



---

**UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y**  
**EMPRESARIALES**

**MASTER EN INVESTIGACIÓN EN ECONOMIA**

***EVALUACIÓN A PRIORI DEL PLAN***  
***ESTRATÉGICO DE GOBIERNO DE PANAMA.***  
***2010-2014***

**Presentado por:**  
**MARTINA ISABEL HIM CAMAÑO**  
**m\_himca@hotmail.com**

**TUTORA: Profesora: Dra. OLGA OGANDO. Catedrática de**  
**Economía Aplicada.**

**TRABAJO FIN DE MASTER**  
**DICIEMBRE 2013**  
**UNIVERSIDAD DE VALLADOLID**

**ESTE TRABAJO FIN DE MASTER HA SIDO FINANCIADO POR EL  
PROGRAMA DE BECAS DE EXCELENCIA PROFESIONAL  
OTORGADO A LA AUTORA POR LA SECRETARIA DE CIENCIA Y  
TECNOLOGÍA (SENACYT) PANAMÁ.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo expresar mi agradecimiento a la Profesora Dra. Olga Ogando, por sus atinadas orientaciones y supervisión a este trabajo.

A todos los profesores del Master en Investigación en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Valladolid, por los aprendizajes adquiridos en este período.

A la Universidad de Panamá y a la administración y profesores del Centro Regional Universitario de Veraguas, la oportunidad que me han dado al respaldar este desafío.

A los amigos y amigas por su solidaridad y estímulo permanente.

A toda mi familia por su apoyo incondicional en los momentos difíciles. Finalmente a Bosco, mi estrella y fortaleza. Sin su compañía nada sería posible.



## Índice General

INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	1
1. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	5
1.1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.2. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO.....	7
1.2.1. La Teoría de los Fallos del Mercado.....	8
1.2.2. La Teoría de los Fallos del Sector Público.....	13
1.3. POR QUÉ ES NECESARIA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICA.....	15
1.4. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN... ..	21
1.4.1. La Evaluación dentro del ciclo de la Intervención Pública....	25
1.4.2. La Lógica de la Intervención.....	27
1.4.3. Criterios de Evaluación.....	29
1.4.4. Efecto peso muerto, desplazamiento y sustitución.....	32
1.4.5. Tipologías de Evaluación.....	33
1.4.5.1 Evaluación Ex ante, Intermedia y Ex post....	36
1.5. METODOS Y TÉCNICAS DE EVALUACIÓN.....	39
1.5.1. El Debate Cuantitativo y Cualitativo.....	40
1.5.2. El papel de los Indicadores en el Seguimiento y la Evaluación.....	44
1.5.3. Tipo de Indicadores.....	46
2. DIAGNOSTICO ESTRATÉGICO DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA Y ANALISIS DAFO.....	49
2.1. INTRODUCCIÓN.....	50
2.2. CONTEXTO GEOGRÁFICO.....	52
2.3. DINÁMICA DEMOGRÁFICA.....	55
2.4. ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y ESPECIALIZACIÓN.....	66
2.5. ESCENARIO MACROECONÓMICO.....	72
2.6. SECTOR PÚBLICO.....	82
2.7. SERVICIOS BÁSICOS, VIVIENDA Y SALUD.....	85
2.8. FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO.....	92
2.9. MERCADO DE TRABAJO Y FUERZA LABORAL.....	98
2.10. COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍA.....	103
2.11. ASPECTOS AMBIENTALES.....	109
2.12. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y LIBERTADES.....	113
2.13. TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO.....	118
2.14. ANÁLISIS DAFO DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA.....	124

3. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE PERTIENCIA.....	127
3.1. INTRODUCCIÓN.....	128
3.2. ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATEGICO DE GOBIERNO 2010-2014.....	129
3.2.1. Objetivos de la Estrategia.....	129
3.2.2. Programación Financiera.....	137
3.3. Aproximación al Análisis de Pertinencia.....	146
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	158
5. BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACIONES.....	164

*Índice de Tablas*

TABLA 1.1. FINALIDADES Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN.....	22
TABLA 1.2. TIPOLOGIAS DE EVALUACIÓN. UNA SÍNTESIS.....	34
TABLA 1.3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS TÉCNICAS....	
CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS.....	40
TABLA 1.4. TÉCNICAS Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN.....	43
TABLA 1.5. INDICADORES RECOMENDADOS PARA EL.....	
ANÁLISIS DAFO.....	48
TABLA 2.1. RELACION DE INDICADORES UTILIZADOS EN EL.....	
DIAGNÓSTICO DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA.....	50
TABLA 2.2. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CLASIFICADOS POR.....	
EL BANCO MUNDIAL COMO ECONOMÍAS CON.....	
INGRESOS MEDIANOS ALTOS.....	51
TABLA 2.3. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS:	
2000-2010.....	56
TABLA 2.4. PROVINCIAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN...	
DENSIDAD Y SUPERFICIE. QUINQUENIOS:.....	
2000-2005-2010.....	59
TABLA 2.5. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y....	
ESPECIALIZACIÓN.....	66
TABLA 2.6. INDICADORES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO.....	69
TABLA 2.7. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS.....	
AÑOS: 2000-2012.....	73
TABLA 2.8. INDICADORES EL SECTOR EXTERNO.....	80
TABLA 2.9. INDICADORES DE APERTURA EXTERNA.....	80
TABLA 2.10. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO.....	83
TABLA 2.11. SERVICIOS BÁSICOS Y VIVIENDA.....	85
TABLA 2.12. INDICADORES DE SALUD.....	89
TABLA 2.13. INDICADORES DE FORMACIÓN DE CAPITAL.....	
HUMANO.....	92
TABLA 2.14. POBLACIÓN DE 15 AÑOS DE EDAD Y MÁS SEGÚN.....	
AÑOS DE INSTRUCCIÓN Y ÁREA GEOGRÁFICA:.....	
URBANA-RURAL (%).....	97
TABLA 2.15. INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO Y FUERZA	
LABORAL.....	99
TABLA 2.16. INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA Y ACCESO A....	
LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA.....	
COMUNICACIÓN.....	104
TABLA 2.17. INDICADORES AMBIENTALES.....	110

TABLA 2.18. INDICADORES DE LIBERTADES.....	114
TABLA 2.19. INDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA: AÑO 2013.....	115
TABLA 2.20. TENDENCIAS DE DESARROLLO HUMANO.....	118
TABLA 2.21. INDICE DE DESARROLLO HUMANO DE PANAMÁ.....	
POR REGIÓN Y TOTAL.....	121
TABLA 2.22. ANÁLISIS DAFO DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA.....	124
TABLA 3.1. OBEJTIVO CENTRAL E INTERMEDIOS DEL PLAN.....	
ESTRATÉGICO DE GOBIERNO 2010-2014 Y OBJETIVOS...	
ESPECÍFICOS PROPUESTOS.....	130
TABLA 3.2. EJES Y MEDIDAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE.....	
GOBIERNO 2010-2014. ESTRATÉGIA ECONÓMICA Y.....	
SOCIAL.....	132
TABLA 3.3. PLAN INDICATIVO DE INVERSIONES DEL SECTOR	
PÚBLICO O ENTIDAD: AÑOS: 2010-2014, (MILLONES	
DE BALBOAS).....	139
TABLA 3.4. CLASIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES POR EJES Y.....	
SECTORES PRIORITARIOS.....	140
TABLA 3.5. PRINCIPALES DEBILIDADES DE LA ECONOMÍA.....	
PANAMEÑA.....	146
TABLA 3.6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS PROPUESTOS.....	148
TABLA 3.7. MATRIZ DE PERTINENCIA.....	149

## *Índice de Gráficos*

GRÁFICO 1.1. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS...	16
GRÁFICO 1.2. LOS DOS EJES DE LA EVALUACIÓN: PROPÓSITOS Y MÉTODOS.....	24
GRÁFICO 1.3 LA EVALUACIÓN EN EL CICLO DE LA INTERVENCIÓN... PÚBLICA.....	26
GRÁFICO 1.4 LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN DE UN..... PROGRAMA.....	28
GRÁFICO 1.5 PRINCIPALES CRITERIOS A EVALUAR.....	30
GRÁFICO 1.6 POLÍTICA, PROGRAMAS Y CICLO DE EVALUACIÓN.....	38
GRÁFICO 1.7 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN... DE DATOS.....	41
GRÁFICO 1.8 INDICADORES “META INTELEGENTES”.....	45
GRÁFICO 2.1.PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA REPÚBLICA DE..... PANAMÁ. AÑO: 1950.....	63
GRÁFICO 2.2 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA REPÚBLICA DE..... PANAMÁ. AÑO: 2010.....	63
GRÁFICO 2.3.ESTIMACIÓN DE LA PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DE..... LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. AÑO: 2020.....	64
GRÁFICO 2.4. AMÉRICA LATINA: EXTENSIÓN Y ESTRUCTURA..... DEL BONO DEMOGRÁFICO.....	65
GRÁFICO 2.5 PRODUCTO INTERNO BRUTO SEGÚN SECTORES DE..... ACTIVIDAD ECONÓMICA: PANAMÁ Y AMÉRICA LATINA. AÑOS: 2000 Y 2011.....	71
GRÁFICO 2.6 PANAMÁ: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL..... PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRANDES SECTORES.. DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. AÑO: 2011.....	72
GRÁFICO 2.7 PANAMÁ. TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y PIB per-.... Cápita: AÑOS 2000-2012. A PRECIOS CONSTANTES.....	75
GRÁFICO 2.8 POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN GRANDES SECTORES... ECONÓMICOS. PANAMÁ: AÑO: 2012.....	101
GRÁFICO 2.9 TASA DE DESEMPLEO MEDIA ANUAL. PANAMÁ vs..... AMÉRICA LATINA. AÑOS: 2000-2012.....	102
GRÁFICO 2.10 PROPORCIÓN DE TIERRAS SECAS Y DEGRADADAS..... AÑO: 2004.....	112
GRÁFICO 3.1. INVERSIONES DEL PLAN ESTRATÉGICO DE..... GOBIERNO. 2010-2014. AREAS DE INTERVENCIÓN.....	143
GRÁFICO 3.2. INFLUENCIA DE LOS OBJETIVOS EN LAS..... DEBILIDADES.....	153

GRÁFICO 3.3. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD. SENSIBILIDAD DE LA....  
DEBILIDAD AL ÁMBITO DE LA PERTINENCI..... 155

### *Índice de Mapas*

---

MAPA 2.1.	DIVISIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.....	52
MAPA 2.2.	POSICIÓN GEOGRÁFICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.....	53
MAPA 2.3	CANAL DE PANAMÁ Y PROYECTO DE AMPLIACIÓN.....	54

## **INTRODUCCION, OBJETIVOS Y METODOLOGIA**

En un contexto de recesión internacional, las economías de los países de América Latina han logrado moderar los efectos de la crisis gracias a un manejo aceptable de las variables macroeconómicas. Los organismos internacionales señalan que a partir de 2003, América Latina han experimentado un sólido crecimiento, lo cual les ha permitido tomar en consideración ambiciosas políticas públicas para mitigar los riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. (OCDE/CEPAL, 2012, p. 13)

Uno de los grandes retos de los países de la región lo constituye promover un crecimiento económico y aprovechar esas mayores oportunidades de desarrollo para la implementación de políticas públicas que conduzcan a la reducción de la pobreza, las desigualdades, e inequidades existentes en sus regiones. La superación de estas *barreras estructurales* permitiría un desarrollo económico sostenido.

Durante el período 2000-2012, Panamá ha registrado un vigoroso crecimiento contando con valores estables en sus principales indicadores macroeconómicos lo que le convierte en el país con mayor dinamismo dentro del contexto de América Latina. No obstante, existen condiciones estructurales tales como la desigualdad económica, la pobreza, la inequidad social, la calidad de la educación, la desigualdad de género, la sostenibilidad del medio ambiente y ciertas carencias institucionales, que se convierten en limitaciones de cara a la consecución de la meta citada previamente.

En este escenario, el objetivo general de este proyecto es, por un lado, la realización de un diagnóstico estratégico de la economía de Panamá y, por otro, una aproximación a la evaluación previa del Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014.

El trabajo aparece estructurado en tres capítulos, a los que hay que sumar las conclusiones y recomendaciones y las referencias bibliográficas oportunas.

Así, en el **primer capítulo**, se realiza un análisis de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía fundamentado en la teoría de los fallos del mercado, determinando precisamente que cuando el mercado falla en la asignación óptima de los recursos, el libre mercado no es capaz de satisfacer las necesidades de los

miembros de la sociedad, razón suficiente para que el Estado intervenga, a través de políticas públicas que promuevan efectos redistributivos y asignativos.

Por otro lado en este capítulo se exploran los fundamentos metodológicos de la lógica de intervención para la evaluación de las políticas o programas, destacando la metodología diseñada por la Unión Europea, debido a que los desarrollos teórico-metodológicos, que giran en torno a los procesos de evaluación de esta región, han permitido que este instrumento gane prestigio, dada la importancia del impacto que las políticas públicas ejercen en el tejido social, siendo dichas metodologías susceptibles de aplicación en el caso de la economía de Panamá.

En el **segundo capítulo** se realiza el diagnóstico estratégico de la economía panameña para lo cual se ha utilizado una batería de indicadores de contexto, lo que ha permitido un acercamiento a la evolución de la economía, en el marco de América Latina. Además, se ha realizado un análisis DAFO, a fin de identificar las principales debilidades, oportunidades, amenazas y fortalezas que debe atender el Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.

En el **capítulo tres**, se realiza una aproximación a la evaluación previa del Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, estudiando las actuaciones que tiene programado el actual gobierno y que constituyen la hoja de ruta y metas de desarrollo en el ámbito económico, social, ambiental e institucional. Además, se realiza una aproximación al análisis de pertinencia del Plan, a fin de evaluar en qué medida los objetivos de la intervención son coherentes con las necesidades de la población panameña y permiten la solución de los principales estrangulamientos de la economía.

Por último, aparece un capítulo con las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan de este trabajo.

Las fuentes estadísticas utilizadas proceden de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Fundación Heritage, Foro Económico Mundial, del Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ONU) y del Instituto de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR/INEC).

Todas las fuentes de datos anteriormente señaladas permitieron obtener los resultados de 101 indicadores y en el 79% de los casos establecer comparaciones con la región de América Latina. En el resto, particularmente para los indicadores relacionados con la formación de capital humano, infraestructura, comunicaciones, tecnología y libertades por la ausencia de información relevante en la base de datos de la CEPAL se tomó como marco de comparación Costa Rica y Colombia, países que, al igual que Panamá, son clasificados dentro de la región, de acuerdo con la metodología atlas del Banco Mundial, como países con Ingreso Nacional per-cápita mediano alto.

## **1. EVALUACION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS. ASPECTOS METODOLOGICOS.**

## 1.1. INTRODUCCION

Uno de los grandes retos del sistema capitalista de libre mercado, ha sido solucionar las múltiples necesidades sociales de los miembros de las sociedades modernas. Las políticas públicas diseñadas e implementadas a partir del surgimiento del Estado Bienestar son un esfuerzo por dar respuestas a las desigualdades e ineficiencias del sistema de libre mercado.

Durante el período comprendido entre la gran depresión y la segunda guerra mundial, la evidencia empírica en las economías capitalistas demostró que el sistema de libre mercado no era capaz de satisfacer las necesidades sociales de los miembros de estas sociedades. La creciente participación del sector público en tareas redistributivas y asignativas, ha ido acompañado de un importante proceso de teorización normativa, en el ámbito de la Economía del Sector Público.

No obstante; ese esfuerzo, debe ser realizado con eficacia, eficiencia, efectividad y transparencia; elementos que deben constituir el fundamento en todo el ciclo de una intervención pública. Todas las fases del ciclo de una intervención desempeñan un papel importante para el éxito de una política pública y dado los objetivos de este trabajo interesa específicamente, la evaluación como etapa del ciclo de las políticas públicas que permite identificar, describir y cuantificar realizaciones e impactos de las intervenciones públicas. Por tanto; cobra relevancia el papel decisivo que adquiere la evaluación en la actualidad ya que coadyuva incluso a mejorar la gestión pública. Es decir, que la evaluación intenta, explicar los resultados de la acción pública y sus efectos indirectos o no previstos. (Subirats, J. y Varone, 2012, p.24).

El objetivo de evaluar los resultados de la acción pública es determinar en qué medida las políticas públicas ejecutadas –parafraseando a Miller-(2010, p.150) han logrado modificar el tejido social que ella busca afectar (cambiar) y en qué medida esos efectos satisfacen las expectativas de las decisiones tomadas. En la actualidad esta corriente está en boga en la mayoría de los países Europeos, Estados Unidos y América Latina. Otro elemento importante es la preocupación por el desarrollo de una metodología y de una *caja de herramientas* propia para el estudio e investigación de los trabajos de evaluación.

Actualmente existen múltiples materiales relacionados con la creación de métodos y técnicas de evaluación aplicables a la medición de los efectos y resultados de las políticas públicas. Dichos trabajos, se basan en la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos.

En este capítulo tras analizar la necesidad de evaluar las políticas públicas, se exploran los fundamentos metodológicos de la lógica de intervención para la evaluación de las políticas o programas, destacando la metodología diseñada por la Unión Europea.

Los desarrollos teórico-metodológicos que giran en torno a los procesos de evaluación de la Unión Europea, han permitido que este instrumento gane prestigio por los importantes resultados que se pueden obtener sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales y concretamente para conocer el impacto que las políticas públicas han tenido en el tejido social.

## **1.2. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO**

Escapa a los alcances de este trabajo, profundizar en el análisis de las políticas públicas. Interesa en el ámbito de la política económica, las razones que justifican la intervención del Estado en las economías mixtas y la necesidad de evaluar esas intervenciones con el propósito de medir la eficacia y efectividad de las políticas públicas.

En este contexto, el debate económico ha girado en torno a la conveniencia o no de que el Estado intervenga en la economía. La corriente de pensamiento liberal, desde los postulados de Adam Smith en la publicación de su obra en 1776, sustenta que el Estado debe limitar su intervención en la economía, ya que “*existe una mano invisible*” que logra el equilibrio en todos los mercados. La otra corriente de pensamiento, seguidora del pensamiento keynesiano, postula la necesidad de que el Estado intervenga en la economía ya que existen mercados imperfectos. La Economía pública moderna, argumenta que ante el incumplimiento de los supuestos fundamentales de la económica neoclásica relacionado con la existencia de la mano invisible que logra el equilibrio automático en todos los

mercados se justifica la necesidad de la intervención del Estado a fin de garantizar el bienestar de la sociedad. Esta escuela justifica la intervención del Estado en la economía a partir de los denominados *fallos del mercado*; sin embargo, según Perdomo (2001, p.67) ello es condición necesaria, pero no suficiente. Además, según el citado autor, desde un punto de vista normativo, constituyen un poderoso argumento revelado, hasta cierto punto, por la evidencia empírica y el propio tiempo esencial, en el marco del análisis del equilibrio competitivo. (Perdomo, 2001, p.68).

### **1.2.1. La Teoría de los Fallos del Mercado**

En su Manual de Economía Pública Avanzada, (Atkinson y Stiglitz, 1984, p.32) justifican los fallos del mercado acudiendo a las siguientes razones:

- En primer lugar, los problemas de distribución, derivados de las desigualdades creadas por el mercado. Desigualdades interpersonales, dado que el mercado competitivo no tiene en cuenta las distribuciones desiguales de riqueza.
- En segundo lugar, los fallos de la competencia con la aparición de monopolios, oligopolios o restricciones derivadas de pactos o colusión, o simplemente ausencia de mercados de “futuros” o de “riesgos”, o incapacidad para alcanzar el equilibrio total.
- En tercer lugar; los efectos externos inducidos, la existencia de los bienes públicos “puros” y los bienes de “mérito”.

Se entiende por fallos del mercado aquellas situaciones en las que el mercado no es capaz de asignar de forma óptima los recursos<sup>1</sup>. Es decir; que el mercado por sí solo no puede alcanzar una situación Pareto-eficiente.<sup>2</sup> De allí que se justifique la intervención del Sector Público siempre que esté en capacidad de actuar con más

---

<sup>1</sup> Una asignación es eficiente en la producción si no es posible producir más cantidad de un bien sin disminuir la cantidad producida de otros, mediante la reasignación de los factores de producción entre industrias. (Albi, E.; González-Páramo, J.E. y Zubiri, I.,2000, p.53)

<sup>2</sup> Una situación Pareto-Eficiente significa que nadie puede mejorar sin que al mismo tiempo alguien empeore. (Stiglitz A. B.,1988).

eficiencia económica. Las fallas del mercado más relevantes se desarrollan a continuación:

- **Mercados imperfectos**

La primera idea es que **el mercado no alcanza el ideal de la competencia perfecta**; es decir, existe competencia imperfecta. Y ¿qué es la Competencia Perfecta? En competencia perfecta los agentes económicos toman sus decisiones en función del precio. Este constituye el mecanismo central de asignación óptima de recursos en economías de mercado.

Para que el mecanismo de precios asegure un resultado eficiente es necesario que exista información perfecta; ninguno de los participantes puede influir en el precio, los participantes son tomadores de precio, no formadores de precio, o bien precio aceptantes, ausencia de incertidumbre, inexistencia de efectos externos, entre otros aspectos.<sup>3</sup> Entre las Características más importante se pueden señalar:

La existencia de muchos pequeños productores, el producto es homogéneo, con la misma tecnología, hay libre entrada y salida, en la decisión de cuanto se producirá ninguno afecta el precio. Sin lugar a dudas el modelo de competencia perfecta es ficticio. No existe este tipo de mercado.

Frente a este inconveniente, la Economía Neoclásica evalúa esta realidad en términos de la cantidad de competidores que existen en el mercado, la calidad de la competencia tiene que ver con el número de ellos. El Monopolio, que implica la existencia de un solo productor; Oligopolios, la existencia de varios productores, luego hay distintos grados de competencia imperfecta hasta llegar al modelo ideal, la Competencia Perfecta; que no existe. Como el mercado fracasa al tratar de alcanzar la competencia perfecta el Estado debe intervenir para regular la competencia, he aquí un elemento justificador de la acción estatal.

---

<sup>3</sup>Una explicación amplia sobre los supuestos del modelo de mercados competitivos en: (Albi E., González-Páramo J.M. y Zubiri I., 2000, pp. 59-62.)

Para eliminar la ineficiencia causada por los monopolios, se sugieren tres tipos de intervenciones, a saber, Regulación, Producción Pública y Financiación.<sup>4</sup>

- **Externalidades o Efectos Externos.**

Concepto éste referido a los intercambios que producen los individuos, a las acciones que se realizan en el mercado, cuando ellas generan efectos a terceros; es un efecto no buscado, pero que se recibe. Las externalidades además, pueden ser positivas y negativas. Una externalidad es positiva (economías externas) cuando la actuación del agente aumenta el bienestar de los agentes receptores. Un ejemplo típico de externalidad positiva lo constituye la educación primaria, pues vivir en una sociedad con ciudadanos cultos beneficia a todos. La sanidad, también lo es ya que una persona que se vacuna contra una enfermedad reduce el riesgo de contagio a los demás.

Una externalidad es negativa (deseconomías externas) cuando la actuación de un agente disminuye el bienestar de otros agentes. Ejemplo: la contaminación, la emisión de ruidos o los efectos del humo de tabaco sobre los fumadores pasivos son algunos ejemplos de externalidades negativas. (Albi E., 2000, p.79).

En definitiva, se dice que un bien es generador de efectos externos si su producción o su consumo afectan los beneficios o el bienestar de agentes distintos de sus productores o consumidores originales; sin que esta interdependencia tenga su reflejo en los precios. (Albi, E., 2000, p.79).

El mercado no puede tomar en cuenta los efectos de estas externalidades, por lo tanto hay fallos en el mercado, hay costos y beneficios que no están incorporados en las decisiones de los agentes económicos en el mercado, situación que conduce a la necesidad de la intervención estatal para subsidiar las externalidades negativas. Es necesaria la política pública para internalizar las externalidades.<sup>5</sup> Por tanto, cuando haya externalidades

---

<sup>4</sup> Una explicación amplia del tema se puede ver en: (Albi E., González-Páramo, J.M. y Zubiri I., 2000, pp. 68-70)

<sup>5</sup> En 1960, El Premio Nobel de Economía, Ronald Coase puso de manifiesto que en un mundo ideal, el sector privado podría resolver todas las externalidades. Según el Teorema de Coase, toda economía en la que los costes de alcanzar un acuerdo sean suficientemente bajos, puede alcanzar siempre una asignación eficiente, incluso aunque existan externalidades. Los costes de negociación del acuerdo se denominan costes de transacción.

y el mercado no asigne de forma óptima los recursos, estará justificada la intervención del Estado.<sup>6</sup>

- **Bienes Públicos:**

Hay dos tipos de bienes en Economía: bienes públicos y bienes privados<sup>7</sup>. Es posible establecer una diferenciación entre ellos a través de la exclusión y la rivalidad en el consumo. Relacionado con la exclusión, se puede excluir al que no paga: este tipo de bienes los puede proveer el mercado. Respecto a la rivalidad en el consumo, no puede haber un consumo sobre el mismo bien. Estas características están presentes en los bienes privados, es decir los que puede proveer el mercado.

Hay otro tipo de bienes en los cuales no se puede excluir y no hay rivalidad en el consumo, son precisamente los bienes públicos. Estos bienes tienen dos características, la no exclusividad, puesto que no se puede excluir a ningún consumidor, (ejemplo: el aire libre de contaminación) y otra característica es la no rivalidad, ésta funciona cuando el consumo de una persona no disminuye la cantidad de consumo disponible para los demás. (Ejemplo: la señal televisiva). Otros ejemplos clásicos de bienes públicos: la defensa nacional, el aire limpio de tabaco, o las relaciones internacionales. “El hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos o suministren demasiado pocos, justifica muchas de las actividades del Estado.”(Stiglitz J. E.,1988, p.107).

- **Mercados incompletos ( información asimétrica)**

Cuando los mercados privados no suministran un bien o servicio, a pesar de que el coste de producción sea inferior al precio que los consumidores están dispuestos a pagar, se puede hablar de un fallo del mercado. Concretamente, se está frente a la existencia de

---

<sup>6</sup>Corregir o internalizar una externalidad es lograr que los precios reflejen todos los costes y beneficios marginales de una actividad, tanto internos como externos, de forma que la actividad generadora de externalidades se ajuste a su nivel eficiente. (Albi E., 2000, p.82). Un análisis de los distintos tipos de intervención necesarios para internalizar el efecto de una externalidad puede encontrarse en la obra citada.

<sup>7</sup> Los bienes públicos son aquellos que benefician de una manera indivisible a toda la comunidad independientemente de que los individuos desean o no comprarlos. Los bienes privados, por el contrario, son aquellos que pueden dividirse y suministrarse por separado a diferentes individuos sin que produzcan beneficios ni costes externos a otros. Para suministrar eficientemente bienes públicos suele ser necesaria la intervención de Estado, mientras que los bienes privados pueden ser asignados eficientemente por los mercados. (Samuelson P. y Nordhaus W.,1999, p.336)

mercados incompletos. Cuando se presenta este fenómeno se justifica la intervención pública. “La causa más frecuente de la inexistencia de ciertos mercados privados es, sin embargo, el fenómeno de la información asimétrica, que se manifiesta en dos formas típicas: selección adversa y riesgo de manipulación o riesgo moral”. (Albi, E., 2000, p.93).

Una de las premisas fundamentales de la Escuela Neoclásica es que los agentes económicos para tomar decisiones racionales deben tener información perfecta. Esto produce resultados eficientes cuando la información es abundante y correcta. Sin embargo, la realidad es que los consumidores tienen información incompleta. “La información es, en muchos aspectos, un bien público, ya que suministrar información a una persona más, no supone reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o, con más precisión, que sólo se cobre el coste real de transmitirla”. (Stiglitz J. E., 1988, p.112).

Por tanto, en casos en que la información tiene las características de un bien público, la intervención del Estado estaría justificada. Como ejemplo de este tipo de bienes se señalan los servicios meteorológicos o bien la información sobre epidemiología.

Es necesario puntualizar; tal como sostiene (Stiglitz J. E.,1988, p.115), el hecho de que puedan existir medidas gubernamentales que generen mejoras en el sentido de Pareto y ello no implica, necesariamente, que la intervención del Estado sea deseable. De allí que, la teoría de los fallos del mercado incorpore elementos normativos para identificar los programas o sectores donde se justifique la necesidad de intervención del Estado.

Los críticos de esta teoría, sobre todo aquellos defensores del libre mercado, sostienen que el Estado debe influir lo menos posible en la actividades económicas. Fundamentan tal argumentación al señalar que si bien es cierto que el mercado tiene fallos que hay que corregir, es necesario reducir la intervención estatal a fin de garantizar la estabilidad del sistema de libre mercado.

Todos los defectos distributivos atribuibles a los mercados anteriormente señalados, demandan la necesidad de una intervención pública que conduzca a alcanzar resultados más eficientes. Sin embargo; en muchos casos, tal como señala (Wolf Ch.,1995,p.45),

frecuentemente, no sobrevienen los resultados deseados y ello es explicado por la teoría de los fallos del sector público.

### **1.2.2. La Teoría de los fallos del Sector Público**

La Teoría de los Fallos del Sector Público, ha sido desarrollada por los economistas seguidores del liberalismo económico, en contraposición a la Teoría de los Fallos del Mercado. (Wolf, Ch. Jr.,1995, p.65), identifica cuatro fuentes y clases de fallos del sector público:

- **La separación entre costes e ingresos: costes excesivos, redundantes y alza.**

Señala Wolf que los mercados asocian, aunque sea imperfectamente, los costes de producir o de dirigir una actividad, a los ingresos que la sustentan. Esta vinculación viene dada por los precios fijados para los productos destinados al mercado y que son pagados por los consumidores, que pueden decidir si quieren comprar o no y qué desean adquirir. La actividad del no mercado elimina esta asociación, porque los ingresos que sustentan estas actividades provienen de unas fuentes no relacionadas con los precios, a saber, de impuestos que son pagados al Estado o de donaciones de otras fuentes de ingreso no asociadas con los precios, que son ofrecidas al Sector Público o a otras instituciones del no mercado además del Estado.

Por lo tanto, como sostiene el autor, esta disociación incrementa las posibilidades de que no se asignen de forma óptima los recursos. Por otro lado, cuando los ingresos que mantiene una actividad no tienen relación con el coste que significa su producción, podría caerse en ineficiencias, ya que los costes serían superiores a los ingresos que mantienen la actividad.

- **Internalidades y fines organizativos.**

Para llevar a cabo sus actividades, todos los organismos en funcionamiento exigen ciertas normas explícitas, las que provienen de los problemas prácticos relacionados con la

gestión y las intervenciones tales como evaluación del personal, determinación de sueldos y salarios, etc.; señala (Wolf Ch., 1995, p.69), que como los organismos carecen de los indicadores de rendimiento directo que disponen las organizaciones del mercado a partir del comportamiento del consumidor, de las participaciones en el mercado y de la referencia de las pérdidas y ganancias, los organismos públicos han de elaborar sus propios modelos. A estos modelos el autor les denomina, *internalidades*: que son las metas a que se recurre en el seno de las organizaciones del no mercado para orientar, regular y evaluar las realizaciones del organismo y el cumplimiento del personal. Relacionado con lo anterior, se plantean algunas internalidades que; según el autor, acompañan frecuentemente a las actividades públicas y provocan fallos del no mercado; figuran entre éstas el crecimiento presupuestario ("*más es mejor*"); progreso tecnológico ("*lo nuevo y lo complejo es mejor*"), y adquisición y control de la información ("*saber lo que otros no saben es mejor*").<sup>8</sup>

- **Externalidades derivadas**

El autor señala que la intervención pública para corregir el fallo del mercado puede generar unos efectos secundarios no anticipados, en áreas que están lejos del campo deseado para la actuación pública. Se trata de los efectos no previstos de las actividades de mercado. A esto Wolf le denomina efectos secundarios, sean anticipados o no; de los que no se hace cargo el organismo responsable de crearlos y por lo tanto no influyen en la conducta o en los cálculos del organismo.

- **Desigualdad Distributiva**

Las actividades del mercado pueden producir, desigualdades distributivas. Menos evidente, pero frecuente; es que, las actividades de no mercado, ya se trate de superar las injusticias distributivas del mercado o de remediar otras deficiencias de la situación del mercado, produzcan por sí mismas injusticias distributivas. Las desigualdades distributivas que provienen de las actividades del no mercado con frecuencia apuntan más *al poder* y *al privilegio* que a la renta o a la riqueza. Se destaca el hecho de que, el ejercicio del poder

---

<sup>8</sup> En (Wolf, Ch.,1995, pp.72-78) ver cada una de las internalidades.

plantea la posibilidad de cometer injusticias y abusos; aunque pueden existir procedimientos administrativos de frenar dicho poder; estos mecanismos pueden no ser eficaces. Por ejemplo la corrupción es una clase de abuso.

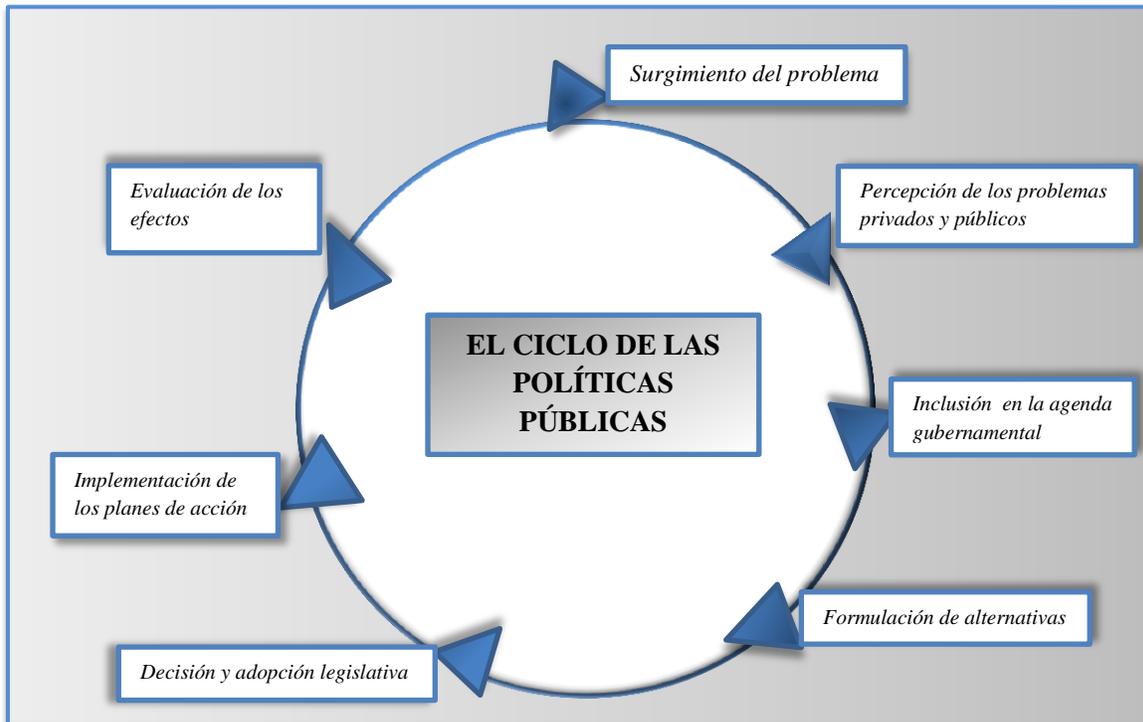
Las actividades de no mercado pueden generar otras desigualdades distributivas, tanto en materia de renta como de poder. Una política pública puede beneficiar a unos y perjudicar a otros. Las medidas de política económica aumentarán la demanda de ciertos factores, técnicas, servicios y productos e impondrán costes a otros.

La realidad de las economías modernas viene marcada por la coexistencia de “mercados que funcionan mal” y “por gobiernos que funcionan mal”, y el diseño de las Políticas Públicas tiene como objetivo real alcanzar una combinación menos imperfecta”. (Wolf, Ch., 1995).

Como reflexión final sobre el tema abordado, se puede señalar que la Teoría de los Fallos del Mercado indica las circunstancias en las que podría tener sentido la intervención pública; y la Teoría de los Fallos del Sector Público indica las circunstancias en las que tal intervención podría fracasar.

### **1.3 PORQUE ES NECESARIA LA EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

La revisión bibliográfica permite afirmar que el ciclo de una política pública es una herramienta metodológica que permite esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estas constituyen una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e interés varían-a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de los grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver, en el interés de los grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión. (Subirats J. y Varone, 2012, p.38).

**Gráfico. 1.1. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Fuente: Elaborado a partir de Ch. O. Jones en (J. Subirats y Varone F., 2012, p.44).

Este esquema cíclico debe verse como un marco de referencia que se inicia con el surgimiento del problema y se prolonga hasta el proceso de evaluación de los resultados obtenidos. Ver gráfico 1.1.

- La fase de *surgimiento del problema*, está determinada por el momento en que se produce una necesidad colectiva y las instancias políticas-administrativas le buscan una posible solución. Tal como señala (Miller., 2010, p.69); a esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses.
- La fase de *Inclusión en la Agenda gubernamental*, se refiere a la incorporación por parte de quienes toman decisiones político-administrativas de esa problemática colectiva, elegida de entre las múltiples necesidades que tiene la sociedad como prioritaria.

- La fase de *formulación de alternativas* se trata de la definición de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para la solución de la problemática colectiva.
- La fase de *implementación* se refiere a la aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación. (Miller, 2010, p.69).
- La fase de *evaluación* pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en términos de grado de resolución del problema. (Subirats J. y Varone F., 2012, p.46).

Por su parte la hipótesis de la intervención plantea la forma como resolver o mitigar el problema colectivo que la política pública busca resolver. Por tanto, define la modalidad de intervención estatal en cumplimiento con los objetivos políticamente diseñados.

Por lo anterior, se puede señalar que la evaluación al ser una de las fases del ciclo de una política pública, es de trascendental importancia pues permite una retroalimentación para la toma de decisiones presentes y futuras de la gestión pública.

El concepto de evaluación ha sido objeto de múltiples derivaciones y valoraciones, no en vano (Vedung, E., 1996, p.19) le denomina “*imán semántico*”, y la define como: la cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas.

Para (Cohen E. y Franco R.,1988, p.61), la evaluación es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere efectuar un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado.

Otro autor clásico en análisis de Políticas Públicas, (Meny Y. Y Thoenig J.C., 1992, pp.194-195), señala que la Evaluación es un gesto diario. Consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción y que [...] evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por lo tanto; un camino, un modo de

razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficiencia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.

La anterior definición contempla la valoración de la acción gubernamental, incorporando el criterio de eficiencia para apreciar todos los efectos que surjan de la implementación de las políticas públicas.

El Banco Mundial (2002, p.2) define el término como: valoración sistemática y objetiva de la pertinencia, eficacia, sostenibilidad e impacto sobre el desarrollo institucional de una intervención para el desarrollo.

La OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) sostiene que la evaluación se refiere fundamentalmente a realizar: una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido; de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados; cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como su eficiencia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo [...] y deberá proporcionar información creíble y útil que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes (OCDE ,2010, p.22). Vale la pena destacar que la anterior definición de la OCDE, incorpora los elementos claves de todo proceso de evaluación: pertinencia, eficiencia, sostenibilidad, transparencia, utilidad, eficacia y aprendizaje.

La Agencia Española de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en su propuesta de definición de evaluación de políticas públicas para el siglo XXI, sostiene que: La evaluación de políticas públicas se concibe, así, como un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas, en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales

actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía. (AEVAL, 2010, p.76). La anterior definición, al concebir la evaluación como un proceso institucional, verifica la voluntad política de crear una cultura de evaluación.<sup>9</sup>

La evaluación de las políticas públicas, y el proceso de evaluación han adquirido relevancia desde hace algunos años en los países industrializados y más recientemente en los países sub-desarrollados. Esta visión cobra importancia frente a la necesidad de atender las múltiples necesidades sociales con los escasos recursos públicos; lo que exige, por tanto, una mayor eficiencia de la acción pública.

La Unión Europea, (2012, p.7), sostiene que la acción evaluadora consiste en la aplicación de métodos e instrumentos de evaluación con el propósito de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios últimos de los programas o proyectos.

A la luz de lo anterior, la evaluación se ha convertido en un instrumento que debe ser visto como parte integral de la toma de decisiones y un proceso que ayuda a la rendición de cuentas. Evaluar las políticas públicas adquiere importancia porque da la posibilidad de identificar, describir y cuantificar las realizaciones e impactos que dichas políticas han logrado. Hay que destacar que para lograr esto, las autoridades político-administrativas deben asegurarse que los objetivos tengan claridad y que exista coherencia entre la lógica de la intervención y los objetivos de la política. Otro aspecto importante a considerar es la posibilidad de que surjan consecuencias no deseadas y de efectos adversos. Las consecuencias no deseadas pueden ser positivas o negativas y el caso extremo de las intervenciones son los efectos adversos.

La Unión Europea (2012, p.8) sostiene, que las evaluaciones de las intervenciones deben tener la capacidad de capturar las consecuencias imprevistas y los efectos perversos. Esta es una forma en la que la evaluación puede contribuir, diseñando mejores programas y evitando intervenciones inútiles que no tendrán efectos positivos.

AEVAL (2010, pp.22-23), señala que la evaluación tiene dos vertientes: la gerencial y la política. Se plantea que desde hace años se promueve una cultura gerencial, lo que está

---

<sup>9</sup> Casi todos los gobiernos de países del mundo globalizado tienen en sus agendas la creación de Agencias de Evaluación.

intimamente relacionado con la cultura de resultados, que no es otra cosa que anteponer el cumplimiento de los objetivos señalados y analizar sus alcances, en contraposición con la orientación tradicional que enfatizaba los procedimientos (evaluación por objetivos).

Las tendencias modernas en los países anglosajones, sobre todo los países miembros de la OCDE apuntan a la aplicación de la evaluación de resultados. Ella es entendida como un proceso que permite evaluar los resultados de toda intervención pública y que la misma permita la retroalimentación eficaz de la toma de decisiones. Este enfoque está apoyado por un nuevo paradigma emergente que es la Nueva Gestión Pública que persigue una administración pública eficiente y eficaz.<sup>10</sup>

El enfoque por resultados, presupone generar una dinámica interna en las organizaciones que redunde en la mejora del desempeño organizacional, pero, presupone, también partir de un proceso de planificación y de un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de metas y objetivos.(AEVAL, 2010, p.23).

La vertiente política tiene que ver con el hecho de que la elección de evaluar implica en sí misma una decisión política. El fin de la evaluación tiene que ver con su utilidad social. De allí que la “evaluación sea vista como un instrumento de fortalecimiento del Estado haciendo más transparente la acción política y mejorando la eficiencia gestora del sector público. Bajo esta perspectiva la evaluación es un proceso; antes que una técnica. (AEVAL, 2010, p.26).

En síntesis, los expertos sobre el tema señalan, que la evaluación debe cumplir con tres funciones básicas: (Miranda B. E. y Miranda J.C., 2006, p.11)

- a. Apoyo a la toma de decisiones: Adquiere un carácter de aprendizaje a fin de mejorar la asignación de los escasos recursos
- b. Rendir cuentas: Está relacionado con el concepto de *accountability*. Es una función que cada vez cobra mayor importancia, ante las exigencias de los organismos políticos y de la sociedad en general, de rendir cuentas sobre la transparencia en la gestión de las políticas públicas.

---

<sup>10</sup> **La Nueva Gestión Pública:** el objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un Sector Público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. (Sánchez, 2007, p. 38).

- c. Aprendizaje: Esta función implica un aprendizaje permanente a fin de mejorar el ejercicio del poder y la gestión pública.

## 1.4. METODOLOGIA DE LA EVALUACION

La evaluación está en boga y las experiencias recientes de muchos países ha demostrado los múltiples beneficios que conlleva. Al principio puede generar desconfianza, sin embargo su cultura va calando en la sociedad, permitiendo el intercambio de ideas entre los actores involucrados en la intervención, aspecto que permite legitimar la acción pública. Es en parte, producto la evolución histórica de los países desarrollados (fundamentalmente Estados Unidos y algunos países europeos). En sus inicios el interés estaba focalizado en temas de innovación educativa, sistemas de control o eficacia presupuestaria así como gestión por objetivos, investigación participativa y desarrollo rural.<sup>11</sup>

La evaluación no es una práctica unificada; desde el punto de vista cognitivo, no se trata únicamente de la aplicación de una metodología o una técnica; es además, un enfoque a través del cual el evaluador se acerca al objeto de evaluación. Este enfoque tiene que ver con su propia posición ante la realidad, con el propio objeto a estudiar, con la interrelación

---

<sup>11</sup> En esta línea de pensamiento se pueden plantear cuatro tradiciones concretas: **La investigación y los métodos científicos:** Los métodos utilizados por la evaluación los comparten las disciplinas vinculadas a la investigación de las ciencias sociales. En la lógica de la evaluación es utilizado el método de observación, las pruebas de hipótesis, recopilación y análisis de datos. **La Teoría Económica y las decisiones políticas:** La teoría económica forma parte integral de las evaluaciones en todos los niveles. Ello incluye la idea de eficiencia y asignación óptima de recursos. Además, interesa a nivel macroeconómico, determinar los efectos agregados de una intervención política en el PIB, en el empleo, o en la competitividad de la economía. **Teoría de la Organización y Gestión Pública:** Es un tema que actualmente tiene relevancia enfocando su interés hacia la implementación y ejecución de los programas y políticas públicas. Interesa el tema de la organización y coordinación y participación entre las organizaciones vinculadas a las políticas. **Ciencias Políticas y Administración:** Las nuevas tendencias plantean reformas en el sector público en donde se plantea la necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas. Se destaca la importancia de lograr consensos en la sociedad como garantía para fortalecer la legitimidad de la acción pública. Sin lugar a dudas, las diversas disciplinas que utilizan este instrumento están interesadas en la búsqueda de la verdad, o en generar conocimiento nuevo y/o confirmar o refutar hipótesis.

de actores implicados y la finalidad que persiguen, con paradigmas emergentes y dominantes y con el contexto en que se desenvuelve la tarea evaluativa. (AEVAL, 2010, p.63).

La Unión Europea (2012, pp.16-18), distingue cinco propósitos o finalidades que pueden motivar el diseño y desarrollo de una evaluación lo que, a su vez requiere la aplicación de diferentes metodologías. De igual forma, sostiene que un sistema de evaluación puede reflejar elementos de varios tipos de evaluación.

**Tabla 1.1. FINALIDADES Y METODOS DE EVALUACION**

<b>PRINCIPIOS Y PROPOSITOS DE LA EVALUACION</b>	<b>MARCOS METODOLOGICOS</b>
<p><b>Planificación/eficiencia</b>            -Responde a las necesidades de los planificadores y políticos            .Deben asegurar que los recursos han sido asignados eficientemente o si existen otros usos en donde se obtengan mayores beneficios.</p>	<p>Enfoque basado en el análisis de la asignación eficiente de los recursos: prospectivo (planificación) y retrospectivo (cómo se han utilizado los recursos). Ejemplo: el Análisis coste-Beneficio.</p>
<p><b>Rendición de cuentas (<i>accountability</i>):</b>            -Demostrar hasta qué punto el programa ha logrado sus objetivos y la forma en la que se han utilizado los recursos.            -Responde a las necesidades de los responsables políticos, organismos financiadores y parlamentos.            -interesa:            ¿Cuál ha sido el éxito del programa?            ¿Se cumplieron los objetivos?            ¿Se gastó el dinero con eficiencia y eficacia?</p>	<p>Enfoque basado en la verificación de normas y objetivos. Juzgar el éxito o fracaso a través de la aplicación de criterios.</p>
<p><b>Aplicación:</b>            -Mejorar la aplicación y ejecución del programa y la eficacia de sus mecanismos de actuación. (Medidas y acciones).            -Responde a las necesidades de los gestores del programa y a sus socios.</p>	<p>Enfoque formativo orientado hacia la mejora y el cambio. Generar conclusiones que sean de utilidad para mejorar el programa durante su aplicación y funcionamiento.</p>
<p><b>Producción de Conocimiento:</b>            -Aumentar nuestra comprensión sobre qué programas funcionan, como operan en la realidad y en qué circunstancias para poder llegar a conclusiones sobre la efectividad de diferentes formas de actuación.            -Responde a las necesidades de los planificadores.</p>	<p>Enfoque basado en la comprensión/explicación:            Se ocupa de explicar los impactos del programa y su éxito e identificar mecanismos causales sobre qué funciona, cuándo y cómo.</p>
<p><b>Fortalecimiento institucional:</b>            -Mejorar y desarrollar la capacidad de los participantes en el programa (agencias, organismos,</p>	<p>Enfoque participativo:            Busca el desarrollo de redes, comunidades y territorios desde una</p>

<p>administraciones) de actuar sobre el entorno y sus redes e instituciones.</p> <p>-Responde a las necesidades de los socios del programa y otros implicados (<i>stakeholder</i>)</p> <p>Interesa:</p> <p>-¿Cómo aumentar sus propias capacidades y cómo los beneficiarios pueden obtener un máximo beneficio de las oportunidades del programa?</p> <p>-Que se puede hacer para aumentar la participación y el consenso?</p>	<p>perspectiva constructivista. (De abajo-arriba) y con métodos participativos.</p>
--	---

Fuente: Unión Europea. (2012). *EVALSED* y Ma. Angeles Díez, (2005, p. 194).

De lo anterior, se deduce que la metodología para evaluar un programa o una política pública puede suponer una visión abierta en materia de modelos o técnicas a utilizar, así como distintas corrientes filosóficas.<sup>12</sup> Además, utiliza herramientas de las Ciencias Sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la Administración Pública.

<sup>12</sup> Hay consenso en señalar que existen tres tradiciones filosóficas que sustentan los diversos enfoques metodológicos para realizar las evaluaciones de las políticas públicas o programas: **Positivismo:** Escuela de pensamiento filosófico que afirma que el único conocimiento autentico surge a partir del conocimiento científico. Nace en Francia en el siglo XIX, de la mano del pensador francés Saint-Simon, luego de Augusto Comte y del británico John Stuart Mill. Para el positivismo el conocimiento científico es posible en el marco del análisis de los hechos reales verificados por la experiencia. (Método utilizado por las ciencias naturales). Esta tradición filosófica es la base de los estudios de los modelos econométricos utilizados en evaluación. La ventaja de este método es que puede proporcionar evidencia cuantificable entre los inputs y los output de una intervención. La desventaja es la dificultad de observar la realidad, en virtud de que lo observado siempre está simplificado e incluso distorsionado por las herramientas técnicas de recolección de datos. Esto podría conducir a un reduccionismo de la realidad. Y hay que tener presente que la realidad social está sujeta a un cambio permanente. **Constructivismo:** Uno de sus más fuertes defensores es Immanuel Kant (1724-1804). Afirmaba que la realidad no se encuentra fuera de quien la observa, sino que en cierto modo es construida por su aparato cognitivo. Otros filósofos seguidores de esta corriente son René Descartes (1596-1650), David Hume (1711-1776) y el obispo George Berkeley (1685-1753). Consideran que el mundo solo puede ser observado a través de teorizaciones. En este contexto, el evaluador es el centro del proceso de investigación y será él quien tendrá la posibilidad de reunir a los diferentes grupos involucrados y llegar a consensos sobre puntos de vista divergentes. De allí que el evaluador tiene un papel clave en la intervención de un programa o política pública. **Realismo:** Corriente filosófica que trata de explicar el origen de las cosas, en base a la diferenciación de lo que existe realmente, y lo que se cree que existe. El realismo como tal, surge junto con los primeros filósofos griegos.

**Gráfico 1.2. LOS DOS EJES DE LA EVALUACION: PROPÓSITO Y METODOLOGÍA**



Fuente: Elaborado a partir de (Unión Europea, 2012) EVALSED.

El gráfico 1.2, muestra la interrelación existente entre los dos ejes de la evaluación: metodologías y propósitos. La lectura horizontal, presenta los propósitos de la evaluación y la lectura vertical muestra las metodologías. En la intersección de ambos ejes, se encuentran los principales tipos de evaluación:

- Las orientadas a la planificación y asignación de recursos, son de tipo económicas.
- Si el propósito es la rendición de cuentas las metodologías utilizadas están relacionadas con normas y principios, y las evaluaciones están orientadas hacia la gestión y búsqueda de la eficacia y la eficiencia.
- Las evaluaciones formativas, que están orientadas a la aplicación e implementación y la metodología utilizada situada en la mejora y el cambio.

- Cuando se trata de evaluación de tipo experimental, el propósito es la producción de conocimiento y las metodologías lo que buscan es ofrecer explicaciones sobre los fenómenos observados.
- Y las evaluaciones participativas buscan el fortalecimiento institucional con metodologías de desarrollo organizacional y participativo.

Cada vez se hace más frecuente el uso de la teoría en el diseño de las evaluaciones, bajo el supuesto de que “no hay nada más práctico que una buena teoría. Es sólo con la ayuda de la teoría cuando la evaluación es capaz de analizar las intenciones de los programas e identificar las lógicas de intervención, entender los procesos de implementación o explicar los efectos de los programas en los diferentes ámbitos de actuación. (UE, 2012, p.21). La teoría del programa es ampliamente utilizada por el Banco Mundial y por los programas financiados por la Unión Europea. Esta teoría concentra su interés en los elementos estratégicos (inputs, outputs, resultados e impactos) de los programas, sus relaciones causales y tácticas utilizadas para lograr sus metas y objetivos. Su intención es saber por qué han ocurrido las cosas. Cuando se sabe el por qué es cuando se puede mejorar, proponiendo recomendaciones enfocadas y concretas que atañen a la totalidad de la intervención. Con el propósito de ir más allá de la simple descripción, se recomienda; mirar en el interior de la caja negra<sup>13</sup>. Uno de los mecanismos recomendados es trabajar a través del análisis de procesos.

#### **1.4.1. La evaluación dentro del ciclo de la intervención pública**

La evaluación se lleva a cabo a través de las fases del ciclo de una intervención pública: planificación, implementación y resultados; y constituye una valoración de dicha intervención que involucra las necesidades, repercusiones y los resultados.

---

<sup>13</sup> En la **caja negra** está todo lo que hace y ocurre en el programa; son acciones, decisiones, recursos, personas e interacciones. Se espera que la combinación de todos estos factores produzca los resultados previstos. Realmente los programas son esto (recursos, personas, interacciones, acciones, etc.) ya que los resultados son meramente las salidas, que incluso se puede llegar a conceptualizar como algo externo porque es lo que “sale” de los límites de la intervención. (Juan Andrés Legero L., 2011, p 30).

Por tanto, como la intervención pública debe ser transparente (debe garantizarse la transparencia en todo el proceso evaluativo), tener en cuenta la eficacia (el logro de objetivos en cada fase del proceso), y la pertinencia de la intervención (el grado de relación de los objetivos de la intervención con las necesidades y problemas socio económicos) y no menos importante, involucra un continuo aprendizaje ya que proporciona información necesaria para cambiar, crecer y visualizar un futuro mejor.

Unido a lo anteriormente expresado, la evaluación no puede verse como un hecho aislado; sino como un proceso continuo que involucra etapas desde la planificación (evaluación ex ante o a priori), a la fase de implementación (evaluación intermedia) y la verificación de los resultados e impactos (evaluación ex post).

El gráfico 1.3, muestra el ciclo de una intervención y la evaluación concebida como un proceso continuo. De ahí que la Comisión Europea; señale que la evaluación continua incluye todas las actividades de evaluación que deben llevarse a cabo durante el período completo de programación, entre ellas las evaluaciones a priori (ex ante), intermedia y a posteriori (ex post). (CE, 2007, p.7)

**Gráfico 1.3. LA EVALUACION EN EL CICLO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA**



Fuente: Elaborado a partir de (AEVAL, 2010, p.48)

Por tanto, es necesaria la creación de un sistema de evaluación en donde se precisen las tareas que debe efectuar el equipo evaluador (o evaluador), a fin de cumplir con las distintas fases del proceso de evaluación. Estas tareas son, la estructuración, la observación, el análisis de datos y la valoración. Dentro de las tareas de estructuración se incluye lo que se denomina: la lógica de la intervención y los criterios de valoración.

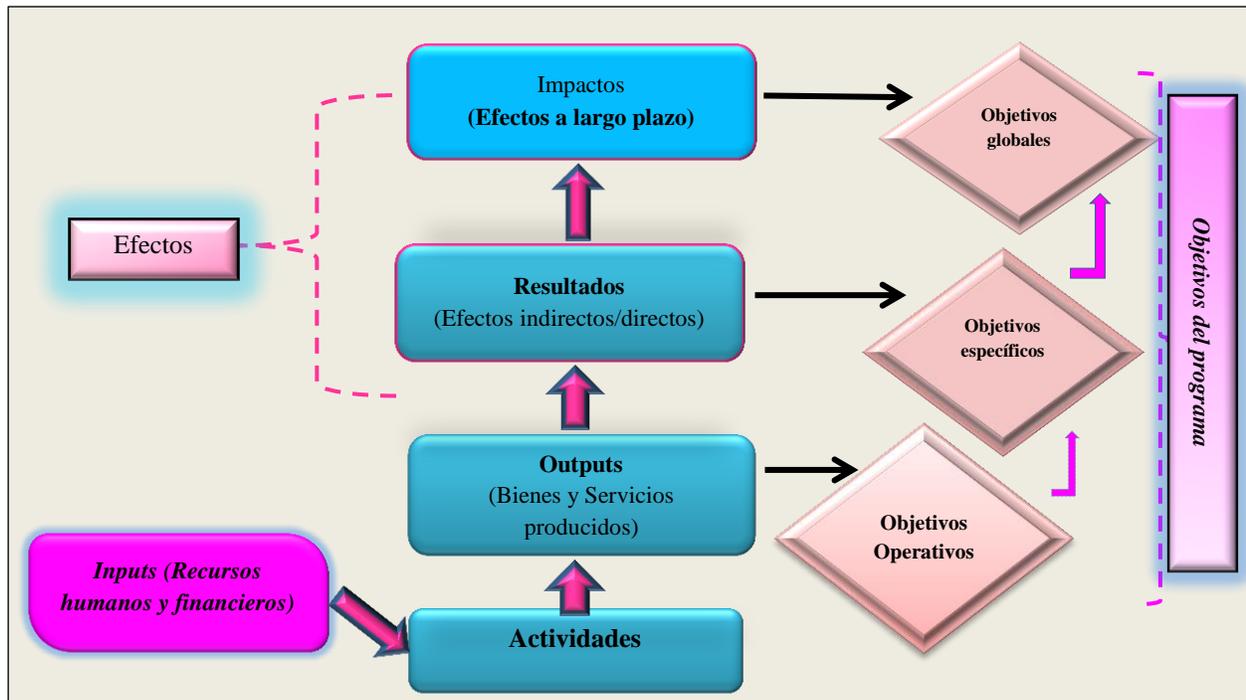
La Unión Europea tiene una reconocida experiencia en el diseño de metodologías desde la creación de la unidad especializada de evaluación con la puesta en marcha del programa MEANS entre 1993 y 1994 hasta una nueva publicación conocida como *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development* cuya primera versión sale en 2003.

Las Guías MEANS (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural), constituyen las reglas metodológicas diseñadas para lograr coherencia y eficacia en los procedimientos para la evaluación de los programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Desde su creación, hasta la actualidad, los reglamentos para la evaluación de los fondos estructurales, han sido una herramienta fundamental para la política de cohesión.

#### **1.4.2. La lógica de la intervención**

Es el instrumento metodológico diseñado por la Unión Europea para evaluar una política pública o programas financiados por los Fondos Estructurales.

Una parte fundamental de la preparación de los Fondos Estructurales es el establecimiento de objetivos y la asignación de los recursos entre las diversas intervenciones con vistas a la consecución óptima de los objetivos. (Comisión Europea, 2000, p.5).

**Gráfico 1.4. LOGICA DE LA INTERVENCION DE UN PROGRAMA**

Fuente: Elaborado a partir de Comisión Europea (2000, p.6) y Mairate A. (2003, p.57)

Por tanto, la lógica de intervención es el diseño de actividades puestas en práctica, los efectos esperados (productos, resultados e impactos). Es el diseño de todas las interrelaciones de causalidad, es una simplificación de la realidad, que permite realizar abstracciones sobre los problemas socio económico detectados y las necesidades de los grupos beneficiarios, la estrategia y los objetivos que se persiguen (productos, resultados o impactos).

El gráfico 1.4 esquematiza la lógica de la intervención. Los inputs, están relacionados con todos los recursos humanos y financieros que se movilizan para realizar las actividades que conducirán a las realizaciones de la política o programa; es decir los outputs. Estas realizaciones permitirán alcanzar los objetivos operativos.

Los resultados constituyen los efectos directos e indirectos del programa y están vinculados con los objetivos específicos. Los impactos tienen una estrecha relación con los objetivos generales del programa o política y es clave la correcta definición de ellos ya que afectaran las necesidades diagnosticadas.

Como plantea (Mairate A., 2003, p.55), no se trata de una simple descripción sino de un examen de la validez de su lógica, y [...] el análisis requiere de tres tareas principales: valorar la racionalidad del programa, clasificar los objetivos e identificar la teoría de acción del programa.

### **1.4.3. Criterios de Evaluación**

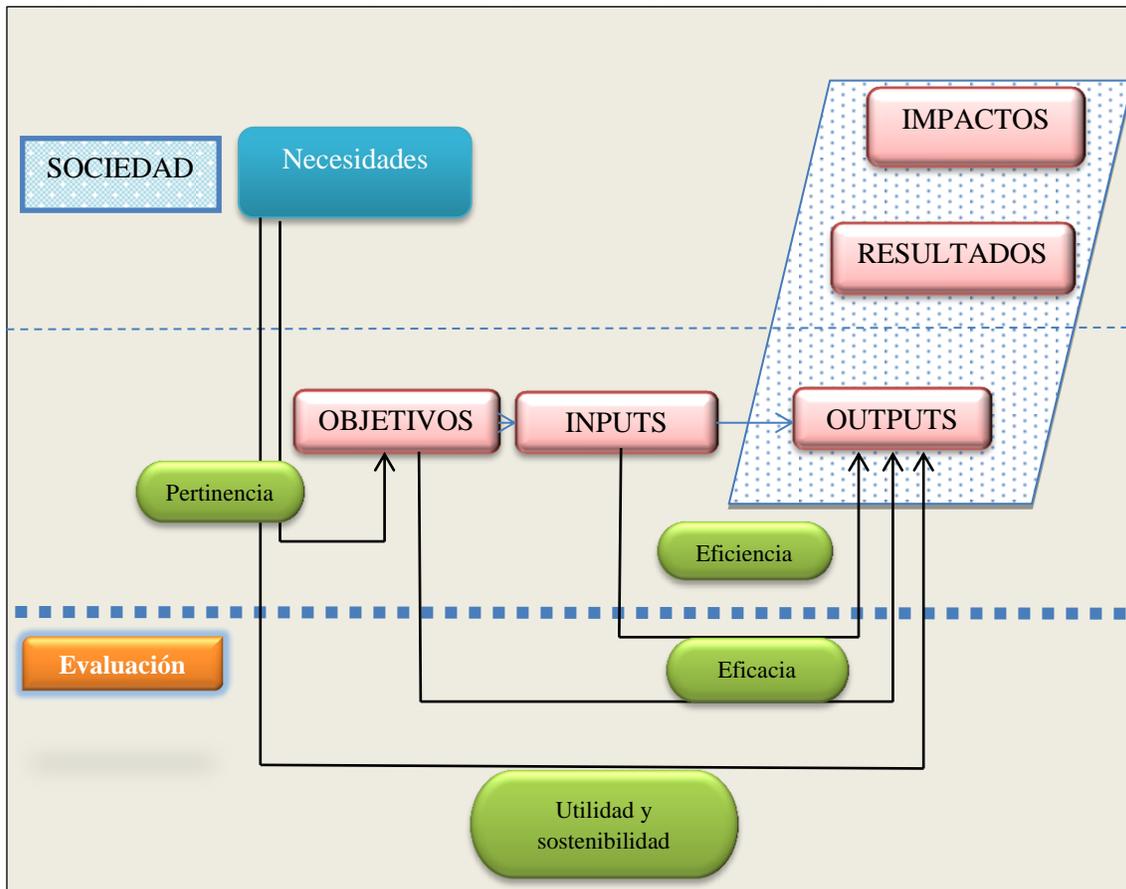
Identificadas las necesidades y debilidades socio económicas, es preciso realizar preguntas de evaluación que incluyen criterios o juicios de valoración las que recaen principalmente en las siguientes categorías: (UE, 2012, pp.33-34).

- La pertinencia del programa
- La eficacia
- La eficiencia
- Los relacionados con su utilidad.

A continuación se recogen las definiciones que plantea la Unión Europea en el citado documento:

- **Pertinencia:**

En el contexto de una evaluación, se refiere a las relaciones existentes entre el objetivo del programa en relación con los problemas socio-económicos que pretende abordar. Corresponde con la veracidad del diagnóstico. En la evaluación ex ante, las cuestiones de pertinencia son las más importantes porque centran su atención en la elección de la mejor estrategia o la mejora de su calidad. En la evaluación intermedia, el objetivo puede servir para comprobar si el contexto socio-económico ha evolucionado como se esperaba y si esta evolución pone en cuestión una objetivo particular.

**Gráfico 1.5. PRINCIPALES CRITERIOS A EVALUAR**

Fuente: Elaborado a partir de Unión Europea. (2012). *EVALSED*

- **Eficacia:**

Tiene por objetivo determinar si los objetivos formulados fueron alcanzados con éxitos e identificar las dificultades. De igual forma delimitar cuál es la influencia de los factores externos. Esto supone valorar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos y si los efectos deseados se han alcanzado. Es importante destacar que, es posible que se tengan efectos no previstos (efectos no deseados), por lo que el evaluador debe contar con posibilidades de medir los efectos totales de un programa.

- **Eficiencia:**

El análisis de eficiencia relaciona los recursos movilizados (financieros y humanos) con los resultados obtenidos. Es decir; ¿son los outputs obtenidos congruentes con los inputs? ¿Se han obtenido los mayores y mejores resultados al menor coste?

- **Utilidad:**

Guarda relación con las necesidades socioeconómicas más amplias. Determinar si el programa evaluado ha contribuido a realizar cambios en la sociedad beneficiosos desde la perspectiva de los beneficiarios (Mairate, A., 2003, p.59). Hay que destacar que la selección de las necesidades o problemas importantes no debe ser muy subjetiva. Una forma de solucionar este inconveniente es involucrar a los beneficiarios en la selección de las necesidades.

- **Sostenibilidad:**

El criterio de sostenibilidad está vinculado con el concepto de desarrollo sostenible. Se refiere al grado en que los resultados de la intervención y sus efectos socioeconómicos son duraderos.

Algunas de las preguntas de evaluación típicas relacionadas con los anteriores criterios pueden ser las siguientes:

- Pertinencia: ¿En qué medida los objetivos del programa guardan relación con las necesidades?
- Eficacia: ¿En qué medida se han alcanzado los objetivos? ¿Las intervenciones e instrumentos utilizados han producido los efectos esperados?
- Eficiencia: ¿Se han logrado los objetivos al menor costo? ¿Se podrían obtener mejores efectos por el mismo precio?
- Utilidad: ¿Son los efectos esperados o inesperados globalmente satisfactorios desde el punto de vista de los beneficiarios directos o indirectos? ¿Es el programa útil respecto a otros programas existentes a nivel regional o nacional?
- Sostenibilidad: ¿Es probable que los logros del programa se mantengan una vez finalizada la intervención?

Otro aspecto que destaca la Unión Europea (2012), es que estos criterios no son excluyentes. Mencionan otros criterios como la equidad, la coherencia, o la sinergia que amenudo pueden ser utilizados en evaluación. Por otra parte, los criterios de evaluación y las preguntas que se derivan de esos criterios pueden estar relacionados con los efectos previstos o no previstos de las intervenciones.

Otro aspecto que destaca la Unión Europea (2012), es que estos criterios no son excluyentes. Mencionan otros criterios como la equidad, la coherencia, o la sinergia que amenudo pueden ser utilizados en evaluación. Por otra parte, los criterios de evaluación y las preguntas que se derivan de esos criterios pueden estar relacionados con los efectos previstos o no previstos de las intervenciones.

#### **1.4.4. Efecto peso muerto, desplazamiento y sustitución:**

Existe un conjunto de conceptos aplicados en evaluación tales como efecto desplazamiento, peso muerto (deadweight) y efecto sustitución.

El efecto peso muerto (deadweight), está relacionado con aquellos efectos que se hubieran producido aunque la intervención no se hubiese llevado a cabo ¿Se generaron resultados que en cualquier caso hubieran ocurrido? Son efectos que surgen como consecuencia de mecanismos inadecuados de actuación de los programas. [...] En efecto, la cuestión del deadweight está estrechamente relacionada con la de eficiencia porque, de hecho, constituye un caso especial de ineficiencia del programa (Mairate, A. 2003, p.61).

**El efecto sustitución**, se refiere al efecto obtenido en favor de los beneficiarios directos pero a costa de una persona u organización que no está cualificado para la intervención. Y el **efecto desplazamiento** tiene que ver con los efectos obtenidos en una zona subvencionable en el gasto de otra zona. (Comisión Europea, 2006a). Los conceptos de desplazamiento y sustitución son dos términos estrechamente relacionados que sirven para describir situaciones en las que los efectos de un programa sobre individuos, grupos o

áreas territoriales se realizan a costa de otros individuos, grupos o áreas. (Mairate, A., 2003, p.61).

#### **1.4.5. Tipologías de evaluación**

La literatura especializada en evaluación muestra un abanico de clasificaciones. (Vergara,1993, pp.17-19), propone una clasificación de acuerdo al instante en que se aplica, según la procedencia y según la naturaleza. (Cohen y Franco,1988, pp.107-122), sostienen que no todas las evaluaciones son iguales por lo que se pueden establecer diferencias entre ellas según variados criterios: como el tiempo de su realización y los objetivos que persiguen, quienes la realizan, la naturaleza que poseen, la escala que asumen y los niveles de decisión a los que van dirigidas.

En la misma línea de pensamiento, (AEVAL,2010, pp.82), sostiene que cada evaluación tiene un ámbito distinto en función de las cuestiones que intenta responder, su propósito, naturaleza, método, fase en la que se aplica, consideración de los usuarios o utilidad; por tanto, todos estos factores determinan la tipología de la evaluación.

Otra de las clasificaciones reconocidas es la planteada por (Rossi y Freeman, 1985) quien plantea que se pueden distinguir cuatro tipos de evaluación: de conceptualización y diseño; de la ejecución; de la eficiencia; y de la eficacia e impacto. (Mairate, A. 2003, p.66).

Tal como destaca (Mairate A.,2003); está es la tipología transformada, en una nueva clasificación sobre la base de la dimensión temporal, que da lugar a tres tipos de evaluación: ex ante (o previa o a priori), intermedia y ex post y la opción adoptada por la Comisión Europea.

Alvira, (2002) reseña que se pueden recoger más de 30 tipologías diferentes, aunque; las diferencias son giros conceptuales de tal forma que muchos de los tipos pueden generar confuciones o incorporan matizaciones a los ya existentes.

La tabla 1.2 presenta una síntesis de las principales tipologías evaluativas. Sin embargo por considerarlo de interés, y relevancia para los fines del trabajo, vale la pena profundizar con más detalle la clasificación utilizada por la Comisión Europea

**Tabla 1.2. TIPOLOGIAS DE EVALUACION. UNA SINTEISIS**

DIFERENCIACION	TIPO	CARACTERISTICAS
En función al Paradigma	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centrada en objetivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De orientación positivista y de utilidad mayormente técnica. Tiene su origen en los años cincuenta, como paradigma dominante.</li> <li>Desarrollado por R. Tyler, se fundamenta en la idea de que los programas públicos son diseñados con el objetivo de alcanzar objetivos específicos y su éxito está determinado en relación con un programa espinado en la medida que se alcanzan los objetivos previstos.</li> <li>Recurre a diseño experimental o cuasi experimental, así como a controles estadísticos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pluralista, constructivista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes: Guba y Lincon (1987). Reconoce la pluralidad de sistemas de valores.</li> <li>Se fundamenta en que existe una diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos que deben aplicarse en relación con un paradigma específico.</li> <li>Se caracteriza por el reconocimiento del carácter político de la evaluación y el papel de mediador del evaluador.</li> </ul>
En función al modo de Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descriptiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Su objetivo es obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de individuos que se beneficien de las políticas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analítica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intenta responder a cuestiones de causa/efecto. Requiere la utilización de modelos teóricos y diseños de investigación.</li> </ul>
De acuerdo a su función	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sumativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de desempeño, generalmente se realiza durante la etapa de implementación y puede ser complementaria a la evaluación formativa.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responde a las necesidades de obtener información sobre la marcha de una política o programa y durante su desarrollo, para utilizarlas en introducir modificaciones programáticas oportunas.</li> </ul>

En función a una perspectiva temporal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Ante( previa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza antes de la ejecución del plan y su objetivo es determinar la adecuación de la intervención a las necesidades de quien lo motive y las posibilidades de éxito.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intermedia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza a “medio camino” en el período de ejecución de una intervención.</li> <li>• Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre la intervención.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Post ( a posteriori)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza al final de la ejecución del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos conseguidos y los fracasos ocurridos.</li> </ul>
En función a los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere a una autoevaluación. Tiene como ventaja una mayor familiarización con el ámbito administrativo y con la intervención.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la evaluación la realizan especialistas externos que cuentan con el conocimiento especializado necesario.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mixta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizada por un equipo mixto, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.</li> </ul>
En función a su contenido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa (racionalidad y coherencia de la intervención)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valora la ejecución práctica y gestión de las políticas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervención.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de: Gobierno Vasco (2011). Guía de Evaluación de Políticas Públicas y AEVAL,(2010)

### **1.4.5.1. Evaluación ex ante, intermedia y ex post:**

La determinación del horizonte temporal, constituye una de los inconvenientes de todo proceso de evaluación. El anexo A, de la guía EVALSED, (UE, 2012: pp.95-97) facilita una definición de cada uno de los momentos de la ejecución de una política pública o programa y que describimos a continuación:

- **Evaluación ex-ante (a priori, o previa)**

La evaluación ex-ante se lleva a cabo al inicio del ciclo antes de adoptarse un programa. Esta forma de evaluación ayuda a asegurar que el programa sea tan relevante y coherente como sea posible. Sus conclusiones están destinadas a ser integradas en el programa cuando se tomen decisiones.

La evaluación ex ante facilita a las autoridades competentes información relevante sobre si las cuestiones del desarrollo han sido diagnosticadas correctamente (análisis DAFO), si la estrategia y los objetivos propuestos son pertinentes, si existe incoherencia en relación con las políticas y directrices de la sociedad, y si los resultados esperados son realistas. En esta etapa se trazan los indicadores de realización que van a utilizarse para llevar a cabo el seguimiento.

La función de la evaluación a priori es emitir un juicio independiente y formular recomendaciones sobre temas técnicos y/o políticos vinculados con el programa a fin de mejorar e incrementar su calidad. [...] Establecerá el fundamento para un seguimiento eficaz y para las evaluaciones intermedias y a posteriori (ex post). (CE, 2006a, p.8-12). Según la Comisión Europea las funciones de la evaluación a priori son:

- ✓ La evaluación del análisis de las perspectivas de evolución positiva o negativa (DAFO) de las zonas geográficas cubiertas por el programa. El análisis DAFO y la definición de la estrategia se basan en el uso de datos cuantificados y de los indicadores de base adecuados.
- ✓ Evaluación de los objetivos del programa
- ✓ Evaluación de las repercusiones previstas.
- ✓ Evaluación de los procedimientos de aplicación propuestos, incluidos seguimiento, evaluación y gestión financiera

- **Evaluación intermedia:**

La evaluación intermedia se lleva a cabo durante la segunda fase del ciclo de la programación, (“a medio camino”) durante la ejecución de las intervenciones. Esta evaluación analiza críticamente los primeros resultados de la intervención. También evalúa la gestión financiera del programa y la calidad de la supervisión y su aplicación.

En comparación con la situación inicial, se destacan los cambios en el contexto y juzga si los objetivos siguen siendo pertinentes desde el punto de vista económico y social. Es decir; se valora la calidad del programa, permitiendo una reprogramación de las actuaciones y de los recursos si los objetivos no se están logrando de acuerdo a la programación inicial.

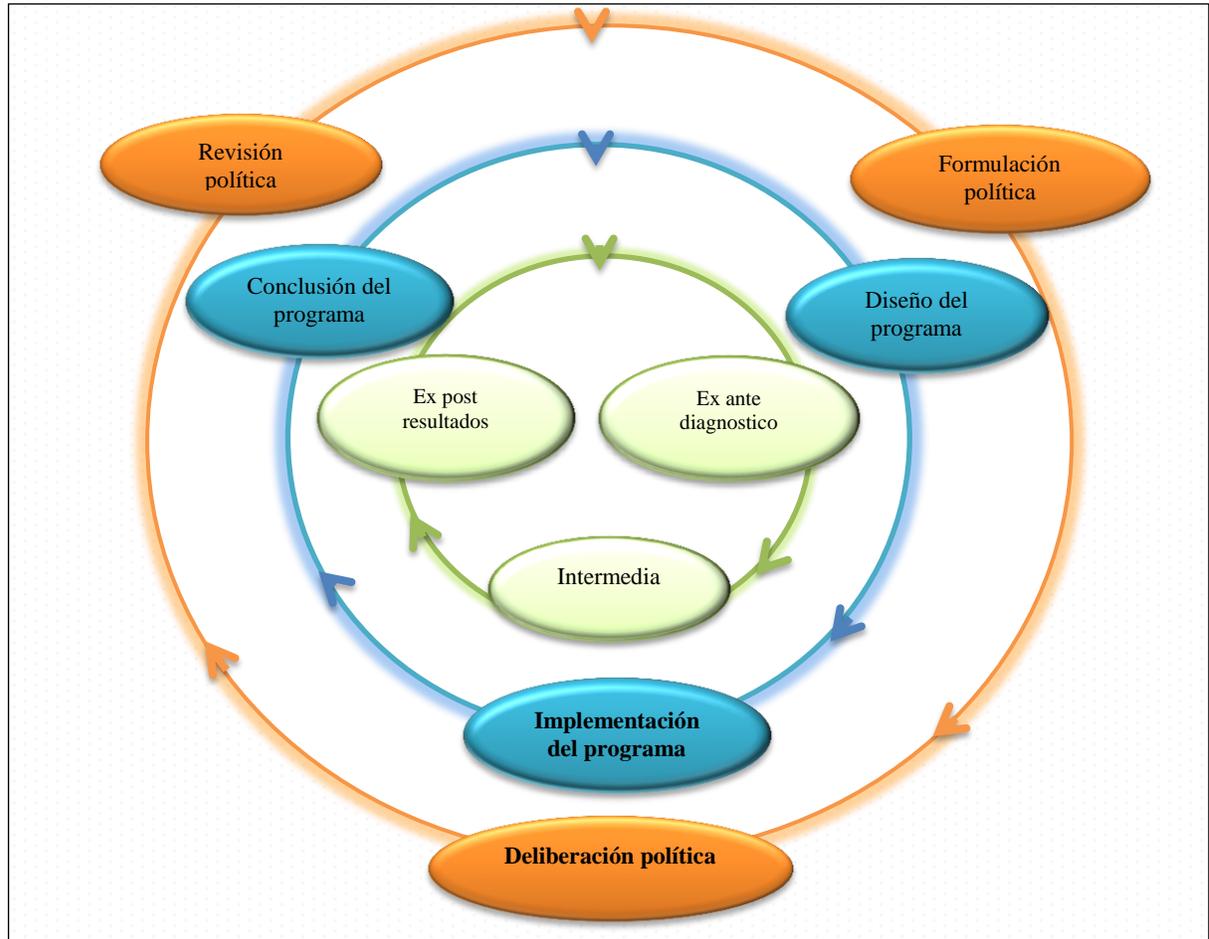
Para el período 2007-2013 el concepto de evaluación intermedia fue reemplazado por el concepto de evaluación continua. Este nuevo enfoque tiene por objetivo superar las rigideces de las evaluación intermedia y facilitar la evaluación de las partes a través de los programas en un momento en que los responsables del programa tienen una necesidad de información, pruebas, análisis o juicios de los evaluadores.

El concepto de evaluación continua es flexible, al dejar a discreción de las autoridades responsables de los programas la capacidad de decidir cuándo y que evaluar.

- **Evaluación ex post:**

Su objetivo es dar cuenta de la utilización de los recursos e informar sobre la eficacia y eficiencia de las intervenciones y el grado en que se lograron los efectos esperados. Se focaliza en los factores de éxito o fracaso, y sobre la sostenibilidad de los resultados e impactos. Se trata de extraer conclusiones que puedan generalizarse y aplicarse a otros programas o regiones.

El gráfico 1.6, esquematiza los tres tiempos que son importantes para los que participan en procesos de evaluación:

**Gráfico 1.6. POLITICA, PROGRAMAS Y CICLO DE EVALUACIÓN**

Fuente: Elaborado a partir de Unión Europea. (2012). *EVALSED*

El círculo exterior (color naranja) corresponde el nivel político-administrativo donde se formula, delibera y revisan las políticas públicas. El ciclo del programa incluye el diseño, implementación y conclusión del programa (color azul). Este ciclo puede generar una demanda de evaluación en diferentes momentos. Y en la parte interna se encuentra el ciclo de evaluación (color verde) en donde se produce otra dimensión temporal (ex ante, intermedia, ex post). A la luz de lo anterior, las evaluaciones deben llevarse a cabo adaptándose a las restricciones temporales impuestas por el ciclo de las políticas públicas.

### 1.5. Métodos y Técnicas de Evaluación:

En el diseño de la evaluación son múltiples las decisiones que se deben tomar: definir la lógica de intervención, realizar las consultas con los beneficiarios de la intervención, elegir adecuadamente los criterios de evaluación, y definir las técnicas y métodos de análisis, así como de recolección y procesamiento de los datos.

Las técnicas de recolección y procesamiento de datos deben realizarse sistemáticamente, utilizando criterios científicos para extraer resultados útiles para la toma de decisiones.

La elección de los métodos y técnicas deben tener en cuenta una serie de factores contextuales como son:

- **El propósito de la evaluación:** rendición de cuentas, efectos e impactos de las intervenciones, etc. Por tanto; ello plantea diferentes formas de investigación, que determina la elección de métodos y técnicas diferentes.
- **Horizonte temporal:** cada una de las etapas de evaluación (ex ante, intermedia y ex post) puede requerir de diferentes métodos y técnicas.
- **Diferentes fases en el proceso de evaluación:** en la evaluación habrá la necesidad de diseñar, obtener datos, analizar los resultados y sacar conclusiones. Cada una de estas actividades está asociada con métodos y técnicas particulares adecuadas a cada fase del proceso.

Un aspecto importante a destacar es que todas las técnicas y métodos tienen fortalezas y debilidades. Por tanto, en su elección y aplicación deben explotarse sus virtudes y reconocer sus limitaciones y las circunstancias concretas para su utilización deberán ser resueltas por el evaluador. Las recomendaciones de los expertos en el tema inciden en la combinación de métodos y técnicas para fortalecer la obtención de múltiples perspectivas.

Por tanto, el estudio sobre el diseño de evaluación se enfrenta al debate de dos grandes corrientes metodológicas que dominan la investigación social: cuantitativa y cualitativa. (AEVAL, 2010, p.99).

### 1.5.1 El debate cuantitativo y cualitativo:

Usualmente, en el ejercicio de la evaluación de programas y políticas públicas las técnicas utilizadas se dividen en dos grandes áreas: las del análisis cuantitativo y el análisis cualitativo. La distancia entre estas dos áreas radica en sus características. La tabla 1.3 muestra las principales diferencias en ambas.

A través de las técnicas cuantitativas, se trata de obtener una visión de la realidad por medio de instrumentos objetivos, de tal forma que son claves las mediciones como herramienta fundamental para el análisis.

Por otra parte, las técnicas cualitativas utilizan herramientas subjetivas que ayudan a comprender los procesos existentes a través de instrumentos subjetivos.

**Tabla 1.3. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LAS TÉCNICAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS**

TECNICAS CUANTITATIVAS	TECNICAS CUALITATIVAS
Deductiva	Inductiva
Fiabes y Objetivas	Válidas y subjetivas
Utilizan la tecnología como herramienta	Utilizan la percepción del evaluador
Los números como instrumento	La palabra como instrumento
Generalizables	No generalizables
Ofrecen una perspectiva desde afuera	Ofrecen una perspectiva desde adentro.

Fuente: Miranda, B. y Miranda J.C. (2006).

La realidad socio-económica es compleja y cambiante, por tanto para describirla, analizarla e interpretarla y llegar a valoraciones fiables es recomendable la utilización de ambas técnicas. La Unión Europea (2012, pp.75-78), desarrolla algunas de las fortalezas de ambas técnicas y que señalo brevemente:

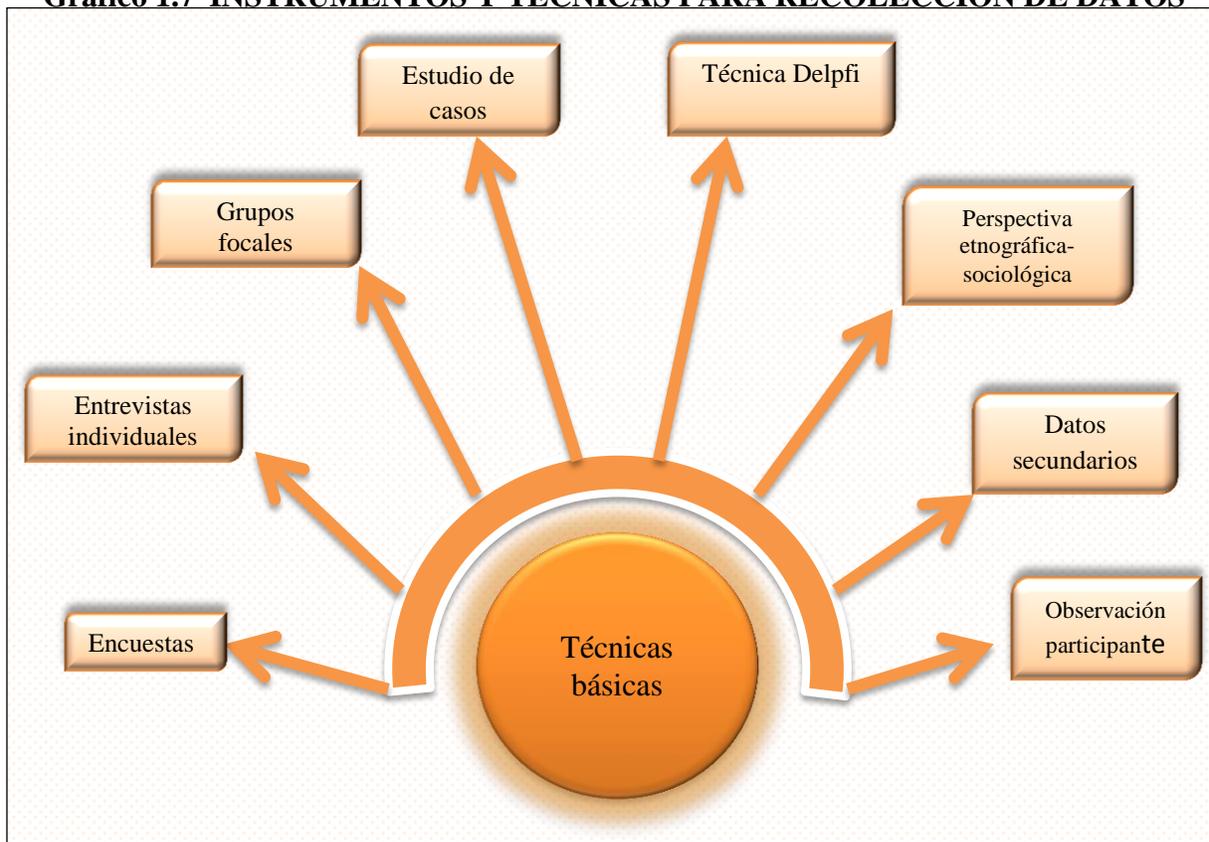
- **Fortalezas de la evaluación cuantitativa:** permiten realizar juicios sobre los resultados y efectos de una intervención, se pueden realizar explicaciones o predicciones para establecer las relaciones de causalidad, pueden proporcionar una visión general, permite estimaciones de alcance y escala (datos adecuados son útiles

para valorar la cantidad de cambios que ha generado una intervención), medir el grado de eficacia de las intervenciones y permitir el análisis de tendencias.

- **Fortalezas de la evaluación cualitativa:** permiten la explicación de los patrones causales, estudiar el impacto de los diferentes grupos (estudiar impactos diferenciales), identificar los procesos sutiles (calidad de las oportunidades de trabajo, la experiencia de la discriminación, disposición hacia la innovación, la eficacia de las asociaciones.), estudiar los diferentes contextos, geografía, historia, cultura, estructuras económicas, grupos sociales, arreglos institucionales, clima, patrones de empleo y la forma en que interactúan en el desarrollo particular, etc.

El gráfico 1.7, muestra el conjunto de instrumentos y técnicas básicas para recoger información: Las encuestas se refieren a la confección de cuestionarios y son muy utilizados en las evaluaciones y es una técnica útil para la recopilación de información primaria.

**Gráfico 1.7 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS PARA RECOLECCION DE DATOS**



Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas a los gestores y beneficiarios de los programas o políticas públicas y los grupos de trabajo (*focus groups*) constituyen una poderosa herramienta porque permite intercambiar información sobre experiencias entre expertos.

El objetivo de la metodología Delphi es obtener el consenso basado en la discusión de expertos. Utilizan cuestionarios que han de ser contestados por expertos y una vez recibida la información, se vuelve a realizar otro cuestionario. Es una metodología repetitiva hasta que al final se llega a un consenso.

Los estudios de caso ofrecen información sobre las actitudes de los beneficiarios, sus necesidades reales, las razones por las que participan en el programa y los resultados e impactos obtenidos. La perspectiva etnográfica-sociológica se basa en la observación directa que permite captar la realidad de una situación compleja y el conjunto de interacciones sociales regidas por reglas informales. (Mairate, A. 2003, p.63).

Los datos secundarios pueden ser: documentos gubernamentales (anuarios estadísticos), o publicaciones en revistas o libros (documentos escritos que revelen información), directorios, manuales o periódicos.

Algunos de los instrumentos antes señalados están asociados al análisis cualitativo. Las entrevistas, observaciones o los estudios etnográficos, los diarios de auto-informe, discursos, etc. se engloban en esa categoría, otros son instrumentos de recolección susceptibles de ser utilizados en el análisis cuantitativo.

Sin embargo, la lógica dominante detrás de la elección de los métodos no es la supuesta superioridad de un tipo de técnica o de otro, sino que es la aptitud para el uso. (Unión Europea, 2012).

Los métodos cuantitativos, están fundamentados en técnicas de recolección de datos e instrumentos estadísticos. La tabla 1.4, ofrece una síntesis de las principales técnicas y métodos utilizados en el proceso de evaluación.

**Tabla1.4. TECNICAS Y METODOS DE EVALUACION**

GRUPO	METODO	TECNICA
Análisis Estadístico: Sirve para ordenar, describir y clasificar los datos (primarios y/o secundarios)	• Diseños Experimentales	Su utilización presenta problemas por la dificultad de realizar pruebas, y el coste de los experimentos.
	• Cuasi Experimentales	Consisten en construir artificialmente el grupo de control. <b>Técnicas: matching, score matching, comparación reflexiva.</b>
	• No experimentales	Resultan más sencillas y su coste es reducido. Son utilizadas para identificar las relaciones causales basándose en la observación de los efectos: <b>Técnicas:</b> análisis de regresión multivariante o técnica de variables instrumentales.
Análisis Microeconómico para la Evaluación de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis coste-eficacia</li> <li>• Análisis coste-beneficio</li> <li>• Análisis coste-efectividad</li> </ul>	<p>Algunas de las técnicas utilizadas:</p> <p><b>Técnicas Paramétricas:</b> Meta análisis, Matching, análisis multivariante, análisis de variables instrumentales, modelos de frontera de costes: fronteras estocásticas, fronteras deterministas, etc.</p> <p><b>Técnicas semi- paramétricas:</b> Matching, las dobles diferencias combinadas con matching, método de variables instrumentales.</p> <p><b>Técnicas no paramétricas:</b> -Análisis de eficiencia con la técnica de Análisis envolvente de datos (DEA), técnica muy utilizada actualmente. -Dobles diferencias o diferencias en diferencias.</p>
Análisis Macroeconómico de la evaluación de las políticas públicas Utilizan datos a nivel agregado y buscan medir el impacto de las políticas públicas sobre la economía	• Modelos de input-outputs	Permiten examinar sistemáticamente las interdependencias entre los distintos sectores de la economía a través de una matriz de doble entrada.
	• Modelos de equilibrio general	Modelo de equilibrio general aplicado (MEGA). Son derivados de la las teorías de Arrow y Debreu (1954). Estos modelos utilizan datos de un solo año de la Contabilidad Nacional. Los modelos macroeconómicos y de vectores autorregresivos (VAR).

Fuente: Elaborado a partir de: Planas Ivan (2005, pp. 98-121).

### 1.5.2 El papel de los indicadores en el seguimiento y la evaluación

La Real Academia de la lengua define a un indicador como: “*Señal que sirve para aportar un dato o información sobre una cosa*”.

O bien, operacionalmente, *un indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta*. (Cohen y Franco, 1988, p.175).

Otra definición la aporta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe cuando plantea que un indicador es un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetizan aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos (CEPAL, 2005, p.11).

Los indicadores son las variables cuantitativas o cualitativas que ofrecen un medio sencillo y confiable para medir el logro, para reflejar los cambios conexos a una mediación o para ayudar a estimar el desempeño de una organización según el efecto propuesto. (J. Zall K., R. C. Rist; 2005, p.67).

Desde la perspectiva de la Unión Europea, (2012), un indicador es la medición de un objetivo a conseguir, un recurso movilizado, un efecto que se obtiene, un indicador de calidad o una variable de contexto. Un indicador produce una información cuantitativa que ayuda a los actores involucrados en las intervenciones públicas para tomar decisiones. En el marco de la evaluación los indicadores más importantes están relacionados con los criterios de éxito de las intervenciones públicas.

La misma fuente destaca algunas de las características más importantes que debe tener un indicador:

- Su definición está estrechamente vinculada con los objetivos.
- Un indicador se mide periódicamente. Es útil tener información sobre los progresos directa o indirectamente.
- Es importante tomar medidas para que los datos recopilados sean fiables.
- Un indicador cuantifica un elemento que se considere importante para el seguimiento y evaluación de un programa.

- Un buen indicador debe proporcionar información simple, para que el proveedor y el usuario puedan comunicarse fácilmente.

Lo anterior nos lleva a subrayar que la Comisión Europea sostenga que los indicadores son instrumentos con los que se evalúa el grado de consecución, por medidas o programas completos, de los objetivos previstos. (Comisión Europea; 2006, p.7).

**Gráfico 1.8. INDICADORES “META INTELIGENTES”**



Fuente: Elaborado a partir de (Comisión Europea; 2006b)

Por tanto, en las directrices para la evaluación continua de los programas de desarrollo rural (2007-2013), así como en las de 2014-2020, la Comisión Europea establece con claridad los criterios que deben tener los indicadores que se utilicen como herramientas para evaluar a cada nivel (realizaciones, resultados, repercusiones). Se refieren a indicadores “*meta inteligentes*” (siglas en inglés SMART).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Otra metodología es la propuesta por el Banco Mundial: parte de la identificación de seis aspectos que garantizan la construcción y selección de indicadores idóneos para el seguimiento: Metodología “CREMAS”:  
Claro.....preciso e inequívoco  
Relevante.....Apropiado al tema en cuestión  
Económico.....Disponibile a un coste razonable  
Mensurable.....Se aviene a la validación independiente  
Adecuado.....Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño.  
Fuente: (Banco Mundial, J. Zall K., R. C. Rist , 2005)

### **1.5.3. Tipo de indicadores**

A partir de las características anteriores, la (Comisión Europea; 2012, p.89-90), tiene claramente reglamentado el conjunto de indicadores de evaluación y seguimiento para cada nivel de la jerarquía de objetivos, siguiendo la cadena causal de la lógica de la intervención. En tal sentido, existe una gama de tipo de indicadores:

- **En relación a las variables:** indicadores completos, parciales y complejos
- **En relación con el tratamiento de la información:** los indicadores elementales, derivados y compuestos.
- **En relación con la comparabilidad de la información:** Los indicadores específicos, genéricos y de base.
- **En relación con el alcance de la información:** Los indicadores de contexto y programa.
- **Las fases de realización del programa son:** los recursos, de ejecución y los indicadores de resultado.
- **En relación con los criterios de evaluación** se encuentran: los indicadores de pertinencia, la eficiencia, la eficacia y el rendimiento

A juicio de la Comisión Europea la tipología más útil para evaluar los programas es la que establece una distinción entre: recursos, productos e indicadores de resultados:

**Los indicadores de recursos** proporcionan información sobre los recursos financieros, humanos, materiales, medios organizativos o normativos, utilizados por la implementación de programas. La mayoría de los indicadores de recursos se cuantifican regularmente por los sistemas de vigilancia. Ejemplos de indicadores de recursos pueden ser: el presupuesto total (cantidad de recursos), la absorción del presupuesto anual (tasa de absorción de los recursos, el número de personas que trabajan en la implementación del programa, el número de organizaciones que participan en la ejecución.

**Los indicadores de realización**, representan el producto de la actividad de los programas. Se miden por unidades materiales o económicas. Ejemplos de indicadores de productos incluyen: kilómetros de carreteras construidas, hectáreas de terrenos baldíos urbanos rehabilitados.

**Los indicadores de resultados** reflejan los efectos (directos e indirectos) de las intervenciones: ejemplo: Número de personas formadas, reducción de accidentes de circulación.

**Los indicadores de impacto** valoran el resultado de la intervención, más allá de los efectos inmediatos en los beneficiarios. De acuerdo a la nueva normativa, estos indicadores han sido eliminados de los Fondos Estructurales (con excepción de los relacionados con pesca y desarrollo rural).

**Indicadores Clave:** son utilizados para realizar comparaciones entre programas. También algunos indicadores pueden tener una importancia **estratégica**, en el sentido que reflejen áreas de prioridades específicas de interés comunitario. (Comisión Europea;2000: p.21).

En el anexo 2 del citado documento se plantea una metodología para la selección de estos indicadores, los que deben contar con algunos criterios como son: relevancia, cuantificación, fiabilidad y disponibilidad. La información que proporcionan los indicadores debe ser interpretada cuidadosamente y tienen el potencial de contribuir a la evaluación de los programas socioeconómicos.

Es importante destacar que los indicadores son utilizados al inicio del ciclo de los programas (evaluación a priori) para analizar el contexto regional o nacional, realizar diagnósticos sobre los problemas socio económicos que deben abordarse, examinar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades y evaluar las necesidades que debe cubrir un programa o política pública.

A la luz de lo anterior, el análisis DAFO y la evaluación de las necesidades debe ser exhaustivo, estar interrelacionado de manera lógica, y ser coherente. De allí lo determinante que es utilizar indicadores “*meta inteligentes*” también para esta fase del ciclo. La Comisión Europea (2006a) clasifican los siguientes indicadores para los análisis socioeconómicos y estratégicos (Análisis DAFO), en dos grupos (tabla 1.5.)

**Tabla 1.5. INDICADORES RECOMENDADOS PARA EL ANALISIS DAFO**

INDICADORES	TIPOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Indicadores de Base</b> Reflejan la situación al inicio del período de programación y la tendencia a lo largo del tiempo. Fuentes de información: estadísticas oficiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Comunes de base específicos del programa:</b> son específicos para cada programa, para cubrir necesidades específicas nacionales o regionales.</li> <li>➤ <b>Comunes de base relacionados con el contexto:</b> cubrir circunstancias generales de la zona geográfica que cubre el programa. Reflejan la situación socioeconómica, medio ambiental o estructura agrícola. Facilitan información para evaluar las deficiencias y puntos fuertes de las regiones o país.</li> <li>➤ <b>Indicadores de base referentes a los objetivos:</b> recabar información relevante sobre la situación inicial de los parámetros del programa.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Indicadores de Repercusión</b></li> </ul>	<p><b>Se plantean siete indicadores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Crecimiento</b></li> <li>➤ <b>Empleo</b></li> <li>➤ <b>Productividad</b></li> <li>➤ <b>Biodiversidad</b></li> <li>➤ <b>Zonas de alto valor natural</b></li> <li>➤ <b>Aguas y cambio climático</b></li> </ul>

Fuente: (Comisión Europea 2006a)

## **2. DIAGNOSTICO ESTRATEGICO DE LA ECONOMIA DE PANAMA Y ANALISIS DAFO.**

## 2.1. INTRODUCCION

Panamá país de contrastes, con una economía predominantemente dual, en donde coexisten un sector servicios, modernizado, competitivo, innovador e inserto en la economía mundial y otro rezagado, poco competitivo, con poca participación dentro de la economía nacional e internacional y enfocado hacia actividades agrícolas y manufacturas que permiten el abastecimiento local y, en menor medida, el intercambio comercial. Durante los últimos años, los indicadores macroeconómicos reflejan un dinamismo que ha permitido ubicar su economía como una de las más vigorosas de la región; sin embargo los indicadores sociales contrastan con este crecimiento al reflejar disparidades entre las áreas urbanas y rurales reflejo de las desigualdades que aún persisten en la sociedad.

Frente a este escenario, cobra relevancia la necesidad de articular políticas públicas de impacto que conduzcan a mejorar el nivel y calidad de vida de esos sectores que todavía no se benefician de los frutos de ese mayor progreso que está experimentando el país.

El presente capítulo tiene por objetivo realizar un diagnóstico estratégico de la economía de Panamá para lo cual se estudian los aspectos demográficos, económicos, ambientales, educativos, sociales, laborales, tecnológicos, políticos y desarrollo humano.

**Tabla 2.1. Relación de Indicadores utilizados en el Diagnóstico de la Economía de Panamá.**

INDICADORES DE CONTEXTO Y REPERCUSIÓN	CANTIDAD	CONTEXTO	
		América Latina	Países seleccionados
Dinámica Demográfica	9	9	0
Estructura Productiva y Especialización	9	9	0
Escenario Macroeconómico	14	14	0
Sector Público	5	5	0
Servicios Básicos y Vivienda	7	7	0
Salud	11	7	4
Formación de Capital Humano	12	4	8
Mercado de Trabajo	7	6	1
Infraestructura, Comunicación y Tecnología	7	3	4
Ambientales	8	7	1
Libertades	6	3	3
Desarrollo Humano y Desigualdad	10	10	0
<b>TOTAL DE INDICADORES</b>	<b>101</b>	<b>80</b>	<b>21</b>
<b>Relación porcentual</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>	<b>21%</b>

Fuente: Elaboración Propia

A partir del diagnóstico estratégico de la economía en los aspectos antes señalados, se realiza un análisis DAFO a fin de identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la economía panameña.

Vale la pena destacar, que el análisis de indicadores de contexto es una herramienta útil para detectar los aspectos relevantes del entorno y además poder establecer comparaciones locales y regionales, de ahí que permite obtener una radiografía integral del país. Para ello, se escoge un espacio temporal del 2000-2012 (evolución quinquenal hasta el 2012) a fin de acotar el análisis de las variables estudiadas y además, justificado porque a partir del 2000 la actividad económica en Panamá comienza a experimentar signos de recuperación. De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, Panamá es considerado como un país con renta mediana alta, por tanto, el marco de comparación se realiza utilizando el contexto de los países de América Latina. La base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, contempla a 20 países de América Latina donde se incluyen algunos de los países de Centro América (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua) y casos en donde no se encuentre información relevante se toma como referencia algunos de los países de la región con renta mediana alta, adoptando el criterio de clasificación del Banco Mundial. Para tal fin, son utilizados 101 indicadores; y en el 79,0% de ellos, fue posible utilizar como marco de referencia el conjunto de los países de América Latina.

**Tabla 2.2. Países de América Latina clasificados por el Banco Mundial como economías con ingresos medianos altos**

País	Población(millones)	PIB	INB per-cápita
Venezuela	29,95	\$381,3 mil millones	\$12.500
Brasil	198,7	\$2,253 billones	\$11.630
<b>Panamá</b>	<b>3,802</b>	<b>\$36,25 mil millones</b>	<b>\$9.850</b>
México	120,8	\$1,178 billones	\$9.600
<b>Costa Rica</b>	<b>4,805</b>	<b>\$45,15 mil millones</b>	<b>\$8.740</b>
<b>Colombia</b>	<b>47,70</b>	\$369,8 mil millones	<b>\$6.990</b>
Perú	29,99	\$197,0 mil millones	\$5.880
Ecuador	15,49	\$84,04 mil millones	\$5.200
Argentina	41,09	\$470,5 mil millones	\$5.170

Fuente: Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/income-level/UMC>

## 2.2. CONTEXTO GEOGRÁFICO

La República de Panamá tiene 110 años de historia como República independiente. Ocupa un territorio de  $75,517\text{Km}^2$  (incluye masas de aguas continentales) ubicado en las siguientes coordenadas:  $7^\circ 12' 07''$  y  $9^\circ 38' 46''$  de latitud norte y entre los  $77^\circ 03' 46''$  de longitud oeste. Limita al norte con el Mar Caribe y Colombia; al sur con el Océano Pacífico, al este con la República de Colombia y al oeste con la República de Costa Rica.

**Mapa 2.1. División Política de la República de Panamá**



Fuente: INEC. Contraloría General de la República. Panamá. Año: 2010.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) (2011), la República de Panamá está dividida en nueve provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas con categoría de provincia (Kuna Yala, Ngäbe Buglé, Emberá), 2 comarcas con nivel de corregimiento (Kuna de Madugandí y Wargandí) sumando 632 corregimientos.

Por su posición geográfica el istmo de Panamá se sitúa en las bajas latitudes intertropicales lo que determina que su clima y vegetación sean típicamente tropicales. Su clima, tropical marítimo; tiene influencia de ambos mares (atlántico y pacífico), caracterizado por altas temperaturas durante todo el año. Por tanto, se presentan dos estaciones climáticas bien definidas: la lluviosa, (entre abril y noviembre) estación en

donde se genera abundante precipitación pluvial y elevada humedad relativa; y la estación seca, que se extiende desde mediados de diciembre hasta abril. Las temperaturas oscilan entre los 21° y 34.5° C.

**Mapa 2.2. Posición Geográfica de la República de Panamá**



Fuente: <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/centro-america/panama/mapa-de-ubicacion-de-panama.html>.

La República de Panamá se encuentra en la cintura de América conectando el Norte y Sur. Desde la conquista en 1501, por parte de Rodrigo de Bastidas, Juan de la Cosa y Vasco Núñez de Balboa y luego Cristóbal Colón en 1502, en su cuarto y último viaje, se visualiza el potencial que esconde su posición geográfica al establecerse, en este país, el principal punto logístico de movilización de mercancías a Europa y transportar las riquezas del nuevo continente hacia las monarquías de la época.

Con el descubrimiento del océano pacífico en 1513 por Pedrarias Dávila, se institucionaliza la función de tránsito del Istmo de Panamá con la creación de las denominadas “ferias y galeones” (1543-1748).

En 1850, William H. Aspinwall, inicia el plan para la construcción del ferrocarril transístmico, a través del istmo de Panamá, obra financiada por capital privado norteamericano, con el objetivo de facilitar el tráfico marítimo hacia las costas de los Estados Unidos. La línea del ferrocarril tuvo alrededor de 77 kilómetros de recorrido y conectaba la ciudad de Panamá con Colón y fue oficialmente concluida el 28 de enero de 1855, obra que en su momento fue proclamada como una maravilla de ingeniería.

Con los inicios del proyecto de construcción del Canal, primero por parte de los franceses entre 1881-1894 (quienes fracasan en su proyecto) y luego el gobierno de los Estados Unidos quien asume las tareas de construcción desde 1904 con la recién creada República de Panamá hasta su terminación en 1914.

A partir de ese momento, el gobierno de los Estados Unidos asume la administración de la Compañía del Canal de Panamá hasta que en 1977, con la firma de los Tratados Torrijos-Carter y su entrada en vigencia en 1979, momento en el que se inicia una nueva etapa administrativa.

El 31 de diciembre de 1999, Panamá asume la administración total del Canal de Panamá. A nivel constitucional es aprobada la ley No. 19 de 11 de junio de 1999, mediante la cual se crea la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), entidad autónoma que tendría la responsabilidad de la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización de la vía acuática. Al constituirse como el escenario geográfico, el Canal de Panamá institucionaliza su función como vía marítima, punto de encuentro de rutas de barcos y cruce de dos océanos desde la conquista hasta nuestros días.

Tal como señala la Autoridad del Canal de Panamá (2012, p.13), el Canal es un atajo marítimo para ahorrar distancias, tiempo y costo en el transporte de todo tipo de bienes. Con una extensión de aproximadamente 80 kilómetros, la vía comunica los océanos atlántico y pacífico en uno de los puntos más angostos del continente americano.

### Mapa 2.3. Canal de Panamá y Proyecto de Ampliación



Fuente: Autoridad del Canal de Panamá (ACP)-Panamá

El 3 de septiembre de 2007 se da inicio a los trabajos de ampliación del canal, proyectándose construir dos complejos de esclusas nuevas (una en el atlántico y otra en el

pacífico) y demás obras conexas (excavación y ensanche de canales de navegación, profundización de los existentes y elevación del nivel del agua del lago Gatún), con un coste estimado de US \$5,25 mil millones de dólares. Las nuevas esclusas permitirán el tránsito de buques con mayor capacidad de carga y tamaño (postpanamax).

El tiempo programado de duración del proyecto es de aproximadamente 8 años, y se estima que el nuevo juego de esclusas concluya a mediados de 2015. Según informaciones de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) actualmente la obra alcanza el 64.6% de avance global.<sup>15</sup>

### 2.3. DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Los aspectos demográficos, han sido estudiados ampliamente por diversos organismos.<sup>16</sup> El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), sostiene que las dinámicas de la población incluyendo las tasas de crecimiento, la estructura por edad, la fecundidad, la mortalidad y la migración, entre otros influyen en el desarrollo económico, social y humano de los países y en la vida de las personas.” (ONU, 2013).

La tabla 2.3 recoge la evolución de las principales variables demográficas de Panamá y de América Latina y en ella se muestra la evolución de la población y sus rasgos determinantes.

---

<sup>15</sup> Recomendamos el siguiente vínculo para ver detalles sobre la obra de ampliación del Canal de Panamá: <https://micanaldepanama.com/ampliacion-del-canal-de-panama/>.

<sup>16</sup> La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en el Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994, establece una serie de acciones relacionadas con población y el desarrollo. Uno de sus objetivos básicos es el de integrar los factores demográficos. “*en las estrategias de desarrollo a fin de satisfacer las necesidades y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.* (ONU,1994, p.13).

Tabla 2.3.Evolución de los Indicadores Demográficos 2000-2010.

<b>EVOLUCION DE LOS INDICADORES DEMOGRAFICOS 2000-2010</b>			
<b>PAÍS/REGION</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
<b>Población Total (miles)</b>			
Panamá	3.053	3.364	3.676
América Latina	512. 274	547. 997	580.993
<b>Distribución de la población por dominio (%)</b>			
	2000	2005	2010
<b>Panamá</b>			
Urbana	62.20	65.73	68.72
Rural	37.80	34.27	31.28
<b>América Latina</b>			
Urbana	75.78	77.86	79.54
Rural	24.22	22.14	20.46
<b>Tasa de crecimiento poblacional (%)</b>			
<b>Panamá</b>	2.07	1.96	1.79
América Latina	1.56	1.36	1.18
<b>Tasa Global de fecundidad (TGF)</b>			
	<b>1995-2000</b>	<b>2000-2005</b>	<b>2005-2010</b>
<b>Panamá</b>	2.87	2.76	2.62
América Latina a/	2.77	2.53	2.3
<b>Tasa Bruta de Natalidad ( tasa por 1000 habitantes)</b>			
	<b>1995-2000</b>	<b>2000-2005</b>	<b>2005-2010</b>
<b>Panamá</b>	24.56	23.13	21.3
América Latina a/	23.69	21.67	19.42
<b>Tasa de Mortalidad ( No. personas por cada 1000 habitantes)</b>			
<b>Panamá</b>	4.78	4.78	4.86
América Latina a/	6.12	5.94	5.93
<b>Edad Mediana ( años)</b>			
<b>Panamá</b>	24.4	25.7	27.1
América Latina	24.2	25.6	27.2
<b>Relación de dependencia demográfica total (% por cada 100) por grupos dependientes</b>			
	2000	2005	2010
Panamá	60	58	56
América Latina a/	61	57	54
<b>Tasa de migración (número por 1000)</b>			
	1990-1995	2000-2005	2005-2010
<b>Panamá</b>	0	1	1.3
América Latina a/	-1.2	-2.3	-1.9
<b>Esperanza de vida</b>			
<b>Panamá</b>	73.6	75.5	76.4
América Latina a/	69.1	72.4	73.3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, Observatorio Demográfico. 2012

a/:América Latina incluye 20 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

La población panameña entre el 2000 y 2010 ha aumentado, pasando de 3, 053,000 habitantes a 3, 676,000 y representando el 0.64% de la población total dentro del entorno de la región de América Latina. Además, la información estadística refleja que el ritmo de crecimiento de la población comienza a desacelerarse, aunque la tasa de crecimiento de la población aún se encuentra por encima de la media anual del contexto de referencia.

La tabla también refleja que durante el período objeto de análisis se observa una tendencia hacia la concentración de la población en las áreas urbanas, patrón poblacional que se encuentra por debajo de las medias regionales. De acuerdo con la información suministrada por el Instituto de Estadística y Censo (INEC) de Panamá, en 1950, el 64,0% de la población se asentaba en el área rural situación que en la actualidad se ha revertido, (69,0% y 31,0% en áreas urbana y rural, respectivamente) lo cual se explica por los vínculos con la estructura económica transitista del área metropolitana (Ciudad de Panamá, Colón, Arraijan, Chorrera). La CEPAL destaca que América Latina y el Caribe es la región más urbanizada del mundo en desarrollo con un 75% de su población que reside en localidades urbanas, y [...] en la mayoría de los países de la región la ciudad principal representa más de un cuarto de la población nacional, más de un tercio de la población urbana y detenta un peso económico y político sobresaliente. (CEPAL-CELADE, 2005,pp.39-40)

La tabla 2.4 ratifica lo anteriormente señalado, al mostrar que las ciudades con más alta densidad son precisamente las áreas metropolitanas. Sólo la ciudad capital concentra 165,5 habitantes por  $Km^2$ , según el censo del 2010. De igual forma, la ciudad de Colón, tiene una densidad superior a 55 habitantes por  $Km^2$  y la ciudad de Panamá concentra el 51,01 % de la población total del país.

La mayoría de los países de América Latina se encuentran en un proceso de descenso de la tasa de fecundidad y de natalidad; sin embargo, existen variaciones entre los países de la región. En términos generales, en todos los países, el descenso de la fecundidad se debió a la expansión de la preferencia por familias pequeñas. (CEPAL-CELADE, 2005: p.16).

Panamá, no escapa a esta realidad, ya que ha estado inmersa en una evolución y avance de la transición demográfica, de niveles altos de fecundidad y de mortalidad en décadas pasadas a niveles intermedios en la actualidad.(INEC-CGR, 2013: p.7).

De acuerdo con los parámetros del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE-CEPAL), la fecundidad constituye uno de los determinantes del cambio demográfico, por su impacto en la dinámica de crecimiento o envejecimiento de la población.<sup>17</sup> El comportamiento de la tasa fecundidad, se recoge también en la tabla 2.3 este indicador muestra una tendencia decreciente que se refleja en el declive de la tasa Global de fecundidad (TGF), al pasar de 2,87 hijos por mujer en edad fértil en 2000 a 2,67 en el 2010.

---

<sup>17</sup> La clasificación propuesta por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) en 2008, para los países de América Latina son: **Alto: TGF≥4.5; Moderadamente Alto: 4.5>TGF≥3.5; Intermedio: 3.5>TGF≥2.5; Bajo 2.5>TGF1.5; Muy bajo: TGF≤1.5**

**Tabla 2.4 Provincias de la República de Panamá, según densidad y superficie. Quinquenios: 2000-2005-2010**

Provincia y comarca indígena	Densidad (habitantes por km <sup>2</sup> ) (1)			POBLACION			SUPERFICIE Km <sup>2</sup>	% de población total 2010	% de superficie
	2000	2005	2010	2000	2005	2010			
<b>TOTAL.....</b>	<b>39</b>	<b>42.7</b>	<b>49.4</b>	<b>2,948,023</b>	<b>3,228,186</b>	<b>3,661,835</b>	<b>75,517</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Bocas del Toro	20.4	22.9	28.9	93,682	105,521	134,825	4,601.30	3.68	6.09
Coclé	42.7	45.5	49.5	210,240	224,278	244,756	4,927.40	6.68	6.52
Colón	43.4	47.3	55.7	212,342	231,425	254,963	4,890.50	6.96	6.48
Chiriquí	58.9	62.5	67.2	381,405	404,914	435,877	6,476.50	11.90	8.58
Darién	3.6	3.7	4.3	42,281	44,198	51,065	11,865.60	1.39	15.71
Herrera	45.5	47	49.3	106,451	110,013	116,411	2,340.80	3.18	3.10
Los Santos	22.8	23.4	24.7	86,857	89,007	94,011	3,805.40	2.57	5.04
Panamá.	120.1	135.3	165.5	1,436,020	1,617,130	1,867,967	11,951.90	51.01	15.83
Veraguas	20.4	20.9	22.6	217,813	223,337	239,263	10,677.20	6.53	14.14
Comarca Kuna Yala	15	15.3	16.4	35,800	36,670	38,749	2,393.10	1.06	3.17
Comarca Emberá	2.1	2.1	2.4	9,050	9,317	10,697	4,398.00	0.29	5.82
Comarca Ngäbe Buglé	17.4	19.8	25.4	116,082	132,376	173,251	6,673.30	4.73	8.84

(1). Con base a las nuevas estimaciones y proyecciones de la población basadas en el censo de 2010, las cuales están sujetas a revisión

Fuente: Elaborado a partir de estadísticas de INEC-Panamá.

Por tanto, en atención a las clasificaciones de CELADE, Panamá presenta una tasa global de fecundidad intermedia por encima de la media de la región.

Por otro lado, según las estimaciones realizadas por el INEC, la tasa global de fecundidad en Panamá presenta diferencias a nivel de provincia y de las comarcas indígenas. Las mayores diferencias se encuentran entre la Comarca Ngäbe Buglé y la provincia de Los Santos. La primera muestra la tasa más alta del país, alcanzando su punto máximo de 7.0 hijos mujer en el 2000 y se espera que para el 2030 baje a un promedio de 4.2 hijos por mujer. Mientras que Los Santos con la tasa más baja, alcanzó en el 2000 un promedio de 2.3 hijos por mujer, muy cercana al nivel de reemplazo y para el 2030 logrará llegar a 1.4 hijos por mujer. (CGR/ INEC, 2012, p.14).

Vale la pena destacar que las regiones comarcales y algunas provincias como Bocas del Toro todavía se encuentran con tasas de fecundidad similares a las de décadas pasadas y por tratarse de regiones pobres este elemento contribuye a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por tanto, será necesario el diseño de políticas públicas más eficaces en salud pública incorporando matizaciones como la identidad cultural y la preservación étnica.

Por otra parte, la tasa bruta de mortalidad<sup>18</sup>, es un indicador que permite medir *“los cambios de las condiciones de vida, el avance de la medicina y el conocimiento progresivo de la etiología de las enfermedades.”* (CEPAL-CELADE, 2012, p.11).

En el contexto de América Latina, CELADE, sostiene que todos los aspectos anteriormente planteados han contribuido a una reducción notable de la mortalidad, especialmente de la mortalidad temprana y a un aumento del número de años de vida de la población latinoamericana. Además, debido a estos cambios, a partir de 1950 la población en general obtuvo una ganancia de 22,5 años en el promedio de vida, alcanzando valores superiores a los 74,3 años en el quinquenio 2010-2015.

---

<sup>18</sup> Es la relación entre el número de defunciones de un período (regularmente un año calendario) y la población estimada a mitad de año y se expresa por mil personas

La tasa bruta de mortalidad en Panamá refleja un leve incremento (4,78 muertes por cada mil habitantes, entre 1995-2000 hasta 4,86 en 2005-2010); no obstante se percibe una ligera ventaja con respecto a la media de la región. De acuerdo con el Instituto de Estadística y Censo (INEC), este indicador presenta un comportamiento diferenciado y variable por provincias y comarcas indígenas y estiman que para el año 2020, se alcance la tasa de mortalidad más alta del país lo que, según la citada fuente, es producto de una estructura demográfica envejecida.

El comportamiento de los indicadores anteriormente analizados, inciden en la estructura de la población por edad y, por tanto, en la edad mediana<sup>19</sup> de la población de un país y en la tasa de dependencia.<sup>20</sup> Los datos que se muestran en la tabla 2.3, relacionados con la edad mediana de la población panameña, indican que el país a lo largo de todo el período estudiado, ha logrado la convergencia con la media de América Latina situándose dicho indicador en de Panamá y la región, en el 2010 en 27 años. Relacionado con la carga demográfica, durante los años estudiados, se reflejan dos aspectos a destacar: en primer lugar una disminución de los dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) y en segundo lugar, los resultados convergen muy cercanos a la media del contexto.

Otro indicador relacionado con el cambio demográfico es el saldo neto migratorio.<sup>21</sup> Panamá refleja, durante el período, estudiado un saldo neto migratorio positivo, lo que indica que el movimiento de personas dentro de las fronteras fue superior a las salidas (internas y externas). Por otro lado, las estadísticas reflejan que América Latina, es una región expulsadora de población, fenómeno que se refleja en los saldos negativos de las tasas netas migratorias.

---

<sup>19</sup> Es un indicador del grado de envejecimiento de la estructura por edades de la población. Es una medida estadística de posición, que se expresa como la edad que divide a la población en dos grupos de igual número de personas. (CEPAL-CELADE, 2012, p.134).

<sup>20</sup> Es la medida comúnmente utilizada para medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edades inactivas por parte de la población en edades activas. Es el cociente entre la suma de los grupos de población de menos de 15 años y de 65 años y más y la población de 15 a 64 años de edad. En estudios sobre envejecimiento poblacional suele utilizarse como el cociente entre la suma de los grupos de población de menos de 15 años y de 60 años y más y la población de 15 a 59 años de edad. (CEPAL-CELADE ,2012,p.134)

<sup>21</sup> Diferencia de inmigrantes y emigrantes y la población de una región, expresado como positiva o negativa dependiendo de las corrientes migratorias, por mil personas.

Todos los indicadores demográficos analizados anteriormente inciden en el fenómeno conocido como transición demográfica. Este concepto tuvo su origen en un esfuerzo por explicar los cambios demográficos y los cambios socioeconómicos en Europa del siglo XVIII y su uso se ha extendido hasta el presente ya que representa una propuesta vigente para analizar la dinámica demográfica de los países. Se describe como un proceso que transcurre entre dos situaciones: la primera, de acelerado crecimiento demográfico con altas tasas de natalidad y mortalidad y la segunda (al final), de bajo crecimiento demográfico con también bajo crecimiento de la natalidad y mortalidad.

En América Latina, los cambios son heterogéneos, y el comportamiento de la fecundidad, mortalidad y saldo migratorio afectan el crecimiento de la población y la distribución por edad. (BID/CEPAL/CELADE,2012).

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía diseñó una tipología de los países de la región según su etapa de transición demográfica en la que se encuentran los países. Seguidamente aparece la tipología señalada previamente:

Grupo I: Transición Incipiente: Son países con alta natalidad y mortalidad, con un crecimiento moderado, del orden de 2,5%.

Grupo II: Transición moderada: Países con alta natalidad, pero cuya mortalidad ya puede calificarse como moderada. En esta etapa su crecimiento natural es todavía elevado, cercano al 3,0%. En esta etapa también se presenta una elevada relación de dependencia.

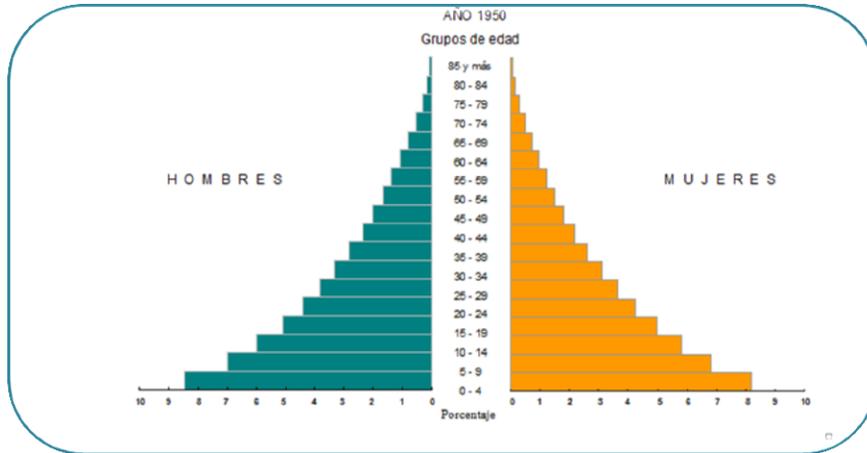
Grupo III. En plena Transición: Natalidad y Mortalidad moderada o baja, lo que determina un crecimiento natural moderado cercano al 2,0%.

Grupo IV. Transición avanzada: Natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1,0%.

Al tomar como parámetro los criterios diseñados por CELADE, se puede analizar la estructura poblacional de Panamá según su distribución por sexo y edad. (Ver gráfico 2.1; 2.2 y 2.3). El examen de esta estructura indica que en 1950, la población era joven al revelarse que la parte inferior (base de la pirámide demográfica) era de base ancha con un

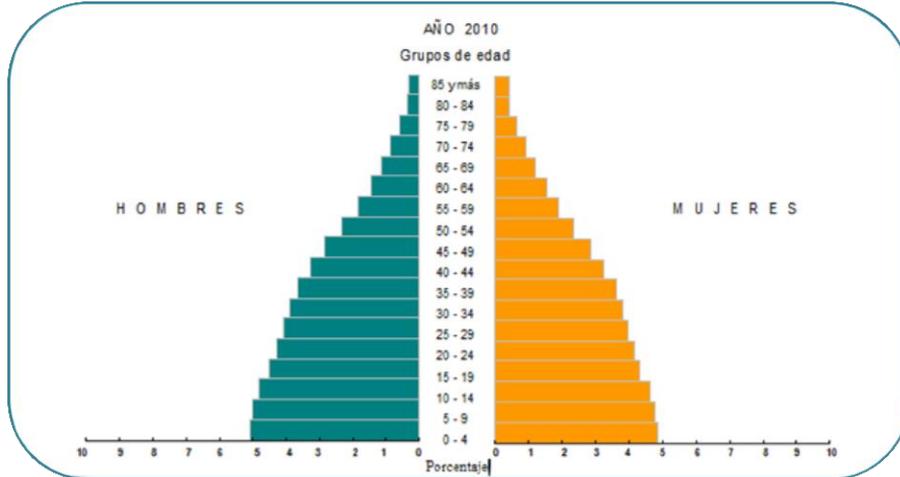
rápido afinamiento a medida que se incorporan los grupos de mayor edad. Estructura poblacional típica de los países menos desarrollados con población joven.

**Gráfico 2.1 Pirámide Poblacional de la República de Panamá: Año: 1950**



Fuente: Contraloría General de la República de Panamá/INEC (2012)

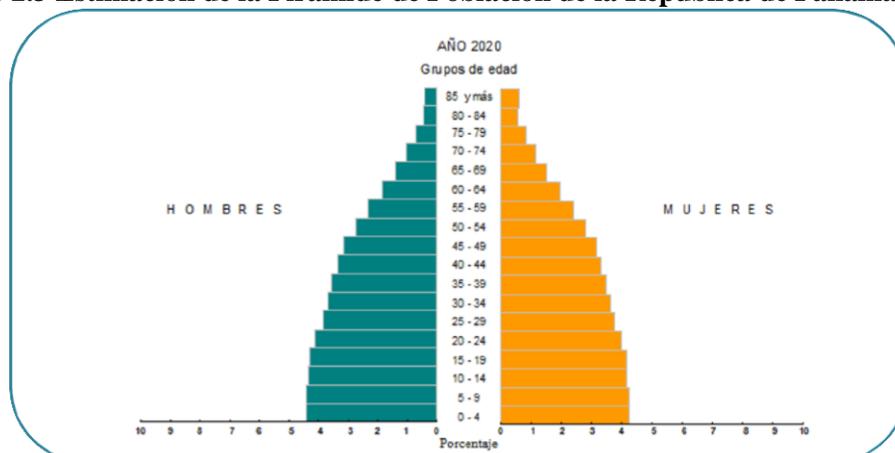
**Gráfico 2.2 Pirámide Poblacional de la República de Panamá: Año 2010**



Fuente: Contraloría General de la República de Panamá/INEC (2012)

En el 2010, sesenta años más tarde; la transición demográfica es evidente, al transformarse la estructura triangular, en una ojiva. Las tendencias del cambio demográfico en Panamá parecen acentuarse para el año en referencia, al reducirse las diferencias entre los cohortes.

**Gráfico 2.3 Estimación de la Pirámide de Población de la República de Panamá: Año 2020**



Fuente: Contraloría General de la República de Panamá/INEC (2012)

Las estimaciones de esta estructura poblacional en el 2020, comienzan a semejarse a las estructuras de poblaciones envejecidas. Si se analizan las trayectorias por cohortes, según género, se puede apreciar que las diferencias no son marcadas por lo que se estiman, coherentes con la distribución por sexo anteriormente descrita.

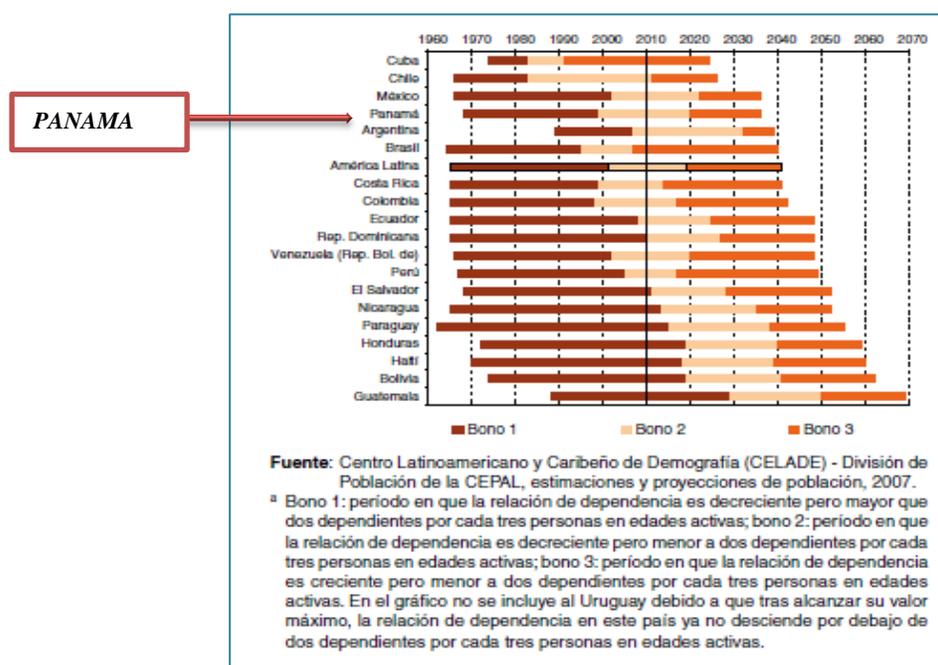
Por otra parte, las reducciones en las tasas medias de fecundidad y consecuentemente en natalidad, y moderada reducción en la tasa de mortalidad provocan una relativa concentración de la población económicamente activa entre los 14 y 64 años (ver pirámide de población del 2010 y del 2020) situación coyunturalmente favorable al desarrollo económico en lo que la CEPAL denomina: el “*bono demográfico u oportunidad demográfica*.”<sup>22</sup>

Este ha sido un tema ampliamente estudiado por la Comisión Económica para América Latina y son de la opinión que esta situación debe ser aprovechada por los países de la región como una oportunidad de avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria. [...] se produce una situación particularmente favorable para el desarrollo, ya que aumentan las posibilidades de ahorro e inversión en crecimiento económico. (CEPAL, 2008, p.143).

<sup>22</sup> Periodo durante la transición demográfica en que la proporción de personas en edades de trabajar (potencialmente productivas) crece en relación a las personas en edades potencialmente dependientes. También se conoce como ventana de oportunidades, en referencia a las posibilidades que ofrece para aumentar las tasas de crecimiento económico per-cápita y los niveles de bienestar de la población.

Las estimaciones de la CEPAL, ubican a Panamá en el Bono 2; período caracterizado por un descenso en la relación de dependencia, pero menor a dos dependientes por cada tres personas en edad activa. Además, señalan que en promedio los países de América Latina se encuentran en esta segunda fase y plantean que es una fase favorable porque el nivel de dependencia es relativamente bajo. Otros países de América Latina se encuentran en esta fase como Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, y Venezuela.

**Gráfico 2.4 América Latina: Extensión y Estructura del Bono Demográfico.**



Fuente: CEPAL/CELADE (2007)

A partir del análisis precedente, se deduce que Panamá al encontrarse en la segunda fase del denominado Bono Demográfico está en un momento estratégico para plantearse intervenciones públicas dirigidas a sectores como la salud pública, la formación de capital humano, políticas que promuevan el empleo productivo y la lucha contra la pobreza a fin de generar sinergias que potencien el desarrollo socioeconómico de las futuras generaciones.

## 2.4. ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y ESPECIALIZACION

La economía panameña históricamente ha estado fundamentada en el aprovechamiento de su posición geográfica, vinculada al desarrollo de la economía de servicios de la zona interoceánica y todo el conglomerado de actividades económicas generados en su entorno. Esta estructura tiene su origen en el período colonial, profundizándose con la construcción del ferrocarril en el siglo XIX y definiéndose posteriormente con la construcción del Canal de Panamá en el siglo XX.

La tabla 2.5 muestra los indicadores de la estructura productiva sectorial y la participación de cada rama de actividad económica en el Producto Interno Bruto de la economía panameña así como del contexto regional analizado.

**Tabla 2.5. Indicadores de la Estructura Productiva y Especialización**

Indicadores	AÑOS				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Valor Agregado Bruto del Sector Primario (% sobre el VAB)a/</b>					
<b>Panamá</b>	4.6	4.7	2.8	2.5	ND
América Latina	4.9	5.0	4.8	4.7	ND
<b>Valor agregado bruto de la agricultura (% sobre el VAB)</b>					
<b>Panamá</b>	5.3	4.5	3.2	3.1	
América Latina	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Valor Agregado Bruto del sector Secundario (% sobre el VAB)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Explotación de minas y canteras	0.7	1	1.4	1.5	ND
Industrias Manufacturera	9.1	6.9	5.3	4.9	4.6
suministro de electricidad, gas y agua	3.5	3.3	2.9	2.8	2.8
Construcción	5.0	4.5	6.3	6.8	7.9
<b>América Latina</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Explotación de minas y canteras	6.8	6.5	5.4	5.2	ND
Industrias Manufacturera	16.7	16.1	14.9	14.8	14.5
suministro de electricidad, gas y agua	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6
Construcción	6.0	5.8	6.0	6.1	6.2

Continúa..

<b>Valor Agregado Bruto del Sector Terciario (% sobre el VAB)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Comercio b/	15.9	16.6	16.5	16.9	16.6
Transp., almacenamiento y comun.	12.9	15.6	19.8	20.4	20.5
Intermediación financiera c/	28.5	26.2	26.1	25.4	24.8
Administración pública, etc. d/	16.5	15.4	12.8	12.3	11.8
Serv. de intermediación financiera e/	4.9	2.7	2.8	2.7	2.6
<b>América Latina</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Comercio b/	13.4	13.3	13.5	13.8	13.9
Transp., almacenamiento y comun.	7.4	7.9	8.8	8.9	9.1
Intermediación financiera c/	15.8	16.6	17.2	17.2	17.4
Admón pública, enseñanza, etc. d/	17.8	17.8	18.4	18.1	18.1
Serv. de intermediación financiera e/	2	1.7	2	2.1	2.3

Fuente: CEPAL/CEPALSTAT. 2000-2011.

Notas Aclaratorias:

a/: incluye: Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca

b/: Comercio al por mayor y menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes.

c/: incluye además actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

d/: incluye también defensa, seguridad social enseñanza, servicios sociales y de salud, comunitarios, personales.

e/: Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)

La lectura sectorial de la actividad económica permite confirmar lo anteriormente planteado, relacionado con la especialización de la economía panameña. El sector primario disminuye su peso relativo, alejándose cada vez más de la media registrada en el conjunto de los países de América Latina durante el transcurso del periodo de estudio considerado. Se puede reseñar, que en el 2000, este sector contribuye con el 4,6% al Valor Agregado Bruto (VAB) de la economía, tasa muy cercana a la media de la región.

El sector secundario ampliado incluye la industria manufacturera, electricidad, gas y agua, construcción y la explotación de minas y canteras. La industria manufacturera, refleja una pérdida de dinamismo, reduciendo su participación en el valor agregado de la economía de 9,1% en 2000 a 4,6% en 2012. En términos comparativos esta rama se encuentra por debajo de la media de América Latina, durante todo el período objeto de estudio. Según el Centro Nacional de Competitividad de Panamá (CNC), (2013a: p.1), las principales actividades desarrolladas por la industria manufacturera son:

- Productos alimenticios y de bebidas
- Papel y productos de papel
- Edición e impresión de papel

- Productos minerales (no metálicos)
- Otros tipos de equipos de transporte
- Muebles

La rama de la construcción, ha mostrado un gran dinamismo, incrementado su participación en la generación de valor agregado de la economía de un 5,0% en el 2000 a un 7,9% en el 2012. Por otra parte, a partir de 2005 los valores se sitúan por encima de la media del contexto analizado. Las otras dos ramas del sector secundario (electricidad, gas y agua; y explotación de minas y canteras), registran una participación dentro del valor agregado de la economía panameña menos significativa; sin embargo, se registran incrementos leves, lo que indica que han ido cobrando importancia dentro de su contribución al Valor Agregado Bruto de la economía (VAB).

Una lectura por ramas de actividad del sector terciario, permite observar aquellas que, en mayor medida, contribuyen con la generación de valor agregado. De ahí, que la intermediación financiera y rama de servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones determinen el comportamiento del VAB del sector terciario de la economía panameña. Además, estos valores son superiores a los observados en todas las ramas de dicho sector en el contexto de la región de América Latina.

La tabla 2.6 presenta el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la economía panameña y del conjunto de los países de América Latina para el período estudiado y la dinámica de este se explica en sus tasas de crecimiento.

Tabla 2.6 Indicadores del Producto Interno Bruto (PIB).

Tasa de variación anual del Producto Interno Bruto según sectores de actividad económica. Panamá y América Latina. Años: 2000-2012								
SECTORES ECONOMICOS	AÑOS							
	2000		2005		2010		2011	
	Panamá	A. Latina						
<b>Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca</b>	9.8	2.1	2.6	2	-14.2	6.4	-0.6	1.4
<b>Explotación de minas y canteras</b>	-10.6	2.9	0.1	1.9	7.3	2.4	21.6	1.4
<b>Industrias manufactureras</b>	-7.2	5.2	4.2	3.3	1.1	7.6	3.2	4
<b>Suministro de electricidad, gas y agua</b>	9.3	4.1	5.6	4.9	6.4	6.2	6.2	4.9
<b>Construcción</b>	1.3	1.7	1	5.7	7	3.5	18.9	4.9
<b>Comercio a/</b>	3.8	7.1	9.2	5.8	10	9.2	13.6	6.9
<b>Transp., almacenamiento y comun.</b>	12.5	6.3	11.8	6.6	14.5	7.7	14.1	5.3
<b>Intermediación financiera b/</b>	5.9	5	10	4.8	6.4	4.5	7.7	4.7
<b>Administración pública, etc. c/</b>	-0.4	2.9	0.9	4.7	4.3	3.7	6	2.5
<b>Serv. de intermediación financiera d/</b>	11.4	3.4	10.1	19	3.8	1.7	5.3	11.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPALSTAT. 2000-2011. Estimaciones con base en fuentes oficiales

Por tanto, para el período objeto de estudio, el sector servicios ha crecido de forma sostenida, *ya que Panamá es un país netamente identificado con el sector servicios como motor principal de crecimiento y desarrollo económico*. CNC (2012a, p.1). El dinamismo de este sector, se explica en el caso de la economía panameña por todas las actividades que giran en torno a la región interoceánica integrado por un conjunto de actividades económicas como son: logística, trasbordo de carga, servicios marítimos, transporte, y otros servicios conexos como la banca internacional, seguros y reaseguros, etc.

La rama de transporte y telecomunicaciones presenta tasas de variación crecientes y sostenidas con valores que la sitúan por encima de la media regional durante todo el período de referencia (2000 y 2011, 12,5% y 14,1% en Panamá; 6,3% y 5,3% en América Latina respectivamente). El comercio y la intermediación financiera también registran tasas de crecimiento de un 5,9% en el 2000 y un 7,7% en 2011, situándose con ello por encima de las medias de América Latina.

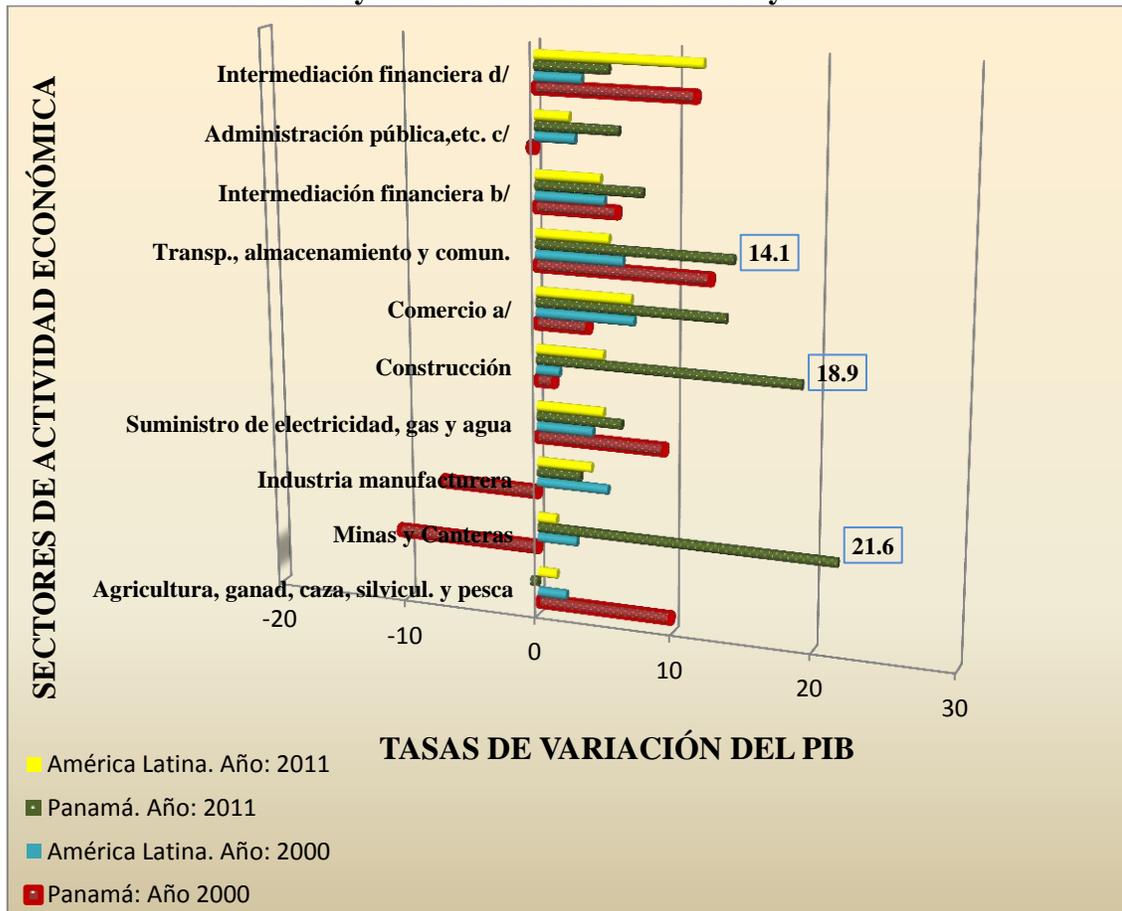
Por su parte, el sector secundario registra también tasas de variación positivas. Tras presentar en el 2000 tasas de crecimiento negativas, once años después en 2011, la situación se invierte impulsada por el dinamismo que presenta la rama de la construcción con tasas de crecimiento de un 18,9% lo que se explica por las grandes obras y megaproyectos que actualmente se están desarrollando en el país (ampliación del Canal de Panamá, proyectos de infraestructura pública). La explotación de minas y canteras es otra rama que ha impulsado el crecimiento del sector secundario en la actualidad. En el 2000, presenta tasas de crecimiento negativas (-10,6%) y según las estadísticas en el 2011, revela tasas de crecimiento de un 21,6%, veinte veces superior a la media de América Latina. Este dinamismo se explica por la apertura del mercado minero a empresas privadas. En el 2011 inicio el proyecto de extracción de metales y se estima que su construcción terminará en el 2015 para luego iniciar la fase de operaciones.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> La empresa Minera Panamá, invertirá para su proyecto de extracción de metales, \$4,800 millones, incluyendo una planta generadora de energía eléctrica. Se prevé que el impacto social total proyectado en la formación de capital durante el período de construcción ascenderá a \$5,200 millones. (CNC, 2013c, p. 1).

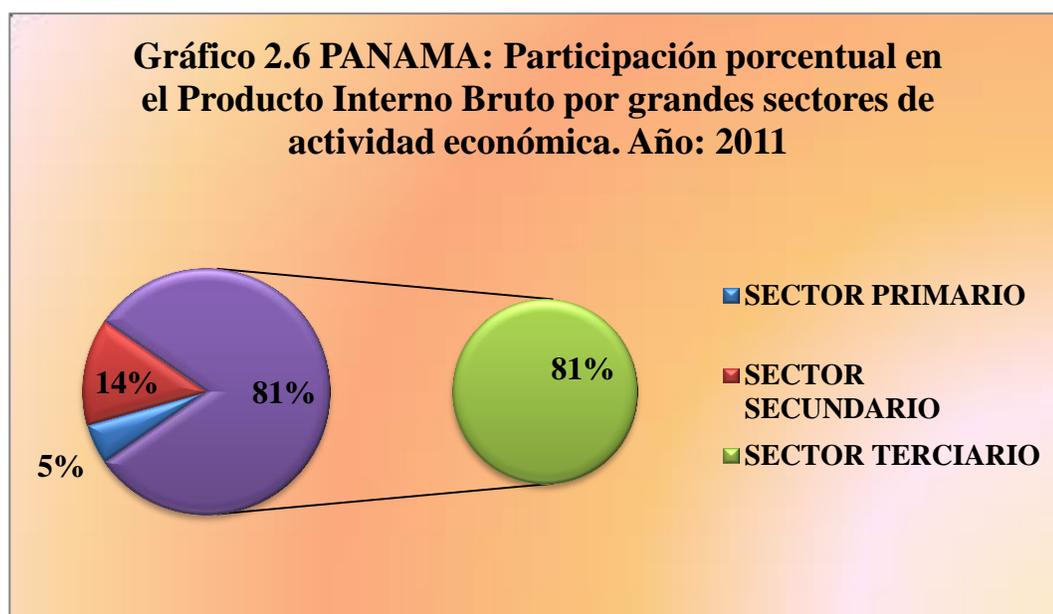
Finalmente, el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) muestra tasas de variación en el PIB decrecientes. En el 2000, registra tasas de crecimiento de un 9,8% por encima de la media de América Latina, no obstante, en el 2010, sus valores decrecen de forma importante (-14,2%), y para el 2011 se refleja una leve recuperación, aunque con tasas negativas y por debajo de la media de la región. De acuerdo con el Centro Nacional de Competitividad de Panamá (2012d, p. 1), es preciso para el sector agropecuario el diseño de una estrategia que aumente y diversifique la producción y exportación de bienes, mejorando la productividad y competitividad del sector. El gráfico 2.5 muestra esta dinámica de crecimiento en la estructura productiva.

**Gráfico 2.5 Producto Interno Bruto según sectores de actividad económica: Panamá y América Latina. Años: 2000 y 2011**



Fuente: Elaboración Propia

A la luz de lo anteriormente explicado, y como ilustra el gráfico 2.6 el sector terciario en la economía de Panamá representa el 81,0% del producto interno bruto (PIB). El sector secundario aporta en su conjunto el 14,0% y el sector agropecuario (agricultura, sicultura, pesca) contribuyen apenas con el 5,0% del PIB.



Fuente: Elaboración propia

Este modelo de desarrollo ha permitido un vigoroso crecimiento durante los últimos años en la economía. No obstante, también es reseñable que esta estructura económica con un peso determinante del sector terciario, está asociado a una concentración de las actividades en el área metropolitana (ciudad de Panamá y Colón).

## 2.5 ESCENARIO MACROECONOMICO

Con el propósito de obtener una radiografía del comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos de Panamá y América Latina, se proporciona una síntesis de ellos en la tabla 2.7.

Tabla 2.7 PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS. AÑOS: 2000-2012

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS. AÑOS: 2000-2012					
Indicadores	AÑOS				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Producto Interno Bruto (Tasa de variación anual)<sup>a/</sup></b>					
Panamá	2.7	7.2	7.5	10.8	10.7
América Latina	4.2	4.5	6.1	4.4	3.7
<b>Tasa de crecimiento del PIB por habitante ( porcentajes)</b>					
Panamá	0.7	5.2	5.6	9.0	8.8
América Latina	2.7	3.2	4.5	3.2	1.9
<b>Formación Bruta de capital (% del PIB)</b>					
Panamá	24.1	18.4	25.5	27.2	28.2
América Latina y el Caribe <sup>b/</sup>	19.9	20.1	21.7	ND	ND
<b>Tasa de Inflación ( % anual media)</b>					
Panamá	1.4	0.9	3.5	6,3	4,6
América Latina y el Caribe	9.4	6.4	5.8	6.2	5.5
<b>Saldo de deuda Externa (% del PIB)</b>					
Panamá	48.2	49.0	39.3	29.0	nd
América Latina <sup>c/</sup>	34.9	24.8	19.5	17.1	nd
<b>Tasa de desempleo( anual media)<sup>d/</sup></b>					
Panamá	15.2	12.1	7.7	5.4	4.8 <sup>e/</sup>
América Latina	10.4	9.0	7.3	6.7	6.4
<b>Gasto de consumo final (Tasa de variación anual. % )</b>					
Panamá	0.2	8.1	22.4	8.3	11.1
América Latina	4.1	5.2	5.8	4.7	3.8
<b>Tipo de Cambio Real Efectivo (TCRE) Año base: 2005=100 Promedio anual</b>					
Panamá	88.89	100.00	98.12	98.24	94.10
América Latina			84,2	82,7	80,9
<b>Déficit Fiscal del Gobierno Central ( % del PIB)</b>					
Panamá	0.68	- 3.23	- 1.89	- 2.25	- 2.10
América Latina	2,7	1,1	-1,7	-1,6	-2,0

Fuente: CEPALSTAT. 2000-2011. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. CEPAL.2012.

<sup>a/</sup>: A precios del 2006

<sup>b/</sup>: La base de datos de CEPAL esta agregada para este indicador.

<sup>c/</sup> no incluye Argentina y Cuba

<sup>d/</sup> no incluye desempleo oculto

<sup>e/</sup> estimaciones de enero a octubre

Incluye información de 19 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)

La economía panameña en el 2011 y 2012, crece en un 10,8% y un 10,7%, respectivamente. Después de casi doce años, el ritmo de crecimiento se ha quintuplicado; crecimiento que se explica, en gran parte, por las obras de expansión del Canal de Panamá, junto con otros macroproyectos de infraestructura pública (Metro de Panamá, segunda fase de la cinta costera, saneamiento de la Bahía de Panamá, construcción de aeropuertos, etc) que actualmente se están llevando a cabo en Panamá. Estas tasas de crecimiento sostenido sitúan a la economía panameña, por encima de la media de los países de América Latina *con la tasa de crecimiento más alta de la región.* (FMI, 2013, p.22). En el año 2000, se identifica en el país, una tasa de crecimiento moderada de un 2,7% situándose por debajo de la media registrada en el contexto de América Latina (4,2%). Sin embargo, a partir de ese momento comienza a crecer a tasas superiores al 7,2% y en el 2012, se observa una dinámica de crecimiento que la sitúa por encima de la media de América Latina. (10,7% en Panamá y 3,7% en América Latina).

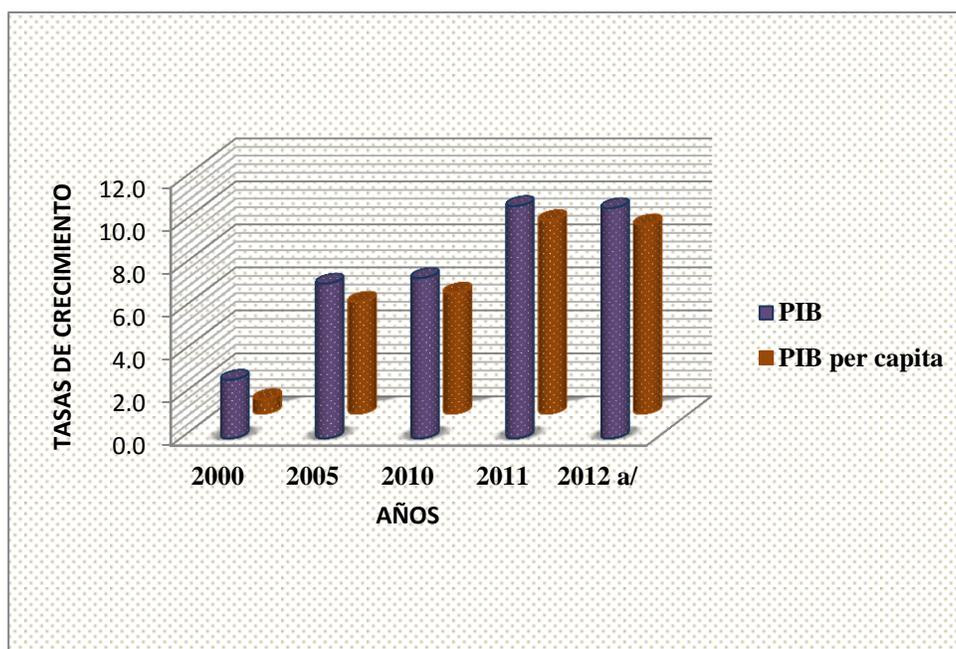
El Producto Interno Bruto per-cápita, también muestra crecimientos sostenidos. En el 2000 se situó en un 0,7%, muy por debajo de la media de América Latina, sin embargo, solo doce años después, las tasas de crecimiento son del 8,8%, siete puntos porcentuales por encima de las registradas en la región.<sup>24</sup>

Teniendo en cuenta que la literatura económica sostiene, que el PIB per-cápita es una medida del nivel de bienestar de la sociedad, y está relacionada con la calidad de vida de los habitantes de un país; el gráfico 2.7 es elocuente al ilustrar que ambos indicadores se mueven en el mismo sentido. Es decir; el PIB per cápita sigue la tendencia de la tasa de crecimiento del PIB. Unido a lo anterior, es importante apuntar que la tasa de crecimiento de la población panameña, para este mismo periodo se sitúa entre un 2,07% y un 1,70% muy por debajo del crecimiento del PIB.

---

<sup>24</sup> Según cifras preliminares de la CEPALSTAT para el 2012, el PIB per-cápita a precios constantes en Panamá era de \$ 7 462.2 al año.

**Gráfico 2.7. PANAMA: Tasas de Crecimiento del PIB y PIB per-cápita: Años 2000-2012 a/. A precios constantes**



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL-CEPALSTAT. 2000-2012  
a/ Estimadas.

Hay que destacar, que el Producto Interno Bruto, per-cápita, es un indicador que ignora las diferencias económicas de los habitantes de un país; por tanto, no toma en cuenta las desigualdades de la renta. El coeficiente de Gini o el Índice de Atkinson son indicadores utilizados para medir las desigualdades e índices alternativos muy utilizados en la actualidad.<sup>25</sup>

Si evaluamos el crecimiento de economía panameña, desde el lado de sus componentes, la formación bruta de capital como porcentaje del PIB, es un indicador que a la luz de los resultados de la tabla 2.7 muestra que en el período analizado, se ha fortalecido. Desde 2000, que se encontraba por debajo de la media de las economías de América Latina, hasta el 2012, que representa el 28,2% del PIB. Por otra parte, al registrar tasas de crecimiento sostenido, es un elemento que influye en la dinámica de la demanda interna. Un indicador que explica el otro componente del PIB, es la evolución de la tasa de variación del gasto de consumo. Es revelador como el crecimiento de la demanda interna

<sup>25</sup> El tema de la desigualdad económica es complejo y presenta muchas matizaciones y como sostiene Salas (2001), “alcanzar un acuerdo entre los economistas sobre el concepto de desigualdad es una tarea complicada, dada los distintos puntos de vista subjetivos de cada uno de ellos.

ha sido un factor determinante en el ritmo de crecimiento del PIB. Los datos indican que en 2000, la tasa de crecimiento de la demanda interna estaban muy por debajo de la media de América Latina, sin embargo, en el 2005, se observa un crecimiento impresionante de un 22,4% y para el 2010 y 2011 presenta tasas un poco más bajas que las registradas en aquel año, pero siempre duplicando la media del contexto de referencia.

Una de las características particulares de Panamá, tiene que ver con la dolarización de su economía. Desde 1904<sup>26</sup>, constitucionalmente se establece que “*No habrá en Panamá papel moneda de curso forzoso*”. El patrón monetario de Panamá es el Balboa pero sólo circula como moneda fraccionaria con la misma ley metálica que el dólar de los Estados Unidos. Otro elemento a destacar, es que no existe una Banca Central, por tanto la política monetaria es nula. Adoptar el dólar como moneda de curso legal le otorga a la economía estabilidad monetaria y como no existe Banca Central como tal, es imposible manejar las variables monetarias para resolver desequilibrios macroeconómicos. El Banco Nacional de Panamá tiene la función de vigilar y controlar el sistema bancario, pero sin la función de emitir papel moneda, es decir, que sólo asume responsabilidades de política financiera. En 1970, se establecen las bases legales para la creación del Centro Financiero Internacional de Panamá,<sup>27</sup> y a través de la Superintendencia de Banco este organismo, en la práctica, es vigilante del funcionamiento y liquidez del sistema.

Relacionado con el comportamiento de la inflación, las estadísticas consultadas apuntan a un crecimiento sostenido de este indicador. En el 2000, la inflación media anual solo fue de un 1,4%; no obstante, a partir de 2005, se refleja una dinámica inflacionaria situándola en el 2011 en el 6,3%. Es importante reseñar que Panamá por ser un país importador neto de petróleo y sus derivados; su inflación (al igual que algunos países Latinoamericanos y centroamericanos) tiene su origen, en parte, en la evolución de sus precios en el mercado internacional.

---

<sup>26</sup> El Convenio Monetario de 1904, establece las bases para la circulación del dólar norteamericano en la economía panameña.

<sup>27</sup> Decreto de Ley No. 238 de 1970, mediante el cual se crea “La Ley Bancaria”. Con este decreto ley se legaliza la presencia de la Banca Internacional en Panamá permitiendo operaciones locales e internacionales.

Históricamente este indicador se ha comportado por debajo de la inflación de los Estados Unidos, pero cuando hay incremento en los precios del petróleo el impacto sobre la tasa de inflación es mayor. (Panamá Economy Insight, 2011, p.14)

Por otro lado, de acuerdo a los estudios del Centro Nacional de Competitividad (2013e, p.1) la inflación registrada se debe a la fuerte entrada de divisas (crecimiento de las exportaciones de servicios, inversión extranjera directa) que ha contribuido al sostenido ritmo de crecimiento de actividad económica, generando una fuerte expansión del consumo, aumento de la masa salarial, escasez global de productos alimenticios, persistencia en los precios del petróleo, adversidades climáticas y altos precios internacionales de materias primas.

La ley No.38 del 5 de junio del 2012, que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y que a su vez modifica la ley No. 34 del 5 de junio del 2008, relacionada con la responsabilidad social fiscal<sup>28</sup> tienen el objetivo de normar y establecer principios y metodologías para consolidar el ejercicio fiscal de la gestión financiera del Sector Público. Con ello, se busca establecer un escenario macroeconómico estable necesario para lograr la estabilidad, el crecimiento económico y sostenible del país.

En este contexto, la tabla 2.7, recoge el Balance Fiscal del Sector No Financiero. En el 2000, se observa un superávit de 0,89% del PIB, y para el 2012, en el marco de la norma vigente, el déficit fiscal es de -2,10% del PIB, lo que cae dentro de los límites establecidos en la ley de responsabilidad fiscal.

---

<sup>28</sup> La Ley No.38 del 5 de junio del 2012, tiene por objetivo la creación del Fondo de Ahorro de Panamá y además modifica la ley 34 de 2008, sobre responsabilidad social fiscal. En el capítulo I, se recogen los objetivos y disposiciones generales para la creación del Fondo a largo plazo del estado panameño. El capítulo II, establece el origen de los Fondos, los cuales provienen de la totalidad del Fondo Fiduciario para el desarrollo, de las contribuciones de la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional superiores al 3,5% del PIB nominal de 2012, a partir del 2015 entre otras fuentes. El capítulo III, establece normas para los retiros de dichos fondos. Capítulo IV establece los lineamientos generales de inversiones de los fondos del Fondo de Ahorro. Capítulo V, establece las normas del órgano gestor. Capítulo VI establece que el Banco Nacional de Panamá figura como administrador del Fondo de Ahorro Nacional, mediante un fideicomiso. Capítulo VII, establece las funciones de la secretaría técnica. Capítulo VIII, algunas disposiciones legales, entre cuales, en su artículo 34, modifica el límite máximo del déficit fiscal ajustado del Sector Público no Financiero bajo los siguientes parámetros: Para el año fiscal 2012, 2,9% del PIB; 2,8% para el año fiscal 2013, 2,7% para el año fiscal 2014, 2,0 % para el año fiscal 2015, 1.5% para el 2016 y 1.0% para el 2017.

La tabla 2.7 también recoge la evolución del saldo de la deuda externa. Tal como se observa, la relación deuda/PIB en Panamá es positiva, y según las estimaciones de la CEPAL, ha descendido. En el 2000, representaba 48,2% del PIB siendo superior al promedio de los países de América Latina. No obstante, en 2011 representa el 29,0% del PIB lo que conlleva una reducción significativa en la carga de la deuda (alrededor de 19,2 puntos porcentuales) entre el 2000 y el 2011, lo que sugiere que el PIB ha crecido más rápidamente que la deuda. *“Esta ralentización en la caída de los niveles de deuda le ha permitido a Panamá obtener su calificación de riesgo por parte de las agencias de calificación de grado de inversión; que se comprende como una evaluación sobre la estabilidad económica del país, permitiéndole a su vez obtener mayor financiamiento, más barato y a mayores plazos.”* (CNC,2013d,p.2). Otra variable que incide sobre el equilibrio macroeconómico es el déficit fiscal. La evolución de este indicador en el período estudiado muestra que los desequilibrios fiscales se ubican por encima de la media de la región, sin embargo; en Panamá aún se encuentran dentro de los parámetros establecidos en la ley de responsabilidad social fiscal, tal como se ha comentado previamente.

La tabla 2.8 muestra la evolución de las exportaciones e importaciones de bienes, servicios y renta. Se puede destacar que las exportaciones panameñas tienen un mayor peso en los servicios y renta, y en promedio representan en el 2012, el 62%, de las exportaciones totales del país. Esta composición se explica por las actividades que tradicionalmente han sido la base del sector exportador: el dinamismo del conglomerado de la región interoceánica, el turismo, zona libre de Colón, Centro Financiero Internacional, Centros lógicos, Servicios Marítimos, los puertos de contenedores, etc. Por su parte las importaciones, registran una evolución ascendente, que se explica que el fuerte dinamismo de la economía durante los últimos años.

Relacionado con bienes de exportación, el recuadro 2.1, presenta una síntesis de los principales productos objeto de intercambios entre los que se encuentran bienes tradicionales del sector agropecuario como el banano, azúcar y algunos no tradicionales como la piña, los mariscos congelados, maderas, carne bovina congelada, etc. El resto de

las exportaciones, caen dentro del grupo de los bienes manufacturados como son el Ron y el cuero. De lo anterior, se deduce la poca diversificación de la estructura exportadora de bienes.

#### **Recuadro 2.1. Principales Productos de Mayor Exportación**

- Oro para uso no monetario
- Bananos
- Piñas Frescas
- Camarones congelados
- Desperdicios y desechos de hierro y acero
- Ron y aguardiente
- Desperdicios y desechos de cobre
- Cueros curtidos
- Carne de Bovina deshuesada y congelada
- Los demás salomónicos
- Desperdicios de oro
- Maderas en bruto incluso descortezados
- Despojos comestibles de bovinos
- Los demás pescados congelados

Fuente: MEF. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social. Enero 2013. Véase una evolución reciente del volumen de los principales productos de exportación en: Informe Económico y social- Enero 2013. MEF.

#### **Recuadro 2.2. Principales destinos de las exportaciones nacionales**

- Canadá
- Estados Unidos
- Suecia
- China
- Taiwán
- Costa Rica
- Zona Libre de Colón
- Países Bajos
- Italia
- India
- España
- Tailandia
- Corea de Sur
- Trinidad y Tobago
- Japón

Fuente: MEF. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social. Enero 2013. Véase una evolución reciente de los principales destinos de las exportaciones en: Informe Económico y social- Enero 2013. MEF.

**Tabla 2.8 Indicadores del Sector Externo**

PARTIDA	AÑOS									
	2000	%	2005	%	2010	%	2011	%	2012 (E)	%
	En millones		En millones		en Millones		en Millones		en Millones	
Exportaciones de bienes, Serv. Y Renta	<b>4,617.10</b>	<b>100%</b>	<b>5,555.60</b>	<b>100.00</b>	<b>10,186.30</b>	<b>100.0</b>	<b>12,342.30</b>	<b>100.0</b>	<b>15,186.9</b>	100
Bienes <u>a/</u>	1,047.4	22.69	1,282.30	23.08	2,430.1	23.86	3,144.8	25.48	4,284.0	28.21
servicios <u>b/</u>	1,994.40	43.20	3,217.20	57.91	<b>6,219.6</b>	61.06	<b>7,261.0</b>	58.83	<b>8,918.4</b>	58.72
renta	1,575.30	34.12	1,056.10	19.01	<b>1,536.6</b>	15.08	<b>1,936.5</b>	15.69	<b>1,984.5</b>	13.07
Importaciones de bienes y Serv.	<b>-10,274.6</b>		<b>-12,869.10</b>		<b>-23,333.6</b>		<b>-30,119.3</b>		<b>-33,123.2</b>	

Fuente: INEC-Contraloría General de la República.

a/: se excluyen las reexportaciones de Zona Libre de Colón

b/: Incluyen: ingresos del Canal, Zona Libre de Colón, Servicios Financieros, Servicios Portuarios, Servicios Profesionales, Jubilaciones y Pensiones.

**Tabla 2.9 Indicadores de apertura externa**

Indicadores	AÑOS				
Apertura Externa	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Grado de Apertura Comercial (% del PIB)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>142.40</b>	<b>144.50</b>	<b>148.80</b>	<b>168.20</b>	<b>ND</b>
América Latina	43.0	46.3	41.2	43.1	ND
<b>Índice de Términos de Intercambio (Bienes FOB) (Índices 2005=100)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>106.9</b>	<b>100.0</b>	<b>94.4</b>	<b>92.3</b>	<b>92.7</b>
América Latina	91.6	100.0	113.4	122.2	118.6
<b>Productos primarios (% sobre el total de Exportaciones)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>84.1</b>	<b>90.9</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
América Latina	41.8	50	54.1	60.7	
<b>Productos manufacturados (% sobre el total de Exportaciones)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>15.9</b>	<b>9.1</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
América Latina	58.2	50	42.7	39.3	ND

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico. 2000-2011. CEPALSTAT. 2000-2011.

Unido a lo anterior, los principales clientes y destinos de los bienes de exportaciones, se muestran en el recuadro 2.2. Los principales destinos de las exportaciones panameñas fueron: Estados Unidos, Canadá, Suecia, China y Taiwán.

La estructura exportadora de la economía panameña, es diversificada y moderna en aquellas actividades relacionadas con las actividades de la región interoceánica, de tal forma que la dinámica de dichas actividades podrá fortalecer las exportaciones de servicios en un futuro inmediato. Sin embargo, especial atención habrá que prestarle a la estructura de exportaciones de bienes (tradicionales y no tradicionales), a fin de que incrementen su participación en el total de las exportaciones. Por tanto, es necesario el diseño de políticas públicas dirigidas, en primer lugar, a fortalecer el sector exportador de servicios y, en segundo lugar, y a diversificar la estructura exportadora de bienes de producción agropecuario y manufacturero.

Otro aspecto relacionado con el sector externo, tiene que ver con la apertura externa. La tabla 2.9 recoge un panorama de la apertura externa. El grado de apertura comercial<sup>29</sup> es un indicador aproximado que refleja el flujo comercial como porcentaje del PIB. Panamá, revela un alto grado de apertura con respecto al conjunto de los países de su entorno. El deterioro en la relación de términos de intercambio presenta una mayor variación con respecto a la media de América Latina, comportamiento directamente relacionado con el indicador de apertura comercial. Esta tendencia se explica por el menor ritmo de crecimiento de los precios de las exportaciones de bienes de origen agropecuario, frente al ritmo de crecimiento más acelerado de los precios de bienes importados.

La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2009, p.22) destaca lo siguiente con respecto al sector externo de la economía panameña:

- Sus niveles de apertura hacia el exterior, aunque pueden considerarse sobreestimados, son de los más altos del continente.
- Como en todos los ámbitos de la economía panameña, las exportaciones de servicios dominan los ingresos de divisas y el movimiento comercial con el exterior.

---

<sup>29</sup> El grado de apertura comercial ha sido construido como las importaciones más exportaciones dividido entre el Producto Interno Bruto a precios constantes.

- Las exportaciones de mercancías panameñas representan una proporción muy pequeña de sus relaciones comerciales con el exterior. Destacan los productos pesqueros, los frutales, el azúcar y el ganado en pie.
- Las exportaciones de servicios constituyen, sin duda, el principal motor del crecimiento en la economía panameña y el elemento que más ha influido en su destacado desempeño de los últimos quince años.

## **2.6. SECTOR PÚBLICO**

Existe un amplio debate en la literatura hacendística sobre teorías acerca del crecimiento del gasto público. A partir del desarrollo del Estado de Bienestar, los gobiernos se han involucrado activamente en la mejora de los niveles de vida de la población en general (Educación, Salud, Vivienda, etc.). Las interrogantes surgen en torno a la eficiencia, equidad y a la pertinencia de esos gastos, dada la escasez de recursos.

La asignación de estos escasos recursos, en la distribución del gasto social es vital para la reducción de las graves desigualdades sociales. En este contexto, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) en Copenhague, en la que participaron 117 jefes de Estado y de gobierno, se comprometen a establecer un marco de desarrollo social centrado en los seres humanos para que nos guíe en el presente y en el futuro, establecer un medio de cooperación y coparticipación y atender las necesidades inmediatas de los más afectados por el sufrimiento humano. Estamos resueltos a responder a ese desafío y a fomentar el desarrollo social en todo el mundo. (ONU,1995, p.9)

En dicha cumbre se insta a los países a que adopten la fórmula 20/20,<sup>30</sup> que consiste en reservar al menos el 20% del presupuesto para los servicios sociales básicos y que los países donantes asignen a esos servicios al menos el 20% de su asistencia oficial para el desarrollo.

---

<sup>30</sup> Elaborado por las agencias especializadas de la ONU como resultado del reconocimiento de que no es posible un desarrollo sustentable sin una inversión adecuada en los servicios sociales de cada país.

En América Latina en las últimas dos décadas, los países de la región han realizado un esfuerzo significativo por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social. Prácticamente todas las partidas de gasto público social han registrado un incremento, no solo en términos absolutos sino también en términos relativos, contadas excepciones y períodos.[...] (de 445 dólares por persona, en el período 1990-1991, se pasa a 880 dólares en el período 2007-2008), como también se elevó la prioridad macroeconómica que se le otorga, del 12,3% al 18,4% del PIB. (CEPAL, 2010, pp.137-138).

**Tabla 2.10 Indicadores del Sector Público**

Indicadores	AÑOS				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Ingresos del Gobierno Central (% del PIB)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>18.19</b>	<b>15.17</b>	<b>18.46</b>	<b>17.79</b>	<b>17.71</b>
América Latina	ND	18.5	18.3	17,8	18,0
<b>Gasto Público del Gobierno Central (% del PIB)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>19.3</b>	<b>19.08</b>	21,2	<b>21.33</b>	<b>21.21</b>
América Latina	ND	18.5	29,6	20.4	20.9
<b>Gasto Social por habitante ( dólares del 2005)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>680.00</b>	371	<b>652 a/</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
América Latina	<b>678</b>	<b>740</b>	ND	<b>ND</b>	<b>ND</b>
<b>Razón de Prioridad Social (Gasto Público Social como % del PIB)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>9.06</b>	<b>7.53</b>	<b>10.53a/</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
América Latina	15,5	12,8	18,6	<b>ND</b>	<b>ND</b>
<b>Razón asignación del Gasto Social (Gasto Social % Gasto Público)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>45.2</b>	<b>41.4</b>	<b>51.2a/</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
América Latina	55,9	62,8	62.6	<b>ND</b>	<b>ND</b>

Fuente: CEPAL. Panorama Social. 2005.2010-2011

a/: corresponde a datos de 2009 en ausencia de cifras del 2011.

La Tabla 2.10 recoge el esfuerzo realizado por Panamá en materia de gasto social público, para lo cual se han utilizado tres indicadores comúnmente aceptados:

- **Razón de prioridad social:** expresado como el porcentaje del gasto total en términos del PIB que el gobierno destina para atender los servicios sociales.
- **Gasto Social por habitante (US \$):** la cantidad en términos per-cápita que el gobierno central destina al gasto social
- **Razón de Asignación del gasto Social:** la cantidad porcentual que representa el gasto social sobre el total del gasto del sector público.

La diferencia en ingresos y gastos conduce a equilibrios fiscales, déficit o superávit. Los datos estadísticos indican que la economía de Panamá muestra una tendencia deficitaria; no obstante, se encuentra dentro de los parámetros permitidos por las leyes fiscales del País. Por otra parte, con respecto a los ingresos como porcentaje del PIB, se observa un comportamiento muy cercano a la media de América Latina y en cuanto a los gastos, ligeramente por encima de los valores registrados en su entorno.

La distribución del gasto público tiene impactos en la reducción de las necesidades sociales de los grupos más vulnerables. Los datos que se recogen en la tabla 2.10, indican que Panamá ha incrementado en el doble el gasto social por persona. Entre el 2000 y el 2009 el gasto social pasa de 385,0 dólares a 652,0 dólares; sin embargo aún se encuentra muy por debajo de la media de los países de América Latina (\$740,0 último dato estadístico disponible). El gasto público social tiene impacto directo en la mejora del bienestar de la sociedad, y las estadísticas indican que Panamá ha incrementado de manera importante los porcentajes del gasto público que destina a la atención de las necesidades sociales del 2000 al 2010; no obstante dichos valores aún están por debajo de los que destinan el conjunto de los países de América Latina.

Por otra parte, el peso que representa el gasto social dentro del gasto público también se ha ido incrementado, al pasar de 45,2% en el año 2000 a un 51,2% en el 2009. Cabe

destacar, además, que el peso de este gasto en América Latina, es superior a los valores registrados en Panamá.

## 2.7. SERVICIOS BASICOS, VIVIENDA Y SALUD

La evolución en el acceso a los servicios básicos como agua, saneamiento<sup>31</sup>, vivienda y electricidad se sintetizan en la tabla 2.11.

**Tabla 2.11 Servicios Básicos y Vivienda**

<b>CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD</b>					
<b>País/Región</b>	<b>AÑOS</b>				
	<b>2000-01</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Gasto publico social en vivienda y saneamiento básico ( % del PIB)</b>					
<b>Panamá</b>	2.6	2.0	3.0	ND	ND
América Latina	1.3	1.3	1.5	ND	ND
<b>Gasto publico social en vivienda y saneamiento básico per-cápita. ( dólares de 2005)</b>					
<b>Panamá</b>	56	38	133	ND	ND
América Latina	49	63	89	ND	ND
<b>Vivienda en propiedad privada ( % de hogares)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	68.3	ND	78.8	81.6	ND
América Latina	72.6	74.6	69.0	68.4	ND
<b>Vivenda en alquiler ( % total de vivienda)</b>					
<b>Panamá</b>	13.8	ND	13.6	12.2	ND
América Latina	13.9	11.8	15.4	16.8	ND
<b>Vivienda según otra forma de tenencia ( % total de viviendas)</b>					
<b>Panamá</b>	ND	ND	7.6	6.2	ND
América Latina	13.7	12.2	15.5	14.8	ND
<b>Hogares con fuentes agua potable (%)</b>					
<b>Panamá</b>	90.0	93.0	94.0	94.0	ND
América Latina	90.0	92.0	94.0	94.0	ND
<b>Hogares con saneamiento mejorado (%)</b>					
<b>Panamá</b>	65.0	68.0	71.0	71.0	ND
América Latina	75.0	78.0	81.0	82.0	ND

<sup>31</sup> Indicador de la CEPAL, que expresa el porcentaje total de la población que tiene acceso a instalaciones que separan higiénicamente la excreta humana de los desechos humanos.

Hogares con electricidad (%)					
País/Región	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Panamá a/</b>	<b>81,4</b>	<b>ND</b>	<b>87,0</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
<i>Urbana</i>	<b>65,0</b>	<b>ND</b>	<b>99,0</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
<i>Rural</i>	<b>2,73</b>	<b>ND</b>	<b>62,0</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
Costa Rica	ND	98.9	98.8	99.1	ND
Urbana	ND	99.9	99.7	100	ND
Rural	ND	97.5	97.2	97.7	ND
Colombia	ND	ND	96.7	96.8	ND
Urbana	ND	ND	99.7/b	99.8/b	ND
Rural	ND	ND	86.3/b	86.7/b	ND

Fuente: CEPAL. Panorama Social: 2000-2011. CEPALSTAT.

**Nota Explicativa:** Por falta de información estadística se toma como referencia dos países que de acuerdo al método Atlas del Banco Mundial son incluidos dentro del grupo de países con INB per cápita mediano alto. Panamá: INB-per cápita: \$9,850.00, Costa Rica: \$ 8,740.00; Colombia: \$6,990.00

**a/:** Viviendas particulares ocupadas.

**b/:** A partir de 2002 el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras para las zonas urbanas y rurales no sean estrictamente comparables con las de años anteriores.

La información estadística disponible, presentada en la tabla 2.11, recoge la evolución del gasto público social en vivienda y saneamiento, como porcentaje del PIB. Entre el 2000-01 y 2008-09 (última cifra estadística disponible), el peso de los recursos disponibles asignados a vivienda y saneamiento se ha incrementado levemente, al representar en los años señalados, un 2,6% y un 3,0% del PIB respectivamente. Al comparar los valores del indicador con los registrados en América Latina, se observa que los recursos destinados en vivienda y saneamiento como proporción del PIB, son superiores a la media de la región. En términos per-cápita, en el período anteriormente descrito, se muestra que los montos también se han ido incrementado, (en el 2000-01, \$56,00 por persona; y en el 2008-2009; \$133,00 por persona) por encima de la media de América Latina.

La vivienda es un elemento fundamental para garantizar la dignidad del ser humano, y está claramente establecido en la Declaración Universal de Derechos fundamentales del hombre (artículo 25.1), y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (artículo 11.1). De igual forma se contempla en la meta 7.D, Objetivos del Milenio (ODM). La tabla 2.12, revela que las familias panameñas, cada vez tienen más acceso a una vivienda propia. En sólo 10 años, la cifra se ha incrementado por encima de la

media del entorno en 13,3 puntos porcentuales. Es oportuno puntualizar que en Panamá, desde 1985, a través de ley No. 3 de 20 de mayo de ese año, se establece un régimen de intereses preferenciales hipotecarios que estimula la construcción de viviendas cuyo objetivo es reducir el déficit habitacional. Recientemente, fue modificada mediante la ley No. 23 de abril del 2013 y se amplía el tramo de interés preferencial hasta US \$40,000 para viviendas de interés social. Las viviendas nuevas con un costo hasta ese monto, estarán exentas del pago de interés y el estado subsidiará el 100% de dichos intereses con las entidades bancarias.

Relacionado con la evolución de las viviendas de alquiler, se observa una pequeña reducción de un punto porcentual para el período estudiado por debajo los países de América Latina. En el caso de las viviendas según otro tipo de tenencia,<sup>32</sup> las estadísticas disponibles reflejan una reducción también en esta categoría.

La Meta 7.C de los Objetivos del Milenio (ODM), prevé *para el 2015 reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios de saneamiento básico* (ONU,2013, p.46). De acuerdo con el citado informe, se han logrado avances importantes *ya que para el 2010 la proporción de personas que utilizaba una fuente mejorada de agua llegó al 89,0% cifra que para 1990 alcanzaba el 76%*. A pesar de los avances, los estudios apuntan a la existencia de sectores de población sobre todo áreas rurales que todavía no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable.

El agua es uno de los principales recursos naturales de Panamá. Como insumo al funcionamiento del Canal de Panamá y a la generación de energía eléctrica.<sup>33</sup> Son tres las fuentes de abastecimiento de agua para consumo humano: acueducto público administrado por el Instituto de Acueducto y Alcantarillado Nacionales (ADAAN), suministros mejorados (carros cisternas y agua embotellada) y los improvisados (pozos, agua de lluvia o quebradas) (CNC, 2113b, p.1). Los datos estadísticos de la tabla 2.11, muestran que para

---

<sup>32</sup> La CEPAL considera para este indicador categorías como: pagada totalmente, propia pagando a plazos, arrendada, cedida, y otras formas de propiedad.

<sup>33</sup> El sector eléctrico en Panamá está constituido por tres actividades: Generación, Transmisión y distribución. <http://www.etesa.com.pa/mapas.php>.

el 2011, el 94,% de la población registra acceso a agua potable, cifra que en términos de convergencia es igual a la media de América Latina. Es evidente que los progresos en la dotación y cobertura de agua potable han mejorado de manera importante, incluso en las comarcas indígenas y regiones de provincias como Bocas del Toro y Darién.

Otro indicador que permite medir el nivel de bienestar de la población son las instalaciones con saneamiento mejorado.<sup>34</sup> Es preocupante el hecho, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, que el porcentaje de población que tiene acceso a saneamiento en Panamá, en el 2011, represente solo el 71% de los hogares, cifra que contrastada con las que corresponden con América Latina se encuentra muy por debajo en cuanto a cobertura. A la luz de los resultados, sigue siendo muy alta la población que no cuenta con este servicio básico. Todavía existen regiones en Panamá, en las áreas más vulnerables, como las Comarcas Indígenas y las áreas rurales, en donde persisten problemas de saneamiento lo que genera a su vez bajas condiciones de salubridad en su población<sup>35</sup> (morbilidad y mortalidad infantil).

Los expertos en suministro de agua, saneamiento e higiene han señalado tres prioridades para los próximos años: nadie debe defecar al aire libre; todo el mundo debería disponer de agua segura y de instalaciones de saneamiento en el hogar, además de practicar buenas medidas de higiene; y todas las escuelas y centros de salud deberían contar con suministro de agua e instalaciones de saneamiento y promover medidas de higiene. La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente en 2010 el derecho a

---

<sup>34</sup> La CEPAL define este indicador como el porcentaje total de la población que tiene acceso a instalaciones que separan higiénicamente la excreta humana de los desechos humanos. Se consideran instalaciones de saneamiento mejoradas las siguientes: inodoro o letrina con cisterna o de sifón conectada a una alcantarilla cerrada un tanque o pozo séptico, letrina de pozo mejorada con ventilación, letrina de pozo con losa o una plataforma de cualquier material que cubre completamente el pozo, excepto orificios para caídas de excretas y letrinas/inodoros con compostaje. No se consideran instalaciones de saneamiento mejoradas las letrinas públicas o compartidas (que normalmente serían consideradas aceptables), las letrinas con cisterna o sifón que descargan directamente en una alcantarilla o acequia abierta, letrina de pozo sin losa, letrinas de cubeta, inodoros colgantes o letrinas que descargan en cuerpos de agua o en espacios abiertos, y defecar directamente en los arbustos, campos o cuerpos de agua.

<sup>35</sup> Según las Naciones Unidas todavía existen mil millones de personas que no cuentan en su hogar con instalaciones sanitarias y continúan con la práctica de defecar al aire libre. Esta práctica acarrea problemas en el entorno y para la salud de las comunidades.

disponer de agua limpia y segura y que ello es fundamental para la realización de los derechos humanos. (ONU,2013, p.49).

El Estado panameño tiene un reto importante, en esta materia siendo preciso implementar políticas sociales de impacto en los sectores antes señalados, dirigidas a proveer de la infraestructura adecuada y a través de acciones comunitarias, influir sobre las normas sociales y culturales con el propósito de que esta práctica sea erradicada en las áreas más vulnerables.

Por otra parte, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)<sup>36</sup>, los hogares que cuentan con electricidad en las áreas urbanas se incrementaron del 2000 al 2010, de un 81,4% a un 87,0% respectivamente. En las áreas rurales, el impacto es más significativo (2,73% en 2000 a un 62,0% en 2010). Sin embargo; aún la cobertura eléctrica (urbana y rural) según los indicadores de la CEPAL, se encuentra muy por debajo de la de Costa Rica (100,0% urbana; 97,7% rural) y la de Colombia (99,8% urbana, 86,7% rural).

Otro elemento relevante a destacar, lo constituye la salud en términos generales de la población. La tabla 2.12 reseña algunos de los indicadores más importantes. En el período analizado (2000-2011), el gasto público en salud como porcentaje del PIB muestra una tendencia creciente, encontrándose por debajo de la media de América Latina.

**Tabla 2.12 Indicadores de Salud.**

País/Región	Años				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Gasto Público en Salud (%del PIB)</b>					
<b>Panamá</b>	7.8	7.5	8.7	8.2	ND
<b>América Latina</b>	11.4	13.1	14.3	14.3	ND
<b>Gasto Público en Salud por habitante (US \$)</b>					
<b>Panamá</b>	87.0	94.0	138.0	ND	ND
<b>América Latina</b>	93.8	105.9	117.5	ND	ND

Continúa.....

<sup>36</sup> En ausencia de este indicador en la base de datos de la CEPAL (para Panamá) se utilizaron las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de la Contraloría General de la República de Panamá.

<b>Recursos e Infraestructura Sanitaria(No)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Hospitales	59	60	62	<b>62</b>	ND
Centros de Salud y Policlínicas (1)	223	254	268	<b>271</b>	ND
Subcentros y puestos de salud	487	520	536	527	ND
<b>Médicos (No.)</b>					
<b>País/Región</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	3,798	4,448	5,121	5,551	ND
América Latina	29,504	48,260	79,785	104,794	ND
<b>Promedio de habitantes por médico</b>					
<b>Panamá</b>	768	719	678	636	ND
América Latina	1,402	1,447	ND	ND	ND
<b>Malnutrición Infantil ( % de menores de 5 años) ( baja talla para la edad)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Panamá</b>	ND	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>ND</b>
América Latina	ND	16	14	ND	ND
<b>Total de camas por 1000 habitantes</b>					
<b>Panamá</b>	<b>2.6</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>	<b>ND</b>
Costa Rica	1.5	1.3	1.2	1.2	ND
Colombia	ND	ND	0.7	ND	ND
<b>Tasa de prevalencia del VIH entre población de 15 y 49 años de edad</b>					
<b>Panamá</b>	<b>0,9</b>	<b>1.1</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>ND</b>
América Latina	0,55	1.1	0.3	0.3	ND
Colombia	0.5	0.5	0.5	0.5	ND
<b>Proporción de la Población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales</b>					
<b>Panamá</b>	ND	ND	36	ND	ND
Costa Rica	ND	ND	65	ND	ND
Colombia	ND	ND	34	ND	ND

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico. 2000-2012, CEPAL: Panorama Social 2000-2012. Contraloría General de la República, INEC. Panamá.

**Nota Explicativa:** Por falta de información estadística se toma como referencia dos países que de acuerdo al método Atlas del Banco Mundial son incluidos dentro del grupo de países con INB per cápita mediano alto. Panamá: INB-per cápita: \$9,850.00, Costa Rica: \$ 8,740.00; Colombia: \$6,990.0.0

No obstante, la salud de la población panameña refleja avances, lo que se muestra en el gasto público por habitante (\$87,0 UD en 2000; \$138,0US en 2010) que también tiene una tendencia ascendente, por debajo de la media del entorno analizado.

La institución rectora de la salud pública en Panamá es el Ministerio de Salud (MINSA) y la Caja de Seguro Social (CSS), quienes gubernamentalmente son los

responsables de definir las políticas públicas en materia de salud. Estas instituciones proveen la dotación de recursos y administran la infraestructura sanitaria pública. Otra parte del sistema sanitario lo componen los hospitales y consultorios particulares.

La dotación de infraestructura física sanitaria para la atención médica en Panamá se clasifica en: Hospitales, Centros de salud y Policlínicas y subcentros y puestos de salud. El número de hospitales en Panamá, en el 2000 era de 59, y en 2011, son 62. Por su parte, el número de centros de salud y policlínicas aumento de 223 a 271 centros, entre el 2000 y 2011. El otro elemento a considerar lo constituyen los subcentros y puestos de salud los que en 11 años sólo se incrementaron en 40 instalaciones (de 487 en 2000 se pasó a 527 en 2011).

El número de médicos se ha incrementado en un 5,5%, aún por debajo de la evolución de este indicador en el conjunto de los países de América Latina (24,0%). Consecuentemente, el aumento del número de médicos incide de forma directa en la cantidad de pacientes atendido por cada médico. En tal sentido, se destaca una reducción de la población atendida por médicos entre el período 2000 y 2011.

Al observar el número de camas por cada 1000 habitantes la media se sitúa en 2,2 camas por cada mil, situación por encima de la media de Costa Rica y Colombia. Más allá de las infraestructuras y el déficit de médicos, la red actual presenta importantes deficiencias a nivel de insumos hospitalarios, por lo que en muchas regiones no se tienen las condiciones necesarias para que los profesionales del sector salud puedan brindar un servicio de calidad. El Estado en la actualidad está construyendo cinco nuevas infraestructuras hospitalarias, las que incrementaran el stock en infraestructuras sanitarias y, recientemente, fue aprobada la Ley No. 69, del 2 de octubre del 2013, que autoriza al Ministerio de Salud (MINSAL) y a la Caja de Seguro Social (CSS) la contratación de profesionales y técnicos de la salud extranjeros para las áreas rurales y comarcas indígenas.

En el 2005, el 18% de los niños y niñas panameños menores de 5 años presenta malnutrición, valores que se incrementan levemente a un 19% en el 2010 por encima del

contexto estudiado. Cabe señalar que el Informe del Sistema de Naciones Unidas: Análisis Complementario de País (2011, p.27), destaca que el retardo en talla se triplica en las áreas indígenas en comparación con las no indígenas, siendo en los niños de 5 años de edad indígena de 9,2 cm menos que los niños de áreas urbanas y 6,9 cm que los de área rural.

La prevalencia del VIH SIDA entre el grupo de población de 15 y 49 años refleja tasas en 2000 de un 1,5% de la población, con una leve reducción en el 2010, de un 0.8% situándose por encima de los valores registrados en Costa Rica y Colombia. Unido a lo anterior, la proporción de población portadora que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales, se encuentra por debajo de la proporción reflejada en Costa Rica.

El sector sanitario en Panamá, requiere de reformas estructurales de alto calado, que permitan reducir las brechas existentes actualmente y lograr la equidad entre los diversos sectores de la población; fundamentalmente es preciso propiciar políticas dirigidas hacia la población que vive en condiciones de pobreza (áreas urbano marginales, rurales e indígenas). Para ello, es necesario obtener un consenso entre los actores involucrados en el sistema sanitario y lograr un acuerdo nacional que permita reducir las inequidades existentes y optimizar los recursos destinados a la sanidad de la población en general.

## 2.8. FORMACION DE CAPITAL HUMANO

Tabla 2.13 Indicadores de la Formación de Capital Humano

Indicadores de la Formación de Recurso Humano					
Indicadores	AÑOS				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Gasto en Educación como % del PIB</b>					
Panamá	4.2	3.8	3.9	ND	ND
América Latina	4.3	4.1	4.9	ND	ND
<b>Población en edad escolar correspondiente a primaria (%)</b>					
Panamá	31.7	31.9	32.2	31.2	ND
Costa Rica	ND	30.3	47.7	29.5	ND
Colombia	ND	35.5	36.8	36.9	ND
<b>Población en edad escolar correspondiente a secundaria (%)</b>					
Panamá	ND	23.1	24.6	26.6	ND
Costa Rica	ND	25.3	29.1	28.0	ND
Colombia	ND	41.2	49.0	50.8	ND

continúa...

<b>Tasa Bruta de matrícula en primaria (%)</b>					
<b>Panamá</b>	97.6	98.5	98.0	96.9	91.20
Costa Rica	ND	ND	ND	94.10	ND
Colombia	93.6	92.80	87.70	86.70	83.90
<b>Tasa Bruta de matrícula en secundaria (%)</b>					
<b>Panamá</b>	61.0	63.7	68.7	68.1	76.40
Costa Rica	ND	ND	ND	73.30	ND
Colombia	ND	63.20	74.10	75.60	73.60
<b>Tasa Bruta de matrícula en educación superior (%)</b>					
<b>Panamá</b>	41.1	41.9	43.9	ND	ND
América Latina	22,8	30,9	40.60	ND	ND
<b>Tasa de Analfabetismo (%)</b>					
	2,000	2,005	2,010	2,011	2,012
<b>Panamá</b>	8.1	ND	2,4	ND	ND
Hombres	7.5	ND	2.1	ND	ND
Mujeres	8.8	ND	2,7	ND	ND
<b>América Latina</b>	10.3	2,8	2,8	ND	ND
Hombres	9.4	3,0	3,0	ND	ND
Mujeres	11.0	2,6	2,6	ND	ND
<b>Tasa de alfabetización (%)</b>					
<b>Panamá</b>	91.9	ND	97.6	ND	ND
Hombres	92.5	ND	97.9	ND	ND
Mujeres	91.2	ND	97.3	ND	ND
<b>América Latina</b>	96.3	97.2	97.2	ND	ND
Hombres	95.9	97.0	97.0	ND	ND
Mujeres	96.7	97.4	97.4	ND	ND
<b>Población sin acceso a Educación (%)</b>					
<b>Panamá</b>	ND	3.7	1.1	ND	ND
Costa Rica	ND	1.30	0.70	ND	ND
Colombia	ND	3.10	1.20	ND	ND
<b>Tasa de fracaso escolar en primaria (%)</b>					
<b>Panamá</b>		6.1	6.4	5.6	ND
Niños	ND	7.11	7.46	6.60	ND
Niñas	ND	5.02	5.21	4.47	ND
<b>Tasa global de deserción (% sobre población de 15-19 años)</b>					
		2,005	2,010	2,011	2,012
<b>Panamá</b>					
urbana		17.6	28.0	ND	ND
rural		39.7	53.4	ND	ND
<b>Costa Rica</b>					
urbana		22.7	20.5	ND	ND
rural		40.58	29.60	ND	ND
<b>Colombia</b>					
urbana		18.52	15.96	ND	ND
rural		45.97	36.58	ND	ND
<b>Acceso de las mujeres a la Educación Primaria (%)</b>					
<b>Panamá</b>	ND	31.7	31.5	30.5	ND
<b>Costa Rica</b>	ND	32.8	32.9	32.9	ND
<b>Colombia</b>	ND	23.6	23.4	23.5	ND
<b>Acceso de las mujeres a la Educación Secundaria (%)</b>					
<b>Panamá</b>	ND	21.0	22.8	24.6	ND
<b>Costa Rica</b>	ND	16.2	17.3	17.9	ND
<b>Colombia</b>	ND	13.4	16.9	17.9	ND

Fuente: CEPALSTAT.2005-2010 e INEC-Panamá. *Nota Explicativa:* Por falta de información estadística se toma como referencia dos países que de acuerdo al método Atlas del Banco Mundial son incluidos dentro del grupo de países con INB per cápita mediano alto. Panamá: INB-per cápita: \$9,850.00, Costa Rica: \$8,740.00; Colombia: \$6,990.00. *Nota Explicativas:* La tasa de deserción escolar construido con cifras estadísticas de INEC. Educación. 2005-2011.

Es amplia la literatura económica que destaca el papel del capital humano como elemento que explica las fuentes del crecimiento de una economía. A partir de las teorías de crecimiento endógeno y los aportes de Robert Lucas y Paul Romer que explican las interrelaciones que existen entre los factores del crecimiento (capital, trabajo, capital humano y progreso tecnológico), cobra relevancia la necesidad de invertir en la formación del capital humano. *Estos modelos tienen, en líneas generales, tres particularidades:*

- a) *El cambio tecnológico, juega un papel importante como motor de crecimiento económico*
- b) ***El stock de capital humano es la fuente impulsadora del progreso tecnológico***
- c) *La política económica de los gobiernos, el clima económico que ella genere, debe influir a largo plazo. (Cuadrado J. et al, 2006, p.229)*

Por tanto, tal como señala D. Weil, (2005) invertir en educación y en el desarrollo de las capacidades intelectuales de las personas se ha convertido en el tipo más importante de inversión en capital humano. Por tanto, según el citado autor, *el gasto en educación, que produce capital humano, es similar al gasto en inversión que produce capital físico.*

Por otra parte, invertir en educación genera externalidades positivas en la economía. De allí que se justifique la intervención del gobierno a través de políticas públicas que mejoren la formación del capital humano de un país (formación de docentes, ampliar la cobertura de la escolarización, mejorar las competencias de los alumnos de acuerdo a las necesidades del desarrollo del país, etc.) La tabla 2.13 sintetiza el comportamiento de los principales indicadores de formación de capital humano en Panamá.

El gasto público en educación como porcentaje del PIB, refleja el grado de importancia que tiene para un país la formación de su recurso humano y muestra además el grado de riqueza que ha sido destinada para la formación del recurso humano. Las estadísticas disponibles reflejan que el gasto social en educación representa el 3,8% del PIB y el 14, 8% del gasto público total.

De acuerdo con las cifras estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) en Panamá, para el 2011, existe una matrícula total (preescolar, primaria, pre-media, media y universitaria)<sup>37</sup> de 1, 001,378 estudiantes matriculados en alguno de los niveles antes enunciados, que en términos relativos representa un incremento porcentual del 3,4% con respecto al 2005. Si se desciende a nivel de la población en edades escolares, los datos muestran que la población en edad escolar a nivel primario ha mantenido una tendencia estable del 2005 al 2011, representando para el último año el 31,2% de la población en edad escolar. La población a nivel secundario (incluye premedia y media), refleja un ligero crecimiento porcentual (de un 23,1% en el 2000 y en 2011 de un 26,6%).

La Tasa Bruta de Matrícula (TBM), según la CEPAL-UNESCO, es la proporción de alumnos, en edad oficial escolar, matriculados en cada nivel de enseñanza como porcentaje de la población total de niños en edad escolar oficial.

De acuerdo al concepto antes reseñado, los datos indican que Panamá, se encuentra muy cerca de alcanzar la universalización de la educación primaria (máximo teórico es 100%) al registrar para el 2011, una cobertura del 97,0% por encima de Colombia que para el mismo año tiene una cobertura del 87,1%, y ligeramente por debajo de Costa Rica. Sin embargo las tasas brutas en educación secundaria (61,0% en el 2000 y 76,4% en el 2012) son relativamente bajas, si tenemos presente que este es un indicador que *puede ser considerado como señal del mejoramiento en la participación de la población escolar de cada nivel específico de enseñanza*. CEPALSTAT (2000-2011).

La tasa bruta de matrícula en la educación superior, (universitaria, no universitaria y otras modalidades) destacan que en Panamá entre el 2000 y 2010 el grado de participación en educación superior ha aumentado ligeramente (43,9% y 45,7% respectivamente). No

---

<sup>37</sup> De acuerdo al Instituto de Estadística y Censo (INEC) El Sistema Educativo panameño está estructurado de acuerdo a los siguientes niveles: **Primer Nivel:** Educación Básica General; con una duración de once años, es obligatoria y gratuita. Comprende: a. Educación preescolar (niños menores de 6 años y se imparte en los jardines de infancia, guarderías, etc.), b. Educación primaria (niños de 6 a 11 años.), c. premedia (niños de 12 a 15 años). **El segundo Nivel:** Educación media. Es la etapa previa a la educación superior o universitaria. (se incluyen: bachilleratos en diversas modalidades, enseñanza pedagógica, enseñanza profesional o técnica.). **El tercer Nivel:** incluye la educación superior que se imparte en las universidades. Otras modalidades son la educación suplementaria (belleza, repostería, etc.), educación especial a estudiantes con algunas discapacidades físicas y/o mentales y la educación laboral.

obstante se puede reseñar que Panamá se encuentra por encima de la media de América Latina y el Caribe (en el 2000, 22,8% y para el 2010, 40,6%).

Por tanto como resultado del aumento en la tasa de escolaridad, los datos estadísticos disponibles indican la reducción de la tasa de analfabetismo en Panamá. De ahí que, en el año 2010, sólo el 2,4% de la población panameña mayor de 15 años no sabía leer ni escribir, siendo los hombres los que muestran un mayor grado de analfabetismo. Hay que destacar, que en términos comparativos con América Latina, la tasa de analfabetas es inferior a la media de la región. Las tasas de repetición escolar en primaria también han disminuido del 2005 al 2010 (en un 6,1% y en un 5,6%) respectivamente, lo que sugiere que la eficiencia interna del sistema educativo muestra una leve mejoría.

Las tasas globales de deserción escolar apuntan que la población rural en mayor medida deserta del sistema escolar en Panamá. Los valores que recogen la tabla 2.13 sugieren un retroceso de este indicador, dado que, en el 2005, el 39,7% de los niños y niñas entre 15 y 19 años de las áreas rurales abandonaba el sistema educativo, y en el 2010, dichos valores superan el 53,3% de esa población. Vale la pena destacar, que estos resultados se encuentran por encima de Costa Rica y Colombia. La Organización de Naciones Unidas en Panamá, en el informe Análisis Complementario de País, (ONU, 2011, p.23), sostiene *que los indicadores de repetición, deserción y repetición escolar muestran grandes disparidades entre el nivel nacional y las poblaciones indígenas, así como mayores tasas de repetición y deserción para los niños.*

En cuanto a la cobertura por género, el acceso de las mujeres en educación primaria ha mantenido un comportamiento estable durante los años estudiados; no obstante, el acceso de las mujeres en educación secundaria ha incrementado su participación, incluso, por encima de la media anual de Costa Rica y Colombia. Las estadísticas existentes indican que el promedio de años de estudio de mujeres y hombres también reflejan disparidades por región, aunque estables en cuanto a género en ambas regiones. En el año 2000, el promedio de años de estudio entre hombres y mujeres se encontraba entre 10 y 11,3 años de escolaridad, mientras que este promedio aumenta para el 2010 a casi 12 años en promedio

en las áreas urbanas. Por otra parte, valores indican que los hombres y mujeres de las áreas rurales en promedio cuentan con menos años de escolaridad. En términos comparativos, estas variables se encuentran por encima de Costa Rica y Colombia.

La tabla 2.14 recoge el comportamiento de la población de 15 años de edad y más según años de instrucción y área geográfica: urbana y rural. Las estadísticas, reflejan que los niños y niñas de las áreas rurales del sistema educativo panameño permanecen menos tiempo dentro del sistema, y este hecho se agudiza a partir de los 13 años y más edad.

**Tabla 2.14 Población de 15 años de edad y más según años de instrucción y área geográfica: Urbana-Rural (%)**

PAÍS/AÑOS	EIDADES			
	0 - 5 años	6 -9 años	10 - 12 años	13 años y más
<b>PANAMA</b>				
<b>2005</b>				
<b>NACIONAL</b>	15.6	39.3	26.3	18.8
<b>Urbana</b>	7.7	35.8	31.6	24.9
<b>Rural</b>	31.2	46	16	6.7
<b>2010</b>				
<b>NACIONAL</b>	13.8	37.3	28.6	20.3
<b>Urbana</b>	6.3	33.5	33.6	26.7
<b>Rural</b>	29	45.1	18.7	7.3
<b>2011</b>				
<b>NACIONAL</b>	14.1	35.9	28.7	21.3
<b>Urbana</b>	6.6	31.7	34	27.7
<b>Rural</b>	29.8	44.7	17.7	7.9

Fuente: CEPALSTAT. (2000-2011)

Por otra parte, un sector de la población educativa que requiere atención son los niños y niñas con necesidades educativas especiales. La ley No. 42, del 27 de agosto de 1999, establece las bases legales para promover el desarrollo integral de la población con

discapacidad. Esta ley establece que las personas con discapacidad se incluirán en el sistema educativo regular y es coordinada por el Ministerio de Educación como ente rector, a través del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE). Por su parte, la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), creada mediante ley No. 23 del 28 de junio de 2007 es la institución estatal en donde se define la política de inclusión social para la discapacidad. Panamá ha avanzado en el diseño de las políticas públicas dirigidas a la inclusión de los discapacitados en la sociedad; no obstante, hay temas pendientes para garantizar que la educación de estos niños permita una rehabilitación eficaz y efectiva que los habilite para participar en el desarrollo de la sociedad panameña.

El sistema educativo panameño presenta avances importantes, como es la casi universalización de la educación primaria, pero también tiene retos impostergables, relacionado con la reducción de las desigualdades en educación secundaria fundamentalmente en las áreas rurales e indígenas y además el diseño de políticas públicas que promuevan mejorar la calidad y pertinencia de todo el recurso humano panameño a fin de adecuarlo a las necesidades reales del desarrollo económico del país y del nivel académico de los países de la región. En esta línea de pensamiento, el Sistema de Naciones Unidas en Panamá (SNU), destaca la necesidad de una transformación curricular que fomente la capacidad de análisis y pensamiento crítico, el uso de tecnología de informática y científica, la inclusión del inglés como segunda lengua, que contemple la implementación de la Educación Bilingüe e Intercultural, la inclusión de valores (derechos humanos, identidad, ciudadanía, dignidad, respeto, cultura de paz, medio ambiente, habilidades para la vida) y la capacitación para el empleo. Que incluya además temas acerca de los derechos sexuales y reproductivos y que transversalice la equidad de género. (ONU,2011, p.23).

## **2.9. MERCADO DE TRABAJO Y FUERZA LABORAL**

La evolución experimentada en el mercado de trabajo es explicada por el dinamismo experimentado en la economía panameña durante los últimos años. Un reflejo de la evolución de dicho mercado y de la fuerza laboral se recoge en la tabla 2.15

La Población económicamente activa (PEA) en Panamá representaba en 2010 y 2011, entre el 45% y el 43% de la población total del país respectivamente, registrando tasas de variación porcentual que crecen a un ritmo de un 2,65% durante el quinquenio 2000-2005, y de un 2,34% durante el quinquenio 2005-2010, por encima de la media de América Latina y el Caribe.

La tasa bruta de participación es un indicador que mide la incorporación de la población Económicamente Activa (PEA) al proceso productivo.<sup>38</sup> Las estadísticas muestran, durante los años estudiados, una creciente participación de la PEA, representando en el 2012, el 67.0 % en el caso de Panamá. Por otra parte, supera en un punto porcentual a la media de América Latina y el Caribe. Al observar la participación por género, los datos recogen una creciente participación de la mujer en el proceso productivo de la economía panameña.

**Tabla 2.15 Indicadores del Mercado de Trabajo y Fuerza Laboral**

<b>Indicadores del Mercado Laboral</b>					
<b>Indicadores</b>	<b>AÑOS</b>				
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Población Económicamente Activa por Sexo (miles de personas)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>1,273.0</b>	<b>1,466.0</b>	<b>1,658.0</b>	<b>1,697.0</b>	<b>1,735.0</b>
Hombres	822.0	897.0	972.0	988.0	1,003.0
Mujeres	451.0	569.0	686.0	709.0	732.0
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>230,376.0</b>	<b>257,144.0</b>	<b>283,298.0</b>	<b>288,395.0</b>	<b>293,451.0</b>
Hombres	141,000.0	152,647.0	163,507.0	165,672.0	167,851.0
Mujeres	89,376.0	104,497.0	119,791.0	122,723.0	125,600.0
<b>Tasa Bruta de Participación (% sobre la Población Total)</b>					
<b>Países/Años</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	<b>63.3</b>	<b>65.2</b>	<b>66.5</b>	<b>66.8</b>	<b>66.9</b>
Hombres	81.4	79.4	77.8	77.5	77.2
Mujeres	45.1	50.8	55.2	55.9	56.6
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>64.8</b>	<b>65.5</b>	<b>65.9</b>	<b>66.00</b>	<b>66.00</b>
Hombres	81.3	79.8	78.1	77.8	77.6
Mujeres	49.1	51.9	54.3	54.7	55.1

<sup>38</sup> Para la CEPAL, este indicador es la relación porcentual entre el total de personas económicamente activas en una fecha determinada y la población total a esa fecha.

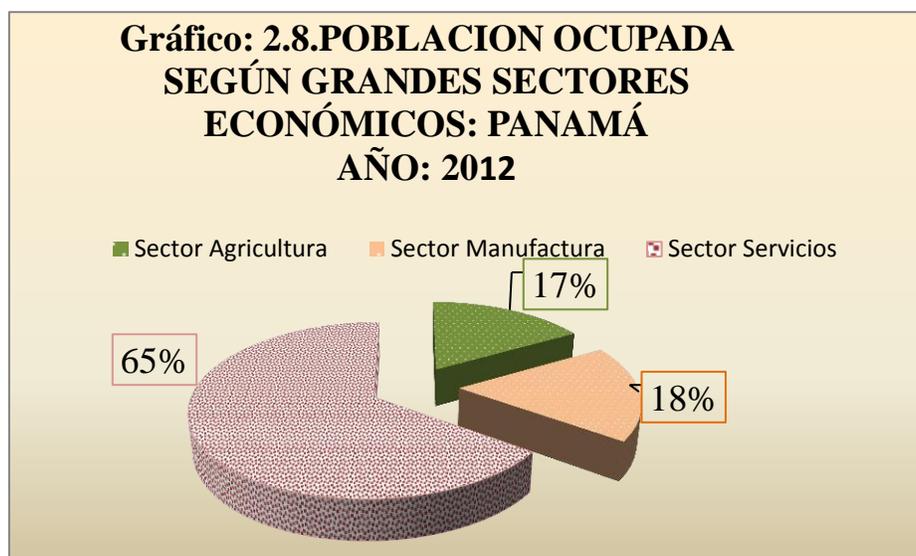
Tasa de participación neta (% sobre mayores de 15 años)					
Panamá	61.43	62.84	63.91	ND	ND
América Latina	63.48	64.65	65.70	ND	ND
PEA Ocupada según grandes sectores de inserción (% del total de la PEA)					
Sector/Años (Agricultura)	2000	2005	2010	2011	2012
Panamá	ND	19.2	17.0	16.5	16.7
Sector/Años (Industria)	2000	2005	2010	2011	2012
Panamá	ND	17.1	18.6	18.7	18.2
Sector/Años (Servicios)	2000	2005	2010	2011	2012
Panamá	ND	63.7	64.4	64.8	65.1
Tasa de Desempleo Anual Media (%)					
Países/Años	2000	2005	2010	2011	2012
Panamá	15.2	12.1	7.7	5.4	4.8
América Latina y el Caribe	10.4	9.0	7.3	6.7	6.4
Tasa de Desempleo Juvenil (%)					
Países/Años	2000	2005	2010	2011	2012
Panamá	ND	19.2	13.3	10.9	ND
América Latina y el Caribe	ND	14.2	13.2	ND	ND
Tasa de Subempleo (%)					
Países/Años	2000	2005	2010	2011	2012
Panamá	ND	20.90	16.70	15.70	ND
Tasa de variación de la Población Económicamente Activa (%)					
Países/Región-Período	2000-2005		2005-2010		
Panamá	2.65		2.34		
Hombres	2.12		1.86		
Mujeres	3.63		3.18		
Países/Región-Período	2000-2005		2005-2010		
América Latina y el Caribe	2.28		2.1		
Hombres	1.84		1.74		
Mujeres	2.97		2.64		

Fuente: CEPALSTAT. Contraloría General de la República de Panamá. INEC-Panamá.

Nota Aclaratoria: En casos donde aparece América Latina y el Caribe, la CEPAL, sintetiza el indicador incluyendo al área del Caribe.

En términos de inserción en los grandes sectores productivos (agropecuario, manufacturero y servicios), el mercado laboral pone de manifiesto el determinante papel que juega el sector servicios en la demanda de mano de obra, reflejo del peso que tiene este sector de actividad en la economía de Panamá. En el año 2005, un 63,7% de la población ocupada es absorbida por este sector y para el 2012, asciende a un 65,1%. En el caso del sector manufacturero los años estudiados muestran una tendencia estable e importante, (en 2005 el 17,1% y en 2012, el 18,2%) que se explica por el importante papel que desempeña

el sub-sector construcción como generador de empleo. El Gráfico 2.8 sintetiza dicho comportamiento.



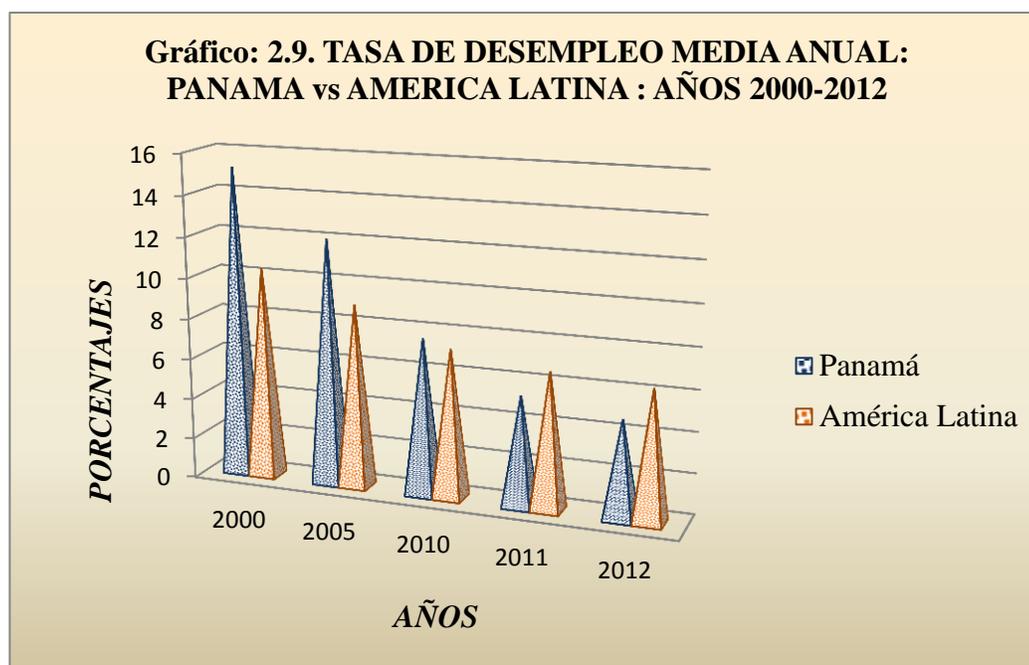
Fuente: Elaboración propia a partir de INEC-Panamá

En cuanto al sector agropecuario, en el año 2005, el 19,2% de la población económicamente activa era ocupada en este sector, sin embargo, hay que destacar, que en el 2012, esta participación ha disminuido al representar el 16,7% de la PEA. Este comportamiento se explica por la menor participación del sector en la generación del PIB.

El gráfico 2.9 recoge el comportamiento de la tasa de paro o desempleo del 2000 al 2012 en Panamá, contrastada con la tasa media anual de América Latina y el Caribe.

Se observa como en 2000 la tasa de paro en Panamá superaba los dos dígitos (15,2%) y se situaba por encima de la registrada en América Latina y el Caribe (10,4%). El panorama cambia 12 años después, al suscribirse en el 2012, una tasa de desempleo, inferior a la de la región de referencia (4,8% en Panamá y 6,4% en América Latina y el Caribe). Cabe destacar que es el nivel más bajo en la histórica económica del país y esta dinámica se explica por las características del mercado laboral panameño, el cual es inducido por el crecimiento que ha experimentado la economía en los últimos años.

Además, indica que las inversiones que se están realizando en los sectores de infraestructura, están impactando positivamente la creación de empleos en las áreas relacionadas con esos sectores.



Fuente: Elaboración propia a partir de INEC-Panamá

El crecimiento económico registrado en los últimos años en Panamá, también ha tenido un impacto positivo en el sub-empleo (visible e invisible)<sup>39</sup>. Esta categoría se asocia a la precariedad laboral o inserciones laborales que perciben ingresos inferiores al salario mínimo (poco remunerados). En Panamá es cada vez menor la proporción de la población que se encuentra en esta condición. Los resultados del indicador, en el período objeto de análisis muestran que el Sub-empleo (visible e invisible) se ha reducido en 5,2 puntos porcentuales (En 2005, era de 20,90% y en 2011, es de un 15,70%) respectivamente.

Los retos pendientes relacionados con el mercado de trabajo, están vinculados directamente con las políticas de empleo, *que comprende un conjunto de medidas dirigidas*

<sup>39</sup> Los documentos metodológicos del INEC, describen como **sub empleo visible**: La relación entre la población de 15 y más años de edad que trabaja menos de 40 horas, que desea trabajar más horas, ha buscado y está disponible; y la población ocupada de 15 y más años de edad. Y como **sub empleo invisible**: Es la relación entre la población de 15 y más años de edad que trabaja 40 o más horas y percibe ingresos inferiores al salario mínimo; y la población ocupada de 15 y más años de edad.

*a lograr un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y una mejora en las condiciones laborales de la población. (Cuadrado J., 2006, p.159).*

Panamá<sup>40</sup> debe diseñar políticas activas de empleo para enfrentar tres grandes retos pendientes:

- reducir la tasa de desempleo visible e invisible, lo que conducirá a elevar los ingresos de este sector de la población y conducirá a mejorar su bienestar y calidad de vida.
- incorporar a los sectores más desprotegidos al desarrollo nacional. El crecimiento económico también debe permitir reducir la inequidad y la desigualdad en la población que vive en las áreas rurales e indígenas.
- Mejorar la cualificación de la mano de obra. Es preciso renovar esfuerzos por impulsar políticas que conduzcan a mejorar la calidad, la competencia y las habilidades del recurso humano panameño y adecuarlo a los retos que demanda el futuro inmediato.

## **2.10. COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍA**

El desarrollo de las infraestructuras (vial, portuaria, aérea) es de fundamental importancia para el desarrollo económico pues posibilita la distribución eficiente de bienes y servicios (a nivel local y a nivel externo), así como también el movimiento de personas.

La infraestructura abarca un conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios para los sectores productivos y los hogares. A su vez, puede clasificarse de acuerdo con su función de la siguiente manera: a) infraestructura económica (transporte, energía y telecomunicaciones); b) infraestructura social (presas y canales de irrigación, sistemas de agua potable y alcantarillado, educación y salud); c) infraestructura

---

<sup>40</sup> El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), es el ente rector en materia de políticas de desarrollo laboral y su objetivo es promover, regular, administrar y ejecutar el sistema de administración de trabajo en Panamá. Dentro de sus objetivos se incluye promover programas y proyectos de empleo para grupos vulnerables que coadyuven a disminuir la tasa de desempleo en Panamá.

del medio ambiente, recreación y esparcimiento; e) infraestructura vinculada a la información y el conocimiento. Además puede clasificarse de acuerdo a su cobertura geográfica como de alcance urbano, interurbano e internacional. (ONU/CEPAL,2011, p.29).

Una infraestructura amplia y eficiente es fundamental para garantizar el funcionamiento eficaz de la economía. Una infraestructura bien desarrollada reduce el efecto de la distancia entre las regiones, integrando el mercado nacional y conectándolo a bajos costos con mercados de otros países y regiones. Además, la calidad y extensión de las redes de infraestructuras incide significativamente en el crecimiento económico y afectan a las desigualdades de ingresos y la pobreza en una variedad de formas. Una red de infraestructura de transporte y comunicaciones bien desarrollada es un requisito previo para el acceso de las comunidades menos desarrolladas a las principales actividades económicas y de servicios. (World Economic Forum, 2010).

**Tabla 2.16 Indicadores de Infraestructura y Acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación**

Indicadores	AÑOS				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Kilómetros de carretera pavimentada (% del total del país)</b>					
Panamá	34,6	ND	42,0	ND	ND
Costa Rica	22,1	ND	26,1	ND	ND
Colombia	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Aeropuertos Internacionales</b>					
Panamá	6	6	6	6	6
Costa Rica	4	4	4	4	4
Colombia	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
<b>Puertos (No.)</b>					
Panamá	40.0	40.0	40.0	40.0	40.0
Estatales	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
Privados (conseción)	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0
<b>Suscriptores a líneas de Teléfono Fijo (por cada 100 habitantes)</b>					
Panamá	8.96	14.53	15.73	15.19	ND
América Latina	6.0	ND	15.0	ND	18.20
<b>Porcentaje de la población que usa la telefonía móvil por cada 100 habitantes.</b>					
	2000	2004	2010	2011	2012
Panamá	13.9	38.8	184.7	ND	ND
América Latina	12.1	49,3	102.6	ND	ND

<b>Usuarios de Internet ( por cada 100 habitantes)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	6.6	9,5	42.8	ND	ND
<b>América Latina</b>	3.8	11,6	28.0	ND	ND
<b>Porcentaje de hogares que tienen computadoras</b>					
<b>Panamá</b>	ND	4.1	28.2	ND	ND
<b>América Latina</b>	ND	9,1	41.9	45.2	ND
<b>Índice de potencial para la conectividad (1 a 7) índice elaborado por FEM</b>					
	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Posición Con respecto a América Latina</b>	<b>Posición Con respecto 133 economías</b>
<b>Panamá</b>	ND	3.8	3.9	4	58
<b>Costa Rica</b>	ND	3.95	4.05	2	49
<b>Colombia</b>	ND	3.8	ND	5	60

Fuente: CEPAL-Anuario Estadístico. Años 2000-2010. INEC.-Panamá. Banco Mundial. Indicadores. Programa Estado de la Región 2013. PNUD-Costa Rica.

**Nota Explicativa:** Por falta de información estadística se toma como referencia dos países que de acuerdo al método Atlas del Banco Mundial son incluidos dentro del grupo de países con INB per cápita mediano alto. Panamá: INB-per cápita: \$9,850.00, Costa Rica: \$ 8,740.00; Colombia: \$6,990.00

Panamá cuenta con 75,517 Km<sup>2</sup> y, en el año 2010, su acervo en infraestructura de transporte en términos de carreteras pavimentadas,<sup>41</sup> representa el 42,0% del total de las carreteras de todo el país. Este valor se encuentra por encima del porcentaje existente en Costa Rica. En cuanto a los aeropuertos, actualmente el país registra seis internacionales:

- Aeropuerto Internacional de Tocumen
- Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert
- Aeropuerto Internacional Panamá-Pacífico (Howard)
- Aeropuerto Internacional Enrique Malek (Provincia de Chiriquí)
- Aeropuerto internacional Cap. Manuel Niño ( Changuinola)
- Aeropuerto Internacional de Bocas del Toro ( Bocas del Toro)

<sup>41</sup> Indicador del Banco Mundial definido como: Las carreteras pavimentadas son aquellas cuyas superficies están cubiertas por piedra triturada (macadán) y carpeta de hidrocarburo o agentes bituminosos, con concreto o con adoquines, como porcentaje de todas las carreteras del país medidos en forma lineal.

El aeropuerto internacional de Tocumen cuenta con dos pistas de aterrizaje con la capacidad de dar servicio a las aeronaves comerciales que operan actualmente. Además, es el hub regional para varias aerolíneas comerciales y de carga. Actualmente se encuentra en proceso de ampliación (terminal de pasajeros, modernización del equipamiento de la terminal y ampliación de las pistas de aterrizaje).

En el 2013 (agosto y septiembre) han sido inaugurados dos nuevos aeropuertos internacionales: El aeropuerto Enrique A. Jiménez, localizado en la provincia de Colón, en el Caribe panameño, y el nuevo aeropuerto de provincias centrales ubicado en Río Hato, provincia de Coclé. La inversión realizada en la construcción de ambas terminales internacionales supera los 100 millones de dólares. Con la construcción de estos dos aeropuertos son 8 el acervo de capital en infraestructura aeroportuaria en Panamá.

Relacionado con las infraestructuras portuarias, Panamá cuenta con 40 puertos, de ellos 16 son estatales y distribuidos en todo el territorio nacional (de menor tamaño) los que funcionan para brindarles servicios a usuarios locales y 24 otorgados en concesión (manejado por operadores privados). Estos han permitido el desarrollo de redes nacionales e internacionales de manejo de todo tipo de carga. Los más importantes están ubicados alrededor de la red interoceánica y esta red portuaria convierte a Panamá en uno de los principales centros de trasbordo de contenedores de América Latina y el Caribe. Además existen otros puertos como el de Bahía las Minas que funciona como terminal petrolera y los puertos de Almirante y Chiriquí Grande. En el Pacífico, el puerto de Vacamonte, funciona como terminal pesquera y otros ubicados en las provincias de Veraguas, Coclé y Chiriquí.

### Recuadro 2.3. Puertos en Panamá



**Manzanillo Terminal Internacional:** Fue construido en la antigua base naval de los Estados Unidos de Coco Solo. Es una instalación portuaria de clase mundial dedicada a las operaciones de trasbordo con más de 2,000 metros en 7 muelles. Está localizada en la costa Atlántica de Panamá, cerca de la entrada norte del Canal de Panamá. Interconectada con France Field, el área de bodega más grande de la Zona libre de Colón. La configuración física de este puerto le permite recibir todo tipo de carga, así como buques portacontenedores tipos Panamax y Post Panamax, porta vehículos, y barcos de carga general.

**Colón Container Terminal (CCT):** Forma parte el grupo Evergreen e inicia operaciones en Panamá en 1997. Está ubicada en Coco Solo Norte, Provincia de Colón. Posee un área total de 74.33 hectáreas, un canal de acceso de 14.0 metros de calado y una dársena de maniobras con un radio de 600 metros para la rotación de naves. El acceso de entrada del rompeolas posee 200 metros convirtiéndose en una vía dedicada para la Bahía de Manzanillo.

**Cristóbal:** Es operado por Panamá Ports Company (PPC) y es uno de los puertos más antiguos en operación de Panamá. Operando comercialmente por más de 150 años, Cristóbal fue construido para recibir a los trabajadores y materiales durante la construcción del ferrocarril transístmico. Localizado en la Bahía de Limón en la parte sureste de la ciudad de Colón y en la entrada Atlántica del Canal de Panamá. Su posición estratégica conecta a este puerto con las rutas marítimas más importantes del Caribe y el Océano Atlántico. Es uno de los aliados multimodales más importantes de la Zona libre de Colón.

**Balboa:** Al otro lado del Canal de Panamá se encuentra el puerto de Balboa ubicado en la entrada del Pacífico. Posee una ubicación geográfica ideal para crecer como un centro de distribución de mercancías conectando los principales servicios de línea desde el Lejano Oriente y América del Norte, hacia la Costa Oeste de América del Sur, Central y el Caribe. Con un total de 30 hectáreas dedicadas al almacenamiento de contenedores y 5 muelles para barcos portacontenedores, Balboa opera con 22 grúas pórticas de tipo Panamax, Post Panamax y Súper Post Panamax, y 51 RTGs. Las operaciones de trasbordo de carga contenerizada representan el 92.8% del total de movimiento de contenedores, mientras que el resto está dirigido al mercado local.

**PSA Panamá International Terminal:** Es una nueva terminal portuaria construida por una empresa pública del Gobierno de Singapur en el lado oeste de la entrada Pacífica del canal, precisamente en la antigua base naval de Rodman. Inicio operaciones en el 2010, y las operaciones de contenedores iniciaron formalmente en 2012, alcanzando el manejo de 53,460 TEUs. Está localizada hacia el Océano Pacífico, esta infraestructura portuaria de primera clase tiene como objetivo atraer nueva carga desde Asia a la costa oeste de América utilizando a Panamá como un gran centro de trasbordo debido a la gran demanda de los servicios de líneas que necesitan transportar mayores volúmenes de mercancía hacia los países de América Latina, y que requieren de una mayor capacidad en tierra para poder expandir sus actividades comerciales.

El recuadro de texto recoge la información suministrada en la página Web de Georgia Tech Logistics Innovation & Research Center. <http://www.gatech.pa/>

En materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones,<sup>42</sup> la cobertura de acceso a líneas de teléfonos fijos y móviles está en crecimiento. Así, en el año 2000, 9 panameños de cada 100 contaban con una línea de teléfono fijo, por encima de la media de América Latina. A partir de 2005, se registra un notable crecimiento con valores que tienden a la convergencia con América Latina.

La telefonía celular se inicia en Panamá, en la década de los noventa, con la concesión otorgada a la empresa Bell South de Panamá, posteriormente la empresa Cable & Wireless Panamá S.A. también comienza a prestar el servicio. Actualmente están establecidas en Panamá, cuatro compañías de telefonía celular. (Movistar, Cable & Wireless, Claro; filial de la empresa mexicana América Móvil, Digicel de origen Irlandés).

Este mercado, ha tenido un crecimiento importante en el país, ya que según los datos estadísticos disponibles hasta el 2010, para cada uno de 100 panameños, se encuentran 184.7 teléfonos móviles activos. Es decir, en promedio uno de cada 100 panameños cuenta con dos móviles activos. Estos valores se encuentran por encima de la media del contexto analizado.

La tabla 2.16 también recoge el uso de internet, las cifras estadísticas indican que en el 2000, que sólo el 6,5% de los hogares panameños contaba con internet, convergiendo con la región de América Latina. No obstante, en el 2011, esta proporción se incrementa representando el 42,7% de los hogares panameños, peso que supera la media de América Latina, para el mismo período (28,0% en el 2011).

Relacionado con el uso de computadoras, las estadísticas disponibles, muestran que su uso se ha ampliado. De acuerdo con el censo de población y vivienda de Panamá del 2000 refleja que, en ese momento, solamente el 8,7% de los hogares contaban con una computadora; no obstante, en el censo del 2010, un 28,2% de los hogares censados contaba con dicho equipamiento. A pesar del crecimiento importante que ha tenido este equipo en el

---

<sup>42</sup> La privatización del mercado de telecomunicaciones el 3 de enero de 2003, da origen a nuevos operadores prestadores del servicio de telefonía (servicio local, larga distancia nacional e internacional).

uso de las unidades familiares, todavía está muy por debajo del promedio registrado en América Latina.

Como parte de las políticas públicas en educación, en el 2012, se entregaron 93,500 computadoras portátiles a estudiantes de las escuelas públicas (Educación media, técnica, y profesional) y este año, 2013 se distribuyeron otras 87,000 a estudiantes de otros censos académicos. El objetivo del proyecto “Tecnología para Todos” busca dotar a los estudiantes con las nuevas herramientas de las tecnología de la información y brindar soporte al proceso de enseñanza-aprendizaje.

Finalmente, es oportuno destacar los resultados del índice de potencial para la conectividad, elaborado por el Foro Económico Mundial. Este índice muestra el grado de preparación que tiene el país para participar de los beneficios del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación. De lo anterior, los datos estadísticos recogen que en el 2010, última cifra estimada disponible, Panamá registra 3,9 puntos. En una escala de 1 a 7, se encuentra por encima del promedio (3,5) en términos de preparación para participar de esos beneficios, no obstante; aún hay que trabajar en esta dirección. En términos de posición con respecto a los países de América Latina, ocupa la posición No. 4, después de Costa Rica y antes de Colombia.

## **2.11 ASPECTOS AMBIENTALES**

Las preocupaciones por la sostenibilidad del medio ambiente son tema de debate internacional. De ahí, que dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), este considerado como el objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La tabla 2.17 recoge algunos de los indicadores ambientales.

En términos de cobertura de energía eléctrica en los hogares panameños, las estadísticas muestran que la misma se ha incrementado, dado que en el 2000, el 81,1% de los hogares disponía de energía eléctrica en sus hogares y en el 2011, tal proporción se incrementa al 88,4% del total, respectivamente. No obstante, Panamá aún se encuentra, en

términos de cobertura por debajo de la media de Costa Rica. La energía eléctrica consumida en el país (en Gigavatios-Hora), también presenta incrementos para el período estudiado.

**Tabla 2.17 Indicadores Ambientales**

<b>Indicadores Ambientales</b>					
<b>Indicadores</b>	<b>AÑOS</b>				
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>cobertura de la energía eléctrica residencial (% de hogares)</b>					
<b>Panamá</b>	81,1	84,2	87,1	88,4	ND
Costa Rica	97,1	98,1	99,1	99,1	ND
<b>Consumo per-cápita de Biomasa (Leña + Productos de caña + otros primarios)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	0,13	0.13	ND	ND	ND
América Latina y el Caribe a/	0,07	0.066	ND	ND	ND
<b>Consumo de energía primaria ( miles de barriles equivalentes de petróleo)a/</b>					
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2,007</b>	<b>2,008</b>	<b>2009</b>
<b>Panamá</b>	<b>6 968.9</b>	<b>5 664.9</b>	<b>6 350.3</b>	<b>6 287.4</b>	<b>5 965.1</b>
América Latina y el Caribe b/	7 328 173.9	7 448 287.3	7 352 748.9	7 475 129.5	7 424 437.9
<b>Consumo de energía secundaria( miles de barriles equivalentes de petróleo)</b>					
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2,007</b>	<b>2,008</b>	<b>2009</b>
<b>Panamá</b>	<b>3 633.2</b>	<b>3 788.6</b>	<b>4 031.2</b>	<b>4 005.7</b>	<b>4 331.5</b>
América Latina y el Caribe b/	3 183 991.3	3 241 642.3	3 332 605.2	3 438 427.6	3 420 418.2
<b>Consumo de energía eléctrica ( Gigavatios-Hota)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	3 801.1	4 829.9	6 243.5	6 609.4	ND
América Latina y el Caribe b/	776 089.8	903 143.9	ND	ND	ND
<b>Empresas con certificado ISO 14001 ( valor Absoluto)</b>					
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Panamá</b>	4	5	31	10	13
América Latina y el Caribe b/	3 826	4 756	4 980	5 470	4 765
<b>Emisiones de CO2 por habitante (toneladas métricas por habitante)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>		
<b>Panamá</b>	2.0	1.8	2,3		
América Latina	2.6	2,7	2,7		
<b>Consumo de sustancias que dañan la capa de Ozono (consumo en toneladas de PAO)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	261	113	25	24	ND
América Latina	31 104.3	14 495.9	5 236.6	4 521.5	ND

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico. 2010, CEPALTAT y Proyecto Estado de la Región 2013

a/. CEPAL. Anuario estadístico 2010, presenta cifras a partir del 2002 hasta 2009

b/: CEPAL presenta el indicador para América Latina y el Caribe. 26 países.

Relacionado en el consumo de energía primaria,<sup>43</sup> Panamá registra reducciones leves (6 968.9 en 2005 y 5 965.1 en 2009) en miles de barriles equivalentes de petróleo. Esto se explica en parte porque en Panamá un porcentaje de la energía primaria proviene de hidroeléctricas. Por su parte el consumo de energía secundaria<sup>44</sup> registra incrementos absolutos del 2005 al 2009, en casi 700 mil barriles equivalentes de petróleo.

A partir de la información estadística disponible se deduce que Panamá registra un aumento de 2,0 a 2,3 toneladas por habitante en emisión de dióxido de carbono en el período objeto de estudio. A pesar de ello, los registros muestran que se encuentra por debajo de la media de América Latina y el Caribe. Otro elemento está relacionado con el uso de sustancias que dañan la capa de ozono.<sup>45</sup> Panamá ha logrado importantes reducciones en el consumo de estas sustancias por debajo de la media registrada en el contexto de América Latina.

La Ley 41 del 1 de julio de 1998, denominada “Ley General del Ambiente”, establece el marco legal relacionado con los aspectos ambientales en Panamá (Supervisión, control, y fiscalización ambiental). En este contexto, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), es la institución responsable de la política ambiental y del cumplimiento de las normas en materia de conservación del medio ambiente. Las Normas ISO 14001 forman parte de un sistema de normas internacionales medioambientales que demuestran la responsabilidad empresarial para una gestión ambiental sostenible.<sup>46</sup> Cabe destacar que los servicios de certificación para las normas ISO 14001, son realizados por agencias ubicadas en el extranjero y Panamá no cuenta con autoridades nacionales de acreditación. Los datos indican que, en el año 2005 solo se encontraban 4 empresas acreditadas con esta

---

<sup>43</sup> Según el Compendio Estadístico Estado de la Región, PNUD el consumo de energía primaria corresponde a las siguientes fuentes de energía: petróleo, gas natural, carbón mineral, hidro energía, geotermia, nuclear y leña.

<sup>44</sup> Según el Compendio Estadístico Estado de la Región, PNUD el consumo de energía secundaria corresponde al uso de kerosene y turbo, diésel oíl, fuel oíl, coques, carbón vegetal, gases, otras secundarias y no energético.

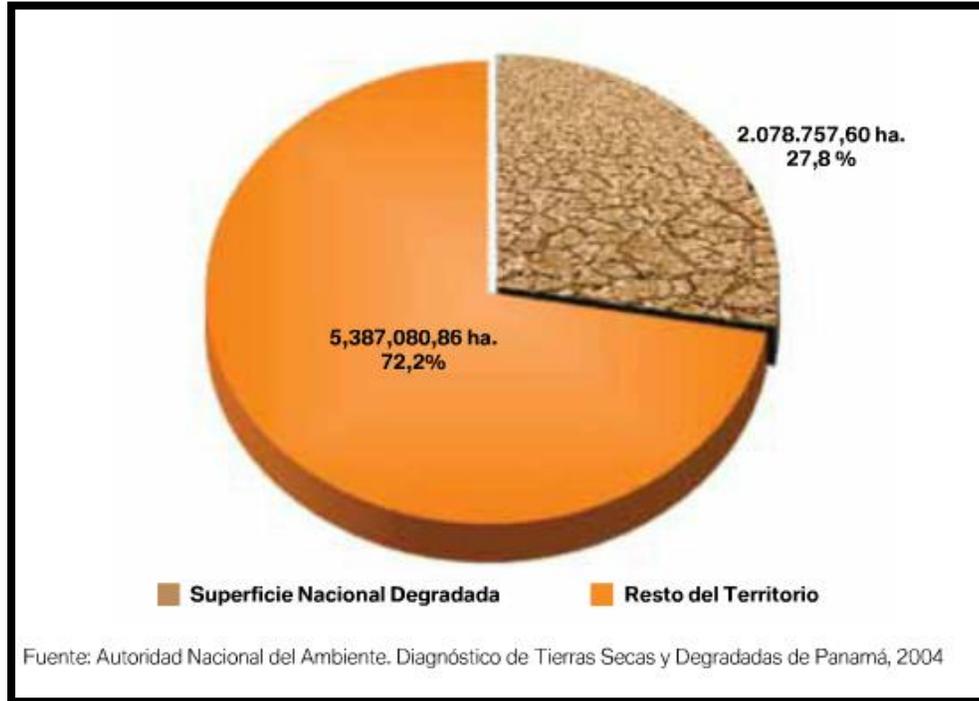
<sup>45</sup> SAO Consumo de las sustancias definidas por el Protocolo de Montreal (1987) como sustancias que contienen cloro o bromo, que destruyen la capa de ozono estratosférico.

<sup>46</sup> Según la CEPAL, la Norma ISO 14001, establece los requisitos para sistemas de gestión ambiental. Tiene importancia a nivel mundial para las organizaciones que deseen operar de una manera ambientalmente sostenible.

certificación y en 2009 la cifra respectiva asciende a 13 empresas. No obstante, tal como señala la Autoridad Nacional del Ambiente en Panamá; Se conoce con seguridad que las empresas que han sido certificadas están dedicadas al sector de energía, navegación (ACP), minas y canteras (producción de cemento), industria manufacturera (producción de leche). (ANAN-CGR-PNUMA,2010, p.76).

Un tema que causa preocupación en Panamá, es la degradación y deterioro de los suelos. El gráfico 2.10, presenta la proporción de tierras secas y degradadas. Se desprende que en el 2004, el 24,8% del territorio panameño, presentaba degradación del suelo.

**Gráfico 2.10 Proporción de Tierras Secas y Degradadas: Año 2004**



Fuente: ANAN-PNUMA-Panamá 2010. Indicadores

Vale la pena destacar que ANAN-PNUMA, (2010, p.76) afirman que el país está realizando esfuerzos para aplicar medidas legales en la protección y conservación de los recursos forestales a fin de controlar y minimizar la deforestación, no obstante, también indican; que se debe armonizar la política de desarrollo agropecuario y de ocupación de

nuevas tierras con las de desarrollo forestal, por lo que se debe propiciar un crecimiento sostenible de las actividades agropecuarias. Destaca el informe anteriormente citado que el fenómeno del cambio del suelo debe ser visualizado con mayor urgencia en Panamá.

Otro tema que tiene implicaciones en la salubridad de la población, es el relacionado con la recolección de los residuos sólidos urbanos. El informe anteriormente citado esboza que uno de los factores condicionantes de la salud es la alta contaminación por la inadecuada recolección, transporte, deposición y tratamiento de los desechos sólidos. Dada esta situación los desechos urbanos son eliminados en lugares inadecuados que provocan la contaminación de aguas subterráneas, el curso de ríos, del aire, suelos y la reproducción de vectores de enfermedades nocivas para la salud humana. De lo anterior, se destaca la imperiosa necesidad del manejo integrado de los desechos sólidos.

## **2.12 ASPECTOS INSTITUCIONALES Y LIBERTADES**

El informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2008-2009 define las instituciones como: las reglas del juego, formales y no formales, que caracterizan la interacción entre las personas en la sociedad mediante diversos incentivos y restricciones, las cuales, son decisivas para el nivel de desarrollo económico, social y político que alcance una nación en aras de ampliar las oportunidades y las opciones de las actuales y futuras generaciones. (PNUD, 2008, p.26).

En este contexto, por tanto, las instituciones creadas por los hombres, deben trascender más allá de ellos, y permitir no sólo el crecimiento económico sino también el desarrollo integral de una sociedad.

Amartya Sen, afirma que *“la institucionalidad es un elemento fundamental del desarrollo humano, porque ellas no sólo contribuyen a nuestras libertades individuales –a la posibilidad de hacer- sino que también deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades”*. (PNUD,2008, p.29).

La información que recoge la tabla 2.18, presenta algunos indicadores que pueden mostrar la tendencia en los aspectos institucionales y de libertades de Panamá.

**Tabla 2.18 Indicadores de Libertades**

<b>Indicadores de Libertades</b>					
<b>Indicadores</b>	<b>AÑOS</b>				
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Libertad Económica( índice de 0 a 100)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>71.60</b>	<b>64,3</b>	<b>64,9</b>	<b>64.93</b>	<b>ND</b>
Costa Rica	68.40	66,1	65,9	67,3	ND
Colombia	63.30	59,6	65,5	68,0	ND
<b>Libertad Monetaria ( 0 a 100)</b>					
Panamá	9.20	89.8	ND	73.2	ND
América Latina y el Caribe	75.00	74.7	ND	70.3	ND
<b>Libertad Comercial (trade Freedom) índice de 0 a 100</b>					
<b>Panamá</b>	<b>69.00</b>	<b>73.6</b>	<b>75.80</b>	<b>75.80</b>	<b>ND</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>75.60</b>	<b>73.4</b>	<b>82.50</b>	<b>85.20</b>	<b>ND</b>
<b>Libertades Civiles (Escala de 1 a 7)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>ND</b>
<b>América Latina</b>	<b>2.80</b>	<b>2.54</b>	<b>2.60</b>		
<b>Indice de Democracia. (Escala de 1 a 7 donde 1=libre y 7=no libre)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
América Latina y el Caribe	2.60	2.40	2.60	ND	ND
<b>Control de la Corrupción (Índice de -2,5 a 2.5)</b>					
<b>Panamá</b>	<b>-0.39</b>	<b>-0.37</b>	<b>-0.37</b>	<b>-0.35</b>	<b>ND</b>
Costa Rica	0.8	0.4	0.7	0.6	ND
<b>Indice de estado de derecho ( -2,5 a 2.5)</b>					
	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Panamá</b>	<b>-0.20</b>	<b>-0.14</b>	<b>-0.13</b>	<b>-0.07</b>	<b>ND</b>
Costa Rica	0.56	0.51	-0.09	0.46	ND

Fuente: CEPALSTAT. 2000-2010; Programa Estado de la Región, PNUD-Costa Rica, Fundación Heritage. *Nota Explicativa:* Por falta de información estadística se toma como referencia dos países que de acuerdo al método Atlas del Banco Mundial son incluidos dentro del grupo de países con INB per cápita mediano alto. Panamá: INB-per cápita: \$9,850.00, Costa Rica: \$ 8,740.00; Colombia: \$6,990.00

La Fundación Heritage diseñó el índice de libertad económica, y el mismo fue elaborado a partir de 10 componentes (derechos de propiedad, libertad frente a la corrupción, libertad fiscal, gasto público, libertad empresarial, libertad laboral, libertad monetaria, libertad comercial, libertad de inversión, libertad financiera).

PUNTUACIONES	
80-100	Libre
70-79,9	Mayormente Libre
60-69,9	Moderadamente libre
50-59,9	Mayormente controlada
0-49,9	Reprimida

De la anterior clasificación, se desprende que la economía panameña se puede considerar como moderadamente libre entre el 2000 y 2011. Más aún el índice muestra una tendencia hacia la baja, al pasar de 69,30 en el 2000 a 65% en 2011.

**Tabla 2.19 INDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA: AÑO 2013**

POSICION	PAIS	PUNTUACIONES sobre 185 países
7	Chile	79
36	Uruguay	69.7
37	Colombia	69.6
44	Perú	68.2
49	Costa Rica	67.0
50	México	67.0
53	El Salvador	66.7
<b>72</b>	<b>Panamá</b>	<b>62,5</b>
80	Paraguay	61,1

Fuente: The Heritage Foundation. Leadership for America. 2013

Según la reciente publicación de la Fundación Heritage sobre los resultados del 2013, el indicador sigue mostrando un comportamiento moderado. En tal sentido se encuentra en la posición No. 72 con respecto a todos los países del mundo y en la posición No.10 con respecto a los Países de la Región (América), con un resultado de 62,5 en el 2013, superado por siete países de América Latina.

Al observar la libertad monetaria,<sup>47</sup> indicador relacionado con el anterior (uno de los pilares del índice de libertad económica) y que mide la eficacia reguladora de los países, se observa que Panamá se encuentra por encima de la media registrada en los países de América Latina y el Caribe para ese mismo período.

El índice de libertad Comercial (Trade Freedom)<sup>48</sup> está relacionado con la apertura de mercados; Panamá manifiesta un alto grado de libertad comercial dado que en el año 2011, es de un 75,8%, aunque por debajo de Costa Rica.

Las normas sobre derechos políticos y las libertades civiles individuales se describen en el índice de libertades civiles (Freedom House),<sup>49</sup> indicador que refleja las tendencias de la democracia y los avances y retrocesos en las libertades de todo el mundo. Por tanto, en términos de derechos políticos y libertades individuales los resultados del índice sitúan a Panamá durante el período estudiado en un rango de 1,2 a 1,5, respectivamente. De acuerdo con la clasificación diseñada por la organización Freedom House; la sociedad panameña tiene una amplia gama de derechos políticos, incluidas elecciones libres y justas. Además se cuenta también con libertad de expresión, reunión, asociación, educación y religión.

Desde la perspectiva de un mundo globalizado, la necesidad de un Estado de Derecho maduro y robusto, a través del fortalecimiento de las instituciones, es una tarea impostergable. Sin lugar a dudas, Panamá ha dado pasos importantes en su democracia electoral; no obstante, es indispensable avanzar aún más en el fortalecimiento de la institucionalidad pública, en el ejercicio de un buen gobierno, en la adecuada

---

<sup>47</sup> Indicador diseñado por la Fundación Heritage y se calcula combinando una medida de estabilidad de precios con una evaluación del control de precios. En una escala de 0 a 100; valores altos significan mayor libertad monetaria.

<sup>48</sup> Trade Freedom es un indicador diseñado por la Fundación Heritage y está compuesto por de las ausencias de barreras tarifarias y no tarifarias que afectan las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Con una escala de valoración de 0 a 100; valores altos significan mayor libertad comercial.

<sup>49</sup> Freedom House fundada en 1941, es una organización Estadounidense de vigilancia independiente que se dedica a la expresión de la libertad en todo el mundo. El indicador Freedom House mide el grado de libertad en derechos políticos y libertades civiles. La escala de valoración varía como sigue: 1 a 2,5 Libre; 3 a 5,5 Parcialmente libre; 5,5, a 7 No libre.

administración de justicia, elementos que contribuyen a tener una sociedad más justa, más equitativa y más participativa.

La tabla 2.18 también recoge el índice de control corrupción<sup>50</sup> que indica la capacidad de un gobierno para evitar el abuso de poder, promover la transparencia y la eficiencia en el ejercicio de la acción pública. Los resultados negativos manifiestan la vulnerabilidad del sistema político panameño hacia prácticas corruptas reflejo de débiles sistemas de control y rendición de cuentas, elementos fundamentales para la gobernabilidad democrática. A todo lo anterior habría que añadir, la pasividad de los actores sociales, producto de la poca capacidad de organización.

El índice del estado de derecho<sup>51</sup> también muestra resultados negativos, que se explica por la percepción de la población sobre las debilidades de la administración de justicia, por la poca aplicación de las leyes y por el incumplimiento del debido proceso.

De todo lo anterior, se deduce que Panamá tiene retos importantes en el perfeccionamiento del Estado de Derecho. Es preciso, dirigir los esfuerzos para superar las deficiencias en el sistema político-institucional para lograr una sociedad más justa y equitativa y que los frutos del crecimiento calen en los sectores más pobres y desprotegidos del país.

El primer informe sobre desarrollo Humano, publicado en 1990, plantea una premisa que es el fundamento de todo el quehacer posterior del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD): “...*La verdadera riqueza de una nación está en su gente*”. En esa línea de pensamiento, Mahhub ul Haq (1934-1998), creador del Informe sobre Desarrollo Humano afirmaba que...”*El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa*”.

---

<sup>50</sup> Índice elaborado por Word Bank Governance Indicator, con escalas de valoración que varía de -2,5 hasta 2,5 según el desempeño sea pobre o adecuado respectivamente.

<sup>51</sup> Refleja la calidad en el cumplimiento de los contratos, la impartición de justicia en los tribunales y la calidad de la policía, así como la incidencia del crimen y la violencia. Las escalas de valoración se encuentran entre -2,5 a 2,5 según el desempeño sea pobre o adecuado. Es un índice elaborado por Word Bank Governance Indicator.

Por tanto, una condensación de todos los aspectos revisados en apartados precedentes, se resume integralmente en los indicadores de desarrollo humano ya que el *concepto de desarrollo de un país o región no se basa solamente en componentes económicos, que aunque es importante considerar, constituye una aproximación incompleta del proceso complejo antes señalado.* (IGUUNE y UNNE,2004).

De lo anterior, el diagnóstico sobre la economía panameña, no podría concluir sin considerar la evolución de estos indicadores.

### 2.13. TENDENCIAS DE DESARROLLO HUMANO

El crecimiento de las economías requiere ser visualizado desde una perspectiva amplia, que involucra el mejoramiento del nivel de bienestar del ser humano. De ahí, que los indicadores de desarrollo humano estén desarrollados desde tres dimensiones claves: una vida larga y saludable, acceso a la educación y tener calidad de vida. La tabla 2.20 recoge la evolución de estos indicadores en Panamá y en algunos países seleccionados.

**Tabla 2.20 Indicadores de Desarrollo Humano**

Indicadores	AÑOS				
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Indice de Desarrollo Humano IDH ( 0 a 1)</b>					
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Panamá</b>	0.76	0.8	0,765	0,768	0,780
América Latina y el Caribe a/	0.8	0.8	0.7	ND	ND
<b>Posición del Indice de Desarrollo Humano ( posición respecto al total de países)</b>					
<b>Panamá</b>	59 [M]	54 [A]	58 [A]	ND	60[A]
<b>Con respecto a</b>	174 países	169 países	187 países	ND	186 países

Continúa...

Indicadores de Desarrollo Humano ajustados por desigualdad y dimensiones					
AÑO: 2012 ( 187 PAÍSES)					
PAIS	POSICION	IDH-D	Ingresos	Educacion	Género
Chile	40	0,664	0,488	0,689 2	0,36
Argentina	45	0,653	0,487	0,716 2	0,380
Uruguay	51	0,662	0,521	0,682 2	0,367
<b>Panamá</b>	<b>59</b>	<b>0,588</b>	<b>0,431</b>	<b>0,609 2</b>	<b>0,503</b>
México	61	0,593	0,463	0,564 2	0,382
Costa Rica	62	0,606	0,430	0,601 2	0,346
América Latina y el Caribe a/		0,550			0,419
Indice de desigualdad de Género					
AÑOS					
PAÍS Y POSICION	2000	2005	2010	2011	2012
(40) Chile	0.437	0.396	0.363	ND	0.36
(51) Uruguay	0.403	0.385	0.357	ND	0.367
<b>(59) Panamá</b>	<b>ND</b>	<b>0.484</b>	<b>0.509</b>	<b>ND</b>	<b>0.503</b>
(61) México	0.492	0.429	0.408	ND	0.382
(62) Costa Rica	0.446	0.391	0.351	ND	0.346
Indice de Esperanza de Vida					
País-Región/Períodos	2000-2005	2005-2010	2010-2015		
<b>Panamá</b>	74.7	75.6	76.3		
América Latina y el Caribe	72.1	73.4	74.5		
Indice de Gini (valores entre 0 y 1)					
	2000	2005	2010	2011	2012
<b>Panamá</b>	ND	0.529	0.519	0.531	ND
América Latina	ND	0.533	0.512	ND	ND
Población que vive con menos de 1 y 2 dólares (% total de la población)					
	2000	2005	2010		
<b>Panamá</b>		<b>16.94</b>	<b>13.8</b>		
América Latina y el Caribe a/		16.69	10.37		
Indicadores de Concentración: Atkinson 1.5					
	2005		2010		2011
<b>Panamá</b>	<b>0.567</b>		<b>0.543</b>		<b>0.559</b>
Urbano	0.477		0.442		0.463
Rural	0.529		0.501		0.526
<b>América Latina</b>	<b>0.536</b>		<b>0.509</b>		<b>ND</b>
Urbano	0.495		0.456		ND
Rural	0.47		0.468		ND

Fuente: CEPALSTAT. 2000-2011, PNUD-ONU.

Entre 2000 y 2012, el Índice de desarrollo humano potencial en Panamá <sup>52</sup> conocido por sus siglas (IDH), sitúa a Panamá según la clasificación del valor de IDH<sup>53</sup> dentro del grupo de países con un desarrollo humano alto, registrando un valor de 0,78 en el 2012. Al

<sup>52</sup> La escala de valoración se encuentra entre 0 y 1: donde 0 es el menor valor del índice y 1 es el mayor valor.

<sup>53</sup> La clasificación utilizada es la siguiente: Desarrollo Humano muy alto, Desarrollo humano alto, Desarrollo humano medio, Desarrollo humano bajo.

evaluar la posición de Panamá, con respecto a otros países, en el 2000, el país se situaba en la posición 59, con respecto a un total de 174, ubicado con un nivel medio de desarrollo humano; no obstante, en el 2012, su clasificación cambia al de país con nivel de desarrollo humano alto ubicándolo en la posición 60 de un total de 186 países.

El Índice de Desarrollo Humano, ajustado por desigualdad, (IDH-D)<sup>54</sup> refleja las desigualdades de cada dimensión, de tal forma que si no hay desigualdad el IDH=IDH-D. A la luz de los resultados, con este ajuste, en el 2012, Panamá obtiene una calificación menor de 0,588, registrando, por tanto, una pérdida de un 24,6%, aunque se ubica en la posición 59, en el rango de países se encuentran con un desarrollo humano alto y como el sexto país en América Latina y el Caribe, por encima de México y Costa Rica y por encima de la media del conjunto de los países de América Latina y el Caribe.

Estos rasgos son alentadores ya que la evidencia empírica muestra que el país registra avances importantes en la evolución del IDH y del IDH-H, no obstante existen disparidades a nivel regional.<sup>55</sup>

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, las áreas más vulnerables, tales como las comarcas indígenas y áreas rurales presentan resultados comparables con países con desarrollos humanos bajos.

---

<sup>54</sup> El Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad (IDH-D), ajusta el valor del IDH según la desigualdad en la distribución de cada dimensión a lo largo de toda la población. Según las notas técnicas del PNUD, este índice se basa en un conjunto de índices compuestos sensibles a la distribución propuesto por Foster, López-Calva y Szekely (2005), que a su vez recurre a la familia de medidas de desigualdad de Atkinson (1970). Se calcula con una media geométrica de medias geométricas para cada dimensión por separado. (vea Alkire y Foster 2010).

<sup>55</sup> El Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP), según el Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2007-2008, se diferencia del índice global (IDH), porque recoge aspectos específicos que son sensibles para la realidad panameña, aunque considera las mismas tres dimensiones se incorporan indicadores adicionales en las dimensiones de conocimiento y nivel decente de vida.

**Tabla. 2.21 Índice de Desarrollo Humano de Panamá por región y total**

PROVINCIA	INDICE DE IDH	% de crecimiento de 2001-2007
Bocas del Toro	0.6551	3.5
Coclé	0.69	7,3
Colón	0.737	5.7
Chiriquí	0.738	5.8
Darién	0.608	16.7
Herrera	0.732	4.2
Los Santos	0.751	4.2
Panamá	0.777	4.4
Veraguas	0.677	8
<b>COMARCAS</b>		
Kuna Yala	0.49	6.9
Emberá Wounáan	0.481	18.6
Ngóbe Buglé	0.447	17.6
<b>TOTAL</b>	<b>0.733</b>	<b>5.4</b>
Urbano	0.78	3.6
Rural	0.636	8.7

Fuente: PNUD: Informe de Desarrollo Humano. Panamá. 2007-2008

Una de las dimensiones del IDH, lo constituye la educación, la tabla 2.20 recoge el índice de educación ajustado por desigualdad,<sup>56</sup> el que se calcula a partir de la tasa de años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad. De lo anterior, se deduce que Panamá, en el año 2012, se encuentra ubicado en la posición 59, respecto a 186 países, y en la sexta posición, en el contexto de América Latina con un índice de educación de 0,6092 puntos porcentuales, por encima de México y Costa Rica, posición que de acuerdo a la clasificación del PNUD, lo ubica como un país con desarrollo humano alto en educación. Estos resultados, son coherentes con los resultados obtenidos en el diagnóstico, sobre los avances del sistema educativo panameño, en cuanto a cobertura educativa y reducción de la tasa de analfabetismo.

Por lo que atañe a la dimensión de vida larga y saludable, el indicador esperanza de vida mide los logros alcanzados en salud y nutrición. Para el periodo estudiado, la

<sup>56</sup> Se basa en las familias de medidas de desigualdad de Atkinson. Ajusta el valor promedio de cada dimensión según su nivel de desigualdad. Sería idéntico si no hay desigualdad entre las personas. Por tanto, el Índice de desarrollo Humano-D, es el nivel real de desarrollo en cada una de sus dimensiones (considerando las desigualdades). Está expresado en términos porcentuales.

esperanza de vida de los panameños se incrementó por encima de la media registrada en la región de América Latina y el Caribe.

En cuanto a la desigualdad de género,<sup>57</sup> los datos reflejan las desventajas de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo. En el período de referencia Panamá se ubica en la posición 59 con respecto a 187 países, pudiendo constatar que es un país con un desarrollo medio alto en esta dimensión. No obstante; se encuentra por debajo de la media registrada en América Latina y el Caribe. Los resultados del índice (0,503 en el 2012), indican que aún hay mucho que hacer para lograr menos desigualdad de género en Panamá.

Con respecto a la tercera dimensión, nivel de vida digno, el indicador utilizado es el índice de ingreso nacional per cápita ajustado por la desigualdad. A la luz de los resultados de la tabla 2.20 Panamá se ubica por debajo de varios países de la región e indica que persiste la desigualdad de ingreso en el país.

Sin entrar en un debate sobre la desigualdad en Panamá, es oportuno utilizar tres indicadores adicionales, que den luces sobre la evolución de este rasgo en la economía de Panamá, dada sus características. Por tanto, la tabla recoge los resultados de: El índice de Gini, el índice de concentración de Atkinson 1.5, y el porcentaje de población que vive con uno o dos dólares diarios, metodología del Banco Mundial.

El porcentaje de población que vive con menos de uno o dos dólares diarios, es un indicador que establece una línea de pobreza de 1 o 2 dólares per-cápita diarios según la paridad del poder adquisitivo del consumo (PPA). De acuerdo a las cifras estadísticas disponibles, se infiere que en el 2005, el porcentaje de población que vivía con un dólar o dos representaba alrededor del 16,9% de la población de Panamá y el 16,7% de la población de América Latina y el Caribe respectivamente, porcentajes que, en ese momento, eran casi iguales y según la metodología del Banco Mundial representaba el

---

<sup>57</sup> Índice de Desigualdad de género: La escala de valoración: Cero (**0**), cuando a las mujeres les va tan bien como a los hombres, y uno (**1**), cuando uno de los géneros muestra el peor desempeño posible en todas las dimensiones que se miden.

porcentaje de la población que se encontraba en la línea de pobreza o indigencia. Sin embargo, en el 2010, el porcentaje de población que se encuentra en el umbral de pobreza se reduce en ambos casos, lo destacable de este hecho, es que los resultados sugieren que el porcentaje de población se reduce más rápidamente en América Latina y el Caribe que en Panamá. En este país, en el 2010, todavía el 14,0% de la población no logra superar el umbral de pobreza extrema.

El índice de Gini,<sup>58</sup> es un indicador muy utilizado para medir la desigualdad económica. Los datos del Coeficiente de Gini para Panamá indican que la desigualdad del ingreso per-cápita en Panamá es superior a la registrada en América Latina y el Caribe y más preocupante aún es que se refleja una tendencia hacia la mayor concentración del ingreso (En el 2005: 0,529 y en el 2012: 0,531).

Finalmente, el índice de Concentración de Atkinson 1.5;<sup>59</sup> separa la desigualdad del ingreso por regiones: urbana y rural. De los resultados que recogen la tabla 2.20 se observa que en las áreas rurales en Panamá el índice de concentración tiende a ser más elevado, lo que manifiesta una mayor desigualdad de ingreso en esas áreas que en las urbanas para todos los años en donde existe disponibilidad de datos estadísticos. De igual forma, este indicador también revela la tendencia hacia un mayor grado de desigualdad.

En virtud de lo anterior, se puede destacar, que en Panamá lejos de reducirse la brecha de la desigualdad, hay una clara tendencia a que se amplíen las desigualdades e inequidades por encima de las registradas en América Latina y el Caribe. Esto contrasta, con las altas tasas de crecimiento que ha registrado en país en los últimos años, lo que lleva a reflexionar sobre la urgente necesidad de diseñar e implementar políticas públicas eficientes y eficaces que contribuyan a que los frutos del mayor progreso y la mayor

---

<sup>58</sup> A medida que aumenta la desigualdad el coeficiente de Gini tiende a uno. Cero: significa igualdad total, 1 significa desigualdad perfecta.

<sup>59</sup> Las fichas Técnicas de la CEPAL, sobre el índice de Atkinson indican que este indicador mide el grado de concentración que presenta una distribución de ingresos. De tal forma que, El índice de Atkinson utiliza un parámetro de “aversión a la desigualdad” ( $\epsilon$ ). Mientras mayor sea el valor utilizado, más alta será la ponderación que reciben las observaciones que se ubican en la parte baja de la distribución. A mayor valor, mayor el grado de desigualdad. El índice de Atkinson toma valores en el rango [0,1] (donde el valor de 0 corresponde a la equidad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta).

riqueza que tiene actualmente el país sean distribuidos de manera más equitativa entre todos los panameños. Sólo así se tendrá una sociedad más justa e inclusiva.

## 2.14 ANALISIS DAFO DE LA ECONOMIA DE PANAMA

**Tabla 2.22 Análisis DAFO de la Economía de Panamá**

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
1. Diferencias marcadas en las tasas de fecundidad y mortalidad. (Altas en las áreas indígenas y provincias pobres por encima de la media nacional y del contexto de América Latina, con esperanza de vida baja en estas regiones)	1. Descenso de la relación de dependencia (Bono demográfico 2).
2. Elevada emigración del resto de provincias hacia la región metropolitana. (Comarcas indígenas) y alta densidad en la región metropolitana.	2. Sector Servicios modernizado y especializado. Estructura exportable diversificada en actividades relacionadas con el conglomerado de la región interoceánica.
3. Desequilibrios territoriales (área urbana desarrollada y área rural atrasada) con poca participación de los sectores vulnerables en el proceso productivo.	3. Potencial de desarrollo en el Sector Turismo.
4. Poca diversificación y baja productividad del sector primario	4. Crecimiento de la población Económicamente Activa (tasas de variación %) por encima de la media de América Latina.
5. Oferta exportable de bienes poco diversificada en el sector primario y secundario.	5. Potencial de generación de energía alternativa (eólica).
6. Actividades económicas concentradas en el Área Metropolitana.	6. Acceso a tecnología de la información TICs por encima de la media de América Latina
7. Poca diversificación de los destinos de las exportaciones nacionales (concentrado en destino).	7. Desarrollo de actividades colaterales en áreas de alto potencial de desarrollo (Canal de Panamá y actividades como: sector logístico).
8. Saldo de la deuda externa por encima de la media de América Latina.	8. Tasa de matrícula a nivel universitario aceptable (por encima de la media de América Latina).
9. Déficit comercial crónico	9. Tasas brutas de educación primaria por encima del contexto en referencia
10. Gasto público social cómo % del Gasto Público total por debajo de la media de América Latina	10. Reducción de la tasa de analfabetismo
11. Disparidades (rural, urbana) en la cobertura de los servicios básicos (agua potable, saneamiento mejorado, electricidad) y en la cobertura de servicios de salud	11. Leve mejoría en la eficiencia interna del sistema educativo. (Reducción de las tasas de repetición escolar).

<b>DEBILIDADES</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
12. Déficit de profesionales e infraestructuras de salud en áreas indígenas, rurales) y deficiencia en el abastecimiento de insumos hospitalarios	12. Calificación de riesgo por parte de las agencias de calificación en grado de inversión: “ <b>BBB</b> ”. Elevada en el contexto de referencia
13. Malnutrición infantil por encima de la media de América Latina. (Elevada proporción de niños y niñas menores de 5 años, con baja talla.)	13. Existe un sistema electoral maduro (democracia electoral).
14. Tasas de sub-empleo aún elevadas	
15. Reducida participación de grupos más vulnerables al proceso productivo.	
16. Deficiencias en la cualificación de la mano de obra (deficiencias en las competencias que responda a las necesidades de desarrollo del país).	
17. Bajo nivel de hogares que tienen computadoras con respecto al contexto.	
18. Baja tasa de cobertura en la educación pre-media y media, mayor deserción y repetición escolar en niños y niñas de las áreas rurales y comarcas indígenas y deficiencia en los aprendizajes básicos. (Matemáticas, etc.)	
19. Degradación y deterioro en el uso del suelo (por la pérdida de la cubierta forestal).	
20. Dependencia de la energía a base de petróleo y sus derivados	
21. Elevado nivel de emisiones de dióxido de carbono (CO <sub>2</sub> ) y sustancias contaminantes.	
22. Inadecuada recolección, transporte, deposición y tratamiento de los desechos urbano	
23. Fragilidad institucional pública vulnerable a prácticas corruptas.	
24. Debilidad en la administración de justicia	
25. Nivel de pobreza superior en las áreas rurales y comarcas indígenas, con disparidades en el desarrollo humano y alto grado de desigualdad económica, por encima de la media de América Latina	
26. Desigualdad de género	

<b>AMENAZAS</b>	<b>FORTALEZAS</b>
1. Competencia por la apertura de otras rutas interoceánicas.	1. Posición geográfica privilegiada
2. Comportamiento de los precios internacionales del petróleo y su impacto en las importaciones, déficit comercial e inflación interna.	2. El Canal de Panamá como principal ruta del comercio internacional.
3. Riesgo de la seguridad alimentaria por el poco dinamismo del sector agropecuario.	3. Entorno Macroeconómico estable (Tasa de crecimiento del PIB, PIB per-cápita, Formación

	Bruta de Capital) por encima de la media de América Latina y Tasa de inflación y Desempleo por debajo de la media del contexto.
4. Reducción de la demanda internacional de los bienes y servicios de exportación por recesión en la economía mundial.	4. Moderno desarrollo de los sectores que giran en torno al conglomerado de la región interoceánica.
5. Deterioro del medio ambiente	5. Creciente participación de la Población Económicamente Activa (PEA) en el proceso productivo.
6. Persistencia en el deterioro de los términos de intercambio de los bienes de origen agropecuario.	6. Creciente e importante papel del sector construcción como generador de empleo
7. Falta de incentivos para la producción en sectores de baja productividad. (Sector primario).	7. Estructura poblacional joven, aumento de la esperanza de vida y reducción de la relación de dependencia.
8. Riesgo de que se amplíen las enfermedades infectocontagiosas	8. Dolarización de la economía
9. Vulnerabilidad de la producción agrícola a los desastres naturales.	9. Solidez del Centro Financiero Internacional
10. Persistencia de condiciones estructurales e individuales que conduzcan al empleo fuerza de trabajo en actividades de baja productividad.	10. Tratados y acuerdos comerciales para ampliar el acceso a otros mercados y consolidar la integración con las economías signatarias de dichos acuerdos. <sup>60</sup>
11. Dependencia de la economía panameña de un sector sensible a los shock internacionales (contracción del comercio internacional).	11. Abundantes recursos naturales y biodiversidad
	12. Economía con alto grado de apertura comercial y monetaria
	13. Futura ampliación del Canal de Panamá, permitirá mejorar su competitividad y adecuarse a las necesidades del comercio internacional

Fuente: Elaboración propia.

<sup>60</sup> Según el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), Panamá es signataria de 19 negociaciones comerciales, 10 son TLC (incluyendo el TPC con Estados Unidos, vigente a partir del 31 de octubre de 2012) y 9 acuerdos parciales.

### **3. APROXIMACION AL ANALISIS DE PERTINENCIA**

### **3.1 INTRODUCCION**

En la mayoría de los países de América Latina, el diseño e implementación de planes o estrategias de desarrollo ha cobrado importancia, y ellos consolidan las prioridades de un gobierno, definen los objetivos y las metas de desarrollo en el ámbito económico, social e incluso ambiental.

A la luz de lo anterior, se desprende que los planes de desarrollo vienen a constituirse en la hoja de ruta de los gobiernos pues consideran los principales planes, programas y proyectos que tiene contemplado un período presidencial.

Por otra parte, existe la tendencia hacia la creación de sistemas de seguimiento y evaluación en la mayoría de los países de América Latina (Chile, Brasil, Colombia, Perú, México, entre otros) como herramienta que coadyuva a medir oportunamente los resultados de la gestión pública. Dichos sistemas ofrecen metodologías para el diseño de los Planes de desarrollo de tal forma que constituyen un modelo de seguimiento estratégico. Además, sirven de guía para la determinación de las prioridades de actuación de los gobiernos. En este contexto, el Plan Estratégico de Gobierno de Panamá, 2010-2014, conjuga un conjunto de metas consensuadas en el marco del diálogo para la concertación nacional MEF (2009: p.4), de ahí que constituye una estrategia de política económica para atender los principales estrangulamientos sociales y económicos que aquejan a la población panameña y que obstaculizan obtener mejores condiciones de vida en este país.

En este capítulo se realiza una primera aproximación al análisis de pertinencia de la estrategia anteriormente señalada desarrollándose en dos apartados: En el primero se describe el Plan Estratégico de Gobierno, y en el segundo, se realiza el análisis de pertinencia.

## 3.2 ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE GOBIERNO. 2010-2014.

En Panamá, la Ley 34 de 5 de junio de 2008, conocida como Ley de responsabilidad fiscal establece en el capítulo IV, artículo 16 que cada nueva administración dentro de los seis primeros meses de instalación debe presentar un Plan Estratégico de Gobierno. Este plan debe incluir la estratégica económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan indicativo de inversiones. Estos aspectos permitirán para orientar la canalización del gasto público hacia aquellos sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional. En el artículo 21, la mencionada ley, apunta hacia el seguimiento y la evaluación del presupuesto y de las finanzas públicas con indicadores que posibiliten medir el cumplimiento de la vigencia fiscal y además se instruye al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de realizar una evaluación ex post de los presupuestos ejecutados.

En atención a la mencionada normativa, el Plan Estratégico de gobierno para el período 2010-2014, está estructurado en tres grandes apartados:

- La estrategia económica y social, dividida a su vez en: Estrategia para el crecimiento económico 2010-2014 y la Estrategia Social.
- La programación Financiera
- Plan indicativo de inversiones Públicas.

### 3.2.1. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

El objetivo global o meta final, que se ha planteado el actual gobierno es convertir a Panamá en el “*Mega Centro Mundial de Comercio y Servicio de las Américas*”, meta que deberá ser alcanzada en el año 2020. La estrategia plantea darle prioridad a la inversión en los sectores donde el país tiene ventaja competitiva. Por tanto, se señala la aspiración de convertir la economía en un centro de clase mundial de servicios logísticos de valor agregado (SLVA).<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Los servicios logísticos de valor agregado, (SLVA) son actividades relacionadas con el envío, almacenamiento tradicional, almacenamiento en frío, seleccionado, envasado, etiquetado, personalización,

En términos de política económica, debe existir coherencia entre fines (objetivos) y medios (instrumentos) y existir una interrelación lógica entre los objetivos de un nivel inferior (objetivos específicos) con aquellos de segundo nivel (objetivos intermedios) para alcanzar el objetivo general (primer nivel). EL Plan estratégico, tiene la debilidad de no establecer claramente los objetivos de nivel inferior, sin embargo; a partir del diagnóstico realizado sobre la economía panameña y con los objetivos de segundo nivel (intermedios) se proponen un conjunto de objetivos específicos, que como ejercicio académico permitirá para aplicar la metodología en el diseño del análisis de pertinencia.

**Tabla 3.1. Objetivo Central e Intermedios del Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014 y Objetivos Específicos Propuestos.**

<b>OBJETIVO CENTRAL O META: CONVERTIR A PANAMA EN EL MEGA CENTRO MUNDIAL DE COMERCIO Y SERVICIOS DE LAS AMERICAS</b>	
<b>OBJETIVOS INTERMEDIOS</b>	<b>OBJETIVOS ESPECIFICOS<sup>62</sup></b>
<b>1. Promover oportunidades para las regiones y esferas sociales menos desarrolladas para mejorar la distribución de la riqueza y reducir la pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral en las regiones y grupos vulnerables.(indígenas y población rural)</li> <li>b) Reducir los niveles de pobreza y desigualdad y equiparar el Índice de Desarrollo humano (indígenas y población rural) con igualdad de género.</li> <li>c) Ampliar la cobertura de servicios básicos (agua, saneamiento, salud, electricidad).</li> </ul>

acabado y montaje final. Estas actividades suelen estar ubicadas al final de la cadena de valor. Plan Estratégico de Gobierno. MEF (2010).

<sup>62</sup> Han sido elaborados tomando en consideración el objetivo intermedio del Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014

<p><b>2. Reforzar las instituciones gubernamentales y los vínculos con el sector privado para desarrollar conocimiento, maximizar la eficiencia y promover la inclusión social.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Impulsar medidas para fortalecer la institucionalidad pública en el ejercicio de un buen gobierno.</li> <li>e) Fomentar y promover una política del medio ambiente para un crecimiento sostenible.</li> <li>f) Promover oportunidades para el desarrollo de destrezas deportivas, artísticas y culturales que conduzcan a la cohesión social.</li> <li>g) Implementar medidas para promover la seguridad ciudadana y fortalecer la administración de justicia.</li> </ul>
<p><b>3. Garantizar una distribución sencilla y justa de la carga fiscal, y al mismo tiempo mantener la competitividad sectorial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>h) Potenciar las ventajas competitivas de la posición geográfica.</li> <li>i) Mejorar la competitividad y productividad de la agricultura.</li> <li>j) Mejorar y ampliar el acervo de infraestructuras (carreteras, aérea, edificaciones, etc.)</li> <li>k) Fomentar el desarrollo del sector turismo.</li> </ul>
<p><b>4. Reforzar el mercado interno para crear un ambiente seguro y transparente para aumentar la confianza de los productores e inversionistas y a su vez reducir los niveles de desempleo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>l) Fomentar la educación de calidad con igualdad de género</li> <li>m) Mejorar y adecuar las competencias del recurso humano a las necesidades de desarrollo del país para promover el empleo productivo</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir del Diagnóstico y del Plan Estratégico de Gobierno. Panamá 2010-20

**Tabla 3.2 Ejes y Medidas del Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014<sup>63</sup> Económica y Social.**

No.	Sectores Prioritarios (habilitar los motores del crecimiento)
	Sector Logística, Infraestructuras de carreteras para la instalación de los Servicios de Logística de valor agregado
	Turismo. Infraestructura ( conectividad aérea y carreteras) y gestión pública
	Agricultura. Infraestructura ( cadena de frío, sistemas de riego y carreteras de interconexión)
<b>No.</b>	<b>Ejes y Medidas de la Estrategia Social</b>
<b>1</b>	<b>Formación de capital Humano</b>
<b>1.1.</b>	<b>Educación de calidad y de punta con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.</b>
1.1.1.	Facilitar el acceso a la educación básica completa (construcción de aulas en pre-escolar y pre-media)
1.1.2	Transformación curricular en la educación media
1.1.3	Desarrollar escuelas efectivas ( modelo pedagógico integral)( construcción de escuelas de excelencia)
1.1.4	Promover principios y valores en la comunidad educativa (cultura de paz y solidaridad).
1.1.5	Desarrollo de un sistema de evaluación de resultados en el sistema educativo
1.1.6	Nutrición de menores en edad escolar
1.1.7	Ampliación del programa de becas escolares
1.1.8	Dotación de libros, uniformes y útiles escolares
1.1.9	Proyecto Acceso a Internet y ordenadores a estudiantes
1.1.10	Creación de procesos continuos de alfabetización, post alfabetización, terminación de educación básica general y formación laboral.
<b>1.2.</b>	<b>Capacitación laboral que mejore las competencias de los trabajadores y trabajadoras en los sectores prioritarios para el desarrollo (aumentar la productividad del país).</b>
1.2.1	Desarrollo de un Portal de Capacitación con vínculos en el portal de empleo.
1.2.2	Ampliar la cobertura y la calidad del Portal Público de Empleo (SERPE)
1.2.3	Focalizar la provisión directa de servicios y reforzar la Unidad de Gestión de capacitación
1.2.4	Gestión por resultados
1.2.5	Comisión Nacional de Competencias
1.3	Las Micro-Finanzas: oportunidades para desarrollar el capital humano
<b>2</b>	<b>Inclusión Social</b>
<b>2.1.</b>	<b>Erradicación de la desnutrición ( primera infancia y mujeres embarazadas )</b>
2.1.1.	Fortalecer y brindar intervenciones nutricionales accesible, oportuna y de calidad en las áreas de pobreza y pobreza extrema, con especial interés en los niños y niñas menores de 5 años. (comarcas, áreas rurales) Plan de Alimento Nutricional
2.1.2	Mejorar la calidad de los programas para el desarrollo infantil temprano (prestación efectiva de los servicios de alta calidad en salud, nutrición y educación para niños y niñas de 0-6 años de edad y sus familias).

<sup>63</sup> El Plan Estratégico en el apartado de la estrategia de crecimiento económico utilizada una metodología sectorial por lo cual la tabla solo presenta los ejes y medidas de la estrategia social.

<b>2.2.</b>	<b>Aumento de la cobertura de agua potable a 90% en todo el país acompañada de un programa de saneamiento urbano y rural.</b>
2.2.1	Implementar un estudio de priorización de las inversiones, aumentar la eficiencia de los operadores, racionalizar los sistemas tarifarios existentes, entre otros.
2.2.2.	Mejorar la eficiencia operacional del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)
2.2.3.	Aumentar la red de acueductos, letrinas y el manejo de residuos sólidos en las comunidades pobres y de extrema pobreza y barrios periurbanos de la ciudad capital.
2.2.4	Implementar inversiones para alcanzar los objetivos del Milenio en áreas prioritarias
<b>2.3.</b>	<b>Aumento de la cobertura y calidad de los servicios básicos de salud con énfasis en atención primaria e incremento de la red hospitalaria</b>
2.3.1.	Fortalecimiento de la red de atención primaria ( grupos indígenas y población rural)
2.3.1.1.	Construcción y equipamiento de 35 centro de atención primaria en Salud Innovadores (MINSA-CAPSI)
2.3.1.2.	Continuación, evaluación y fortalecimiento de la estrategia de Extensión de Cobertura
2.3.1.3.	Adecuación y equipamiento de la red existente
2.3.1.4.	Fortalecimiento de la Salud Nutricional Materno-Infantil
2.3.2	Fortaleciendo la continuidad de servicios- red de hospitales de primera referencia
2.3.3.	Mejorando la coordinación intra-sectorial
2.3.4.	Mejorando la cadena de suministros de productos farmacéuticos ( atención primaria)
<b>2.4.</b>	<b>Acceso a vivienda digna para todos los panameños. Incentivar la construcción de vivienda social y entrega gratuita de títulos de propiedad</b>
2.4.1	Programa agresivo de construcción de cinco mil viviendas de interés social en todo el país
2.4.2.	Subsidio estatal para adquisición de vivienda de interés social
2.4.3.	Programa de nuclearización para concentrar la población dispersa
2.4.4.	Fortaleciendo las instituciones y promoviendo el reordenamiento territorial
<b>2.5</b>	<b>Transporte Público Seguro y Eficiente en la Ciudad de Panamá</b>
2.5.1	Desarrollo de un sistema de transporte masivo (construcción del Metro de Panamá)
2.5.2.	Nuevo sistema de transporte Metropolitano (Metrobus)
2.5.3.	Plan de acción para atender la problemática del tránsito
<b>2.6.</b>	<b>Incrementar la seguridad Ciudadana</b>
2.6.1.	Instalación de 11 estaciones aeronavales
2.6.2	Atención a familias disfuncionales
2.6.3	Atención y reinserción del menor infractor
2.6.4	Presentación de ley armas y municiones
2.6.5	Reingeniería de la Policía Nacional y la Dirección de Investigación Judicial
2.6.6.	Creación de una policía migratoria
2.6.7.	Construcción de nuevos centros penitenciarios

<b>2.7.</b>	<b>Protección social a grupos vulnerables fortaleciendo las capacidades familiares a través de la asistencia económica condicionada y una red de apoyo a las familias más pobres y a los adultos mayores</b>
2.7.1.	Fortalecer el programa de Red de Oportunidades (RO)
2.7.2.	Programa de transferencia a los Adultos Mayores de 70 años y más (programa 100-70)
2.7.3.	Focalización, Monitoreo y evaluación en el proceso de otorgamiento de subsidios.
2.7.4.	Desarrollo integral de las comarcas indígenas
<b>2.8.</b>	<b>Deporte y Cultura</b>
2.8.1.	Fortaleciendo la oferta de oportunidades para ejercitar las destrezas y talentos deportivos y artísticos ( construcción de complejos deportivos)
2.8.2.	Proyecto de la ciudad de las Artes
2.8.3.	Mejorando el acceso a la cultura para la cohesión social y el bienestar de la sociedad
<b>2.9</b>	<b>El Medio Ambiente y el crecimiento sostenible de Panamá</b>
2.9.1.	Elevar el ambiente a política de Estado
2.9.2.	<b>Modernización de la gestión ambiental</b>
2.9.2.1.	Mejorar la eficiencia de los procesos
2.9.2.2.	Promover la gestión integrada de cuencas hidrográficas
2.9.3.	<b>Desarrollo de instrumentos económicos</b>
2.9.4.	<b>Fortalecer la gestión técnica y financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas</b>
2.9.4.1.	promover la cultura ambiental
2.9.4.2.	Fortalecer la participación ciudadana
2.9.4.3.	Impulsar la responsabilidad ambiental empresarial
2.9.4.4.	Enfocar el cambio climático a Panamá
2.9.4.5.	Promover el uso de energías renovables
2.9.4.6.	Fortalecimiento de la función reguladora
<b>3</b>	<b>Mejorando las instituciones del sector social, la eficiencia y la Transparencia</b>
3.1.	Mejorar la eficiencia y Distribución del Gasto Público
3.2.	Reducir debilidades Institucionales para mejorar la gerencia, planificación y gestión
3.3.	Fortalecimiento del sistema de Administración financiera
3.4.	Continuación de la reforma del sistema de adquisiciones

Fuente: Elaborado a partir del Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014

La estrategia económica utiliza una metodología sectorial identificando tres sectores claves (Logística, Turismo y Agricultura<sup>64</sup>) que impulsen y arrastren el desarrollo de otros sectores. Según sus lineamientos, se argumenta que dicha metodología es oportuna pues ello permitirá a los responsables de las políticas concentrar sus esfuerzos en las palancas de la competitividad de la economía y la productividad de los factores.

<sup>64</sup> La Estrategia también incluye los Servicios Financieros como sector prioritario, no obstante; se señala que este sector no está sujeto a una acción más amplia por parte del Gobierno, ya que el sector privado está bien posicionado para desarrollar el sector y adaptarse a condiciones cambiantes en la industria. (MEF, 2009, p.31)

La segunda parte de la estrategia, define la estrategia social, destacando la prioridad que para las actuales autoridades significa la reducción de la pobreza y pobreza extrema en grupos vulnerables, reducción de las desigualdades, la exclusión social y la creación de oportunidades para todas y todos los panameños.

Por tanto, con el propósito de atender estas desigualdades y brechas la estrategia social está diseñada en dos ejes prioritarios: Formación de capital Humano y la Inclusión social y un tercer eje, (transversal), que recoge las medidas de las instituciones del sector social. La tabla 3.2 sintetiza las principales intervenciones plasmadas de la estrategia social y los sectores prioritarios de la estrategia económica.

### ***Eje 1: Formación de capital humano.***

Resume un conjunto de medidas dirigidas a reducir la desigualdad en el ámbito educativo, así como mejorar la calidad de la educación pública. Las acciones están enfocadas a ampliar la cobertura en educación preescolar, primaria, pre-media y media. De igual forma, se programan mejoras de las infraestructuras existentes y dotar al sistema educativo de las herramientas tecnológicas y académicas para mejorar la calidad y el rezago del sistema educativo panameño. Se proponen programas de alimentación complementaria en los comedores escolares para reducir la desnutrición infantil (focalizado para regiones rurales de pobreza y pobreza extrema), disminuir la deserción escolar y mejorar los rendimientos académicos.

Como elemento adicional que coadyuve a la formación del capital humano, se plantean intervenciones para mejorar la capacitación laboral de los trabajadores y trabajadoras en los sectores prioritarios para el desarrollo. Otro elemento relacionado con la capacitación del recurso humano, tiene que ver con la creación de oportunidades de micro-finanzas a través de la Autoridad de la micro, pequeña y mediana empresa (AMPYME).

### ***Eje 2: Inclusión Social***

Se proponen medidas para fortalecer el marco institucional dirigido a erradicar la desnutrición infantil y brindar atención nutricional accesible, oportuna y de calidad a los niños menores de 5 años en las comarcas indígenas y en distritos con alta incidencia de

población en pobreza y pobreza extrema, así como mejorar los servicios de salud ampliando la cobertura de suplementos preventivos, ampliar las infraestructuras existentes y mejorar la cadena de suministros farmacéuticos.

También se prevén intervenciones dirigidas a la mejora en la prestación eficiente y eficaz del servicio de agua potable y saneamiento básico de la población panameña. Para ello se proponen aumentar la cobertura de agua potable y reducir la inequidad en la prestación del servicio, específicamente en áreas rurales e indígenas donde el servicio es ineficiente o la cobertura es baja y el alcantarillado sanitario inexistente. La estrategia plantea la meta de una cobertura del servicio de agua potable continuo al 90% de la población, y tener una cobertura de 76% en alcantarillado sanitario y con ellos dar cumplimiento con los objetivos y metas del milenio (ODM).

Se diseña una estrategia de vivienda y ordenamiento territorial con énfasis en viviendas de interés social, revisión de los procesos e instrumentos para construcción de viviendas de propiedad horizontal así como otro conjunto de medidas relacionadas con la organización, normas y gestión institucional del sector vivienda.

La estrategia proyecta acciones encaminadas a modernizar el sistema de transporte en el área metropolitana y para ello, se proyectan la creación de un sistema de transporte masivo, construcción del metro de Panamá y un nuevo sistema de transporte metropolitano.

También destaca la necesidad de intervenir para fortalecer la justicia y la seguridad ciudadana, por lo que se proponen atacar la problemática de la criminalidad, la delincuencia y el narcotráfico, a través de un conjunto de medidas de acción preventiva y correctiva del delito y la criminalidad.

El plan, reconoce que la pobreza en Panamá es eminentemente rural y su expresión más severa se encuentra en las comarcas indígenas, por tanto, enfatiza la necesidad de la protección social en un conjunto de intervenciones focalizadas para estos grupos vulnerables mediante la ampliación del programa Red de oportunidades (ayuda económica condicionada) y el programa de transferencias a los adultos mayores de 70 años y años (programa 100-70) cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentran en condiciones de pobreza y que no cuentan con una pensión o jubilación. Se

expresa en la estrategia la necesidad de reducir la pobreza en estas áreas y su necesaria alineación con los Objetivos del Milenio (ODM).

Por otra parte, el Plan recoge actuaciones en las áreas de deporte, cultura y artes. Con relación al medio ambiente se destaca la necesidad de una relación entre el medio ambiente y el crecimiento sostenible, acentuando la necesidad de proteger los recursos naturales, para garantizar que los sectores claves de la economía panameña puede seguir creciendo (Canal de Panamá y Turismo). Se plantea la necesidad de diseñar políticas para una gestión ambiental eficiente y eficaz que conduzca a promover un crecimiento económico sostenido con la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

***Eje 3: Mejorando las instituciones del sector social, la eficiencia y la transparencia del gasto (eje transversal).***

Este eje contempla que la estrategia social estará acompañada de un esfuerzo por mejorar la eficiencia y la distribución del gasto público, focalizándolo en las poblaciones más vulnerables, de una mejor coordinación intra-sectorial, también se reconoce la necesidad de mayores controles y fiscalización aspectos que pueden conducir a mejorar el sistema de rendición de cuentas a la sociedad panameña.

### **3.2.2. PROGRAMACION FINANCIERA.**

Tal como lo establece la ley de responsabilidad fiscal, la estrategia, incluye un plan indicativo de inversiones, del 2010 al 2014, distribuido por sector u entidad productiva sintetizados en la tabla 3.3. Las actuaciones previstas en el plan, totalizan una inversión de 13, 595,848.8 millones de dólares, para los cinco años de administración, con una media anual de aproximadamente 2, 719,169. En los anexos del plan estratégico, el plan indicativo de inversiones está diseñado por sectores o entidades que forman parte del sector público no financiero, situación que dificulta el análisis de los recursos comprometidos por ejes de actuación. No obstante, la lectura del plan describe en cada eje cifras estimadas de inversión en las actuaciones más importantes. Cabe destacar que en algunas actuaciones no

se enuncian las inversiones a realizar, situación que establece diferencias en los totales del Plan Indicativo quinquenal y las inversiones a realizar por ejes y sectores prioritarios. Una síntesis de lo anterior, se recoge la tabla 3.4.

Panamá, con un nivel de ingreso per-cápita<sup>65</sup> medio alto, el origen de su fuente de financiamiento proviene de préstamos (internos<sup>66</sup> y externos<sup>67</sup>) y del apoyo en materia de asistencia técnica<sup>68</sup>. En las notas de política fiscal del Plan Estratégico de gobierno 2010-2014, las autoridades se comprometen a un ejercicio fiscal basado en resultados, bajo el principio de una disciplina fiscal oportuna y correcta en la asignación de los recursos. Hay que reseñar que la estrategia admite las limitaciones que el gobierno podría tener para hacerle “...frente al calendario de inversiones si no tiene acceso a otras fuentes de financiación.” (MEF, 2010, p.65).

---

<sup>65</sup> Según la clasificación del Banco Mundial Panamá es considerado como país con ingresos medianos altos en un rango de \$3,856.856 a \$11,905.0

<sup>66</sup> Financiamiento privado, bonos particulares, títulos prestacionales, bonos de reconocimiento, letras del tesoro, notas del tesoro.

<sup>67</sup> Organismos multilaterales: (BID, BIRF, FIDA, FMI, Cooperación Andina de Fomento, Banco Europeo de Fomento), Acreedores bilaterales y oficiales (AID, Garantizados AID, proveedores oficiales, grupos de apoyo). (CGR-INEC, 2012).

<sup>68</sup> El Sistema de Naciones Unidas representadas en Panamá tiene una larga trayectoria en el País, de allí que hayan firmado acuerdos de cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil y el Sistema de Naciones Unidas (SNU). En el acuerdo más reciente: Marco de Cooperación para el desarrollo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Panamá 2012-2013, “las partes se comprometen a trabajar conjuntamente durante el término de vigencia de dicho marco para asegurar el logro de los resultados planteados en favor del bienestar de los habitantes de Panamá.” (ONU, 2012, p.2).

**Tabla 3.3. PLAN INDICATIVO DE INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO POR SECTOR O ENTIDAD. AÑOS: 2010-2014 (EN MILLONES DE BALBOAS)**

SECTOR /ENTIDAD	AÑOS					
	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
<b>TOTAL</b>	<b>2,403,302.40</b>	<b>3,205,146.10</b>	<b>2,990,905.10</b>	<b>2,678,545.90</b>	<b>2,317,949.30</b>	<b>13,595,848,800</b>
<b>TOTAL SECTORES PRODUCTIVOS</b>	143,252,200	242,670,800	241,723,700	216,605,900	185,251,400	1,029,503,000
Sector Agropecuario	76,300,600	138,162,200	142,538,800	137,270,500	124,540,200	618,812,300
Sector Industria, Comercio y Turismo	66,950,600	104,508,700	99,184,900	79,335,400	60,711,200	410,690,700
<b>TOTAL SECTORES INFRAESTRUCTURA</b>	571,774,600	746,679,400	670,260,100	594,317,100	464,648,300	3,047,679,400
Sector Energía	62,223,300	59,936,100	28,305,900	17,858,600	41,462,000	210,785,900
Sector Transporte	508,551,300	686,743,400	641,954,200	576,458,500	423,186,300	2,836,893,600
<b>TOTAL SECTORES SOCIALES</b>	1,197,611,600	1,688,373,100	1,614,316,500	1,465,631,400	1,325,024	7,290,956,000
Sector Educación y Cultura	365,173,000	458,187,700	490,738,900	492,515,900	486,904,000	2,291,519,400
Sector Salud	354,199,300	540,867,400	396,167,700	259,690,100	170,013,400	1,720,937,900
Sector Trabajo y Bienestar social	422,519,500	595,573,600	629,909,300	634,332,100	582,151,200	2,864,485,600
Sector Vivienda	55,719,800	95,744,400	97,500,600	79,093,400	85,955,500	414,013,700
Sector Ambiente	20,936,800	33,575,600	28,944,100	24,742,200	16,537,400	124,736,200
<b>TOTAL . ADMINISTRACION Y JUSTICIA</b>	469,728,200	493,847,100	435,660,700	377,249,300	326,488,200	2,102,973,500
Sector Justicia	97,071,700	144,398,000	111,349,800	60,840,200	51,989,100	465,648,900
Sector Protección Ciudadana	165,100	395,500	56,000	0	0	616,600
Sector Administración y Servicios Generales	372,491,400	349,053,600	324,254,900	316,409,100	274,499,100	1,636,708,000

Fuente: Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014.

Por ello se proponen fuentes de financiamiento vinculadas con concesiones y asociaciones público-privadas en proyectos potenciales que tengan perspectivas de ganancias directas. Dentro de esta modalidad, se contemplan las inversiones en proyectos específicos como la Torre financiera, el Centro de Convenciones y el Tercer puente sobre el Canal de Panamá.

Es preciso puntualizar que esta programación no incluye la inversión de la expansión de Canal, 2007-2014 y que contempla una inversión de 5,250 millones de dólares que también es un aumento del stock en infraestructuras

**Tabla 3.4 Clasificación de las Inversiones por Ejes y Sectores Prioritarios**

No.	Sectores Prioritarios (habilitar los motores del crecimiento)	Inversiones en millones de balboas) Quinquenal
	Sector Logística, Infraestructuras de carreteras para la instalación de los Servicios de Logística de valor agregado	5.8 mil
	Turismo. Infraestructura ( conectividad aérea y carreteras) y gestión pública	
	Agricultura. Infraestructura ( cadena de frío, sistemas de riego y carreteras de interconexión)	
	<b>Energía competitiva y abundante</b>	
	Construcción de interconexión eléctrica Panamá-Colombia	111
	Construcción de hidroeléctricas	26
	Generación de energía renovable ( energía solar)	4.2
	Biomasa	1.4
	<b>Otras obras de infraestructura</b>	
	ciudad gubernamental	450
	La Torre financiera	
	Nuevo centro de Convenciones	150
	Tercer puente sobre el Canal de Panamá	250
<b>No.</b>	<b>Ejes y Medidas de la Estrategía Social</b>	
<b>1</b>	<b>Formación de capital Humano</b>	
<b>1.1.</b>	<b>Educación de calidad y de punta con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.</b>	
1.1.1.	Facilitar el acceso a la educación básica completa (construcción de aulas en pre-escolar y pre-media)	103
1.1.2	Transformación curricular en la educación media	
1.1.3	Desarrollar escuelas efectivas ( modelo pedagógico integral)( construcción de escuelas de excelencia)	18
1.1.4	Promover principios y valores en la comunidad educativa (cultura de paz y	
1.1.5	Desarrollo de un sistema de evaluación de resultados en el sistema educativo	
1.1.6	Nutrición de menores en edad escolar	
1.1.7	Ampliación del programa de becas escolares	400
1.1.8	Dotación de libros, uniformes y útiles escolares	200
1.1.9	Proyecto Acceso a Internet y ordenadores a estudiantes	28.6
1.1.10	Creación de procesos continuos de alfabetización, post alfabetización, terminación de educación básica general y formación laboral.	

<b>1.2.</b>	<b>Capacitación laboral que mejore las competencias de los trabajadores y trabajadoras en los sectores prioritarios para el desarrollo (aumentar la</b>	
1.2.1	Desarrollo de un Portal de Capacitación con vínculos en el portal de empleo.	353
1.2.2	Ampliar la cobertura y la calidad del Portal Público de Empleo (SERPE)	
1.2.3	Focalizar la provisión directa de servicios y reforzar la Unidad de Gestión de	
1.2.4	Gestión por resultados	
1.2.5	Comisión Nacional de Competencias	
1.3	Las Micro-Finanzas: oportunidades para desarrollar el capital humano	44.2
<b>2</b>	<b>Inclusión Social</b>	
<b>2.1.</b>	<b>Erradicación de la desnutrición ( primera infancia y mujeres embarazadas)</b>	
2.1.1.	Fortalecer y brindar intervenciones nutricionales accesible, oportuna y de calidad en las áreas de pobreza y pobreza extrema, con especial interés en los niños y niñas menores de 5 años. (comarcas, áreas rurales) Plan de Alimento Nutricional	100
2.1.2	Mejorar la calidad de los programas para el desarrollo infantil temprano (prestación efectiva de los servicios de alta calidad en salud, nutrición y educación para niños y niñas de 0-6 años de edad y sus familias).	
<b>2.2.</b>	<b>Aumento de la cobertura de agua potable a 90% en todo el país acompañada de un programa de saneamiento urbano y rural.</b>	
2.2.1	Implementar un estudio de priorización de las inversiones, aumentar la eficiencia de los operadores, racionalizar los sistemas tarifarios existentes, entre otros.	980
2.2.2.	Mejorar la eficiencia operacional del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)	
2.2.3.	Aumentar la red de acueductos, letrinas y el manejo de residuos sólidos en las comunidades pobres y de extrema pobreza y barrios periurbanos de la ciudad capital.	
2.2.4	Implementar inversiones para alcanzar los objetivos del Milenio en áreas prioritarias	
<b>2.3.</b>	<b>Aumento de la cobertura y calidad de los servicios básicos de salud con énfasis en atención primaria e incremento de la red hospitalaria</b>	
2.3.1.	Fortalecimiento de la red de atención primaria ( grupos indígenas y población rural)	197
2.3.1.1.	Construcción y equipamiento de 35 centro de atención primaria en Salud Innovadores (MINSAL-CAPSI)	
2.3.1.2.	Continuación, evaluación y fortalecimiento de la estrategia de Extensión de Cobertura	
2.3.1.3.	Adecuación y equipamiento de la red existente	
2.3.1.4.	Fortalecimiento de la Salud Nutricional Materno-Infantil	16
2.3.2	Fortaleciendo la continuidad de servicios- red de hospitales de primera referencia	314
2.3.3.	Mejorando la coordinación intra-sectorial	
2.3.4.	Mejorando la cadena de suministros de productos farmacéuticos ( atención primaria)	
<b>2.4.</b>	<b>Acceso a vivienda digna para todos los panameños. Incentivar la construcción de vivienda social y entrega gratuita de títulos de propiedad</b>	
2.4.1	Programa agresivo de construcción de cinco mil viviendas de interés social en todo el	535
2.4.2.	Subsidio estatal para adquisición de vivienda de interés social	
2.4.3.	Programa de nuclearización para concentrar la población dispersa	
2.4.4.	Fortaleciendo las instituciones y promoviendo el reordenamiento territorial	
<b>2.5</b>	<b>Transporte Público Seguro y Eficiente en la Ciudad de Panamá</b>	
2.5.1	Desarrollo de un sistema de transporte masivo (construcción del Metro de Panamá)	2,0 mil
2.5.2.	Nuevo sistema de transporte Metropolitano (Metrobus)	
2.5.3.	Plan de acción para atender la problemática del tránsito	

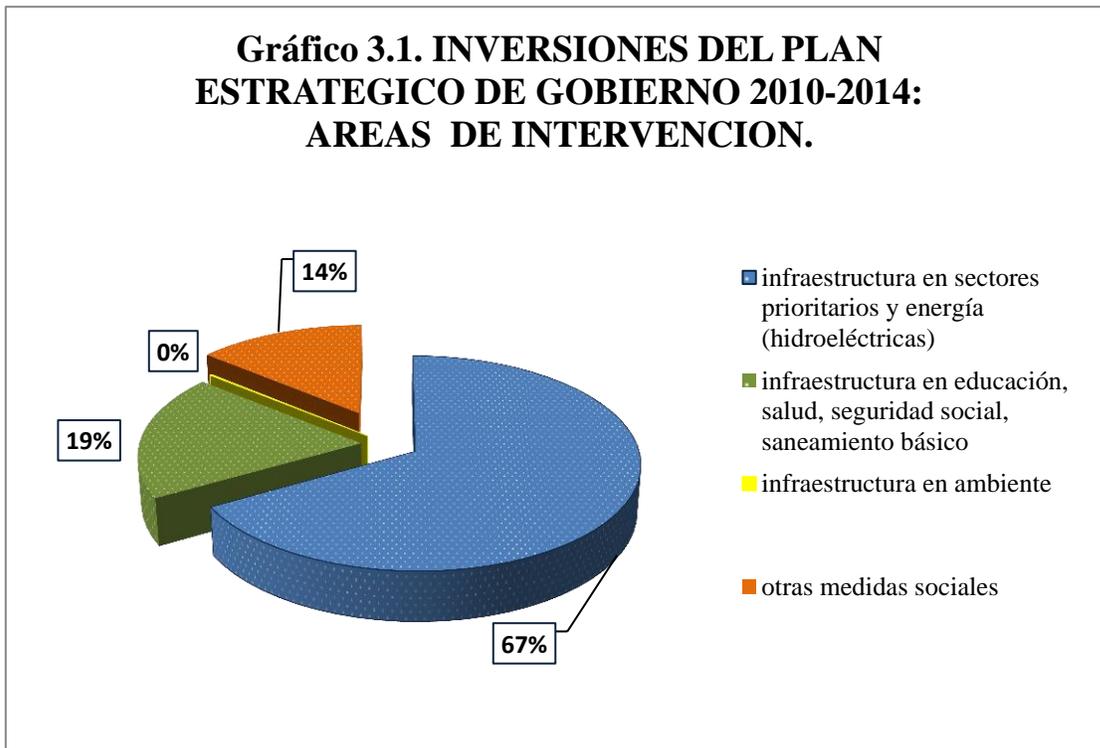
<b>2.6.</b>	<b>Incrementar la seguridad Ciudadana</b>	
2.6.1.	Instalación de 11 estaciones aeronavales	28
2.6.2	Atención a familias disfuncionales	17
2.6.3	Atención y reinserción del menor infractor	1.7
2.6.4	Presentación de ley armas y municiones	2.8
2.6.5	Reingeniería de la Policía Nacional y la Dirección de Investigación Judicial	8.9
2.6.6.	Creación de una policía migratoria	17.2
2.6.7.	Construcción de nuevos centros penitenciarios	332
<b>2.7.</b>	<b>Protección social a grupos vulnerables fortaleciendo las capacidades familiares a través de la asistencia económica condicionada y una red de apoyo a las familias más pobres y a los adultos mayores</b>	
2.7.1.	Fortalecer el programa de Red de Oportunidades (RO)	283
2.7.2.	Programa de transferencia a los Adultos Mayores de 70 años y más (programa 100-	455
2.7.3	Focalización, Monitoreo y evaluación en el proceso de otorgamiento de subsidios.	
2.7.4.	Desarrollo integral de las comarcas indígenas	
<b>2.8.</b>	<b>Deporte y Cultura</b>	
2.8.1	Fortaleciendo la oferta de oportunidades para ejercitar las destrezas y talentos deportivos y artísticos ( construcción de complejos deportivos)	45
2.8.2.	Proyecto de la ciudad de las Artes	
2.8.3.	Mejorando el acceso a la cultura para la cohesión social y el bienestar de la sociedad	9.7
<b>2.9</b>	<b>El Medio Ambiente y el crecimiento sostenible de Panamá</b>	
2.9.1	Elevar el ambiente a política de Estado	
2.9.2	<b>Modernización de la gestión ambiental</b>	
2.9.2.1	Mejorar la eficiencia de los procesos	
2.9.2.2	Promover la gestión integrada de cuencas hidrográficas	45.3
2.9.3	<b>Desarrollo de instrumentos económicos</b>	
2.9.4	<b>Fortalecer la gestión técnica y financiera del Sistema Nacional de Áreas</b>	
2.9.4.1	promover la cultura ambiental	
2.9.4.2.	Fortalecer la participación ciudadana	
2.9.4.3	Impulsar la responsabilidad ambiental empresarial	
2.9.4.4.	Enfocar el cambio climático a Panamá	
2.9.4.5.	Promover el uso de energías renovables	
2.9.4.6	Fortalecimiento de la función reguladora	14
<b>3</b>	<b>Mejorando las instituciones del sector social, la eficiencia y la Transparencia</b>	
3.1.	Mejorar la eficiencia y Distribución del Gasto Público	
3.2.	Reducir debilidades Institucionales para mejorar la gerencia, planificación y gestión	
3.3.	Fortalecimiento del sistema de Administración financiera	
3.4.	Continuación de la reforma del sistema de adquisiciones	3
	<b>TOTAL</b>	<b>13,344.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Gobierno. Panamá. 2010-2011

En materia tributaria, desde el período de gobierno anterior se promovió una reforma al sistema tributario, y la administración actual también implementó mejoras en el sistema con el propósito de modernizar el sistema de captación de ingresos, reducir la carga

tributaria de impuestos sobre la renta a las personas naturales y para las empresas, aplicando una tasa proporcional más baja a fin de simplificar los procesos tributarios.

Relacionado con el gasto público, el gobierno se compromete a un control del gasto, focalizado y priorizado hacia la reducción de la pobreza, formación de capital humano, salud y atención a grupos vulnerables, así como a los gastos en infraestructura necesarios para potenciar el desarrollo de sectores claves del crecimiento económico.



Fuente: Elaboración Propia

El gráfico 3.1 ilustra las inversiones prioritarias por áreas de actuación. A la luz de los resultados del gráfico se observa una elevada concentración de los recursos comprometidos para potenciar el crecimiento de los sectores prioritarios y pilares del modelo de crecimiento económico planteado en la estrategia. De ahí que el 67% del volumen de ellos esté ligado a inversiones en infraestructura de carreteras, conectividad aérea, cadenas de frío, sistemas de riego, construcción de hidroeléctricas, interconexiones eléctricas con Colombia, generación de energía renovable, construcción del metro en la

ciudad de Panamá y modernización del transporte urbano, etc. Por otro lado, hay que mencionar el peso de las actuaciones relacionadas con el eje de formación de capital e inclusión social que representan el 19.0% de las inversión. Así, se prevén inversiones en infraestructura, en el ámbito educativo y sanitario tales como: construcción de escuelas, construcción de hospitales y ampliación de la red de atención primaria, programas de ampliación de cobertura del agua potable y saneamiento básico y mejorado, construcción de viviendas para las familias de bajos ingresos, construcción de nuevos centros penitenciarios, etc. Finalmente con una cuota una cuota de 0.16%, se contemplan inversiones en el eje medioambiental con el propósito de restaurar 19 cuencas hidrográficas.

El resto de intervenciones, ligadas a la estrategia social, captan solamente, el 14.0% de los recursos previstos, destinados a diferentes acciones como formación de capital humano, salud, nutrición, seguridad ciudadana, protección a grupos vulnerables, deporte y cultura y la gestión del medio ambiente.

Del análisis precedente se pueden extraer entre otras, las consideraciones siguientes:

- La primera de ellas tiene que ver con el nivel de endeudamiento que está experimentado la economía panameña y las implicaciones que esto tiene sobre la sostenibilidad de dicho endeudamiento a largo plazo. Las inversiones que se están llevando a cabo son financiadas con mayor peso por deuda (interna y externa), situación que puede conducir a un traspaso intergeneracional de la presente deuda y, por tanto, a una reducción de la calidad de vida de esas generaciones si las tasas de crecimiento futuras de la economía<sup>69</sup> no se mantienen al mismo ritmo que las experimentadas en la actualidad.
- Otra de las limitaciones de la programación de inversiones es que no se aborda la clasificación del gasto en términos de los pesos que absorben los compromisos presupuestarios; particularmente no se desglosa el componente de sueldos y salarios.

---

<sup>69</sup> Las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), destacan que para el 2013 las tasas de variación del producto interno bruto en Panamá serán de 7,5%. CEPAL.(2013, p.21)

- El plan indicativo incluye la inversión quinquenal de todos los ministerios y entidades gubernamentales y esta programación se efectuó tomando como criterio el presupuesto general del Estado de cada año incluyendo en ello los gastos operativos de cada entidad y ministerio del Estado lo que no permite reflejar las inversiones efectivas a realizar en cada programa o proyecto y los costes de los distintos ejes de intervención.
- Al establecer las comparaciones de acuerdo a la clasificación de las inversiones por ejes y sectores prioritarios, se observa la existencia de algunas medidas que no tienen montos de inversión presupuestados.
- Otro aspecto a destacar es la escasa existencia de indicadores de resultados, asociados a los resultados finales. Solamente se presentan en los siguientes casos:
  - *Erradicación de la desnutrición*: prevalencia de desnutrición crónica entre niños y niñas menores de 5 años.
  - *Aumento de la cobertura de agua potable a 90% en todo el país acompañada de un programa de saneamiento urbano y rural*: Indicadores de cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario.
  - *Incrementar la seguridad ciudadana*: presenta indicadores medidos a través de las tasas de criminalidad, número de delitos e incidentes delictivos.
  - *Protección social a grupos vulnerables fortaleciendo las capacidades familiares a través de la asistencia económica condicionada y una red de apoyo a las familias pobres y a los adultos mayores*: indicadores sobre incidencia de la pobreza y pobreza extrema.
- Carencia de un Sistema de Evaluación y Seguimiento integrado en todo el sistema gubernamental que establezca vínculos e interrelaciones entre los diferentes ministerios y conduzca hacia buenas prácticas de todo el ente gubernamental. El sistema de evaluación está claramente establecido para medir el desempeño de los empleados de las organizaciones institucionales (*nivel micro de la gestión gubernamental*) (Bozzi, 2000, p.9). El plan establece claramente un sistema de evaluación del desempeño docente en el sistema educativo (a todos los niveles) y un monitoreo y evaluación en el proceso de otorgamiento de subsidios en el eje de protección social a grupos vulnerables. No obstante, es preciso medir y evaluar el

resultado de todas las acciones del gobierno que tiene la responsabilidad de la ejecución eficiente y eficaz de un conjunto de políticas públicas dirigidas a incidir sobre el tejido social de los grupos de interés.

### 3.3. APROXIMACION AL ANALISIS DE PERTINENCIA

Identificadas las debilidades, detectadas en el Análisis DAFO en el capítulo 2, y delineados los objetivos específicos que se han elaborado a partir de la lectura del diagnóstico estratégico de la economía de Panamá, toca realizar una aproximación al análisis de pertinencia para lo cual se utilizará la metodología de la Comisión Europea la que tiene reconocido prestigio y aceptación a nivel internacional.

Por tanto, el análisis de pertinencia establece un vínculo entre los objetivos específicos y las debilidades encontradas en el análisis DAFO. Es decir, mide el grado en que el Plan Estratégico de Gobierno da respuesta a los principales problemas y necesidades de la sociedad panameña y además verifica si estas respuestas se concretizan en los ejes establecidos en la estrategia.

**Tabla 3.5. PRINCIPALES DEBILIDADES DE LA ECONOMÍA PANAMEÑA**

Variable	Principales Debilidades	
<b>Demográficas</b>	1	Diferencias marcadas en las tasas de fecundidad y mortalidad. (Altas en las áreas indígenas y provincias pobres por encima de la media nacional y del contexto de América Latina, con esperanza de vida baja en estas regiones)
	2	Elevada emigración del resto de provincias hacia la región metropolitana. (Comarcas indígenas) y alta densidad en la región metropolitana.
	3	Desequilibrios territoriales (área urbana desarrollada y área rural atrasada).
<b>Educación</b>	4	Baja tasa de cobertura en la educación pre-media y media, mayor deserción y repetición escolar en niños y niñas de las áreas rurales y comarcas indígenas y deficiencia en los aprendizajes básicos. (Matemáticas, etc.)
<b>Servicios básicos, salud y vivienda</b>	5	Gasto público social como % del Gasto Público total por debajo de la media de América Latina
	6	Disparidades (rural, urbana) en la cobertura de los servicios básicos (agua potable, saneamiento mejorado, electricidad) y en la cobertura de servicios de salud

	7	Déficit de profesionales e infraestructuras de salud en áreas indígenas, rurales) y deficiencia en el abastecimiento de insumos hospitalarios
	8	Malnutrición infantil por encima de la media de América Latina. (Elevada proporción de niños y niñas menores de 5 años, con baja talla.)
<b>Desarrollo humano, Desigualdad y pobreza</b>	9	Nivel de pobreza superior en las áreas rurales y comarcas indígenas, con disparidades en el desarrollo humano y alto grado de desigualdad económica, por encima de la media de América Latina
	10	Desigualdad de género
<b>Mercado laboral</b>	11	Tasas de sub-empleo aún elevadas
	12	Deficiencias en la cualificación de la mano de obra (deficiencias en las competencias que responda a las necesidades de desarrollo del país).
<b>Estructura Productiva</b>	13	Poca diversificación y baja productividad del sector primario
	14	Actividades económicas concentradas en el Área Metropolitana
	15	Reducida participación de grupos más vulnerables en el proceso productivo
<b>Aspectos Macroeconómicos</b>	16	Oferta exportable de bienes poco diversificada en el sector primario y secundario
	17	Poca diversificación de los destinos de las exportaciones nacionales (concentrado en destino).
	18	Saldo de la deuda externa por encima de la media de América Latina.
	19	Déficit comercial crónico
	20	Dependencia de la energía a base de petróleo y sus derivados
<b>Ambientales</b>	21	Elevado nivel de emisiones de dióxido de carbono (CO2) y sustancias contaminantes
	22	Inadecuada recolección, transporte, deposición y tratamiento de los desechos urbanos.
	23	Degradación y deterioro en el uso del suelo (por la pérdida de la cubierta forestal).
<b>Institucionales</b>	24	Fragilidad institucional pública vulnerable a prácticas corruptas.
	25	Debilidad en la administración de justicia
	26	Bajo nivel de hogares que tienen computadoras con respecto al contexto

Fuente: Elaboración Propia

El análisis de pertinencia busca describir la congruencia que existe entre las debilidades detectadas y los objetivos específicos propuestos a partir del diagnóstico estratégico (capítulo 2) por lo que la tabla 3. 6, recoge los mismos.

**Tabla 3.6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS PROPUESTOS**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
1.	Mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral en las regiones y grupos vulnerables. (Indígenas y población rural.
2.	Reducir los niveles de pobreza y desigualdad y equiparar el Índice de Desarrollo humano (indígenas y población rural) con igualdad de género
3.	Ampliar la cobertura de servicios básicos (agua, saneamiento, salud, electricidad).
4.	Impulsar medidas para fortalecer la institucionalidad pública en el ejercicio de un buen gobierno.
5.	Fomentar y promover una política del medio ambiente para un crecimiento sostenible
6.	Promover oportunidades para el desarrollo de destrezas deportivas, artísticas y culturales que conduzcan a la cohesión social
7.	Implementar medidas para promover la seguridad ciudadana y fortalecer la administración de justicia
8.	Potenciar las ventajas competitivas de la posición geográfica
9.	Mejorar la competitividad y productividad de la agricultura
10.	Mejorar y ampliar el acervo de infraestructuras (carreteras, aérea, edificaciones, energía renovable, etc.)
11.	Fomentar el desarrollo del sector turismo
12.	Fomentar la educación de calidad con igualdad de género
13.	Mejorar y adecuar las competencias del recurso humano a las necesidades de desarrollo del país para promover el empleo productivo

Fuente: Elaborado a partir del diagnóstico estratégico y del Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014.

La relación entre los objetivos específicos y las debilidades detectadas se describen en una matriz de doble entrada, en donde las columnas representan el conjunto de debilidades detectadas en el análisis de contexto efectuado en el capítulo 2, y las filas representan los objetivos específicos propuestos elaborados a partir del diagnóstico estratégico y los objetivos intermedios del Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014. La tabla 3.7 recoge lo anteriormente señalado. La misma se ha dividido agrupando las debilidades encontradas para hacer más fluida la lectura de los resultados y la valoración utilizada para medir el nivel de influencia de las casillas es como sigue, y representan el grado de influencia que tienen los objetivos propuestos para superar las debilidades detectadas.

**Tabla 3.7 Matriz de Pertinencia  
Debilidades Socio-Demográficas, Desarrollo Humano y Desigualdades**

OBJETIVOS\ DEBILIDADES	DEBILIDADES SOCIODEMOGRÁFICAS, DESARROLLO HUMANO , DESIGUALDAD Y GÉNERO										I N F L U E N C I A
	Diferencias en tasas de fecundidad mortalidad. (Comarcas y rural), esperanza de vida baja en estas regiones.(1)	Elevada emigración (Comarcas indígenas) y alta densidad en la región metropolitana(2)	Desequilibrios territoriales (área urbana y área rural )(3)	Baja T. C. Educación pre-media, media, deserción y repetición escolar(áreas rurales y comarcas)y deficiencia en los aprendizajes básicos. (Matemáticas, etc.)(4)	Gasto público social % del Gasto Público total por debajo de A(5)	Disparidades (rural, urbana) cobertura(agua potable, saneamiento mejorado, electricidad) y salud(6)	infraestructuras de salud (comarcas rurales),deficiencia en el abastecimiento de insumos hospitalarios(7)	Malnutrición infantil (. rural y comarcas) (8)	Nivel de pobreza superior, disparidades en el IDH y desigualdad económica( áreas rurales y comarcas indígenas)(9)	Desigualdad de género(10)	
1.Mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral en las regiones y grupos vulnerables,(indígenas y población rural)	5	5	5	2	5	5	2	5	5	0	39
2.Reducir los niveles de pobreza y desigualdad y equiparar el Índice de Desarrollo humano (indígenas y población rural) con igualdad de género.	5	5	5	2	5	5	2	5	5	5	44
3.Ampliar la cobertura de servicios básicos (agua, saneamiento, salud, electricidad).	5	5	5	2	5	5	5	5	5	2	44
4.Impulsar medidas para fortalecer la institucionalidad pública en el ejercicio de un buen gobierno	5	5	5	5	5	5	5	5	5	2	47
5.Fomentar y promover una política del medio ambiente para un crecimiento sostenible	0	0	2	0	0	2	0	2	2	0	8
6.Promover oportunidades para el desarrollo de destrezas deportivas, artísticas y culturales que conduzcan a la cohesión social	2	2	2	5	2	0	0	0	2	5	20
7.Implementar medidas para promover la seguridad ciudadana y fortalecer la administración de	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	4
8.Potenciar las ventajas competitivas de la posición geográfica	2	2	2	5	0	0	0	0	5	0	16
9.Mejorar la competitividad y productividad de la agricultura	2	5	5	5	0	0	0	2	5	0	24
10. Mejorar y ampliar el acervo de infraestructuras (carreteras, aérea, edificaciones, energía renovable, etc.)	2	2	2	5	2	5	0	2	2	0	22
11.Fomentar el desarrollo del sector turismo.	0	0	2	5	0	0	0	2	2	0	11
12. Fomentar la educación de calidad con igualdad de género	0	0	2	5	2	0	2	2	2	5	20
13.Mejorar y adecuar las competencias del recurso humano a las necesidades de desarrollo del país para promover el empleo productivo	5	5	5	5	5	0	5	2	2	5	39
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>42</b>	<b>48</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>32</b>	<b>44</b>	<b>24</b>	<b>338</b>

**Tabla 3.7 .Matriz de Pertinencia. Debilidades del Mercado Laboral, Estructura Productiva, Macroeconómicas, Institucionales y Ambientales.**

OBJETIVOS\ DEBILIDADES	Debilidades económicas, Mercado Laboral										Debilidades Ambientales, Tecnológicas e						I N F L U E N C I A
	Tasas de sub-empleo aún elevadas (11)	Deficiencias en la cualificación de la mano de obra ( competencias que responda a las necesidades de desarrollo)(12)	Poca diversificación y baja productividad del sector primario(13)	Actividades económicas concentradas en el Área Metropolitana (14)	Reducida participación de grupos más vulnerables al proceso productivo (15)	Oferta exportable de bienes poco diversificada en el sector primario y secundario(16)	Poca diversificación de los destinos de las exportaciones nacionales (concentrado en destino)(17)	Saldo de la deuda externa por encima América Latina(18)	Déficit comercial crónico(19)	Dependencia de la energía a base de petróleo y sus derivados (20)	Elevado nivel de emisiones de dióxido de carbono (CO2) y sustancias contaminantes (21)	Inadecuada recolección, transporte, deposición y tratamiento de los desechos urbano (22)	Degradación y deterioro en el uso del suelo (por la pérdida de la cubierta forestal)(23)	Fragilidad institucional pública vulnerable a prácticas corruptas.(24)	Debilidad en la administración de justicia (25)	Bajo nivel de hogares que tienen computadoras con respecto al contexto(26)	
1.Mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral en las regiones y grupos vulnerables.(indígenas y población rural)	5	5	2	5	5	2	0	0	0	0	5	0	2	0	0	2	33
2.Reducir los niveles de pobreza y desigualdad y equiparar el Índice de Desarrollo humano (indígenas y población rural) con igualdad de género.	5	5	2	2	5	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	2	25
3.Ampliar la cobertura de servicios básicos (agua, saneamiento, salud, electricidad).	2	2	2	2	5	2	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	21
4.Impulsar medidas para fortalecer la institucionalidad pública en el ejercicio de un buen gobierno	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	80
5.Fomentar y promover una política del medio ambiente para un crecimiento sostenible	0	0	5	5	2	5	2	0	0	5	5	5	5	0	0	2	41
6.Promover oportunidades para el desarrollo de destrezas deportivas, artísticas y culturales que conduzcan a la cohesión social	2	2	2	5	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	20
7.Implementar medidas para promover la seguridad ciudadana y fortalecer la administración de justicia	0	0	0	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	17
8.Potenciar las ventajas competitivas de la posición geográfica	5	5	0	5	2	0	5	2	2	2	2	0	2	0	0	2	34
9.Mejorar la competitividad y productividad de la agricultura	5	5	2	5	5	5	5	5	5	2	2	0	5	0	0	2	53
10. Mejorar y ampliar el acervo de infraestructuras (carreteras, aérea, edificaciones, energía renovable, etc.)	5	5	2	5	5	5	5	2	5	5	2	2	2	0	0	2	52
11.Fomentar el desarrollo del sector turismo.	5	5	2	5	5	2	2	5	5	2	2	0	5	0	0	2	47
12. Fomentar la educación de calidad con igualdad de género	5	5	5	5	5	5	5	2	0	0	0	2	5	0	0	5	49
13.Mejorar y adecuar las competencias del recurso humano a las necesidades de desarrollo del país para promover el empleo productivo	5	5	5	5	5	5	5	2	0	0	0	2	5	0	0	5	49
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>59</b>	<b>53</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>34</b>	<b>521</b>

Fuente: Elaboración Propia.

- **0** si es nula la influencia
- **2** si es media la influencia  
(influye moderadamente)
- **5** si es alta la influencia  
(incide significativamente)

La lectura horizontal de la información que recoge la tabla 3.7, permite identificar un grupo de objetivos específicos, que presentan una mayor capacidad de impacto sobre un mayor número de debilidades con una influencia alta sobre el conjunto de debilidades.

Destacan en orden de importancia impulsar medidas para fortalecer la institucionalidad pública en el ejercicio de un buen gobierno. Es fundamental mejorar la gobernanza pues ello determina la eficacia (cumplir con los objetivos programados) y eficiencia (el logro de objetivos al menor coste) de la acción institucional. También con un grado de influencia alto sobre el conjunto de debilidades se encuentra el fomento de la educación con igualdad de oportunidades, seguido de la mejora de las competencias del recurso humano a las necesidades de desarrollo del país. En tercer lugar, con un alto grado de influencia sobre el conjunto de debilidades se encuentra mejorar la competitividad del sector agricultura y la mejora y ampliación del acervo de infraestructuras (carreteras, aéreas, construcciones de viviendas, hospitales, saneamiento e infraestructuras para la producción de energía renovable). Otro objetivo con un alto grado de influencia sobre el árbol de debilidades es el relacionado con reducir los niveles de pobreza y desigualdad y equiparar el índice de desarrollo humano con igualdad de género y mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral en las regiones y grupos vulnerables.

Con nivel de influencia media sobre el conjunto de debilidades, se incluyen objetivos como potenciar las ventajas competitivas de la posición geográfica, fomentar el desarrollo del sector turismo, ampliar la cobertura de servicios básicos y promover una política del medio ambiente para un crecimiento sostenible.

Con un grado de influencia bajo sobre el árbol de debilidades, sólo se encuentran promover oportunidades para el desarrollo de destrezas deportivas, culturales y artísticas

que conduzcan a la cohesión social e implementar medidas para promover la seguridad ciudadana y fortalecer la administración de justicia.

Habría que puntualizar, que las debilidades macroeconómicas de Panamá están vinculadas con el desequilibrio y deuda externa y la estrategia de crecimiento está fundamentada en el fortalecimiento de la posición geográfica-estratégica y el desarrollo de sectores prioritarios como son el sector servicios y todas las actividades que giran en torno al conglomerado de la red interoceánica, por tanto; la diversificación del valor agregado que pueden generar las empresas de servicios logísticos avanzados (SLVA), podrían contribuir a reducir el déficit crónico en la medida que se logren incrementar las exportaciones de servicios y bienes. De allí que, es importante para la estrategia, además; ampliar las infraestructuras de enlace, elemento que también arrastra la generación de empleos y genera eslabonamientos hacia otros sectores de la actividad económica.

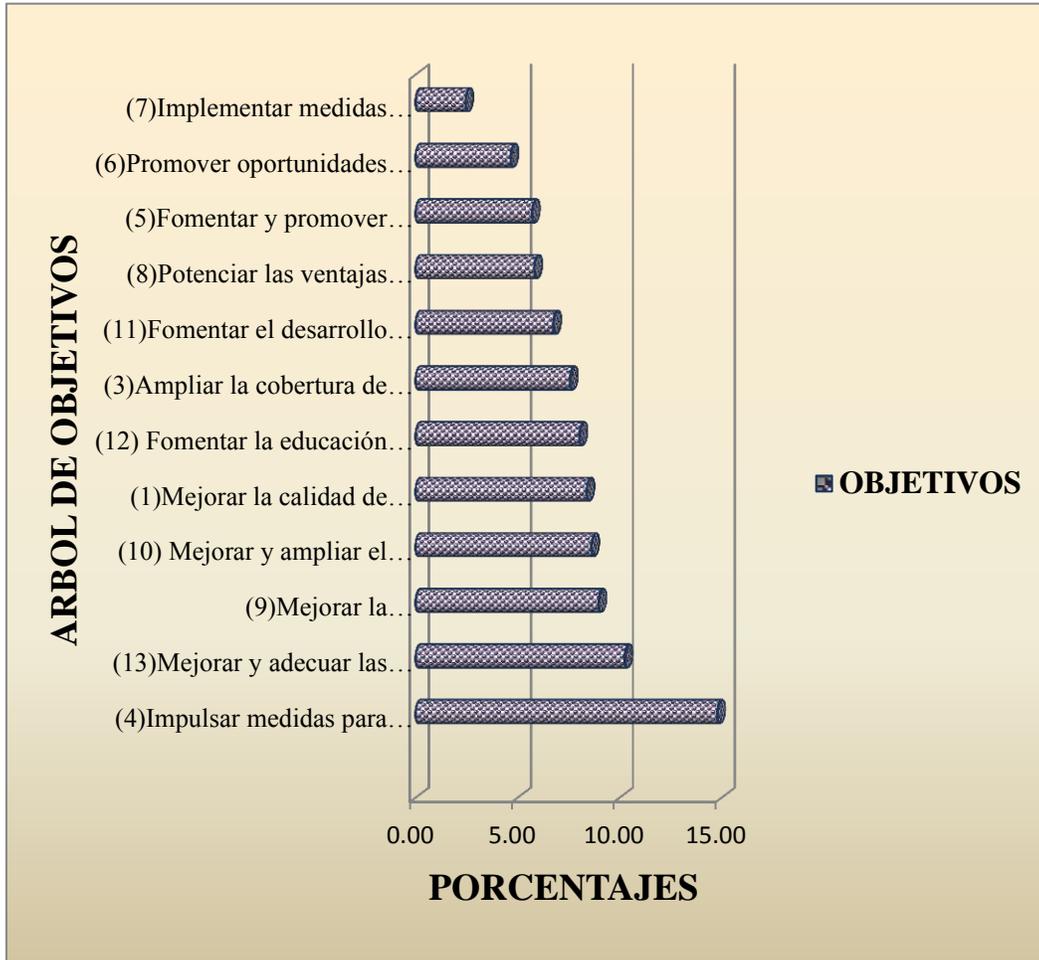
En cuanto al tema del medio ambiente, el Plan Estratégico de Gobierno, avanza en temas relacionados con el establecimiento de normas institucionales que conduzcan a mejorar la gestión medioambiental. No obstante, a la luz de los resultados del DAFO, las debilidades ambientales en Panamá (altos niveles de contaminación, elevadas emisiones de CO<sub>2</sub>, degradación de los suelos, etc.) requieren un tratamiento especial por lo que todas las actuaciones de la estrategia deberían incorporar el objetivo medioambiental.

El tema de género es tratado de forma superficial en la estrategia. En los ejes de actuación solo es considerado en la formación de capital humano con igualdad de oportunidades, erradicación de la malnutrición con atención especial a la primera infancia y a mujeres embarazadas, no obstante; la estrategia no articula el principio de igualdad de oportunidades a lo largo de todas las actuaciones.

Los aspectos institucionales de hecho son considerados a través de un eje transversal ya que la gestión eficiente y eficaz de todas las acciones de la estrategia es fundamental para la superación de las principales debilidades de la economía panameña.

La estrategia otorga prioridad al aprovechamiento de las ventajas competitivas que tiene el país producto de la posición geográfica, sin embargo no están claros los encadenamientos necesarios para que esas ventajas competitivas se traduzcan en impactos positivos hacia las debilidades estructurales como son las socio-demográficas, desarrollo humano y desigualdades (ingreso, género).

**Gráfico 3.2. INFLUENCIA DE LOS OBJETIVOS EN LAS DEBILIDADES**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 3.2 visualiza la influencia de los objetivos específicos sobre el árbol de debilidades. En orden de importancia se puede destacar lo siguiente:

- El objetivo propuesto No.4, impulsar medidas para fortalecer la institucionalidad pública, es clave para influir sobre el conjunto de debilidades. En la medida que se logre mejorar la eficiencia y eficacia institucional, fortalecer las instituciones en el

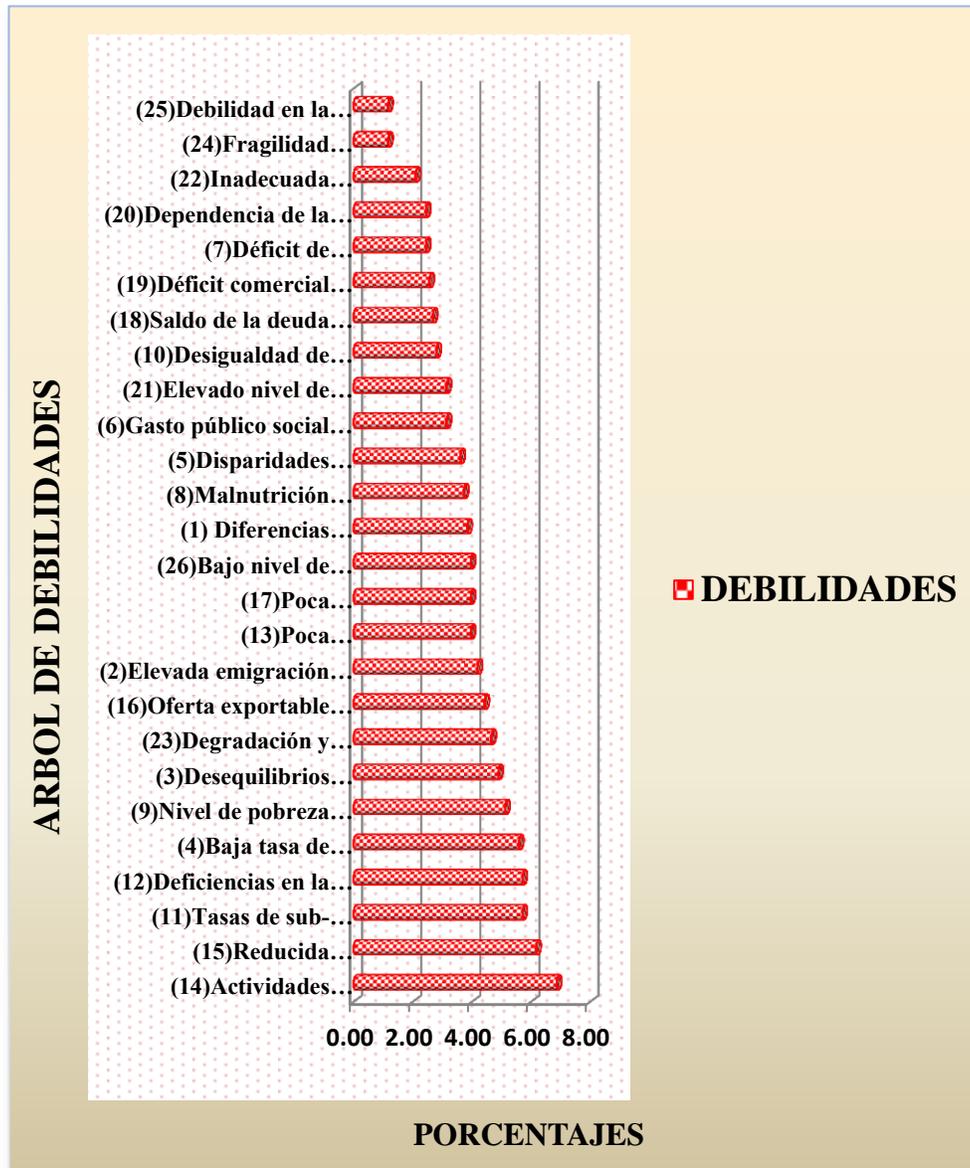
país y ampliar los espacios de participación será posible influir positivamente sobre las principales debilidades, en especial con las socio-demográficas, desigualdad, pobreza y género.

- La mejora del capital humano a través del fomento de una educación de calidad con igualdad de género unido al objetivo específico de mejorar y adecuar las competencias del recurso humano a las necesidades de desarrollo del país para promover empleo productivo, permite superar múltiples estrangulamientos que se relacionan con las deficiencias del sistema educativo panameño, y lo más importante permite un crecimiento endógeno, de allí que la estrategia le presta singular importancia al definirlo como uno de los ejes de la estrategia social.
- También destacan con una influencia alta en el árbol de debilidades mejorar la competitividad y productividad de la agricultura y ampliar el acervo de infraestructuras. La estrategia contempla intervenciones en este ámbito, aspecto de especial importancia por las sinergias y encadenamientos que se derivan de la misma en la actividad económica y su impacto en la generación de empleos
- El objetivo propuesto No.2, reducir los niveles de pobreza y desigualdad y equiparar el índice de desarrollo humano (indígenas y población rural) con igualdad de género, tiene una alta influencia en la superación de muchas de las debilidades (fundamentalmente las socio-demográficas). La estrategia contempla programas y proyectos vinculados para cumplir con este objetivo a través de asistencia económica condicionada (red de oportunidades, apoyo a familiar pobres), y asistencia no condicionada (programa para adultos mayores sin una pensión de jubilación), como instrumento de política económica para reducir la pobreza y las desigualdades en las áreas indígenas y rurales más desprotegidas.
- También destacan con influencia media en el árbol de debilidades fomentar el desarrollo del sector turismo, y potenciar las ventajas competitivas de la posición geográfica, todos ellos definidos en la estrategia económica como sectores prioritarios para el desarrollo económico del país.

La lectura vertical de la matriz de pertinencia permite analizar específicamente, cuales son las debilidades que en mayor medida son atendidas por el conjunto de objetivos y cuales objetivos impactan con mayor influencia sobre los principales estrangulamientos.

El gráfico 3.3 muestra la sumatoria de todas las ponderaciones de la pertinencia para cada debilidad (sumatoria por columnas).

**Gráfico 3.3 ANALISIS DE SENSIBILIDAD**  
**Sensibilidad de la Debilidad al Ámbito de la Pertinencia**



Fuente: Elaboración propia.

A la luz del gráfico 3.3 se pueden realizar algunas precisiones:

- El conjunto de debilidades son cubiertas por la gama de objetivos específicos propuestos. En términos cuantitativos, de un total de 26 debilidades, el 100% de ellas son cubiertas por al menos un objetivo.
- Algunas de las debilidades institucionales encontradas en el diagnóstico estratégico como son la fragilidad política y vulnerabilidad del sistema político así como la debilidad de la administración de justicia solamente inciden en el 1,0% de los objetivos propuestos.
- La debilidad más sensible a los objetivos específicos propuestos, son las actividades económicas concentradas en el área metropolitana y la reducida participación de los grupos vulnerables al proceso productivo.
- Un segundo grupo de debilidades sensibles a la pertinencia es la relacionada con los desequilibrios territoriales, nivel de pobreza, disparidades en el índice de desarrollo humano y las debilidades educativas sobresalen positivamente, como la baja tasa de cobertura en educación pre-media y media, deserción escolar y repetición escolar en áreas indígenas y rurales y deficiencia en los aprendizajes básicos son atendidas a través de una amplia variedad de objetivos específicos propuestos. La estrategia valora estas debilidades, programando un conjunto de intervenciones que conduzcan a alcanzar una educación de calidad.
- En tercer lugar figuran el grupo de debilidades relacionadas con el componente económico y ambiental las que también son cubiertas por una amplia gama de objetivos específicos propuestos. Cabe destacar, que la estrategia valora dentro de sus intervenciones estas debilidades.
- El resto de las debilidades (ambientales, macroeconómicas, justicia, energía y sociodemográficas) también están cubiertas por el árbol de objetivos propuestos.
- Por lo anterior, se puede concluir que la estrategia centra su atención en dos aspectos importante: en el ámbito económico, diseña una estrategia fundamentada en potenciar las ventajas competitivas que tiene el país producto de su posición geográfica, además de promover el desarrollo del turismo en aquellas regiones con mayor potencial de desarrollo y estimular la competitividad y productividad del sector primario a través de reducción de costos de producción, reducción de riesgos

de producción y comercialización en la agricultura. Se prevé que el impulso de estos sectores, creará las sinergias que permitirán el cumplimiento de la estrategia social fundamentada en la formación de capital humano y en la inclusión social de los grupos más desprotegidos del país.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1. La evaluación de las políticas públicas ha adquirido relevancia, desde hace algunos años, en los países industrializados y, más recientemente, en los países sub-desarrollados. Esta visión cobra importancia frente a la necesidad de atender las múltiples necesidades sociales con los escasos recursos públicos; lo que exige una mayor eficiencia de la acción pública. Por lo tanto, la evaluación se ha convertido en un instrumento que debe ser contemplado como parte integral de la toma de decisiones y un proceso que ayuda, por un lado, a la rendición de cuentas y, por otro, adquiere importancia porque otorga la posibilidad de identificar, describir y cuantificar las realizaciones e impactos que dichas políticas han alcanzado.
2. Los resultados más importantes del diagnóstico estratégico de la economía panameña, se recogen a partir del análisis DAFO, por tanto, las principales debilidades y amenazas pueden ser sintetizadas en los siguientes puntos:
  - Diferencias marcadas en las tasas de fecundidad y mortalidad (altas en las comarcas y áreas rurales) que se manifiesta en la existencia de desequilibrios territoriales importantes.
  - En el ámbito macroeconómico, las debilidades de la economía panameña, se reflejan en desequilibrios del sector externo, dada la existencia de un déficit comercial crónico, con una oferta exportable de bienes poco diversificada en los sectores primarios y secundarios y concentrados en destino.
  - En cuanto a la estructura productiva, es reseñable la baja especialización del país en el sector primario y la baja productividad del mismo. En el sector secundario, la industria manufacturera ha perdido dinamismo, reduciendo su participación en el valor agregado de la economía.
  - Existen disparidades en la cobertura de los servicios básicos (agua potable, saneamiento mejorado, electricidad) y en la cobertura de servicios de salud entre las áreas urbanas y rurales. Además, se detecta un déficit de profesionales de salud (médicos) e infraestructuras de salud en áreas

indígenas y rurales, así como deficiencias en el abastecimiento de insumos hospitalarios con elevada malnutrición infantil en dichas áreas.

- Con respecto a la formación del capital humano, existen deficiencias en la cualificación de la mano de obra, una baja tasa de cobertura en la educación pre-media y media, mayor deserción y repetición escolar en niños y niñas de las áreas rurales y comarcas indígenas y deficiencia en los aprendizajes básicos (matemáticas, etc.).
  - Existen elevados niveles de emisiones de CO<sub>2</sub> y sustancias contaminantes, degradación y deterioro en el uso del suelo e inadecuado tratamiento y recolección de los desechos urbanos.
  - Vulnerabilidad del sistema político panameño hacia prácticas corruptas, reflejo de débiles sistemas de control y rendición de cuentas, unido a la pasividad de los actores sociales, producto de la poca capacidad de organización. También hay que mencionar las debilidades existentes en la administración de justicia, por la poca aplicación de las leyes y por el incumplimiento del debido proceso.
  - El índice de Gini, el índice de concentración de Atkinson y el porcentaje de población que vive con uno o dos dólares diarios, muestran que casi el 14,0% de la población no logra superar el umbral de pobreza extrema, identificándose de nuevo desigualdades entre las poblaciones urbanas y rurales, con una tendencia hacia un mayor grado de concentración y desigualdad.
3. La principales oportunidades reseñadas mediante el análisis DAFO en la economía de Panamá son las siguientes: a) Panamá se encuentra es un momento estratégico para plantearse intervenciones públicas dirigidas a sectores como la salud pública, la formación de capital humano, políticas que promuevan el empleo productivo y la lucha contra la pobreza, a fin de generar sinergias que potencien el desarrollo socioeconómico de las futuras generaciones. b) Cuenta con un sector servicios modernizado y especializado, y una estructura exportable diversificada en actividades relacionadas con el conglomerado de la región

interoceánica con alto potencial de desarrollo en este sector y en el sector turismo. También se encuentra en una posición aceptable para participar de los beneficios de las tecnologías de la información.

4. El Plan Estratégico de Gobierno de Panamá 2010-2014, cuenta con un presupuesto de 13, 595,848.8 millones de dólares, para los cinco años de administración, con una media anual de aproximadamente 2, 719,169.0 millones de dólares. Será financiado con ingresos tributarios, deuda (interna y externa) y otorgamiento de concesiones privadas en proyectos específicos. Además, contempla dos estrategias: una económica y otra social, que conducen a la definición de 12 áreas prioritarias que están articuladas en una serie de intervenciones y medidas.
5. Durante el proceso de evaluación del Plan Estratégico de Gobierno se detectaron algunas debilidades:
  - La primera de ellas tiene que ver con el nivel de endeudamiento que está experimentado la economía panameña y las implicaciones que esto tiene en la sostenibilidad de dicho endeudamiento a largo plazo. Las inversiones que se están llevando a cabo son financiadas en mayor medida por deuda (interna y externa), situación que puede conducir a un traspaso intergeneracional de la presente deuda y por tanto a una reducción de la calidad de vida de esas generaciones, si las tasas de crecimiento futuras de la economía no se mantienen al mismo ritmo que las experimentadas en la actualidad.
  - La estrategia de crecimiento económico tiene la debilidad de no estar diseñada por ejes, sino que contempla una metodología sectorial y jerarquiza potenciar tres sectores como motores del crecimiento económico (logística, turismo y agricultura).
  - No establece claramente los objetivos de nivel inferior, sin embargo a partir del diagnóstico estratégico realizado sobre la economía panameña

y con los objetivos de segundo nivel (intermedios) se proponen un conjunto de objetivos específicos, que como ejercicio académico permitió aplicar la metodología para la aproximación al análisis de pertinencia.

- El plan indicativo de inversiones incluye la inversión quinquenal de todos los ministerios y entidades gubernamentales y esta programación se efectuó tomando como criterio el presupuesto general del Estado de cada año incluyendo en ello los gastos operativos de cada entidad y Ministerio del Estado lo que no permite reflejar las inversiones efectivas a realizar en cada programa o proyecto y los costes de los distintos ejes de intervención.
  - La estrategia económica y social muestra una elevada concentración de los recursos que serán comprometidos para potenciar el crecimiento de los sectores prioritarios, ya que casi el 67% de las inversiones están vinculadas con infraestructuras para potenciar los pilares de desarrollo, un 19% en infraestructuras relacionadas con la estrategia social, el 0,16% para la atención del medio ambiente y sólo el 14,0% de los recursos previstos, serán destinados a intervenciones como formación de capital humano, salud, nutrición, protección a grupos vulnerables, etc.
  - Otra debilidad es la escasa existencia de indicadores de resultados. Solamente se presentan en los siguientes casos: prevalencia de desnutrición crónica entre niños y niñas menores de 5 años, indicadores de cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, tasas de criminalidad, número de delitos e incidentes delictivos y en protección social, indicadores sobre la incidencia de la pobreza y pobreza extrema.
6. El análisis de pertinencia permite afirmar que las intervenciones dirigidas a la mejorar la formación de capital y la reducción de la pobreza y desigualdad, tienen una alta influencia en la superación de muchas de las debilidades. Se contemplan programas y proyectos como la asistencia económica condicionada

(red de oportunidades, apoyo a familias pobres), y asistencia no condicionada (programa para adultos mayores sin una pensión de jubilación) que podrían ayudar a superar estas debilidades.

7. El tema de género es tratado de forma superficial en la estrategia, ya que la misma no articula el principio de igualdad de oportunidades a lo largo de todas las actuaciones y el tema del medio ambiente requiere un tratamiento especial por lo que todas las acciones de la estrategia deberían incorporar el objetivo medioambiental.

Entre las principales recomendaciones se pueden citar las siguientes:

1. Los principales retos para la sociedad panameña y sus autoridades están relacionados con la superación de las deficiencias del sistema político-institucional, la necesidad de ampliar los espacios de participación ciudadana y la promoción de acciones para el ejercicio de un buen gobierno.
2. Por otra parte, las autoridades panameñas tienen el reto de promover un crecimiento económico en armonía con la sostenibilidad del medio ambiente.
3. Además es preciso innovar en el diseño de políticas públicas focalizadas en los sectores desprotegidos, con el propósito de reducir las brechas existentes, que reduzcan las desigualdades e inequidades y promuevan una sociedad más justa y equitativa para que los frutos del crecimiento calen en los sectores más pobres del país.
4. Este trabajo abre las puertas hacia una investigación que permita evaluar la eficiencia, efectividad, sostenibilidad y el impacto de las políticas sociales implementadas en Panamá durante los últimos años, debido a que es imprescindible contribuir a una mejor articulación y diseño de las diferentes estrategias, debido a que como están configuradas en la actualidad, no facilita las tareas del evaluador.

## **5. BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIONES**

- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL). (2010). "Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas." Madrid-España: Ministerio de Política y Administración Pública. Catalogo de publicaciones oficiales. Gobierno de España.
- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (AEVAL). (2009). "La Función Evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas". (M. d. Presidencia, Ed.) Madrid, España: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Gobierno de España.
- ALBI EMILIO, G.-P. J. (2000). "Economía Pública I". Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos. Barcelona-España: Ariel.
- ALVIRA, F. (2002). "Metodología de la Evaluación de programas". *CIS Cuadernos Metodológicos*. Madrid.
- ANAN-CGR-PNUMA. (2010). "Informe Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible: Panamá 2010". *Indicadores*. Panamá: PNUMA.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1970). "Por el cual se reforma el Régimen Bancario y se crea la Comisión Bancaria". *Decreto de Gabinete No. 238*. Panamá: LEGISPAN.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1985). "Ley No. 3 de 20 de mayo de 1985, por la cual se establece un régimen de intereses preferenciales en ciertos préstamos hipotecarios". Panamá: Asamblea Legislativa. Organo del Estado. Gobierno de Panamá.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1997). "Ley No. 19 (de 11 de junio de de 1997). Por medio del cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)". Panamá: Organo del Estado.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1998). "Ley No. 41 de 1 de julio de 1998. General del Ambiente de la República de Panamá." Panamá: Gaceta Oficial. Organo del Estado. Panamá.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1999). "Ley 42 de 27 de agosto de 1999. Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad. Panamá." Asamblea Legislativa. Panamá.

- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (28 de junio de 2007). "Ley No. 23 de 28 de junio de 2007. Que crea la Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS)". Panamá: Asamblea Legislativa. Panamá.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (2008). "Ley 34 de 5 de junio de 2008. De Responsabilidad Social Fiscal." Panamá: Gaceta Oficial. Organo del Estado. Panamá.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (6 de junio de 2012). Ley No. 38 . "Que crea el Fondo de Ahorro de Panamá y modifica la Ley 34 de 2008, sobre la responsabilidad social fiscal." Panamá: Gaceta Oficial. Gobierno Nacional.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (2013). "Ley No. 23 del lunes 8 de abril de 2013. Que modifica un artículo de la Ley 3 de 1985, que establece un régimen de intereses preferenciales en ciertos préstamos hipotecarios." Panamá: Gaceta Oficial. Órgano del Estado. Gobierno de Panamá.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. (2013). "Ley No. 69 de miércoles 2 de octubre de 2013. Que autoriza al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social para contratar profesionales y técnicos de la salud extranjeros de manera temporal por servicios profesionales." Panamá: Gaceta Oficial. Organo del Estado. Gobierno de Panamá.
- AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (ACP). (2012). "Informe Anual". Panamá: ACP.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO ( BID). (2013). "*Sociometro*". Recuperado el 20-30 de octubre de 2013, de <http://www.iadb.org/Research/SociometroBID/indexIndicators.cfm?lang=es>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)/ Juan Pablo Antún. (2013). "Distribución urbana de Mercancías: Estrategias con Centros Logísticos." EU: BID.
- BANCO MUNDIAL /ZALL K. J.y RIST R.C. (2005)." Diez Pasos hacia un sistema de seguimiento y Evaluación basado en resultados." Washington, DC 20433, USA: Mayol Editores, S.A.
- BANCO MUNDIAL. (2013). "El Banco Mundial. Trabajamos por un Mundo sin pobreza". Recuperado el 8 de noviembre de 2013, de <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/clasificacion-paises>
- BANCO MUNDIAL. IEG /McKAY KEITH. (2006). "Institucionalización de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación para mejorar la gestión del Sector Público." (B. Mundial, Ed.) DCE serie de documentos de Trabajo (No.15), 1-20.

- BANCO MUNDIAL. IEG./ KEITH MACKEY. (2007). "Como Crear Sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un buen gobierno". Washington, D.C. 20433: Banco Mundial ,1818H Street NW, Washington, D.C. 20433.
- BAÑON RAFAEL. (2003). "La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas". España: Ediciones Díaz de Santos.
- BID/CEPAL/CELADE. (2012). "La Transición Demográfica en América Latina." División de Población. Santiago de Chile: CEPAL.
- BOZZI, S. O. (2000)." Evaluación de la gestión pública: Conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano". *V congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-23). Santo Domingo, República Dominicana: CLAD.
- CASTILLERO ALFREDO. (1973). "Transitismo y Dependencia: El caso del istmo de Panamá". *Nueva Sociedad No. 5*, 35-50.
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (CNC). (2013a). "Sector Industrial de Panamá y Oportunidades ante los TLC." edición No. 132. Panamá: CNC.
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (CNC). (2012a). "Logística, Innovación y Competitividad". Edición No.111. Panamá: CNC.
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (CNC). (2012b). "Exportaciones como motor de crecimiento de la Economía". Edición No. 113. Panamá: CNC.*
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (CNC). (2013b). "Competitividad: Acceso y Uso del Agua Potable en Panamá." Edición No. 141. Panamá: CNC.*
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (CNC). (2013d). "Responsabilidad Fiscal: como afecta la competitividad del país." Edición No. 142. Panamá: CNC.
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. (2012d). "La Necesidad de Fomentar la Competitividad en la agricultura". *Competitividad al Día*, 1-3.
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. (2013c). "Perspectivas del Sector Minería en Panamá." Edición No. 134. *Competitividad al día*, 1-2.
- CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD. (2013e). "Relación entre Inflación, Canasta Básica, Salarios y Productividad en Panamá". Edición No. 124. *Competitividad al Día*, 1-3.
- COHEN E., F. R. (1988). "Evaluación de Proyectos Sociales." Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

- COMISIÓN ECONOMÍA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2013). "*Base de Datos*." Recuperado el julio-noviembre de 2013, de CEPALSTAT: <http://www.eclac.cl/>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)/CELADE. (2012). "Obsevatorio Demográfico. América Latina y el Caribe. Proyecciones de Población". Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (2004). "Anuario EStadístico de América Latina y el Caribe 2003." Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (junio 2012). "Informe Macroeconómico. Panamá". Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE . (2010). "La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir." Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .(2012). "Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe." Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.(2012a). "Observatorio Demográfico. América Latina y el Caribe." Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE . (2013)." Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. Documento informativo". Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2008). "Panorama Social en América Latina". Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). (2012). "Panorama Social de América Latina-Documento Informativo." Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2009). "Comercio Internacional y Desempeño Económico. Indicadores seleccionados para economías pequeñas." México: ONU-CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. (2012). "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL.

- COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2012). "Población, Territorio y Desarrollo Sostenible." Santiago de Chile: CEPAL/CELADE.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.(2013). *CEPALSTAT.* "Estadísticas de América Latina y el Caribe 2000-2013." Recuperado el 01-20 de noviembre de 2013, de [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2013). "Estudio Economico de América Latina y el Caribe." *Panamá.* Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.(2005). "Indicadores Sociales en América Latina y el Caribe." Serie: Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 34, 79, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2005). "Dinámica Demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe". serie. población y Desarrollo #58. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. (2012). "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe." Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.(CEPAL). (2010). "Panorama Social de América Latina. Capítulo III. El gasto Social en América Latina: Tendencias Generales e Inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones." Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.(CEPAL). (2012a). "Observatorio Demográfico. América Latina y el Caribe." Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA. (2011). "La Brecha de Infraestructura en América Latina. Serie: Recursos Naturales e Infraestructura No. 153." Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- COMISIÓN EUROPEA. (2000). "La Evaluación Intermedia de los Fondos Estructurales.El período de programación 2000-2006." Documento de Trabajo No.8. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMISION EUROPEA. (2006a). "Marco Metodológico para la evaluación a priori". Bruselas: Unión Europea.

- COMISION EUROPEA. (2006b). "Manual sobre el Marco Común de Seguimiento y Evaluación 2007-2013." Bruselas: Unión Europea.
- COMISION EUROPEA. (2007). "Directrices para la Evaluación Continua. Programas de Desarrollo Rural (2007-2013)". Bruselas : Unión Europea.
- COMISION EUROPEA. (2000). "El Nuevo Período de Programación 2000-2006. Documentos de trabajo metodológico. No. 3 Indicadores de seguimiento y Evaluación. Orientación Metodológicas." Bruselas: Unión Europea.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA/ INEC. (2012). "Situación Demográfica. Estimaciones y Proyecciones de la Población de la República, por provincia y Comarca Indígena, Según Sexo y Edad. Año 2000-30" Boletín No.14. Panamá: Contraloría General de la República-INEC.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA/ INEC. (octubre 2012). "Situación Demográfica. Estimaciones y Proyecciones de la Población total del País, por sexo y edad: Años. 1950-2050". Panamá: CGR-INEC.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/ INEC. (2010). "Estadísticas Panameñas. Situación Demográfica." Boletín No.11. Panamá: CGR-INEC.
- COOPERACION AUSTRIACA PARA EL DESARROLLO. (2009)." Guía de referencia para evaluación de proyectos y programas." Viena. Austria: Austrian Development Agency. Departamento de Evaluación.
- CUADRADO JUAN, MANCHA T, VILLENA J.E. (2006). "Política Económica. Elaboración, Objetivos e Instrumentos". España: McGrawHill.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. SINERGIA. (2012). "Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Eval. de Políticas Estratégicas". Bogotá D.C., Colombia: Editorial Kimpres Ltda.
- DIEZ Ma. ANGELES e IZQUIERDO R. BEATRÍZ. (2005). "La Evaluación de los fondos estructurales de la Unión Europea". *Ekonomiaz* No. 60, vol II, 178-211.
- EASTON, D. (1965). "A Systems Analysis of Political Life." New York/Londres: Traducción en Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
- ESPINOSA, M. (1993). "Evaluación de Proyectos Sociales." Buenos Aires, Argentina: HVMANITAS, Carlos Calvo 644 San Telmo.
- FEINSTEIN, OSVALDO. (2007). "Evaluación Pragmática de Políticas Públicas." *ICE. Evaluación de Políticas Públicas*, No. 836, 19-31.

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). (mayo 2013). "Perspectivas Económicas.Las Américas, tiempo de reforzar las defenzas macroeconómicas". Washington, D.C.: FMI.
- FREEDOM HOUSE. (2013). "*Freedom House*." Recuperado el 24 de octubre de 2013, de <http://www.freedomhouse.org/about-us>
- GARCÍA PÉREZ, J. IGNACIO (COORDINADOR). (2009). "Metodología y diseño de estudios para la evaluación de Políticas Públicas". Barcelona.España: Antoni Bosch.
- GEORGIA TECH LOGISTIC INNOVATION Y RESEARCH CENTER. (2012). "Georgia Tech.Logistics Innovation & Research Center. A Unit of the Supply Chain & Logistic Institute." Recuperado el 21 de octubre de 2013, de [www.gatech.pa](http://www.gatech.pa)
- GOBIERNO VASCO. Dirección de Coordinación, Dirección de Innovación y Admón Electrónica. (2011)." Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco". País Vasco: Gobierno Vasco.
- ILPES/CEPAL/ONU,(2010). "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 150". Santiago de Chile: ILPES-CEPAL-ONU.
- ILPES-CEPAL-ONU, (2012). "Planes Nacionales de Desarrollo en Países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas para el desarrollo". Santiago de Chile: ILPES.
- INDEXMUNDI. (2013)."*IndexMundi. Datos del País*". Recuperado el 10-20 de octubre de 2013, de <http://www.indexmundi.com/>
- INSTITUTO DE GEOGRAFIA(IGUUNE). FACULTAD DE HUMANIDADES.(UNNE). (2004). "Componentes del Indicador de Desarrollo Humano(IDH)." Recuperado el 24 de octubre de 2013, de <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/Geo2/contenid/caratula2.htm>
- LEGERO JUAN ANDRES. (2011). "Dos métodos de evaluación: Criterios y Teoría de Programas." *Instituto Universitario de Estudios Europeos. CEU. Universidad de Sao Pablo. Documento de trabajo.Serie CEDOD., No. 15. 1-67.*
- MAIRATE ANDREA. En:Ogando Olga y Miranda Belén (Coordinadoras ). (2003). "La Evaluación de los Fondos Estructurales: Aspectos Metodológicos y Teóricos." En I. d. Europeos, *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas* (págs. 45-75). España: Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid.

- MARTÍNEZ RUÍZ, A. (2012). "Panorámica Actual de la evaluación de las políticas públicas." *Presupuesto y Gasto Público*. 68/2012: 13-23. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos. IEF, 13-23.
- MEDIANERO, D. (2000). "Diseño de Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos". *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad ESAM*.(No.5/18), 167-178.
- MENY, I. y THOENIG, J.C. (1992). "Las Políticas Públicas" (1er edición ed.). Barcelona-España: Ariel Ciencia Política.
- MILLER, PIERRE . Traductor Francos, J. y Salazar, C. (2010)." Las Políticas Públicas". Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (MEF).(2013a). "Informe Económico y Social." Panamá: MEF.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (MEF). (2013b). "Avance Económico". Panamá: MEF.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (MEF). (2012). "Informe Económico y Social. 2012." Panamá: MEF. Dirección de Análisis Económico y Social.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (MEF). (2013c). "Informe Económico". Primer Trimestre. Panamá: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (MEF). (2009). "Plan Estratégico de Gobierno. Panamá 2010-2014 " Panamá: MEF.
- MIRANDA ESCOLAR BELEN y MIRANDA CASTILLO, J. C. (2006). "La evaluación de políticas y programas públicos: Algunas precisiones conceptuales". *La Nueva Región de los Ríos. Una mirada desde la Universidad*, 99-125.
- OCDE/CEPAL. (2011). "Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo." OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>.
- ONRUBIA F. JORGE. (2005). "De la Evaluación a la Gestión: acotar la brecha entre la eficacia y la efectividad". *Ekonomiaz* Vol 60, I 3er cuatrimestre., 38-57.
- ONU-CEPAL. (2010). "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo de América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: ONU.
- ONU-PNUD. (2013). "Informe sobre Desarrollo Humano. El ascenso del Sur. Progreso Humano en un mundo diverso." Anexo Estadístico. Washington, D.C. PNUD.

- ORGANIZACION DE NACIONES UNIDADES PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA.(UNESCO). (2009). "Indicadores de la Educación. Especificaciones Técnicas." Recuperado el 5 de septiembre de 2013, de <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (1994). "Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo." El Cairo. Nueva York.Estados Unidos: ONU.
- ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS (ONU). (2006). "Evaluación Común de País 2005 y Marco de Cooperación para el Desarrollo 2007-2011". Panamá: PNUD.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (2012). "Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y le Gobierno de Panamá 2012-2015". Panamá: Equipo de país de Naciones Unidas en Panamá.
- ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS (ONU). (2013). "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2013." Nueva York 2013: ONU.
- ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS. (1995). "Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. " Copenhague-Dinamarca: ONU.
- ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS(ONU). (2013). "Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)." Recuperado el 14 de noviembre de 2013, de <http://www.unfpa.or.cr/>
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS/PANAMA.(2011)."Análisis Complementario de País Sistema de Naciones Unidas en Panamá". Panamá: ONU.
- OSUNA J.L., VELEZ M.C., CIRERA L.A. y MARCIANO, R.J. (2005). "Programación y Evaluación pública: un triangulo complejo". *Ekonomiaz*, No. 60, Vólumen I, III, 76-97.
- PANAMA ECONOMY INSIGHT. (febrero 2011). "Pronóstico del Crecimiento de los Sectores Económicos, La Inversión y el Empleo en Panamá. 2011-2014." *Panamá Economy Insight*. Panamá.
- PERDOMO, O. B. (2001). "Economía Pública Moderna." Madrid-España: Pirámide.
- PLANAS, IVAN. (2005). "Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas". *Ekonomiaz*, III/05(60), 98-121.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (PNUD). (2008). "Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2007-2008." Costa Rica: EDITORAMA, S.A.

- RIVAS, F. (2010). "Ensayo-Socioeconomico-Panama". Recuperado el 02 de octubre de 2013, de <http://es.scribd.com/doc/27930800>: <http://apronadpanama.wordpress.com/>
- RUANO, M. (2006). Tesis Doctoral. "Evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras. 2000-2015." Valladolid-España: Universidad de Valladolid.
- SAMUELSON PAUL y NORDHAUS WILLIAM. (1999). "Economía". España: McGraww Hill.
- SANCHEZ ISABEL MARIA E. (2007). "La Nueva Gestión Pública". *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. Instituto de Estudios Fiscales, 37-64.
- SANCHEZ MARIA ISABEL. (2007). "La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias." *Presupuesto y Gasto Público: Secretaría General de Presupuesto y Gasto*. #47, 37-64.
- STIGLITZ, J. (1988). "La Economía del Sector Público". Barcelona: Antoni Bosch.
- STIGLITZ, J. y. (1988). "Lecciones sobre Economía Pública". Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- SUBIRATS H, JOAN. (2005). "Catorce Puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales." *Ekonomiaz* No. 60, Vol. I 3er Cuatrimestre, 18-37.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P.; LARRUE C. y VARONE, F. . (2012). "Análisis y Gestión de Políticas Públicas". España: Ciencias Sociales. Editorial Ariel.
- THE HERITAGE FOUNDATION. LEADERSHIP FOR AMERICA. (2013). "Puntos destacados del Índice 2013 de Libertad Económica. Fomentando Oportunidad Económica y prosperidad". Washington. D.C.: The Heritage Foundation & The Wall Street Journal.
- UNICEF-SERCE. (2008). "Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. El Aprendizaje de los Estudiantes de América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: Salesianos Impresiones.
- UNION EUROPEA. (2012). "EVALSED: The Resoure for the evaluation of Socio-Economic Development." Bruselas.
- VEDUNG, E. (1996). "Evaluación de Políticas Públicas y Programas." Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VERGARA, M. (1993). "Evaluación de Proyectos Sociales". Buenos Aires: Editorial HVMANITAS.

WEIL, D. N. (2005). "Crecimiento Económico." Madrid, España: PEARSON, Addison Wesley.

WOLF, C. (1995). "Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.

WORLD ECONOMIC FORUM. (2010). "The Global competitiveness. Report 2010-2011". Geneve: World Economic Forum.