreas rurales y urbanas muestra que, aunque en términos absolutos ambas áreas presentan avances, **el ritmo de mejora en las áreas rurales es proporcionalmente mayor. Porque en las áreas rurales la disminución en el índice de Gini es más del doble que en las urbanas.**

6. ENFOQUE CENTRADO EN LAS PERSONAS “PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS”

En el país, las desigualdades significativas afectan a territorios, grupos, poblaciones específicas que no logran las garantías esenciales de acceso a oportunidades para la

realización de sus derechos para satisfacción de necesidades de servicios básicos sociales, ingresos e infraestructuras.

Estas barreras y brechas constituyen un obstáculo para el desarrollo sostenible, repercutiendo en la calidad de vida y el acceso a oportunidades de los sectores más vulnerables. Pero el análisis de causa raíz permite explorar no solo los síntomas inmediatos de las desigualdades, sino también los factores estructurales y culturales subyacentes que perpetúan barreras y brechas. Entre los grupos destacados en el análisis se encuentran niños y niñas, adolescentes y jóvenes embarazadas, mujeres, personas mayores, población afrodescendiente, personas indígenas, personas con discapacidad, comunidades LGBTIQ+, poblaciones clave, migrantes, refugiados y apátridas, así como grupos vulnerables (sectores poblacionales en mayor riesgo) urbanos. (Ver Recuadro No. 6).

A través de este análisis, se examinan **las causas inmediatas que afectan directamente el acceso a derechos fundamentales como la educación, la salud, el empleo y la vivienda.** Además, se abordan las **causas subyacentes, como la limitada inversión pública, las políticas inadecuadas y las barreras culturales que refuerzan estas inequidades.** Finalmente, se profundiza en las **causas raíz, incluyendo la marginalización histórica,** los vacíos legislativos y la centralización de recursos, los cuales configuran un panorama complejo de exclusión y desigualdad.

RECUADRO NO. 6. MATRIZ DE ANÁLISIS DE CAUSA RAÍZ

POBLACIÓN, GRUPO, PERSONAS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSAS RAÍZ
Niñez	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza extrema en áreas rurales e indígenas. - Desnutrición crónica. - Falta de acceso a servicios de salud básicos. -Violencia hacia la niñez - Trabajo infantil. -Baja calidad de la educación, exclusión educativa especialmente en preescolar y media 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa inversión en programas de cuidado y desarrollo infantil. - Sistemas educativos y de salud de baja calidad. -Poca oferta de preescolar y media especialmente en zonas rurales e indígenas - Desigualdad en la distribución de recursos sociales. Necesidad de mayor inversión pública en niñez. - Normas culturales que perpetúan la violencia hacia la niñez - Políticas públicas de estado para protección infantil no cuentan con planes de implementación ni 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja inversión en educación y salud. - Desarrollo desigual de las regiones. - Exclusión social y económica. - Falta de un enfoque integral en políticas sociales. - Desigualdad estructural histórica.

RECUADRO NO. 6. MATRIZ DE ANÁLISIS DE CAUSA RAÍZ

POBLACIÓN, GRUPO, PERSONAS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSAS RAÍZ
		presupuestos asignados.	
Adolescentes y jóvenes embarazadas	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de acceso a programas de salud sexual y reproductiva, y bienestar general, y prevención de la violencia/construcción de cultura de paz. -Exclusión educativa - Estigmatización social. - Falta de apoyo familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas culturales restrictivas y falta de educación sexual integral. - Escasa atención a la salud sexual y reproductiva. - Falta de programas de inclusión para madres jóvenes. - Desigualdad de género en los sistemas sociales. -Alta carga de cuidado con limitados servicios de cuidado y atención infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad patriarcal y normas culturales restrictivas. - Políticas educativas y de salud inadecuadas. - Baja prioridad a la salud materna y planificación familiar. - Pobreza y desigualdad económica. - Falta de concienciación sobre derechos sexuales y reproductivos. - Falta de implementación de políticas de igualdad de género. prevención de la violencia basada en género. -Falta de políticas de apoyo a la salud y bienestar físico y socioemocional
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - Baja finalización de la educación secundaria/exclusión educativa -Baja preparación en habilidades para la vida, trabajo y desarrollo sostenible/cambio climático. Desempleo juvenil. Falta de políticas de incentivo al trabajo de jóvenes y sectores productivos para el primer empleo. - Acceso limitado a educación técnica y superior. - Falta de experiencia laboral. - Migración hacia áreas 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa inversión en programas de empleo juvenil y capacitación técnica. - Desconexión entre el sistema educativo y las necesidades del mercado laboral. - Falta de redes de apoyo para el empleo. - Pobreza y falta de recursos económicos. - Desigualdad estructural en oportunidades laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de priorización de políticas que atiendan la exclusión educativa de jóvenes, mejoren el acceso, la permanencia y la finalización de trayectorias educativas. - Baja inversión en gasto en educación técnica, técnica superior y universitaria y superior, así como una oferta relevante y pertinente territorialmente. - Falta de políticas públicas específicas para jóvenes. - Desarrollo desigual de las regiones. - Exclusión social y económica.

RECUADRO NO. 6. MATRIZ DE ANÁLISIS DE CAUSA RAÍZ

POBLACIÓN, GRUPO, PERSONAS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSAS RAÍZ
	urbanas en busca de oportunidades. -Pocos espacios de participación significativa e incidencia en políticas públicas		- Falta de conocimiento de derechos laborales.
Mujeres	- Carga de cuidado no remunerado - Brecha salarial de género. - Violencia de género. - Falta de acceso a posiciones de liderazgo. - Discriminación en el empleo.	- Desigualdad estructural de género. - Normas sociales conservadoras que perpetúan roles tradicionales. - Falta de políticas de equidad de género. - Acceso desigual a educación y capacitación. - Carencia de redes de apoyo para mujeres trabajadoras.	- Sociedad patriarcal y estereotipos de género. - Lagunas legislativas en igualdad de género. - Políticas públicas débiles para la inclusión laboral femenina. - Falta de educación integral sobre derechos de las mujeres. - Escasa implementación de leyes contra la violencia de género.
Personas con discapacidad	- Infraestructura inadecuada para accesibilidad universal - Discriminación en el empleo. - Falta de acceso a educación inclusiva. - Aislamiento social. - Débil malla de servicios de rehabilitación y habilitación - Limita redes de atención y cuidados para las personas con alguna condición de discapacidad. - Escasos espacios de participación y los existente no consideran la accesibilidad universal ni la equiparación de oportunidades.	- Escasa inversión en accesibilidad universal y programas de inclusión. - Falta de sensibilización sobre derechos de personas con discapacidad. - Políticas públicas insuficientes y las existentes sin una implementación real. - Estigmatización social persistente. - Carencia de sistemas de apoyo comunitario. - Niveles de inobservancia del marco jurídico nacional para la equiparación de oportunidades.	- Servicios sociales limitados y mal estructurados. - Falta de implementación de políticas de inclusión efectiva. - Desarrollo desigual en infraestructura. - Bajo gasto público en programas de inclusión. - Falta de redes de seguridad social adecuadas. - Desconocimiento sobre la garantía del derecho a una vida independiente y digna de las personas con alguna condición de discapacidad. - Falta de conocimiento sobre los derechos de las personas con discapacidad.
Población afrodescendiente	- Acceso desigual a empleo formal. - Discriminación racial. - Falta de acceso a	- Racismo estructural y exclusión social. - Políticas públicas insuficientes para	- Desigualdad estructural histórica. - Estereotipos y prejuicios culturales.

RECUADRO NO. 6. MATRIZ DE ANÁLISIS DE CAUSA RAÍZ

POBLACIÓN, GRUPO, PERSONAS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSAS RAÍZ
	<p>educación de calidad inclusiva y equitativa, pertinente y relevante.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de educación que integre en planes de estudios y formación docente las tradiciones y memoria de las poblaciones afrodescendientes - Vivienda inadecuada. 	<p>atender desigualdades raciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de representación política. - Desigualdad en la distribución de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de reconocimiento cultural e histórico. - Lagunas legislativas en protección contra la discriminación. - Exclusión social sistemática. - Falta de inclusión en decisiones políticas y económicas.
Personas LGBTQ+	<ul style="list-style-type: none"> - Discriminación en el empleo. - Violencia y crímenes de odio. - Acceso limitado a servicios de salud específicos. - Estigmatización social. - Falta de reconocimiento legal de derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prejuicios culturales y falta de sensibilización en derechos humanos. - Invisibilizarían en estadísticas y estudios oficiales. - Falta de políticas públicas inclusivas. - Exclusión en sistemas de protección social. - Pobreza y falta de recursos económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas socioculturales conservadoras. - Falta de aceptación familiar y social. - Vacíos legislativos. - Limitada implementación de políticas de igualdad. - Desigualdad estructural y exclusión social.
Personas mayores	<ul style="list-style-type: none"> - Pensiones insuficientes. - Acceso limitado a servicios de salud geriátrica. - Aislamiento social. - Maltrato y abuso. - Falta de programas de envejecimiento sano y activo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas sociales inadecuadas para el envejecimiento poblacional. - Falta de infraestructura y programas especializados - Sistemas de pensiones fragmentados. - Desigualdad en el acceso a recursos básicos. - Baja representación en procesos de toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo gasto público en salud y pensiones. - Falta de una red de seguridad social adecuada. - Políticas públicas que no priorizan el envejecimiento. - Exclusión estructural de los sistemas de bienestar. - Falta de educación y concientización sobre derechos de personas mayores. - Inexistencia de políticas públicas con enfoque intergeneracional.
Poblaciones clave (trabajadores sexuales, personas viviendo con VIH)	<ul style="list-style-type: none"> - Discriminación y exclusión social. - Acceso limitado a servicios de salud. - Estigmatización en el entorno laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas culturales estigmatizantes. - Falta de aceptación por parte de la sociedad. - Vacíos legislativos en 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas culturales restrictivas. - Falta de políticas inclusivas. - Exclusión estructural en servicios sociales.

RECUADRO NO. 6. MATRIZ DE ANÁLISIS DE CAUSA RAÍZ

POBLACIÓN, GRUPO, PERSONAS	CAUSAS INMEDIATAS	CAUSAS SUBYACENTES	CAUSAS RAÍZ
	<ul style="list-style-type: none"> - Riesgo de violencia. - Falta de políticas públicas específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> derechos específicos. - Falta de programas de educación inclusiva. - Limitada integración social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo gasto público en atención a grupos vulnerables. - Ausencia de planes integrales de inclusión.
Personas indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso acceso a educación, salud, agua potable y saneamiento. - Vivienda precaria. - Desnutrición crónica. - Exclusión en procesos políticos. - Migración por falta de oportunidades. - Baja oferta de educación, especialmente en preescolar y media. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de inversión y políticas de desarrollo inclusivo. - Marginalización cultural e histórica. - Desigualdad en la distribución de recursos. - Baja representación política. - Falta de infraestructura en territorios indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Marginalización histórica. - Bajo gasto público en áreas indígenas. - Servicios sociales limitados sin pertinencia cultural. - Exclusión de los sistemas de decisión política. - Políticas ineficaces de desarrollo rural y acceso a ingresos y empleo.
Pobres y grupos vulnerables urbanos	<ul style="list-style-type: none"> - Viviendas en zonas de riesgo. - Desempleo e informalidad laboral. - Migración interna descontrolada. - Acceso desigual a servicios básicos. - Desplazamiento por proyectos urbanos. - Violencia en sus comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento urbano desigual. - Falta de políticas de inclusión social. - Centralización de recursos en áreas urbanas principales. - Ausencia de planificación urbana efectiva. - Segregación socioeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo desigual de las regiones. - Centralización de recursos. - Falta de políticas territoriales inclusivas. - Desigualdad estructural. - Falta de programas de urbanización sostenible.
Migrantes, refugiados y personas apátridas	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios básicos insuficientes. - Vulnerabilidad ante abusos laborales. - Riesgo de violencia, explotación y trata de personas. - Estigmatización social. - Acceso limitado a protección legal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos insuficientes en el sistema de protección humanitaria. - Falta de políticas migratorias integrales. - Escasez de programas de integración. - Falta de representación política en temas migratorios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Situación jurídica poco clara. - Falta de reconocimiento de derechos. - Políticas migratorias insuficientes. - Exclusión estructural de sistemas sociales. - Limitadas estrategias de cooperación regional e internacional.

FUENTE: Pacto Bicentenario, 2021, Informe nacional, Informe Región Transistmica, Región Central, Región Orienta, Región Occidental. MIDES, Informe Voluntario Nacional, 2017, 2020, 2023.

6.1 Niñez.

Las brechas que afectan a la niñez en Panamá revelan profundas desigualdades, especialmente para aquellos en áreas rurales e indígenas. Asimismo, los niños, niñas y adolescentes enfrentan múltiples barreras en su desarrollo físico, cognitivo y emocional, particularmente en áreas rurales y comunidades marginadas.

La pobreza afecta de manera significativa a los niños, niñas y adolescentes en comunidades indígenas y rurales. Un 39% vive en pobreza monetaria y un 34% de los niños viven en pobreza multidimensional, un índice que se eleva dramáticamente en las comarcas, donde alcanza al 90% en lugares como la comarca Ngäbe-Buglé (UNICEF, 2024; Banco Mundial, 2022). La pobreza no solo afecta el bienestar económico de estos niños, sino también su acceso a servicios esenciales como la salud y la educación, con más de 120,000 niños y adolescentes entre 4 y 20 años fuera del sistema educativo. Solo 3% de los niños menores de 3 años acceden a Centros de Cuidado y Atención Integral (UNICEF, 2023).

La salud y nutrición son áreas críticas donde los niños panameños enfrentan serias brechas. La prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años es del 15.8%, y esta cifra aumenta al 39% en zonas indígenas, lo que representa una de las brechas más severas entre las comunidades indígenas y el resto del país (UNICEF, 2024). Además, la cobertura de servicios de salud preventivos, como vacunación y controles pediátricos, así como el acceso a servicios de cuidado y estimulación en la primera infancia, es limitada especialmente en áreas rurales y comarcas, dejando a estos niños en una situación de vulnerabilidad.

En cuanto al embarazo adolescente, en 2023 se reportó que el 4% de las niñas y adolescentes de 10 a 19 años eran madres, lo que representa una barrera adicional para la continuidad educativa y el acceso a mejores oportunidades para estas jóvenes y sus hijos (UNICEF, 2023). 60% de las madres adolescentes están fuera de la escuela y entre aquellas que están dentro, 72% están en sobriedad.

La violencia en el hogar también es una realidad para muchos niños en Panamá. Aproximadamente, 4 de cada 10 niños son víctimas de algún tipo de violencia dentro de sus hogares, y en 2021, el 65% de los casos de violencia sexual registrados afectaron a niños y adolescentes, la mayoría de los cuales fueron niñas. (UNICEF, 2024).

Por su parte, la falta de acceso y calidad educativa afecta particularmente a los niños en las zonas rurales e indígenas. En 2024, se reportó que 6 de cada 10 estudiantes de tercer grado no alcanzan competencias básicas en lectura, y 4 de cada 5 estudiantes de 15 años no logran habilidades mínimas en matemáticas. (UNICEF, 2024). Estas estadísticas son más preocupantes en áreas indígenas, donde la cobertura y calidad educativa son escasas. Además, el 12% de los niños de entre 4 y 17 años no asiste a ningún centro educativo, y la ausencia de servicios básicos como agua potable y electricidad en las escuelas de estas áreas agrava el problema (UNICEF, 2023).

La niñez y adolescencia, especialmente en zonas rurales e indígenas, y de frontera como Darién, experimenta importantes barreras educativas. La falta de infraestructura adecuada y personal capacitado afecta directamente el acceso y la calidad de la educación, lo cual contribuye a altas tasas de exclusión educativa en estas áreas (UNICEF, 2023). En las comarcas indígenas y zonas rurales, por ejemplo, el acceso a la educación es limitado debido a poca oferta especialmente de preescolar y media, lo que compromete el futuro educativo de estos niños y adolescentes

Los **niños migrantes** que atraviesan el Darién enfrentan riesgos significativos, y el flujo migratorio ha incrementado la necesidad de servicios de salud y protección en esta región. En los últimos tres años, **más de 183,000 niños y adolescentes han cruzado esta ruta, y solo en 2023, 3,300 niños y adolescentes fueron reportados como no acompañados, aumentando cinco veces en comparación con el año anterior.** (UNICEF, 2024). Las condiciones de tránsito y la falta de servicios adecuados de protección y asistencia dejan a estos niños en situaciones de extrema vulnerabilidad ante la violencia, el abuso y la falta de acceso a alimentos y agua segura (UNICEF, 2024).

En el caso de los indicadores de salud refleja una preocupante **brecha en la cobertura de tratamiento del VIH para niños entre 0 y 14 años, quienes tienen una tasa de acceso a tratamiento significativamente menor en comparación con otros grupos.** Esta situación revela una grave desigualdad en la atención y prevención de salud para los niños, especialmente en áreas de alta vulnerabilidad (ONUSIDA, 2023).

6.2. Adolescentes y jóvenes embarazadas.

Las madres adolescentes siguen teniendo menor acceso a salud, educación, empleo y desarrollo económico. En 2022, **la tasa de fecundidad adolescente en Panamá fue de 68.5 nacimientos por cada 1,000 mujeres adolescentes, una cifra notablemente superior al promedio regional (52.1) y al promedio global (41.8)** (UNICEF, 2023). Con tasas de fecundidad adolescente significativamente superiores al promedio regional y global, y un impacto económico estimado en más de mil millones de balboas, es esencial **políticas públicas integrales en prevención, educación y protección.**

El embarazo adolescente es el resultado de factores interrelacionados, entre ellos **la falta de educación integral en sexualidad, la violencia sexual y las uniones tempranas.** Además, los promedios nacionales ocultan disparidades significativas entre grupos poblacionales y regiones, ya que las mujeres indígenas, afrodescendientes y las que viven en zonas rurales son las que registran tasas de embarazo adolescente más altas. **La tasa de fecundidad adolescente en Panamá ha disminuido significativamente, pasando de 88,5 nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años en 2013 a 51,32 nacimientos por cada 1.000 en 2022.** Sin embargo, esta tasa sigue siendo superior a los promedios regionales y mundiales (52,1 y 41,8 nacimientos por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años, respectivamente). (UNFPA, 2024)

Esta situación contribuye a la perpetuación y reproducción intergeneracional de la pobreza y las desigualdades sociales, afectando no solo la capacidad de las adolescentes y jóvenes de alcanzar su máximo potencial, sino también las perspectivas socioeconómicas y de desarrollo del país. Según un estudio del UNFPA, el costo de oportunidad del embarazo adolescente en Panamá se estima en 525 millones de dólares, equivalente a tres meses de ingresos perdidos por las operaciones del Canal de Panamá (MILENA, 2021).

El costo total asociado al embarazo adolescente y la maternidad temprana se estima en aproximadamente 1.5 mil millones de balboas, lo que representa el 2% del Producto Interno Bruto (PIB) del país en 2022. (UNFPA, 2023).

El embarazo adolescente está estrechamente relacionado con la interrupción de los estudios, lo que limita las oportunidades educativas. **Según el Censo 2023, 60% de las madres adolescentes están fuera de la escuela y entre aquellas que están dentro de la escuela, 72% están en sobreedad. Entre aquellas 15 a 17 años, 60% no estudia, trabaja ni busca empleo.**

El 43% de las mujeres que fueron madres en su adultez logró llegar a la universidad, en comparación con solo el 14% de las madres adolescentes. (UNFPA, 2023).

Asimismo, **el embarazo adolescente contribuye a importantes brechas en el acceso al empleo formal. La tasa de inactividad laboral de las madres adolescentes (42.5%), supera en más de seis puntos la tasa de inactividad de las mujeres que fueron madres en su adultez (OIT, 2023).** Además, **la tasa de desempleo entre las madres adolescentes es del 9%, frente al 6.9% entre las mujeres adultas que experimentaron la maternidad.** Estas cifras reflejan una clara desventaja en la inserción laboral de las madres adolescentes, quienes enfrentan barreras tanto en el acceso a empleos como en la calidad de estos trabajos (OIT, 2023). El costo de oportunidad educativo vinculado al embarazo adolescente en Panamá se estima en \$ 1,000 millones de balboas para 2023. Este costo no solo afecta a las madres adolescentes, sino también al país en general, al limitar el potencial de desarrollo de una parte significativa de la población juvenil (Ministerio de Salud, 2023).

De igual manera, la mayoría de las madres adolescentes se ven limitadas a empleos mal remunerados y con pocos beneficios sociales (solo 7% tiene acceso a la seguridad social) lo que afecta su capacidad para mejorar su situación económica. El salario promedio de las madres adolescentes es un 57% menor que el de sus pares que pospusieron la maternidad, lo que contribuye a una pérdida de 1,590 millones de balboas en ingresos para el país en 2023 (OIT, 2023). Esta disparidad salarial tiene consecuencias a nivel macroeconómico, ya que reduce el ingreso disponible de una parte considerable de la población.

6.3. Jóvenes.

Los jóvenes enfrentan desafíos en su acceso a la educación y al mercado laboral, lo cual limita sus posibilidades de desarrollo y perpetúa un ciclo de pobreza y exclusión. **El 18% de los jóvenes en el país no culmina la educación secundaria, y la tasa de desempleo juvenil asciende al 24%, reflejando una brecha considerable en términos de inclusión y transición**

hacia la vida laboral (CEPAL, 2023). Además, un alto porcentaje de los jóvenes se encuentra en trabajos informales o de baja calidad, con pocas posibilidades de estabilidad o crecimiento económico (OIT, 2024).

La situación es especialmente crítica para las mujeres jóvenes, quienes enfrentan mayores tasas de desempleo y exclusión laboral. En 2023, **el desempleo entre las mujeres jóvenes alcanzó el 22%, en comparación con el 13.5% de los hombres, y un 21.4% de ellas no estudia ni trabaja**, lo que evidencia una alta exclusión en este grupo vulnerable (OIT, 2023).

No podemos obviar la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan, según la Encuesta realizada por (MITRADEL/2017) en el año 2017, el 17,2% de las y los jóvenes en Panamá no estudian ni trabajan. Una de las principales conclusiones del informe es que las y los jóvenes que no estudian ni trabajan constituye un grupo heterogéneo, la mayoría está conformado por mujeres que se dedican a las tareas de cuidado, o personas que tienen discapacidades o alguna enfermedad permanente que les impide trabajar."

La conectividad digital es otro aspecto relevante para los jóvenes en un mundo cada vez más dependiente de plataformas digitales. **Aunque Panamá ocupa el puesto 9 en América Latina y el Caribe en términos de conectividad urbana, las áreas rurales presentan un gran déficit en infraestructura tecnológica**. Este déficit afecta a los jóvenes rurales, quienes quedan en desventaja frente a sus pares urbanos al no poder acceder a los mismos recursos educativos y oportunidades de empleo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2023).

Además, los jóvenes enfrentan dificultades en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente las mujeres jóvenes en áreas marginales. Las juventudes también demandan mayor acceso a educación y servicios de salud y bienestar, y la prevención de la violencia generando oportunidades de acceso a deportes, artes, culturas y educación para el emprendimiento. Este fenómeno genera una pérdida anual de ingresos estimada en \$ 1,590 millones de balboas y afecta gravemente las oportunidades educativas y laborales de las madres jóvenes, quienes ven limitadas sus perspectivas de desarrollo personal y profesional (UNFPA, 2023).

La **participación de los jóvenes en espacios de toma de decisiones es limitada**. En 2024, solo el 21% de los escaños legislativos y el 15% de las alcaldías eran ocupados por mujeres, reflejando una subrepresentación que también afecta a la juventud (PNUD, 2024).

Por último, como resultado de la crisis sanitaria, salud mental de los jóvenes ha cobrado relevancia. Diversos estudios indican un aumento en casos de ansiedad y depresión entre la juventud panameña, evidenciando la necesidad de fortalecer los servicios de salud mental dirigidos a este grupo (MINSAL, 2023).

6.4. Mujeres.

En el país, las mujeres enfrentan importantes brechas, en múltiples ámbitos, lo que afecta su desarrollo económico, social y político. **Sólo el 10.9% de los préstamos agrícolas fueron otorgados a mujeres, lo que refleja una notable exclusión financiera que impacta su contribución a la seguridad alimentaria y su autonomía económica. Además, esta exclusión se ve agravada por la carga desproporcionada de trabajo no remunerado, la cual impide que las mujeres puedan dedicar más tiempo a actividades productivas y limita sus ingresos (ONUMUJERES, 2022).**

Las mujeres en Panamá también **enfrentan mayores niveles de desempleo y una mayor participación en trabajos informales o vulnerables**. Para el año 2024, el 42.1% de las mujeres realizan trabajos informales, en comparación con el 39.2% de los hombres, lo que afecta su acceso a ingresos estables y beneficios laborales. Solo el 50.8% de las mujeres mayores de 15 años están empleadas, en gran medida debido a las responsabilidades familiares, lo cual impacta negativamente en su estabilidad financiera y en las oportunidades de acumulación de beneficios a largo plazo (CIP Index, 2024).

La **representación de las mujeres en la política y en posiciones de liderazgo en Panamá sigue siendo limitada**. Actualmente, las mujeres ocupan solo el **21% de los escaños en el Órgano Legislativo, y su representación en alcaldías y otros niveles de gobierno local es aún menor, con un 15% y un 12% respectivamente** (PNUD, 2024). Esta subrepresentación política coloca a Panamá por debajo del promedio mundial, donde el 26.4% de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres, según datos de la Inter-Parliamentary Union (2023). Esta baja representación limita su influencia en la formulación de políticas públicas que aborden sus necesidades y promuevan la igualdad de género.

La **violencia de género es otro aspecto crítico que afecta a las mujeres**, lo cual pone de relieve la inseguridad y vulnerabilidad de las mujeres en áreas urbanas marginales y otros entornos de riesgo (ONU SIDA, 2020). Además, en 2023, se registró que el **80% de las denuncias de violencia doméstica fueron realizadas por mujeres**, lo que subraya una situación alarmante que afecta su bienestar y seguridad (PNUD, 2023)

La carga desproporcionada de **trabajo doméstico no remunerado es otro factor que limita la participación laboral y la autonomía financiera de las mujeres**. Las mujeres dedican un promedio de 29.9 horas semanales al trabajo no remunerado, en comparación con las 14.2 horas que dedican los hombres. Esta carga desigual no solo restringe el tiempo que las mujeres pueden destinar a las actividades productivas, sino que también refuerza estereotipos de género que perpetúan la desigualdad (PNUD, 2024).

Desde 2010, las muertes relacionadas por el sida han aumentado en un **37% en mujeres en Panamá, además, la prevalencia del VIH en mujeres trans es 14.1% mientras que en población general es de 1.0%** (ONUSIDA, 2023)

6.5. Personas con discapacidad.

Aunque el país cuenta con un marco legal que promueve la accesibilidad universal, la implementación de estas políticas para personas con alguna discapacidad es limitada, especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas. La falta de infraestructura inclusiva y la discriminación limitan las oportunidades de este grupo, agravando su situación de vulnerabilidad en un mercado laboral con alta informalidad y escasas oportunidades (DDP, 2024).

La accesibilidad y el empleo para personas con discapacidad son áreas críticas de inclusión. Pero existen persisten dificultades para una comprensión clara del nivel de exclusión y de las áreas prioritarias para intervención (PNUMA, 2024). Las personas con discapacidad enfrentan barreras no solo físicas sino también simbólicas en su vida diaria. Infraestructura pública no adaptada y estigmas sociales afectan su participación en la sociedad y el mercado laboral. **Según la Encuesta Nacional de la Discapacidad, un 11.3% de la población tiene alguna discapacidad, con mayor prevalencia en mujeres (12.4%) que en hombres (10.4%).** Asimismo, según el Censo de 2023, hay más de 24,000 niños y niñas con discapacidad, y muchos de ellos están fuera del sistema educativo.

Sin embargo, los esfuerzos por incluir a estas personas en el mercado laboral son limitados y carecen de procedimientos y estándares que faciliten su inserción económica (ONU Mujeres, 2020).

Las personas con discapacidad, según diversos informes, enfrentan tasas de desempleo del 53%, significativamente más altas que la población general, lo cual sugiere una tendencia similar en Panamá. **Sin datos específicos desagregados para el país, es difícil implementar políticas efectivas para este grupo, lo que subraya la urgencia de mejorar la recopilación de datos y medir su inclusión en sectores clave** (OIT, 2023).

Según el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá (MITRADEL), solo el 1% de los solicitantes de permisos de trabajo reportaron tener alguna discapacidad, de los cuales el 38% tiene discapacidades físicas y el 34% discapacidades visuales. (MITRADEL, 2023). Pero para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) también representa un desafío significativo. Porque pueden incrementar la brecha de acceso al mercado laboral en tanto faltan de políticas de accesibilidad digital limita su participación plena en la sociedad y restringe su acceso a oportunidades educativas y laborales que dependen cada vez más de la conectividad digital (ITU, 2022).

Para asegurar la inclusión de las personas con discapacidad, a nivel legislativo, se necesita fortalecer las políticas de accesibilidad digital, que actualmente limitan el acceso de las personas con discapacidad a la educación, al empleo (ONUSIDA, 2023, MEDUCA, 2022), a los sistemas alimentarios, para reducir las barreras que afectan su participación en actividades productivas y el acceso a alimentos saludables (OPS, 2024).

Aunque el país ha avanzado en algunos aspectos, el acceso a servicios básicos, empleo y participación social para personas con discapacidad en el país sigue siendo una deuda pendiente para mejorar la calidad de vida de este grupo y garantizarles equiparación de oportunidades en todos los sectores de la sociedad.

6.6. Población afrodescendiente.

En el país la población que se reconoce como afrodescendiente representa **aproximadamente el 31.7% del total de habitantes, según datos del censo de 2023**. A pesar de esta importante presencia, los afrodescendientes enfrentan altos niveles de exclusión en sectores clave como el empleo, la educación y el acceso a servicios básicos (CEPAL, 2024). **Las mujeres afrodescendientes, en particular, soportan una carga histórica de discriminación, con una tasa de pobreza del 9%, en comparación con el 7.4% en hombres afrodescendientes**. Este grupo, además, tiene menor acceso a posiciones de liderazgo y toma de decisiones (CEPAL, 2024).

En el contexto panameño, esta disparidad se refleja en el bajo acceso a oportunidades laborales formales y en la falta de cobertura de seguridad social. **Solo el 52.3% de la población afrodescendiente está cubierta por el seguro social, una reducción respecto al 61% registrado en 2010, lo que evidencia un retroceso en términos de protección social para este grupo** (UNFPA, 2023). En la región las tasas de desempleo para personas afrodescendientes son un 40% más altas que el promedio nacional (Banco Mundial, 2022; OIT, 2023), una tendencia que también se observa en el país sobre todo en las áreas más vulnerables.

La exclusión de los afrodescendientes también se observa en el acceso a la tecnología y al internet, especialmente en zonas rurales. **Aunque Panamá ha alcanzado una cobertura de conectividad móvil del 96%, el acceso a internet en áreas rurales sigue siendo limitado, con solo un 27% de los hogares conectados, en comparación con el 71% en zonas urbanas** (ITU, 2023). Esta disparidad tecnológica impide que las personas afrodescendientes en áreas rurales accedan a los mismos recursos educativos y laborales que están disponibles en las ciudades, perpetuando un ciclo de exclusión, por lo que en el corto plazo es necesario determinar el impacto de las desigualdades en el acceso a servicios básicos (ONUSIDA, 2023) y las barreras sistémicas que afectan a los afrodescendientes y otros grupos minoritarios. (PNUMA, 2024).

6.7 Personas LGBTIQ+

La comunidad LGBTIQ+ en Panamá enfrenta altos niveles de estigmatización, discriminación y violencia, factores que limitan su acceso a protección social, servicios básicos, oportunidades laborales y calidad de vida. La discriminación hacia este grupo es extensa y abarca desde la imposición de “terapias de conversión” hasta el acceso limitado a servicios de salud adecuados. **De hecho, la falta de datos desagregados sobre violencia de género y discriminación laboral evidencia el vacío institucional que dificulta el diseño de políticas de protección específicas** (OACNUDH, 2024).

En el país, la discriminación y violencia de género afectan de manera significativa la inclusión laboral de la comunidad LGBTIQ+. A nivel regional, se estima que el 75% de las personas transgénero no pueden acceder a empleo formal, y el 61% enfrenta discriminación en sus espacios laborales (Fundación Iguales, 2023). Pero la situación el mercado laboral panameño no está distante de esa realidad regional, si se analizan métricas de seguridad laboral y violencia basada en género. (OIT, 2023).

De igual manera, la comunidad LGBTIQ+ enfrenta también desafíos críticos en el ámbito de la salud, donde las barreras de acceso limitan la atención adecuada. Entre las poblaciones más vulnerables se encuentra los Hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres, quienes experimentan una afectación 6 veces superior a la población general con una prevalencia en este grupo de 5.9%. Así mismo las mujeres transgénero tienen una afectación casi 15 veces superior a la población general pues la prevalencia en este grupo es del 14.7%. Esta afectación desigual en estos dos grupos es un reflejo de un acceso deficiente a los servicios de salud y en general la ausencia de las políticas públicas.

La discriminación y violencia hacia las personas LGBTIQ+ se ven agravadas por la falta recopilación de datos desagregados sobre permitiría identificar patrones específicos sobre su situación en el país. (ONUSIDA, 2023). **Es decir, la discriminación, aunque es percibida, requiere un monitoreo para su caracterización y establecimiento de intervenciones efectivas para proteger a esta población.**

En el caso de la violencia de género y el ciberacoso el Estado panameño estableció algunas medidas legales, sin embargo, los datos sobre violencia específica hacia la población LGBTIQ+ siguen siendo escasos. **Según el Ministerio de la Mujer y ONU Mujeres (2023), estas medidas son insuficientes para enfrentar el tipo de violencia que afecta a este grupo, especialmente a las personas trans, que enfrentan discriminación desproporcionada en comparación con otros subgrupos.** Por lo que la recopilación de estadísticas y un enfoque inclusivo de derechos humanos (OIM, 2022), son pasos fundamentales para asegurar que todos los panameños, independientemente de su orientación sexual o identidad de género, tengan acceso a una vida digna y segura (OPS, 2024).

Además en el país preexisten barreras normativas para mejorar el diagnóstico en población general en tanto no se realizan tamizaje en entornos comunitarios lo que hace más difícil ofrecer medios de diagnóstico a las poblaciones que por cuestiones de estigma y discriminación no acceden con facilidad a servicios tradicionales de salud. En el caso de la profilaxis preexposición, PrEP, que es una estrategia de prevención del VIH de alta eficiencia en países con poblaciones concentradas, según datos disponibles para el país, en el año 2022, sólo 1134 personas recibieron los medicamentos. Lo que supone una baja cobertura considerando que los tamaños de las poblaciones de hombres que tiene sexo con otros hombres (19,756 personas) y las personas transgénero (2, 100 personas).

La mayoría de PrEP que se distribuye en el país se hace en la ciudad de Panamá y se hace con recursos de cooperación internacional, el país ha iniciado esfuerzos por ofrecer PrEP con recursos domésticos a la población que necesite la intervención, pero es necesario que acelere la implementación dadas las dificultades de financiación internacional que se presentan actualmente en la región

6.8. Personas mayores.

Las brechas en las áreas de salud, acceso a pensiones, sistema de cuidados y participación digital, impactan la calidad de vida de las personas mayores. La falta de políticas de protección adecuadas y de inversión en infraestructura social plantea serios desafíos para este grupo, especialmente a medida que el país experimenta un proceso de envejecimiento poblacional.

El índice de envejecimiento en Panamá es de 38.6, y la esperanza de vida promedio es de 78.7 años, con una notable diferencia de género: 81.7 años para las mujeres y 75.8 para los hombres (Estrategia de Cooperación Panamá, 2023). **Esta disparidad de género en la esperanza de vida también implica que las mujeres mayores, quienes viven más tiempo, enfrentan mayores dificultades económicas, ya que tienden a depender de pensiones más reducidas y tienen menos oportunidades de ahorro acumulado debido a su menor participación en el mercado laboral a lo largo de sus vidas** (UNFPA, 2024). Otro indicador que considerar es la tasa de dependencia, la cual “en etapas iniciales en el 2010 mostraba valores altos, especialmente en las comarcas y Darién, lo que evidenciaba un gran número de nacimientos y por lo tanto la relación de dependientes por persona en edad laboral era alta. Pero la tasa de dependencia se reduce significativamente en el año 2023, por el descenso de la población en edades iniciales, manteniéndose aún baja en edades avanzadas, lo que nos ratifica que Panamá se ubica en plena transición demográfica y en presencia clara del bono demográfico, cuya población se encuentra en plena formación y desarrollo. (UNFPA, 2024).

La falta de acceso adecuado a servicios de salud es otra de las principales brechas que afectan a las personas mayores en Panamá. La escasez de medicamentos en los servicios de salud pública y la ausencia de políticas inclusivas de pensión agravan la situación, generando una dependencia económica que obliga a muchos adultos mayores a depender de familiares para su sustento (DDP, 2024). Las personas mayores en zonas rurales y comarcas indígenas enfrentan barreras adicionales para acceder a una nutrición adecuada y servicios de salud, lo que incrementa su vulnerabilidad y limita su calidad de vida (FAO, 2023).

También es importante destacar que las brechas de desigualdad a las que se enfrentan las personas mayores se cruzan con las de otras poblaciones, por ejemplo, un 34% de las personas mayores se consideran afrodescendientes.

A lo anterior, se suma la situación crítica del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de la Caja de Seguro Social (CSS) que proyecta un déficit de 7.5 mil millones de dólares para el año 2050, representando aproximadamente el 3% del PIB panameño (OIT, 2023). Este déficit pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones y, en consecuencia, la estabilidad económica

de las personas mayores, quienes dependen de estos ingresos para su subsistencia (CIP Index, 2024). **En la actualidad, solo el 62% de las personas mayores de 65 años recibe algún tipo de pensión o cobertura de salud, lo que deja a un 38% sin acceso a estos beneficios esenciales (MINSA, 2022).**

Asimismo, a pesar de que la Ley General de Telecomunicaciones en Panamá está diseñada para fomentar la inversión y expansión de las TIC, **no existen políticas específicas para incluir a los adultos mayores en el uso y acceso a tecnologías digitales** (AND, 2021). Esto limita su capacidad de acceder a servicios esenciales como la salud digital y el acceso a servicios públicos. La implementación de programas de capacitación digital específicos para personas mayores sería fundamental para cerrar esta brecha tecnológica y fomentar una inclusión plena de este grupo en la sociedad.

Con el crecimiento de la población mayor, la demanda de servicios de cuidado ha aumentado en Panamá. **En 2022, en el corregimiento de Juan Díaz, se implementó la primera Casa de Día para personas mayores, un modelo de atención que busca satisfacer la creciente necesidad de cuidados específicos para este grupo** (MIDES, 2022). Se proyecta que para el 2030 la población mayor de 65 años en Panamá alcanzará las 573,700 personas, lo cual enfatiza la urgencia de desarrollar un sistema de cuidados inclusivo y accesible que asegure un envejecimiento digno (MIDES, 2022).

Las personas mayores en zonas de tránsito migratorio, como Darién, enfrentan una situación de vulnerabilidad exacerbada por la falta de servicios de salud y apoyo social. En estas áreas, el acceso a servicios esenciales es limitado, lo cual afecta directamente su calidad de vida y expone a esta población a condiciones inseguras (IFRC, 2024).

6.9. Poblaciones clave y personas con VIH.

Las poblaciones clave son un grupo en vulnerabilidad que enfrentan importantes barreras de acceso a servicios de salud, empleo y educación, lo que limita su calidad de vida e inclusión en la sociedad.

Las poblaciones clave, **en especial las personas que viven con VIH enfrentan dificultades significativas para acceder a tratamientos adecuados. En 2023 se estima que en el país viven aproximadamente 30,398 personas que viven con VIH, de las cuales el 73.8% son hombres y el 26.2% mujeres (ONUSIDA, 2023).** Las brechas en la "cascada de diagnóstico y tratamiento" muestran un déficit del 18% en diagnóstico, un 23% en acceso a tratamiento y un 24% en la carga viral indetectable. Estos datos reflejan que aún existen importantes obstáculos para lograr una atención integral y reducir la transmisión de VIH. (ONUSIDA, 2023).

Actualmente se estima que en **Panamá 29 mil personas que viven con VIH, con una epidemia concentrada en poblaciones clave. Panamá tiene la prevalencia más alta en Centroamérica, desde el año 2010 hubo un aumento del 6% en el número de nuevas infecciones.** (ONUSIDA, 2023).

En Panamá aún existen leyes que penalizan la transmisión, la no divulgación, y la exposición de la transmisión del VIH en Panamá. Además, los y las adolescentes aún necesitan consentimiento de sus padres y cuidadores para acceder a la prueba de detección del VIH. La prueba del VIH, además, es obligatoria para contraer matrimonio. Todos éstos últimos marcos legales dificultan la prevención del VIH. (ONUSIDA, 2023)

La incidencia de VIH es especialmente alta en áreas urbanas y en la comarca Ngäbe Buglé, donde la cobertura de terapia antirretroviral apenas alcanza el 80%. Este porcentaje es insuficiente para garantizar la salud y el bienestar de la población afectada, lo cual subraya la necesidad de fortalecer la infraestructura de salud en regiones de difícil acceso (Aportes de la OPS al CCA). Además, la cobertura para embarazadas con VIH fue del 86% en 2022, lo cual, aunque es positivo, aún deja a un número considerable de mujeres en riesgo de transmisión perinatal. (ONUSIDA, 2023).

El estigma hacia las poblaciones clave persiste en el país, afectando sus derechos en contextos educativos y laborales. A pesar de los esfuerzos de sensibilización, la cobertura educativa en temas de salud sexual sigue siendo baja. En 2023, solo el 5% de los estudiantes panameños recibió capacitación en educación sexual y afectividad, lo cual limita la prevención y concienciación sobre el VIH en jóvenes y adolescentes (DDP, 2024). Este déficit en educación preventiva refleja la necesidad de incorporar programas de sensibilización desde edades tempranas para reducir la estigmatización y mejorar la prevención.

Para las personas que viven con VIH y otras condiciones crónicas, el acceso a servicios de salud adecuados sigue siendo una prioridad crítica. Aunque la cobertura de tratamiento para el VIH en América Latina es del 55%, en el país se estima que el acceso se encuentra en niveles similares, lo que implica que cerca de la mitad de la población con VIH podría estar desatendida (ONUSIDA, 2023). Esta carencia afecta directamente la calidad de vida de estos pacientes, resaltando la necesidad de reforzar los sistemas de salud para mejorar la disponibilidad de medicamentos y servicios.

En áreas como Colón y la comarca Ngäbe Buglé, la falta de infraestructura y recursos limita la cobertura y calidad de la atención para personas que viven con VIH y otras infecciones de transmisión sexual. Estos desafíos afectan particularmente a los grupos en situación de vulnerabilidad, quienes no cuentan con acceso regular a servicios de salud, especialmente en zonas rurales (ONUSIDA, 2020). La prevalencia del VIH y infecciones de transmisión sexual se concentra en áreas de alta vulnerabilidad, como Ngäbe Buglé, donde la cobertura y acceso a servicios de salud es muy limitado. En estas zonas, la cobertura de terapia antirretroviral es insuficiente para alcanzar los objetivos de atención integral, y la incidencia de enfermedades como la tuberculosis, con una tasa de 45.3 por 100,000 habitantes en 2023, representa un problema adicional de salud pública (ONUSIDA, 2023).

Esta situación se agrava en el caso de las migrantes y otros grupos vulnerables (sectores poblacionales en mayor riesgo) donde la falta de educación preventiva, el estigma, y la

carencia de infraestructura en áreas rurales e indígenas reflejan la necesidad urgente de atención adecuada.

6.10. Personas indígenas.

La exclusión de la población indígena se manifiesta en múltiples dimensiones, afectando su acceso a salud, educación y empleo. **La tasa de pobreza entre mujeres indígenas (49.1%), destaca la urgencia de estrategias inclusivas adaptadas para este grupo** (CEPAL, 2024). Además, enfatiza la importancia de analizar intersecciones como etnicidad, género y situación económica para comprender de manera integral la exclusión que enfrentan, e implementar políticas interseccionales que promuevan una verdadera inclusión y desarrollo sostenible (ONUSIDA, 2023).

En las **comarcas indígenas la pobreza es hasta cuatro veces superior a la media nacional, lo que destaca la necesidad de estrategias inclusivas** (BID, 2023). La pobreza y pobreza extrema está acompañada por una alta incidencia de **desnutrición crónica en niños menores de cinco años en cerca del 50% de estas comunidades**. (FAO, 2023). Además, estas situaciones de doble carga de la malnutrición en el país —desnutrición en zonas rurales e indígenas, y sobrepeso y obesidad en áreas rurales como urbanas— evidencia un sistema alimentario desigual que fomenta enfermedades crónicas no transmisibles (FAO, 2023).

Los pueblos indígenas enfrentan una exclusión notable en términos de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas. (OIM, 2025; OIT, 2023). **En la comarca Emberá-Wounaan, por ejemplo, el 81.04% de los niños y adolescentes vive en pobreza multidimensional, reflejando las profundas desigualdades que afectan a la niñez indígena** (UNICEF, 2023). Además, el acceso a educación es desigual, con tasas de NNA fuera de la escuela más altas que en sus pares afrodescendientes o de otras etnias (15% para NNA indígenas versus 7% en el promedio nacional). 42% de ellos están en sobreedad educativa. En términos de acceso a servicios básicos, **3 de cada 5 niños indígenas vive sin acceso a agua segura, 1 de cada 3 sin acceso a energía eléctrica, solo 2 de cada 6 tiene acceso a internet y solo 1 de cada 5 niños indígenas tiene acceso a la seguridad social**. Finalmente, **77% de los niños sin registro de nacimiento en el país son indígenas, alcanzando a más de 19,000**. Además, la falta de consultas previas en proyectos de desarrollo amenaza sus derechos culturales y su autogobierno

En términos de salud, las disparidades son alarmantes en las áreas indígenas. **La comarca Ngäbe Buglé, por ejemplo, registra el 19% de las muertes maternas del país**. La mortalidad infantil y la desnutrición en adultos mayores también son problemáticas críticas, reflejando las condiciones deficientes en servicios de salud (Panamá Estrategia Cooperación, 2023). La esperanza de vida en estas zonas es siete años menor que el promedio nacional, lo cual resalta la disparidad en el acceso a servicios de salud básicos.

Las comunidades indígenas también enfrentan desafíos en la conservación de los recursos naturales. La cobertura de ecosistemas esenciales como los manglares ha disminuido de un

5.2% (2000) a un 3.7% en las últimas dos décadas, afectando directamente su modo de vida y acceso a recursos fundamentales (PNUMA, 2024). Este deterioro ambiental agrava las dificultades que ya experimentan estas comunidades en términos de seguridad alimentaria y acceso a recursos sostenibles. (FAO, 2023)

6.11. Personas en situación de pobreza y grupos vulnerables urbanos.

Las poblaciones urbanas en situación de pobreza y vulnerabilidad enfrentan barreras en términos de seguridad, participación cívica y acceso a servicios básicos. Estas limitaciones aumentan su vulnerabilidad y restringen sus oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y ejercer plenamente sus derechos. En las **áreas urbanas marginales, el 23% de la población urbana vive en condiciones de pobreza.** (MIDES, 2023). En particular, **en San Miguelito y Panamá Oeste, la pobreza multidimensional que afecta a 3 de cada 10 personas.** La inseguridad en estas áreas es también un problema persistente que limita las posibilidades de desarrollo de quienes residen en condiciones socioeconómicas desfavorables y enfrenta dificultades adicionales para acceder a una calidad de vida digna (ONUSIDA, 2023).

En el contexto urbano, las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad enfrentan serios obstáculos en términos de seguridad, acceso a servicios básicos y oportunidades de participación cívica. Estas carencias generan tensiones sociales que se ven exacerbadas por la falta de respuesta efectiva por parte de las instituciones, que no logran abordar de manera integral estas problemáticas. La ausencia de soluciones concretas para mejorar el acceso a servicios esenciales y fomentar una participación ciudadana inclusiva ha derivado en un aumento de las protestas sociales, reflejando un descontento creciente hacia un sistema percibido como ineficaz para atender las necesidades de las comunidades urbanas más vulnerables (Análisis de brechas, 2023)

Pero, la exclusión de los pobres urbanos de los procesos de toma de decisiones representa otra barrera significativa. Porque limita su capacidad para influir en decisiones relacionadas con derechos sociales y económicos, perpetuando el ciclo de pobreza y marginación en áreas urbanas. (MIDES, 2022).

La participación segura en el ámbito digital es clave para el acceso a servicios y derechos. Sin embargo, las políticas de acceso y conectividad en Panamá no siempre incluyen medidas adecuadas de seguridad digital para proteger a las poblaciones vulnerables en áreas urbanas. El proceso de transición hacia un marco regulatorio de quinta generación representa una oportunidad del país para desarrollar políticas de ciberseguridad que beneficien a los sectores marginados y reduzcan los riesgos de exclusión digital (ITU, 2023).

6.12. Migrantes, personas en tránsito, refugiados y personas apátridas.

La ruta migratoria a través de la selva del Darién se ha convertido en una de las más peligrosas del mundo. Entre **2019 y 2022, el número de migrantes y refugiados que cruzaron esta región aumentó de manera exponencial, alcanzando los 382,000 migrantes en 2022 y los 520,000**

en 2023, de los cuales cerca de 70,000 eran niños y niñas (UNICEF, 2023). En el año 2023, el 20% de los niños venezolanos en edad escolar no asistían a la escuela en Panamá, reflejando una exclusión educativa para este grupo vulnerable (OIM, 2023). Un 26% eran mujeres (2023) y a octubre de 2024 un 28% son mujeres).

Los migrantes, refugiados y personas apátridas que transitan por el país enfrentan dificultades en el acceso a derechos básicos. Estos grupos, particularmente aquellos que cruzan la peligrosa ruta migratoria del Darién, experimentan condiciones extremas que incluyen hambre, violencia y falta de acceso a servicios esenciales como salud, educación y empleo.

El esfuerzo del gobierno de Panamá en prestar asistencia a las personas en movilidad es notable. Las Estaciones de Recepción Migratoria (ERM) han servido como puntos de asistencia humanitaria crítica, pero la infraestructura sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda de servicios como atención médica, agua potable y alimentos. El acceso a atención médica sigue siendo un desafío crítico para los migran. Aunque se han implementado iniciativas como el Proceso de Quito, que ha mejorado el acceso a servicios de salud para migrantes, incluidos tratamientos antirretrovirales, persisten barreras significativas que impiden su plena inclusión en el sistema de salud panameño (ONUSIDA, 2023). La falta de cobertura sanitaria adecuada y la inseguridad alimentaria son problemas adicionales que afectan gravemente la salud de los migrantes y refugiados, especialmente en las zonas de tránsito como el Darién.

Asimismo, los migrantes y refugiados en Panamá enfrentan múltiples barreras para acceder a servicios básicos y empleo formal. A nivel regional, la OIM reporta que, en América Latina, el 67% de los migrantes no tiene acceso a empleo formal, lo que pone de relieve una exclusión laboral significativa (OIM, 2023). En el país, muchos migrantes carecen de acceso a vivienda segura y servicios de salud, lo que aumenta su vulnerabilidad en el país (PNUMA, 2024). La falta de regulaciones específicas y de documentación adecuada limita la posibilidad de estos grupos de acceder a servicios públicos y a derechos legales esenciales, lo que dificulta su integración social y económica.

También, la falta de acceso a una vivienda segura sigue siendo una de las principales barreras para los migrantes. En Panamá, muchas personas en situación de migración carecen de acceso a vivienda adecuada debido a la falta de documentación, lo que les impide acceder a los servicios de vivienda pública. Esto también limita su acceso a otros servicios legales y sociales esenciales, lo que refuerza su exclusión de la sociedad panameña. Según la Cruz Roja Panameña y la IFRC, más de medio millón de migrantes cruzaron la frontera entre Colombia y Panamá en 2023, y muchos carecen de acceso a servicios básicos, empleo formal y viviendas seguras (CRP, 2024).

Por último, **un hecho relevante es la falta de información detallados sobre las necesidades y vulnerabilidades de estos grupos, lo que permitirá evaluar su integración de manera más efectiva y diseñar políticas adecuadas para su inclusión** (OIT, 2023). La cooperación

internacional y local es esencial para mejorar la situación de los migrantes, refugiados y personas apátridas, especialmente en las regiones de tránsito como el Darién, así como apoyar las comunidades locales de acogida muy impactadas por el incremento del flujo migratorio.

6.13. Compromisos según normas y normas internacionales.

La suscripción y ratificación de diversos instrumentos y protocolos internacionales que fortalecen y amplían la promoción y protección de los derechos humanos demuestran el compromiso de Panamá tanto a nivel nacional como internacional. Estos instrumentos, protocolos y tratados son supervisados por un comité de expertos independientes, que evalúan el cumplimiento del país en aspectos fundamentales como la lucha contra la discriminación, la protección de los derechos de la mujer y los niños, y el trato digno a los migrantes y personas con discapacidad, entre otros.

Al ser parte de estos tratados, Panamá se compromete a cumplir con las obligaciones establecidas en cada uno y a someterse al escrutinio de los respectivos comités, que monitorean la implementación y el cumplimiento de los derechos humanos. En el caso de Panamá, las recomendaciones se estructuran a partir de una serie de criterios que abarcan desde el marco normativo, las políticas públicas hasta los estudios y análisis en casos particulares. Las recomendaciones son el resultado de evaluación integral de los compromisos y avances del país, según los compromisos ratificados.

El análisis Rights View de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) elaboró un barómetro sobre los compromisos país en materia de derechos humanos. **Esta herramienta, que mide diversos indicadores de compromiso, ubica a Panamá con una puntuación de 61.4%, un porcentaje que supera tanto la media global del 54.22% como el promedio en América, que se sitúa en 51.33%. Lo que destaca el esfuerzo país en la ratificación y adhesión, tanto a los marcos internacionales de derechos humanos, como en la aceptación de procedimientos especiales.**

El informe Rights View señala que **Panamá ha ratificado 16 tratados de derechos humanos, con una tasa de ratificación del 89%.** Este indicador refleja un esfuerzo considerable en comparación con otros países de la región y sitúa al país en una posición relevante en el ámbito internacional. Asimismo, el país adoptó 6 de los 11 procedimientos de denuncia disponibles en el sistema internacional de derechos humanos. Esto implica que el país está dispuesto a recibir y examinar denuncias de violaciones de derechos humanos, permitiendo un escrutinio internacional en esta área. Sin embargo, el nivel de aceptación de estas denuncias es del 55%, un porcentaje que sugiere espacio para mejorar importante en la implementación y recepción de estos procedimientos, a fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

En cuanto a las visitas de procedimientos especiales, el país ha recibido 9 solicitudes de visita y ha concretado 4 de ellas. La tasa de cumplimiento en este aspecto es del 36%, lo que podría

interpretarse como un área de oportunidad para mejorar el acceso y la colaboración con los mecanismos de supervisión internacional. En tanto son fundamentales para analizar las condiciones de derechos humanos en el país y para proporcionar recomendaciones específicas que permitan mejorar la situación de derechos humanos en el terreno.

El análisis presentado por Rights View también evalúa la labor de la Defensoría del Pueblo de Panamá, la cual ocupa la Categoría B en el sistema de clasificación de instituciones nacionales de derechos humanos. Esta categoría implica que, si bien la Defensoría cumple con algunos de los principios de París (que establecen estándares internacionales para instituciones nacionales de derechos humanos), todavía hay espacio para fortalecer su independencia y efectividad para alcanzar la Categoría A, que representa el máximo estándar de cumplimiento.

El compromiso en materia de **derechos humanos muestra que, aunque el país supera el promedio de América y la media mundial en términos de compromisos en general**, el camino hacia un sistema de derechos humanos robusto y plenamente efectivo requiere esfuerzos adicionales. **Aumentar la aceptación y seguimiento de denuncias, mejorar la tasa de visitas de procedimientos especiales, y fortalecer la independencia de la Defensoría del Pueblo son pasos recomendables para asegurar un entorno donde los derechos humanos de toda la población sean plenamente respetados y protegidos.**

6.13.2. Compromiso con los derechos humanos.

La relación de Panamá con los derechos humanos a nivel internacional se evalúa a través de del Consejo de Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal, Procedimientos Especiales y la participación en órganos de tratados y comités. A continuación, se describe la situación de Panamá en cada uno de estos aspectos, reflejando su nivel de compromiso y las áreas en las que aún se pueden realizar mejoras.

El Examen Periódico Universal es un mecanismo mediante el cual se evalúa de manera periódica la situación de derechos humanos. **Panamá ha sido examinada en tres ciclos, con una cuarta revisión programada para la sesión 50, en octubre/noviembre de 2025. En los tres ciclos anteriores, el país recibió un total de 398 recomendaciones, de las cuales 345 fueron aceptadas y mientras que en 52 se tomaron las notas correspondientes, sin un compromiso específico de implementación.** Estas incluyen temas como la protección de grupos vulnerables (sectores poblacionales en mayor riesgo), la igualdad de género, el acceso a la justicia, entre otros.

Desde marzo de 2011, Panamá mantiene una invitación abierta para los Procedimientos Especiales, lo cual significa que permite la visita de expertos independientes designados por el Consejo de Derechos Humanos para evaluar situaciones específicas de derechos humanos en el país. Hasta la fecha, se han solicitado 9 visitas a Panamá, de las cuales se han realizado 4 visitas, resultando 138 recomendaciones emitidas por los procedimientos especiales. Sin

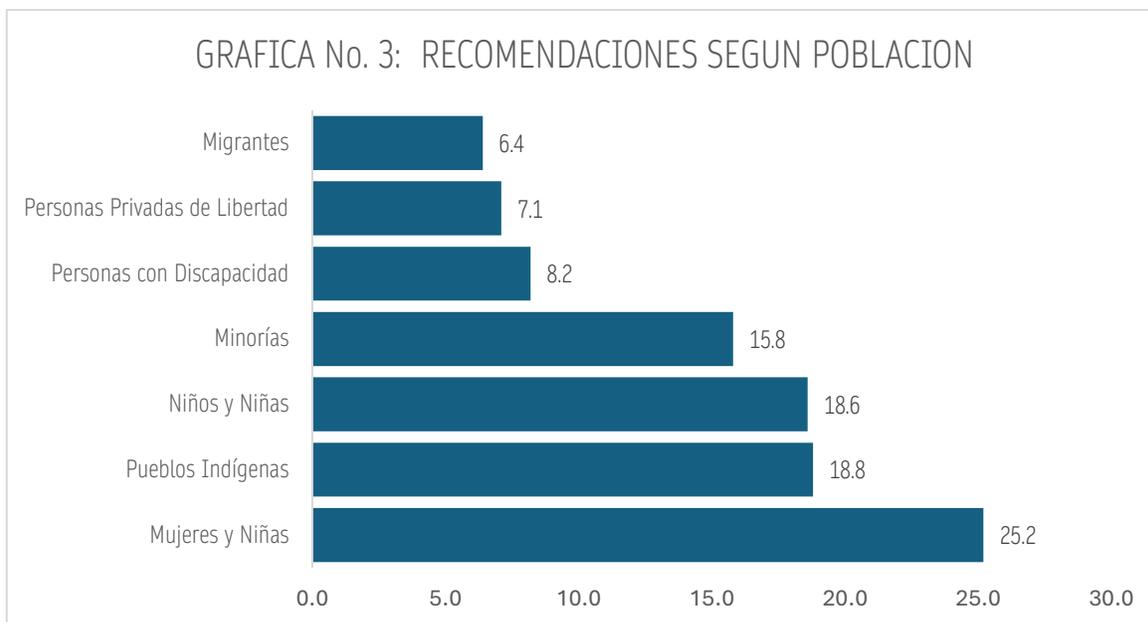
embargo, el bajo número de visitas realizadas en comparación con las solicitadas sugiere una oportunidad de fortalecer esta colaboración.

En el caso de la ratificación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, el país tiene pendiente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Asimismo, el país no ha ratificado el Protocolo facultativo del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR-OP), ni ha aceptado la competencia de ciertos comités para recibir denuncias individuales en casos específicos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CED) y el Comité contra la Tortura (CAT). En el marco de estos órganos, el país ha recibido un total de 723 recomendaciones, provenientes de 9 comités y 1 subcomité. Las mismas tienen el propósito de orientar al país en la adopción de medidas que fortalezcan la protección y promoción de los derechos humanos en diversos ámbitos.

El análisis de los diferentes mecanismos de derechos humanos resalta que Panamá ha avanzado en varios aspectos, pero aún enfrenta retos significativos. La participación en el Examen Periódico Universal, la invitación a los Procedimientos Especiales y la ratificación de tratados internacionales reflejan un compromiso importante. No obstante, la falta de ratificación de ciertos protocolos y la limitada aceptación de denuncias por parte de comités internacionales indican áreas en las que Panamá podría profundizar su compromiso. Este panorama sugiere que el país debe continuar fortaleciendo sus instituciones y políticas en derechos humanos, asegurando la implementación efectiva de las recomendaciones recibidas y promoviendo un entorno más justo y equitativo para todos sus ciudadanos. En cuanto a los derechos culturales, el desarrollo del Plan Nacional de Cultura 2025-2030 a cargo de la Dirección Nacional de Derechos Culturales del Ministerio de Cultura indica un interés del país en avanzar en este sentido.

6.13.3. Recomendaciones de convenciones internacionales según población.

En su conjunto el país ha recibido 938 recomendaciones. Entre ellas destacan las relativas a los derechos humanos por género, por etnia, por edad, por condición, que entre otras reconocen los desafíos específicos que tienen las políticas públicas, sus abordajes y los enfoques inclusivos. Es decir, los grupos de mujeres y niñas, pueblos indígenas, niños y niñas, minorías, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y migrantes, se están quedando atrás en la realización de sus derechos, según las convenciones firmadas por el país. (Ver Gráfico No. 3). **Entre estas poblaciones y grupos las mujeres y niñas, pueblos indígenas y niños y niñas requieren una prioridad alta o muy alta para la atención por parte de las políticas públicas por las múltiples barreras que enfrentan en áreas como el acceso a servicios y realización de derechos.**



Mujeres y Niñas. El 25.2% de las recomendaciones priorizan a las mujeres y niñas, que enfrentan significativos desafíos en violencia de género, acceso a la educación, así como igualdad de oportunidades. La alta proporción sugiere que las políticas de igualdad de género y protección de derechos de las mujeres tiene brechas importantes en su realización.

Pueblos Indígenas. El 18.8% de las recomendaciones están dirigidas a los pueblos indígenas por las condiciones de vulnerabilidad, respeto de sus derechos y sobre todo a las necesidades de inclusión que enfrentan en sus territorios, como lo son acceso a servicios básicos y preservación de la cultura.

Niños y Niñas. El 18.6% del conjunto de Las recomendaciones concentran su atención en la atención de la infancia. En su conjunto abarcan temas de protección contra el abuso y la explotación, el acceso a la educación y la seguridad alimentaria. La atención a la infancia es fundamental para asegurar un desarrollo saludable y seguro, ya que los niños y niñas representan el futuro de la sociedad panameña.

Minorías. El 15.8% de las recomendaciones ponen énfasis en las minorías, que incluyen, entre otros, a una diversidad de grupos, poblaciones y personas que son discriminados y excluidos por la existencia de barreras significativas culturales, sociales y legales. Estas recomendaciones buscan reducir las desigualdades y ampliar accesos y oportunidades.

Personas con discapacidad. El 8.2% de las recomendaciones colocan en primer plano a las personas con discapacidad, porque aún persisten desafíos en términos de accesibilidad, inclusión y derechos laborales. Estas recomendaciones están dirigidas hacia la mejora de la infraestructura, el acceso a la educación y la capacitación, así como a eliminar las barreras sociales que enfrentan las personas con discapacidad.

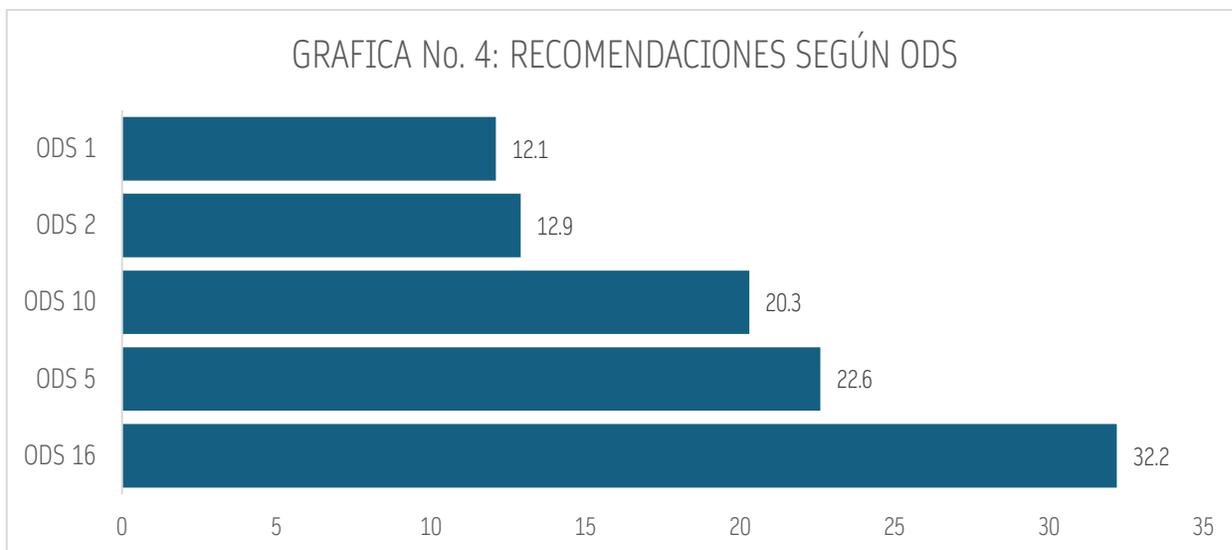
Personas privadas de libertad. El 7.1% de las recomendaciones enfatizan la atención hacia las personas privadas de libertad. Por lo que reflejan la preocupación por las condiciones carcelarias y el respeto a los derechos humanos en los centros de detención en los casos de hacinamiento, rehabilitación y acceso a servicios de salud, entre otros, para asegurar un trato humano y digno según el enfoque de derechos.

Migrantes. El 6.4% de las recomendaciones apuntan a los migrantes quienes suelen estar en situaciones de vulnerabilidad debido a factores como la falta de acceso a servicios, el riesgo de explotación laboral y la discriminación. Estas recomendaciones se enfocan en garantizar la protección desde un enfoque de derechos, en un contexto de creciente movilidad humana y tránsito por el país.

6.13.4. Recomendaciones de convenciones internacionales según ODS.

El análisis descriptivo de las recomendaciones, basado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), permite identificar las condiciones y situaciones prioritarias que enfrentan diversos grupos, poblaciones y personas en el país. Este enfoque revela que existen recomendaciones según cinco ODS en los que se tienen que intensificar esfuerzos, especialmente en aspectos relacionados con el **fortalecimiento de la institucionalidad (32.2%)**, **la promoción de la igualdad de género (22.6%)**, **desigualdades (20.3%)**, **hambre (12.9%)** y **pobreza (12.1%)**. Estos desafíos reflejan la necesidad de adoptar políticas más inclusivas y fortalecer los mecanismos de protección social para reducir las desigualdades y asegurar que ningún grupo, población, personas, se queden atrás. (Ver Gráfica No.4)

A partir de las recomendaciones realizadas, se muestra que el país requiere implementar medidas significativas para avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales y mejorar la calidad de las personas. Para alcanzar estos objetivos en el corto y mediano plazo, resulta imprescindible enfocar las acciones hacia los ODS 16, ODS 5, ODS 10, ODS 2, ODS 1 en el corto y mediano plazo.



ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. El 32.2% de las recomendaciones recibidas por el país se concentran en el ODS 16, lo que refleja la urgencia de mejorar y fortalecer las instituciones y, sobre todo, la institucionalidad. El ODS 16 concentra 3.1 veces de las recomendaciones con relación al total de la escala. Esto sugiere que existen desafíos importantes en cuanto a la transparencia, lucha contra la corrupción, y el acceso equitativo a la justicia. Por lo que además de la prioridad de desarrollar instituciones sólidas y confiables que protejan los derechos de las personas, es fundamental construir una sociedad más justa y segura, en la que se respeten los derechos humanos de manera integral.

ODS 5. Igualdad de Género. El 22.6% de las recomendaciones apunta hacia la igualdad de género. El ODS 5 agrupa 4.4 veces de las recomendaciones con relación al total de la escala. Lo que refleja una preocupación en materia de discriminación de género y promoción de políticas pro-igualdad. Es decir, empoderar a las mujeres y garantizar la igualdad de oportunidades son áreas fundamentales para avanzar en la equidad social y económica.

ODS 10. Reducción de las Desigualdades. El 20.29% de las recomendaciones indican que existe la necesidad imperativa de reducir las desigualdades y las brechas sociales y económicas, asegurando una mayor equidad. El ODS 10 agrupa 1.7 veces de las recomendaciones con relación al total de la escala. Por lo cual es necesario impulsar políticas más inclusivas que favorezcan una mayor equidad.

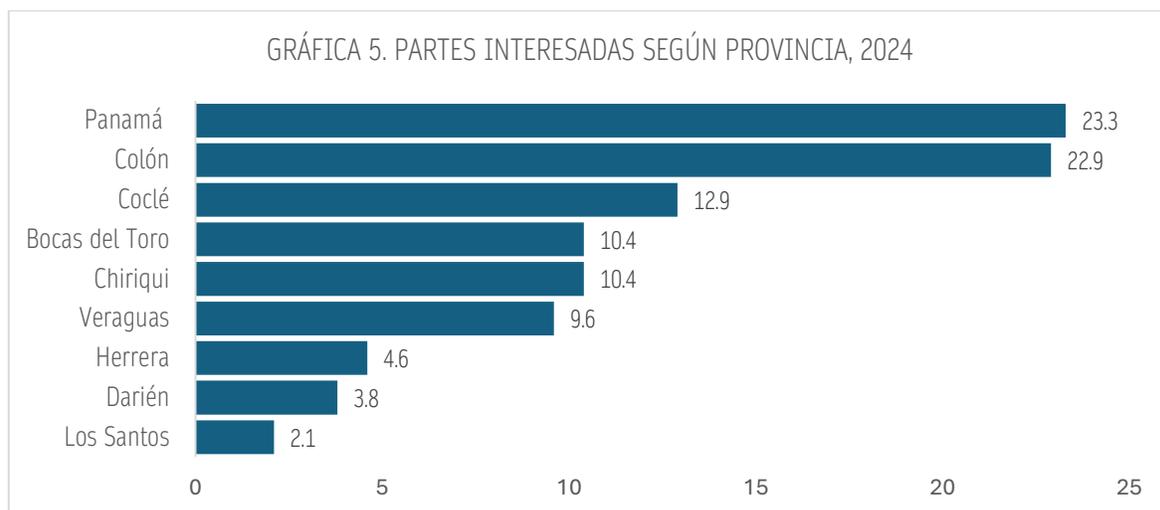
ODS 2. Hambre Cero. El 12.86% del total de recomendaciones subrayan la importancia de garantizar el acceso a alimentos de calidad y suficientes para la población, especialmente para los grupos, poblaciones y personas en situación de vulnerabilidad y condición de pobreza. El ODS 2, tiene 1.06 veces de las recomendaciones con relación al total de la escala. Por lo que erradicar el hambre será esencial para mejorar la salud y el bienestar de grupos, poblaciones y personas.

ODS 1. Fin de la Pobreza. El 12.09% del total de recomendaciones señalan la importancia de implementar políticas de inclusión económica y social para reducir la pobreza en todas sus formas, para mejorar la calidad de vida de los grupos, poblaciones y personas. El ODS concentra 1 vez de las recomendaciones con relación al total de la escala. La reducción de las desigualdades es fundamental para alcanzar un desarrollo inclusivo y justo.

7. MAPEO Y CONSULTA PARTES INTERESADAS.

El análisis de las partes interesadas consideró tres categorías clave: socios, aliados y actores clave. Esta clasificación no solo ayudó a visualizar las relaciones inmediatas, sino que también visibiliza la ruta de acción para impulsar el desarrollo sostenible. **Es decir, se categorizó a las partes interesadas, según su capacidad de influir en las políticas y su interés en el tema, lo que permite un enfoque más dirigido en las estrategias de comunicación y colaboración. Lo que destaca roles, responsabilidades y compromisos directos.**

En el mapeo se identificaron parte interesadas según brechas territoriales y de acceso y calidad de servicios. **En total participaron en los talleres de consulta 240 personas de 9 localidades entre provincias y comarcas indígenas.** Las disparidades en la concentración de la población, se observa también en la dinámica del capital social.



Aunque se realizaron talleres en distintos puntos, el 23.3% (56) de los participantes fueron de la provincia de Panamá. Lo que representa una cuarta parte del total de participantes, además de la centralidad de las acciones impulsadas hasta el momento. Por su parte, el 22.9% (55) de los participantes son de la provincia de Colón. Es decir, ambas provincias concentraron el 46.2% del total de participantes, lo que indica que casi la mitad de las personas provienen de estos dos territorios. Mientras que el 53.8% se distribuye en las provincias de Coclé (12.9%), Bocas del Toro (10.4%), Chiriquí (10.4%), Veraguas (9.6%), Darién (3.8%), Herrera (4.6%), Los Santos (2.1%). Donde se realizó un esfuerzo importante de convocatoria, para alcanzar un nivel de representatividad.

El análisis de las potencialidades y desafíos por provincia arroja luz sobre las prioridades más urgentes y las oportunidades latentes para impulsar el desarrollo sostenible en los territorios. Una escala de prioridades permite categorizar según los siguientes criterios: (i) crítico, que incluyen propuestas con muy alta probabilidad de éxito y muy alto impacto. Y que son esenciales y deben ser implementadas de forma inmediata; (ii) importante, que son propuestas con alta probabilidad de éxito y alto impacto. Y que no son críticas, representan áreas clave para el desarrollo sostenible; (iii) Relevante, que incluyen propuestas con probabilidad media o alta y un impacto moderado. Y que su implementación puede ser a mediano o largo plazo, pero sigue siendo significativa para el desarrollo (Ver Recuadro No. X).

Entre las propuestas prioritarias identificadas, como el acceso al agua potable, el turismo sostenible y la innovación tecnológica, se observan los supuestos y pilares para la construir un desarrollo territorial más equitativo (Ver Recuadro No.8).

Acceso a agua de calidad. Uno de los problemas más críticos que atraviesan casi todas las provincias es el acceso al agua potable de calidad. Desde el Darién hasta Los Santos, la falta de acceso a este recurso básico afecta tanto a la calidad de vida de los habitantes como al desarrollo económico. En provincias como Veraguas y Herrera, garantizar el agua potable es un paso esencial para reducir las brechas sociales. Además, la gestión de los desechos sólidos y la contaminación se ha convertido en una prioridad en regiones como Colón y Bocas del Toro, donde los vertederos inadecuados y la falta de saneamiento afectan la salud pública y los ecosistemas locales.

Turismo sostenible. Mientras que Panamá ciudad brilla como un centro financiero internacional, provincias como Coclé, Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro poseen un enorme potencial para el turismo sostenible. Desde el circuito del café en Chiriquí hasta el turismo comunitario en Bocas del Toro, estas iniciativas podrían diversificar la economía local y generar empleos. Sin embargo, la falta de infraestructura, como carreteras y servicios básicos, limita el desarrollo de estas actividades.

Desarrollo económico local. En provincias como Herrera, Los Santos y Coclé, la generación de oportunidades para impulsar la inclusión laboral de los jóvenes representa un reto ante la migración hacia la región transísmica en busca de mejores oportunidades. La falta de empleos en áreas rurales y la ausencia de programas de desarrollo económico generan un éxodo constante, dejando a estas regiones sin la fuerza laboral necesaria para impulsar su crecimiento.

Tecnología y energías limpias. En las provincias como Panamá y Colón destacan por su interés en impulsar energías limpias y tecnologías innovadoras. Estas iniciativas no solo ayudarían a mitigar los efectos del cambio climático, sino que también posicionarían al país como un líder regional en sostenibilidad. Sin embargo, estas oportunidades deben ser replicadas en regiones más desfavorecidas, como Darién y Veraguas, donde el potencial agrícola y la biodiversidad podrían complementarse con proyectos tecnológicos.

Descentralización. El análisis de los desafíos y potencialidades por provincia pone de manifiesto la necesidad de una política descentralizada que permita a las regiones gestionar sus recursos y definir sus prioridades. Mientras que Panamá ciudad concentra gran parte de las inversiones públicas y privadas, las provincias luchan por acceder a servicios básicos y financiamiento para proyectos estratégicos.

RECUADRO No. 8. MATRIZ DE OPORTUNIDADES TERRIROTIALES SEGÚN ÁREAS Y ESCALAS.

PROVINCIA	OPORTUNIDAD	ÁREA	ESCALA
Panamá	1. Fortalecer el acceso al agua potable.	Social/Ambiental	Crítico
	2. Potenciar energías limpias y alternativas.	Ambiental/Económico	Importante
	3. Incrementar empleos en áreas industriales.	Económico	Importante
	4. Mejorar procesos de rendición de cuentas.	Político	Crítico
	5. Cohesionar gobierno local y sociedad civil.	Social/Político	Relevante
Colón	1. Reducir la contaminación y mejorar manejo de desechos sólidos.	Ambiental/Social	Crítico
	2. Promover alianzas público-privadas para el turismo sostenible.	Económico	Importante
	3. Mejorar la infraestructura turística en áreas clave.	Económico	Importante
	4. Fomentar el uso de tecnologías limpias para energía.	Ambiental/Económico	Relevante
	5. Desarrollar programas educativos ambientales.	Educativo	Relevante
Coclé	1. Promoción de actividades culturales y artesanales.	Cultural/Económico	Crítico
	2. Desarrollar opciones de ecoturismo en áreas estratégicas.	Económico/Ambiental	Importante
	3. Fomentar el turismo rural para evitar migración juvenil a la ciudad.	Social/Económico	Importante
	4. Incrementar acceso a agua potable en áreas rurales.	Social/Ambiental	Crítico
	5. Fomentar la innovación tecnológica en sectores productivos locales.	Económico	Relevante
Chiriquí	1. Desarrollo del Circuito del Café para potenciar el turismo agroecológico.	Económico/Ambiental	Importante
	2. Mejorar la infraestructura turística en zonas costeras y rurales.	Económico	Crítico
	3. Fortalecer procesos agrícolas sostenibles para exportación.	Económico/Ambiental	Importante
	4. Promover educación ambiental en comunidades rurales.	Educativo/Ambiental	Relevante
	5. Crear nuevos circuitos turísticos para comunidades indígenas.	Social/Cultural	Relevante

RECUADRO No. 8. MATRIZ DE OPORTUNIDADES TERRIROTIALES SEGÚN ÁREAS Y ESCALAS.

PROVINCIA	OPORTUNIDAD	ÁREA	ESCALA
Veraguas	1. Mejorar acceso y calidad de servicios básicos (agua, salud, electricidad).	Social/Económico	Crítico
	2. Incrementar la infraestructura turística en áreas costeras y rurales.	Económico	Importante
	3. Capacitar a mujeres rurales en gestión de negocios sostenibles.	Social/Económico	Relevante
	4. Fomentar el ordenamiento territorial para reducir conflictos.	Social/Político	Relevante
	5. Implementar un manejo integral de desechos sólidos en áreas turísticas.	Ambiental	Crítico
Bocas del Toro	1. Manejo adecuado de vertederos y saneamiento en zonas costeras.	Ambiental	Crítico
	2. Promover el turismo comunitario regenerativo.	Económico/Ambiental	Importante
	3. Mejorar acceso a financiamiento para productores agrícolas y artesanales.	Económico	Relevante
	4. Fomentar la educación ambiental en las escuelas rurales.	Educativo	Relevante
	5. Incrementar apoyo técnico y financiero a pequeños productores.	Económico/Social	Relevante
Herrera	1. Crear estrategias para detener la migración juvenil a la capital.	Social/Económico	Crítico
	2. Incrementar el acceso a agua potable en comunidades rurales.	Social/Ambiental	Crítico
	3. Promover ecoturismo sostenible basado en tradiciones locales.	Económico/Cultural	Importante
	4. Fomentar el uso de tecnologías para mejorar la productividad agrícola.	Económico	Relevante
	5. Implementar medidas de adaptación al cambio climático en zonas agrícolas.	Ambiental	Relevante
Los Santos	1. Detener la migración de jóvenes a la capital.	Social/Económico	Crítico
	2. Incrementar acceso al agua potable.	Social/Ambiental	Crítico
	3. Promover ecoturismo sostenible.	Económico/Ambiental	Importante
	4. Potenciar el uso de tecnologías para agricultores.	Económico	Relevante
	5. Implementar programas educativos en comunidades rurales.	Social/Educativo	Relevante
Darién	1. Potenciar la producción agrícola sostenible.	Económico	Importante
	2. Mejorar acceso a servicios básicos (agua, salud, electricidad).	Social/Ambiental	Crítico
	3. Fomentar el ordenamiento territorial.	Social/Político	Relevante
	4. Promover la educación ambiental y cultural.	Educativo	Relevante
	5. Fortalecer la seguridad alimentaria en comunidades rurales.	Económico/Social	Relevante

8. PRIORIDADES Y OPORTUNIDADES: DESARROLLO SOSTENIBLE

Panamá se encuentra en una coyuntura crucial para consolidar estrategias de desarrollo equitativas que permitan mejorar la calidad de vida de su población y enfrentar los desafíos globales de manera efectiva. **A través de la priorización de sectores clave como la educación, la salud, el empleo, la productividad, la protección social, el país lograra reducir desigualdades, fomentar la resiliencia ante el cambio climático y promover un crecimiento económico más inclusivo y sostenible.**

- **Educación y Salud de Calidad desde la primera infancia: Bases del capital social y desarrollo humano.** La educación y la salud constituyen pilares fundamentales para el desarrollo humano en Panamá. Mejorar la calidad y accesibilidad de estos servicios desde la primera infancia es esencial, especialmente en las áreas rurales e indígenas, donde las brechas son significativas. Una educación sólida, desde el preescolar, fomenta la innovación y la competitividad económica a largo plazo, mientras que un sistema de salud robusto reduce desigualdades y fortalece la cohesión social. Para lograrlo, se requiere asegurar suficientes públicos suficientes en el sector social para fortalecer la infraestructura, ampliar la oferta especialmente en preescolar y media, capacitar al personal y adoptar tecnologías que amplíen el acceso, asegurando que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para prosperar.

- **Empleo, Productividad y protección social: Motor del desarrollo inclusivo.** El empleo digno y la productividad laboral son motores clave para el desarrollo inclusivo. La creación de trabajos de calidad, inversión en nuevos polos de diversificación económica, con condiciones justas y oportunidades de capacitación, es estratégica para reducir la pobreza, formalizar el trabajo, mejorar los ingresos de los trabajadores políticas que deben ser combinadas con la protección social adaptativa con enfoque en los que más necesitan. Políticas enfocadas en sectores de alta demanda, como la logística, la manufactura y las pequeñas y medianas empresas, pueden transformar la economía y brindar estabilidad a los hogares. Asimismo, incrementar la productividad en sectores de baja eficiencia, como la agricultura y las pequeñas empresas rurales, permitirá cerrar brechas económicas y sociales, generando un impacto positivo tanto en las comunidades rurales como en el crecimiento nacional. El fortalecimiento de los servicios basados en conocimiento (digitales, TICs, financieros y profesionales) puede incrementar los vínculos intersectoriales de estos servicios con otros sectores de la economía del país, como la agroindustria, manufactura, turismo u otros y promover la transformación y *upgrading* de la economía. Esto requiere un marco de políticas intersectoriales que pueda aprovechar el conocimiento generado en aquellos servicios para las estrategias de desarrollo económico, territorial y social del país.

- **Fortalecimiento institucional y cohesión social:** Modernizar el Estado a nivel nacional y territorial con instituciones inclusivas y transparentes, basadas en gobernanza participativa, es clave para fortalecer el estado de derecho y garantizar un desarrollo inclusivo. Promover

la participación ciudadana y la transparencia fortalecerá la confianza pública y mejorará la capacidad estatal para responder a las necesidades locales y nacionales

- **Cambio climático y resiliencia.** se identifican como áreas estratégicas para la gestión del cambio climático en Panamá el bienestar y desarrollo humano, la transición energética hacia fuentes resilientes y de bajas emisiones, el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la naturaleza. El país tiene la oportunidad de implementar políticas adaptativas, resguardar sectores vitales como el acceso al agua para el consumo humano, agrícola e industrial, así como soluciones basadas en la naturaleza y cadenas de valor de turismo sostenible, mientras prepara a las comunidades y poblaciones para enfrentar fenómenos climáticos extremos. Estas acciones mitigan las vulnerabilidades y aumentan la resiliencia. La protección social adaptativa es también esencial para mitigar los efectos del cambio climático en las poblaciones más vulnerables. El desarrollar de sistemas que integren medidas de mitigación y adaptación, protegiendo sectores clave como la agricultura y el turismo, ayudan a las comunidades a prepararse y responder a eventos climáticos extremos y a su vez esto no solo fortalecerá la resiliencia del país, sino que también garantizará la sostenibilidad a largo plazo.

- **Modelo agroalimentario más resiliente, productivo e inclusivo.** La transformación del sistema alimentario es clave para garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la productividad y reducir desigualdades sociales y territoriales, al tiempo que fortalece la resiliencia ante el cambio climático. Integrar la agricultura familiar y las comunidades indígenas en este proceso es estratégico para cerrar brechas económicas y promover prácticas agrícolas sostenibles. La articulación de la producción local con la agroindustria exportadora puede generar estabilidad económica y empleo formal, asegurando el abastecimiento de alimentos saludables a precios justos y el fortalecimiento del sector agroalimentario, a través de la innovación y la promoción de circuitos cortos de comercialización, el acceso a financiamiento para pequeños productores y la incorporación de prácticas agrícolas regenerativas que conviertan a la agricultura en un motor de crecimiento inclusivo.

- **Equidad: Una prioridad transversal.** La equidad territorial, étnica y de género debe ser un eje transversal en todas las políticas de desarrollo. Garantizar que todos los sectores de la población tengan acceso equitativo a recursos y oportunidades es clave para promover la cohesión social y la estabilidad. En particular, invertir en el desarrollo integral de comunidades indígenas con enfoques multisectoriales que integren salud, educación, protección ambiental y equidad pueden transformar estas comunidades, promoviendo un desarrollo verdaderamente inclusivo y sostenible. La colaboración entre gobiernos, sociedad civil, sector privado y comunidades será esencial para implementar estrategias efectivas que aborden las raíces estructurales de la desigualdad.

9. REFERENCIAS.

- BID. (2024). Desarrollo de territorios en Panamá: Estrategias para la inclusión social y económica.
- BID. (2024). Desarrollo productivo en Panamá: Oportunidades y retos.
- BID. (2024). Inversiones y crecimiento económico en Panamá.
- BM. (2024). Análisis económico y social de Panamá 2024.
- BM & OIT. (2024). Informe sobre empleo juvenil en Panamá.
- BM & UNICEF. (2024). Estudio sobre la educación infantil básica (EIB) en Panamá.
- Pinedo Botacio, M. (2017). Proyecto Panamá: Ventanilla Única Marítima. Autoridad Marítima de Panamá. III Conferencia Hemisférica sobre Competitividad, Innovación y Logística.
- CEPAL. (s.f.). Insumos CCA CEPAL.
- CEPAL. (2021). Índice ODS para América Latina y el Caribe 2021.
- CEPAL. (2022). Estudio comparación de políticas de respuesta a la COVID-19 en países de la región de América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2023). Brechas de desarrollo en América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2023). El mercado laboral en América Latina y el Caribe: Desafíos y perspectivas.
- CEPAL. (2024). Análisis bajo crecimiento económico en América Latina y el Caribe.
- Defensoría del Pueblo de Panamá. (2024). Informe sobre la situación de los derechos humanos (enero-abril 2024).
- Defensoría del Pueblo de Panamá & OACNUDH. (s.f.). Factsheet Migración Darién.
- Defensoría del Pueblo de Panamá. (s.f.). Informe Defensorial sobre la situación de derechos humanos de la niñez y adolescencia en movilidad humana y en zonas de frontera de Panamá.
- FAO. (s.f.). Datos nutricionales - Panamá.
- FAO. (s.f.). Hoja Ruta Panamá - Cumbre Sistemas Alimentarios.
- FMI. (2022). Economic Bulletin May 2022.
- FMI. (2024). Informe completo sobre perspectivas económicas.
- FMI. (2024). Perspectivas económicas globales.
- Fernández, M. (2024). Análisis y Estrategias de Desarrollo en INCAE.
- FUNTRABS. (2024). El empleo en Panamá: Retos y soluciones para la inclusión laboral.
- GAN. (s.f.). Ruta para el Desarrollo - Documento Completo.
- IFAD. (2024). IFAD Inputs to CCA - Panamá, 31 Julio 2024.
- INEC. (2023). Estado General de la Población 2023.
- INEC. (2023). Tendencias en la población y calidad de vida.
- IOM. (s.f.). Documento final - Inmersión cultural.
- IOM. (s.f.). Reporte DTM Zafra - Agosto a Febrero.
- IOM. (s.f.). Resumen CCA_OIM - Final draft.
- IOM. (2022). Resumen Estudio Panamá OIM 2022.
- IOM. (2024). RMRP 2024.
- IOM. (2024). Versión final para publicación Panamá Darién 2024.2 para diagramar.
- ITU. (s.f.). TIC Panamá.
- Medrano, E. (2021). El plan de recuperación económica en un contexto de COVID-19. Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.
- MIAMBIENTE. (2022). Informe de gestión ambiental 2022.
- MICI. (2022). Gestión segura minera en Panamá. MIDES. (2017). Informe Nacional Voluntario sobre el progreso hacia los ODS en Panamá.
- MIDES. (2020). Informe Nacional Voluntario sobre el progreso hacia los ODS en Panamá.
- MIDES. (2023). Informe Nacional Voluntario sobre el progreso hacia los ODS en Panamá.
- Gobierno de Panamá. (2024). Propuestas de políticas Pacto Bicentenario para cerrar brechas de desarrollo.
- Juan Díaz, Municipio. (s.f.). Documento Plan Local de Cuidados Juan Díaz (Última versión).
- MICI. (2024). *Panamá avanza en la facilitación del comercio internacional a través de coordinación interinstitucional.*
- MGI. (2024). MGI Panamá.
- MGI. (s.f.). MGI Distrito de Renacimiento.

MGI. (2022). MGI Local La Chorrera 2022.

MITRADEL. (s.f.). Análisis de Registro de Mano de Obra.

OACNUDH. (s.f.). Aportes OACNUDH para el CCA. [

OACNUDH. (s.f.). Análisis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá

OACNUDH. (s.f.). Resumen OACNUDH.

ONU Mujeres. (2023). Brief Red Indicadores Género - Violencia de Género.

ONU Mujeres. (s.f.). Pacto Mujeres.

ONU Mujeres. (2022). Recomendaciones CEDAW 2022.

ONU Mujeres. (s.f.). Perfil de País según Igualdad de Género.

ONU Mujeres. (s.f.). Aportes de ONU Mujeres al CCA - Versión Final.

ONU Mujeres. (s.f.). Aportes de ONU Mujeres al CCA - Versión Final DS.

ONUSIDA. (s.f.). Conversación sobre el riesgo de VIH en población migrante y comunidades huéspedes.

ONUSIDA. (s.f.). ONUSIDA Panamá.

ONUSIDA. (s.f.). Quiénes somos - ONUSIDA.

ONUSIDA Panamá. (2023). Panamá - Slide-deck 2023.

ONUSIDA Panamá. (2023). Panamá VIH/SIDA 2023.

ONUSIDA Panamá. (2024). Temas Prioritarios VIH - Equipo Conjunto ONUSIDA Panamá 2024.

OIT. (2024). Aporte OIT CCA PA 2024.

OIT. (2024). OIT CCA PA 2024.

OPS. (2023). Estrategia de Cooperación Técnica 2023-2028.

Órgano Judicial de Panamá. (2023). Consolidación de la reforma procesal penal en Panamá.

UNESCO. (2023). Insumos UNESCO para el CCA. Documento técnico no publicado. Panamá: UNESCO.

Órgano Judicial de Panamá. (2023). Consolidación de la reforma procesal penal en Panamá.

Panamá. (2023). Política Pública de Igualdad de Oportunidades Panamá.

Panamá. (2023). Recomendaciones para Mecanismos de Personas con Discapacidad en Panamá.

Panamá. (2023). Escenarios Darién - Marzo 2024.

Panamá. (s.f.). Impacto de la Pandemia COVID-19 en las Mujeres.

Panamá. (s.f.). Ley PADE.

Panamá. (s.f.). Plan SENAPAN.

Panamá. (s.f.). Análisis de brechas de los Sistemas Alimentarios en Panamá.

Panamá. (s.f.). Propuestas de Políticas Pacto Bicentenario para Cerrar Brechas.

PNUD. (2024). Aportes de PNUD para el CCA 2024.

PNUD. (2024). Cuaderno 1 - Desigualdades Sociales 2024

PNUD Panamá. (s.f.). Presupuesto por Resultados.

PNUMA. (s.f.). Aportes de PNUMA al CCA Panamá.

RNUM. (2024). Plan de trabajo de la RNUM - 2024.

PricewaterhouseCoopers (PwC). (2023). Estudio Global de Riesgos 2023.

Statista. (2024). Estudio de mercado de Panamá - Dossier.

Tribunal Electoral de Panamá. (2024). Primer informe de resultados electorales - Panamá.

UNCTAD (2016). Marco de Política Comercial: Panamá.

UNFPA. (2023). Nota Técnica: Movilidad Humana.

UNFPA. (2023). Nota Técnica: Juventud y Género.

UNFPA. (2023). Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en Panamá.

UNHCR. (2023). Factsheet Protection Monitoring REF ASY Panama.

UNHCR. (2023). PAN_Monitoreo de Protección_HFS 4 - Reporte final

UN Women. (s.f.). UN Women Style and Gender Inclusive Language.

UN Women. (s.f.). Aportes de ONU Mujeres al CCA.

UN Women. (2018). UNICEF Style Book.

UNESCO. (2023). Insumos UNESCO para el CCA.

UNICEF. (2024). Fact Sheet 2024: Migración.

UNICEF. (2024). Fact Sheet 2024: Situación de la Niñez.

UNICEF. (2024). Panorama de la Niñez en Panamá 2024.

UNICEF. (2025). Insumos CCA 2025-2030: Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá.

UNIDO. (2024). CIP Index 2024 Panamá.

UNIDO. (s.f.). Methodological Note of SDG-9 Industry Tracker.

UNIDO. (2023). Statistical Indicators of Inclusive and Sustainable Industrialization: Biennial Progress Report 2023.

UNODC. (2024). Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en Panamá.

UNODC. (2023). Situación de ciberdelito en Panamá.

UNODC. (2023). Ciberdelito en Panamá, Análisis sobre la evolución del ciberdelito en Panamá.

UNV (United Nations Volunteers). (2024). Insumos VNU para el Análisis Común de País Panamá 2024.

OPS. (s.f.). Aportes de la OPS al CCA.

OPS. (s.f.). Enlace del portal de la OPS con datos sobre salud por país.

OPS. (2009). Panamá - Estrategia de Cooperación Técnica 2009-2023.

World Economic Forum (WEF). (2024). Poverty, prosperity, and planet report 2024.

World Economic Forum (WEF). (2024). The Global Risks Report 2024.

ANEXO No. 1. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL ANÁLISIS DE PAÍS.

El análisis de país fue un ejercicio de análisis técnico, colaborativo, basado en evidencia acopiada tanto por las AFP's, como por las instituciones gubernamentales. El mismo integró perspectivas económicas, sociales y ambientales. Por lo que su elaboración incluyó datos estadísticos, estudios de caso y evaluaciones previas, con la finalidad de identificar desigualdades, riesgos y brechas estructurales que afectan el desarrollo sostenible del país.

Asimismo, el análisis describe la situación actual, al mismo tiempo que anticipa tendencias emergentes y escenarios futuros. Por lo que incluyó el estudio de riesgos multidimensionales, como desigualdades sociales y desafíos ambientales, que podrían impactar en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Al prever estos desafíos, el análisis define oportunidades en la ruta hacia el año 2030.

1. PROCESO Y METODOLOGÍA.

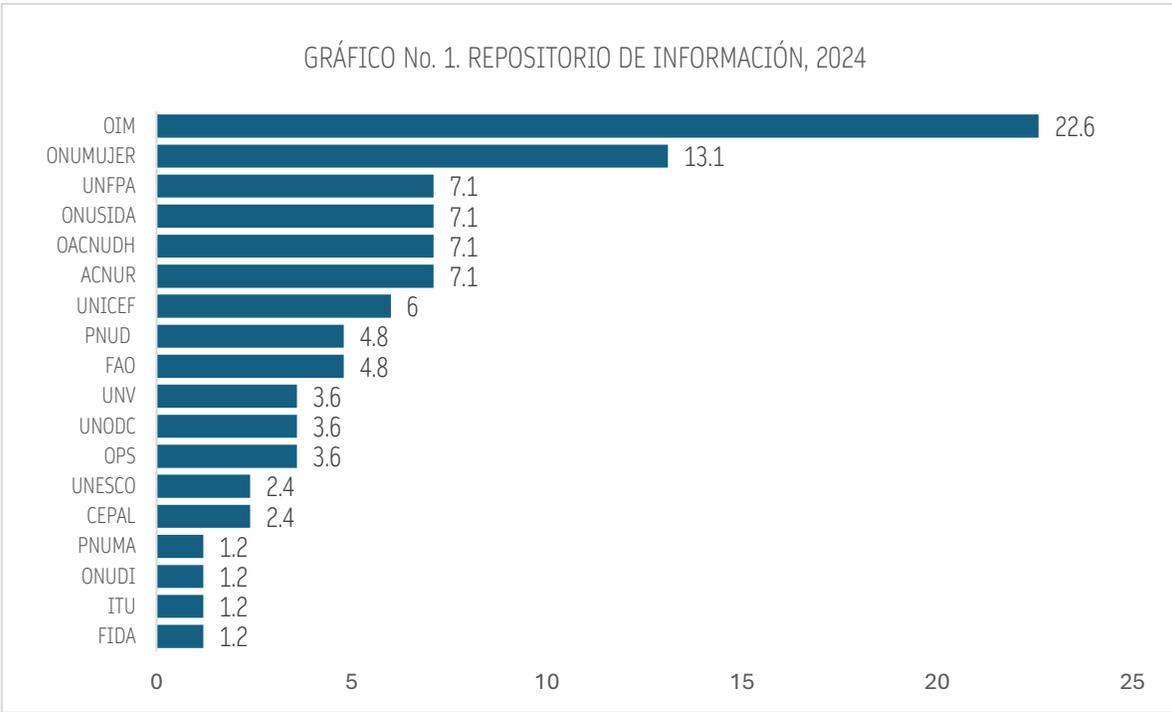
En el proceso de elaboración del análisis conjunto se reconocen hitos para el desarrollo y la finalización exitosa de la redacción del documento: (i) repositorio de datos, análisis de la información y documentos, (ii) apoyo colaborativo en la redacción, (iii) talleres de consulta con contrapartes y partes interesadas clave, (iv) proyecciones y perspectivas.

Entre hitos que deben cumplirse para contar con un análisis conjunto coordinado, colaborativo y participativo se encuentran los siguientes:

1.1. Repositorio de datos y análisis de la información y documentos.

En coordinación con técnicos de las AFP's, se identificaron y acopiaron información clave, tanto cuantitativa y cualitativa, como documentales vinculados con los objetivos de desarrollo sostenible (Ver Gráfico No. 1), según provincias, ciudades, áreas, sexo, etnias, nivel educativo, edades. A partir de una revisión integral se consideraron elementos como poblaciones, metodologías, comportamiento de los indicadores, desempeño de las políticas públicas.

En conjunto con los técnicos y especialistas, se organizó la información según una matriz-guía general de preguntas según criterios de análisis, temáticas, problemáticas. La misma sirvió de base para las matrices de prioridades y de riesgos según poblaciones. Asimismo, se evaluó de manera rápida con una mirada de 360°, buenas prácticas, lecciones aprendidas e innovaciones emergentes en el caso del desarrollo sostenible.



1.2. Apoyo colaborativo en la redacción.

Para asegurar la interacción durante el proceso de elaboración del análisis de país, se integró un grupo de apoyo a la redacción con la participación de técnicos y especialistas de las AFP’s. En el mismo participaron el 44.4% del total del UNCT, **entre ellos, FAO, OACDHU, UNICEF, UNESCO, OIT, UNFPA, PNUD, UNDRR.**

Con la colaboración del equipo de apoyo se revisaron las guías proporcionadas y se identificaron los contenidos del análisis de país, los niveles de esfuerzo y el cronograma de trabajo, según secciones y disponibilidad de la información requerida. Durante el proceso identificaron aspectos como: (i) riesgos y contextos; (ii) datos e información desagregada; (iii) principales brechas y privaciones.

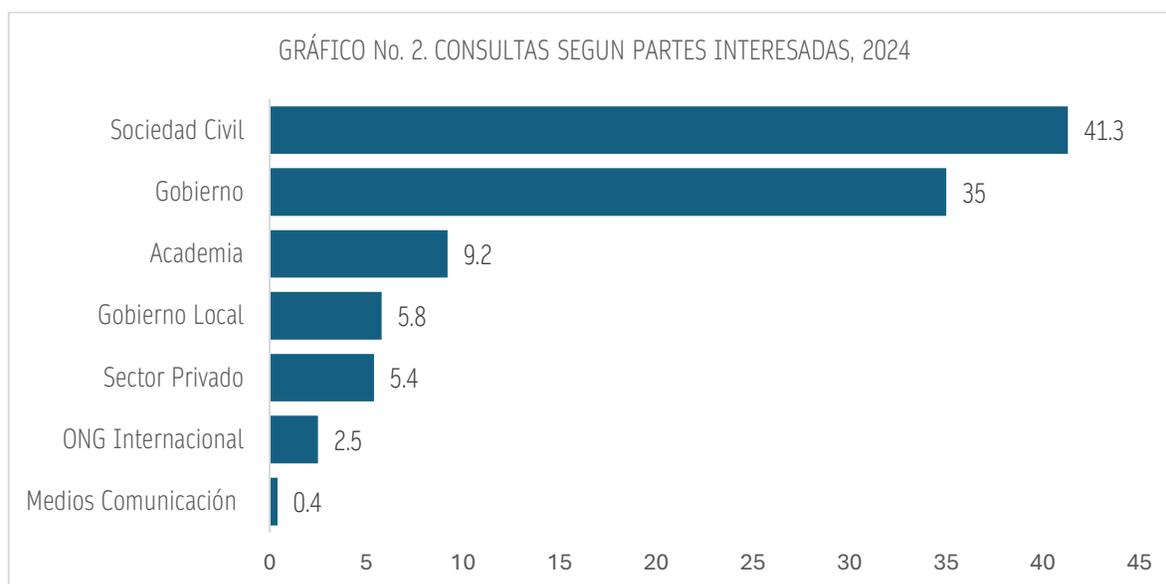
Asimismo, con la participación de los técnicos y especialistas, se fomentó la participación en los talleres sobre derechos humanos, escenarios de riesgos, cambio climático y fenómenos ambientales. Con la finalidad de asegurar la inclusión de los distintos enfoques en el análisis de país.

Finalmente, el grupo de apoyo y redacción realizó las revisiones de fondo y forma de los dos primeros borradores del análisis de país, para asegurar la calidad de la información y complementar la co-creación colectiva.

1.3. Talleres de consulta con contrapartes y partes interesadas clave.

La realización de consultas sobre los hallazgos relevantes con las partes interesadas fue un elemento relevante en el proceso de identificación de prioridades. En total participaron en los talleres de consulta 240 personas de 9 localidades entre provincias y comarcas indígenas

En los talleres se compartió con las partes interesadas (Ver Gráfico No. 2) información sobre (i) indicadores relevantes, (ii) brechas estructurales, (iii) derechos humanos según poblaciones.



1.4. Proyecciones y perspectivas.

Las perspectivas de todos los actores relevantes facilitaron la elaboración de una matriz de prioridades territoriales, lo que es importante para un análisis integral equilibrado y efectivo.

Con los puntos de vista de las partes interesadas no solo enriqueció el análisis, sino que también se incentivó la colaboración en el impulso de la Agenda 2030. En total el 89.1% de los participantes tiene la disposición de colaborar con las acciones que se impulsan desde el UNCT. Asimismo, el 7.9% tiene disposición para colaborar con información, mientras que el 2% para participar en consultas. Esto resulta relevante para articular actores locales, socios y aliados en las acciones que se desarrollaran en el Marco de Cooperación 2026 a 2030.

1.4.1. Sistematización de datos y series. La recopilación de datos históricos relevantes provenientes de (i) fuentes nacionales como censos, encuestas de hogares, registros administrativos y bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (ii) fuentes internacionales, incluyendo reportes del Banco Mundial, CEPAL, Naciones Unidas y

otros organismos. Estos datos permiten establecer una línea de base sobre la cual se analizan las tendencias pasadas y se identifican patrones relevantes.

1.4.2. **Proyecciones.** El cálculo de las proyecciones se fundamentó en metodologías cuantitativas y modelos que combinan datos históricos, tendencias actuales y supuestos sobre variables. Para las proyecciones se revisaron los modelos a través de dos modelos. Por un lado, a través de la interpolación/extrapolación lineal. En los casos donde los datos presentaron un comportamiento relativamente constante o estable. En este caso, la tasa de cambio promedio de años anteriores se aplicó para proyectar valores futuros. Para ello se utiliza la fórmula: $Y_{t+1} = Y_t + (Y_t - Y_{t-1}) \times Y_{t+1} = Y_t + (Y_t - Y_{t-1})$ donde Y_t es el valor del indicador en el año actual y Y_{t-1} el valor del año anterior. Por el otro se aplicó modelos de crecimiento logarítmico o exponencial. En los casos que las tasas de cambio no sean lineales (por ejemplo, crecimiento acelerado o desacelerado). Para ello se utiliza la fórmula: $Y_{t+1} = Y_t \times (1+r)^{Y_{t+1}} = Y_t \times (1+r)$ donde r es la tasa de crecimiento anual proyectada. Las proyecciones reflejan un promedio o una selección basada en el escenario más probable. Según los cambios, las proyecciones se pueden ajustar periódicamente en función de datos y comportamientos.

1.4.3. **Escenarios prospectivos.** El análisis prospectivo incluye la construcción de escenarios que representan diferentes futuros posibles, dependiendo de factores como la implementación de políticas públicas, los cambios económicos globales o eventos climáticos. Para ello se aplicaron metodologías para construir escenarios prospectivos y evaluar riesgos multidimensionales. Con la finalidad de anticipar desafíos futuros y diseñar respuestas estratégicas ante la incertidumbre en los ámbitos social, económico, ambiental y de gobernanza. Para apuntalar políticas públicas efectivas que apunten hacia el desarrollo sostenible inclusivo y resiliente. Por un lado, se diseñaron escenarios prospectivos optimistas, moderado, pesimista con participación de las AFP's. Y la validación de actores clave, organizaciones de la sociedad civil y comunidades vulnerables. Este enfoque participativo asegura que los escenarios sean relevantes y estén alineados con las realidades del país. Ese análisis se complementa con modelos predictivos y análisis de tendencias, para proyectar cambios que permiten identificar oportunidades y riesgos. Por otro lado, se utilizaron matrices de riesgo para la evaluación de multidimensionales y priorizar acciones. Con esta metodología se identificaron riesgos clave y las probabilidades e impactos. Cada riesgo es valorado en una escala del 1 al 5 en términos de probabilidad de ocurrencia y magnitud de su impacto. La combinación de estas métricas permite priorizar los riesgos más críticos. Ambas metodologías, tanto la construcción de escenarios prospectivos como las matrices de riesgo, ofrecen una visión de futuro, así como dinámicas adaptativas contextos globales o locales.