



# BID



## Más allá de la Región Interoceánica: un análisis regional para la formulación de políticas públicas

Proyecto Herramientas Institucionales para Aumentar la Competitividad de Panamá





PROYECTO "HERRAMIENTAS INSTITUCIONALES PARA  
AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD EN PANAMA" - BID / CNC

---



# **Más allá de la Región Interoceánica:**

## **un análisis para la formulación de políticas públicas**

Consultor: Héctor Alexander

Junio de 2014



## Contenido

PROLOGO .....	5
A. CONSIDERACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL.....	7
1. Dicotomía entre la región interoceánica competitiva y el interior del país.....	7
2. La descentralización y la competitividad .....	9
3. Desarrollo de la infraestructura básica local y de las áreas de difícil acceso..	13
B. IMPLICACIONES DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS, SOBRE EL DESARROLLO LOCAL .....	14
1. Antecedentes históricos de la descentralización .....	14
2. Implicaciones de la descentralización.....	16
3. Del presupuesto provincial y de los municipios .....	18
C. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE INTERVENCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL .....	24
1. Formación de capital humano .....	24
2. Refuerzo de capacidades de gestión e inversión local .....	25
3. Aumento de la productividad y la competitividad de la base económica.....	25
4. Infraestructuras y equipamientos para la competitividad y el desarrollo social.....	27
5. Gestión territorial y ambiental .....	28
D. ANÁLISIS Y POTENCIALIDADES DE PROVINCIAS SELECCIONADAS ...	28
1. Provincia de Bocas del Toro.....	31
2. Provincia de Coclé .....	39
3. Provincia de Chiriquí.....	47
4. Provincia de Herrera.....	54
5. Provincia de Los Santos .....	61
6. Provincia de Veraguas .....	68
Anexo 1. Criterios de evaluación utilizados para el diagnóstico del desarrollo local de las provincias seleccionadas .....	76



## PRÓLOGO

El material de esta publicación es fruto del trabajo realizado por el consultor Héctor Alexander en el “Estudio sobre el desarrollo local de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Herrera, Los Santos y Coclé: análisis para la formulación de políticas públicas que propicien la competitividad de áreas no urbanas”. Ese estudio fue elaborado en el marco del proyecto Herramientas Institucionales para Aumentar la Competitividad ejecutado por el Centro Nacional de Competitividad (CNC) y auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para presentar este documento recogemos extractos de su introducción y del contenido de la obra original.

No se puede concebir el incremento de la productividad y el crecimiento y desarrollo económico y competitivo de una nación, impulsado únicamente por la capital de un país. En el mundo de hoy, el desarrollo económico sostenible y la competitividad de una nación dependen del desarrollo local, el cual requiere de un proceso consistente de la descentralización del gobierno. La descentralización es el resultado de una red de regiones-ciudades, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales, impulsando el desarrollo económico, social y cultural, debidamente legalizadas, incentivadas, financiadas, apoyadas, normativizadas y supervisadas a nivel nacional, como parte de la concepción integral de una nación.

La descentralización que se propone “no es un juego de suma cero, en el que el poder perdido por el centro (capital de la ciudad), lo ganan las regiones y las comunas. Por el contrario, es un juego de suma positiva, en el que el centro redefine sus funciones, roles y recursos, en tanto que las regiones, incluida la metropolitana, dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos, para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento, desde la igualdad y la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables” (Joan Prats).

El estudio arriba citado tiene como objetivo fundamental, el diseño de políticas públicas que den impulso al desarrollo local y contribuyan al mejoramiento de la capacidad de competir de las áreas no urbanas. Para lograr este objetivo, se evaluaron las estadísticas oficiales para comprender la realidad actual en el ámbito provincial y municipal, en variables demográficas, sociales, económicas y las capacidades en infraestructuras, humanas y de los sectores productivos; se realizó un diagnóstico del desarrollo local para las seis provincias seleccionadas; se examinaron las implicaciones de la Ley de Descentralización de los Municipios sobre el desarrollo local; se recopiló y evaluaron los esfuerzos previos de estudios realizados; y se propusieron políticas públicas para el desarrollo local.

La mayoría de la información y evaluaciones que presenta el estudio demuestran una situación social heterogénea entre las provincias y los municipios estudiados. Un caso evidente es el comportamiento demográfico de la población. Mientras Bocas del Toro tienen un fuerte crecimiento de la población, superior al del país, otras provincias como Herrera, Los Santos y Veraguas, afrontan una fuerte emigración de su población, sobre todo hacia la ciudad Panamá. La emigración en Coclé y Chiriquí es menor. Respecto a las condiciones de las viviendas y el acceso a los servicios públicos, las cifras oficiales revelan resultados preocupantes en algunos distritos de las provincias.

En fin, los resultados revelan problemas importantes que limitan las capacidades de las personas para ser más productivas y competitivas, que están asociados a la falta de acceso al agua potable, un alto porcentaje de la población laborando en la actividad agropecuaria de muy limitada productividad, una importante cuantía de viviendas aún con piso de tierra, sin electricidad y la muy baja escolaridad y capital humano presente.

Cabe destacar que esta investigación se nutre también de seis esfuerzos previos, financiados por el BID, y realizados por el Gobierno Nacional, que complementan las orientaciones ofrecidas. Estos son:

1. Revisión y actualización de la estrategia de desarrollo sostenible de la provincia de Bocas del Toro. Elaborado por el Ministerio de la Presidencia y el Banco Interamericano de Desarrollo, en octubre del 2008.
2. Estrategia de desarrollo sostenible de la provincia de Coclé, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y la Coordinación para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADES).
3. Estrategia de desarrollo sostenible de Chiriquí, elaborado por el CONADES y el Banco Interamericano de Desarrollo.
4. Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Herrera, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y CONADES.
5. Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Los Santos, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y CONADES.
6. Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Veraguas, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y CONADES.

Es por ello que sobre la base de ese esfuerzo de investigación, se concluye que las políticas públicas orientadas a la descentralización, la productividad, competitividad y el desarrollo local, deben actuar considerando la heterogénea situación social en las provincias y los municipios; promover las actividades económicas con mayor potencial de desarrollo; enfocarse en desconcentrar la labor de los ministerios y las entidades descentralizadas; y promover el desarrollo de infraestructura básica a nivel local y las áreas de difícil acceso.

Asimismo se potenciará la competitividad territorial actuando sobre líneas estratégicas importantes como lo son: la formación de capital humano; el refuerzo de capacidades de gestión e inversión local; el aumento de la productividad y la competitividad de la base económica; dotar de infraestructuras y equipamientos para la competitividad y el desarrollo social y realizar una gestión territorial y ambiental sostenible.

El CNC ha querido compartir este material por considerarlo una contribución en la búsqueda de alternativas que propicien la mejora de la competitividad del país, que no es más que la búsqueda de una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo.

## **A. CONSIDERACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

La concentración de las actividades económicas en las provincias de Panamá y parte en la de Colón (región interoceánica), la falta de aplicación y de respeto a las normas existentes en el Plan General de Usos de Suelos para las Áreas Revertidas y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, la ausencia de un adecuado ordenamiento territorial en lo urbano; la aún desarticulada infraestructura física y social; y la creciente concentración poblacional son parte de la problemática que debe abordar el Gobierno.

Los recursos del Gobierno Central se utilizan de manera creciente para atender la insuficiente y colapsada dotación de servicios básicos (agua y alcantarillados); los problemas de seguridad ciudadana y de desintegración familiar residentes en comunidades marginadas, para la protección y conservación de espacios públicos y los de carácter ambiental estratégicos.

Todo lo anterior en detrimento de los recursos que debe asignar al desarrollo de las capacidades y potencialidades productivas y sociales del interior del país, agregando entre estas la potenciación de las ventajas competitivas existentes.

### **1. Dicotomía entre la región interoceánica competitiva y el interior del país**

La dicotomía estructural enunciada, entre el nivel de desarrollo interoceánico, en relación con el nivel de desarrollo de interior del país, que ha estado significativamente subutilizado y visualizado, como espacio rural ocupado fundamentalmente por el sector agropecuario, ha tenido como consecuencia que este se encuentre subordinado a la institucionalidad altamente centralizada que se ha indicado, así como a políticas públicas generales que impiden aprovechar las potencialidades diferenciadas para diversificar la economía del interior y del país, en beneficio de un mejor desarrollo humano y especial de todas las comunidades y todos los territorios que forman parte del país.

La dicotomía descrita ha generado a su vez, en grandes sectores sociales de la población panameña, especialmente los residentes en el interior, la creencia de que el mejor uso y despliegue de sus capacidades, o posibilidades de acceder a mejores servicios sociales, o a las más altas responsabilidades empresariales, políticas, administrativas, mediáticas o culturales, sólo es posible si se traslada a la capital del país. Esto no siempre es posible, por razones de la calidad de la educación recibida, los años de estudios acumulados, la pertinencia de sus conocimientos y la propia dinámica de la demanda del recurso humano, la evolución tecnológica, la diversificación de conocimientos y las actividades que implican la ampliación del Canal y el perfeccionamiento de la plataforma de servicios logísticos que aprovechan la posición geográfica.

En efecto, utilizando los análisis y estudios realizados en otros países, como Colombia, Chile, Perú y Ecuador, sobre los resultados y avances obtenidos en procesos de descentralización puestos en marcha, estos indican que el poder que ganarán las regiones y las provincias del país, comenzando por la propia región metropolitana, multiplicaría la riqueza, las oportunidades y el poder en todo el territorio.

Se ha comprobado en diversos estudios que el centralismo afecta adversamente la productividad, refuerza las desigualdades sociales, además de una muy pronunciada inequidad



territorial, que constituye un punto importante del subdesarrollo que aún queda por superar en el país.

Panamá presenta paradojas reconocidas desde siempre, que no han sido resueltas por el modelo de desarrollo adoptado, ya que en relación al tamaño de su economía, su población y su territorio, es excesivamente centralizado. Cabe destacar los siguientes aspectos:

- Panamá se caracteriza por un éxito significativo y sostenido a nivel macro-nacional, en contraste con las severas carencias observables en los niveles micro-local (comarcas y áreas rurales) y meso-regionales (sectoriales, distritales y/o provinciales). Los estudios de pobreza, desarrollo humano y los objetivos del milenio así lo evidencian.
- Panamá, con una economía históricamente abierta, se inserta en las oportunidades y amenazas de la globalización, sin haber fortalecido previamente sus capacidades a nivel local y regional, aunado al hecho de que los sectores agropecuarios y manufactureros del interior son cada vez más débiles, por falta de asistencia técnica de adaptación y modernización.
- La institucionalidad pública del país es centralista, uniforme y sectorial. La capacidad de las direcciones regionales o provinciales con mucha frecuencia es pobre, deficiente, con recursos humanos que responden al clientelismo político, sin planes de trabajo y de prestación de servicios, sin equipo y materiales. En conclusión, el país tiene un gobierno central fuerte, pero con gobiernos provinciales, municipales y de corregimiento muy débiles.
- Las organizaciones de la sociedad civil existentes, que promueven la democracia participativa para hacer escuchar sus demandas a las autoridades electas en la democracia representativa, no han podido lograr inducir las condiciones que favorezcan desarrollar las potencialidades de desarrollo de sus territorios, ni de contrarrestar con eficacia el predominio del poder central.

La adopción por parte del Gobierno Nacional y las fuerzas políticas que interactúan en la sociedad, de un modelo de gestión pública descentralizado, dotado de nodos inteligentes distribuidos en red a lo largo de su territorio, surge como la opción más funcional a su realidad natural y potencial de desarrollo; la división político-administrativa del Estado/Gobierno, hilo conductor del proceso desde lo constitucional, actuará como facilitador del mismo, hasta que las nuevas formas maduren y se consoliden en la manera de hacer gobierno y desarrollo.

No obstante, en Panamá durante las últimas décadas, más que avanzar de un modo decidido y sistemático en el esfuerzo de tener un país descentralizado y competitivo al fortalecer las capacidades locales y provinciales para competir entre ellas, con la región interoceánica y la economía global, diversas decisiones de los gobierno y sus políticas públicas, han generado efectos contrarios.

Este es el caso de la posposición de la Ley de Descentralización, la falta de efectividad de las Juntas Técnicas Provinciales, los Consejos Provinciales, los Consejos Consultivos del Ambiente, de las Consultas Públicas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente y los Mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas, para mencionar algunos entre otros muchos que no funcionan o han dejado de funcionar y que no han hecho otra cosa que distanciar al gobierno de las estructuras locales y de las posibilidades de aportar a la ampliación de capacidades y oportunidades competitivas.

## 2. La descentralización y la competitividad

Conocidas las implicaciones que para Panamá ha tenido la ausencia de la descentralización y la falta de un proceso que nos conduzca a ella, como mecanismo que contribuya al aumento de productividad y al desarrollo de las capacidades competitivas locales del interior del país, uno de los abordajes operativos es el “desarrollo humano local sostenible”, que parte del impulso de las potencialidades entendidas dentro del concepto del caudal de recursos naturales, físicos, institucionales y financieros insuficiente o inadecuadamente utilizados, porque los recursos humanos no han sido mejorados en sus capacidades.

Espacios muy pequeños (barrios, comunidades, distritos) tienen regularmente reducidas potencialidades. Por lo tanto, bloquean o limitan las opciones para involucrarse en procesos de desarrollo humano sostenible; particularmente cuando se pretende lograr elevadas competitividades de las cadenas productivas. En tal sentido, es recomendable hacer converger varios de estos espacios “menores” en ámbitos “con escalas físicas, demográficas y sociales mayores”, donde diferentes fuerzas y potencialidades se articulen sinérgicamente para provocar impactos económicos y sociales significativos.

Ello implica privilegiar la conformación de cadenas productivas (conjuntos de unidades o funciones de producción clústeres), con ventajas competitivas apreciables, en espacios multi-provinciales que sean capaces de facilitar arreglos tecnológicos, precios de transporte y ofertas agregadas, para colocarse en mercados más amplios.

Sin embargo, esta apreciación no es irreductible ni categórica. Son verificables experiencias empresariales y de gestión municipal exitosas, que contrarrestan los argumentos negativos en el sentido de que los ámbitos rurales -campesinos asentados en espacios “locales” (municipales o comunales) carecen de un futuro viable, frente a los procesos de modernización “occidental” y de creciente urbanización-metropolización. El mensaje es que el mejor aprovechamiento de las potencialidades y ventajas comparativas, no son exclusivas de grandes conglomerados industriales asentados irreductiblemente en espacios metropolitanos y enormes territorios de dimensión macro regional.

El desenvolvimiento de potencialidades competitivas regionales y locales, constituye un proceso extremadamente complejo y fuertemente conflictivo, que debe ser manejado al mismo tiempo con cuidado y con la mayor rapidez posible, entendiendo que su consolidación reconoce un esfuerzo hacia el mediano plazo, que requiere de reales decisiones y soportes económicos, al más alto nivel político; pero que en el camino reclama también resultados tangibles inmediatos para evitar su frustración.

Esta apreciación es importante en una coyuntura donde la normatividad, las políticas oficiales y las presiones colectivas en torno a la descentralización y a la regionalización, están en pleno proceso de aclaración y maduración a nivel de la región de América Latina, proceso que tiene riesgos pero que en el mediano plazo es lo mejor para todos como ha ocurrido en Europa y ha sido así en el sistema federal de los Estados Unidos.

Una cuestión clave relacionada con el desarrollo descentralizado, es la de establecer los criterios, hipótesis e indicadores mediante los cuales se definirían las localidades y zonas o, más propiamente dicho, los “ámbitos de análisis y/o de acción programática” para armar planes, programas y proyectos de inversión. Implica considerar las potencialidades y las competitividades de los diferentes recursos disponibles, en diferentes escalas territoriales de naturaleza “funcional” (donde pueden efectivamente materializarse funciones de producción).

En los esfuerzos orientados a la formulación de planes concertados y presupuestos participativos es conveniente establecer tipologías municipales (distritales y provinciales) y zonales, que permitan diferenciar estrategias o políticas de desarrollo adecuados a cada realidad. Algunos de los criterios aplicables para dichos fines son:

- Tamaño, densidad y dispersión (en el territorio) poblacional de la unidad territorial escogida como base.
- Perfil topográfico y altitudinal y sistemas hídricos y cuencas.
- Rol de los centros o conglomerados urbanos con ventajas en la oferta de servicios y atención a los usuarios.
- Grado de infraestructuras de comunicaciones vigentes o proyectadas (particularmente vías y puertos), para definir sus actuales o potenciales relaciones entre sí y con respecto de otros territorios aledaños.
- Capacidad de gestión administrativa de los gobiernos respectivos (regionales, provinciales y municipales).
- Complejidad y calidad de su red institucional, pública y privada, como sustento de procesos efectivamente participativos y representativos.
- Volumen de recursos públicos que les son transferidos o que pueden captar internamente.

No se puede concebir el desarrollo económico y competitivo de una nación, impulsada únicamente por la capital de un país. En el mundo de hoy, el desarrollo económico sostenible y la competitividad de una nación dependen del desarrollo local, el cual requiere de un proceso consistente de la descentralización del gobierno.

La descentralización es el resultado de una red de regiones-ciudades, crecientemente fortalecidas en sus capacidades institucionales, impulsando el desarrollo económico, social y cultural, debidamente legalizadas, incentivadas, financiadas, apoyadas, normativizadas y supervisadas a nivel nacional, como parte de la concepción integral de una nación.

La descentralización que se propone “no es un juego de suma cero, en el que el poder perdido por el centro (capital de la ciudad), lo ganan las regiones y las comunas. Por el contrario, es un juego de suma positiva, en el que el Centro redefine sus funciones, roles y recursos, en tanto que las regiones, incluida la metropolitana, dejan de ser agentes desconcentrados o periféricos, para convertirse en nodos autónomos de una red neuronal que multiplica la inteligencia, la comprensión, la participación de la gente, el conocimiento y reconocimiento, desde la igualdad y la gran diversidad del país, que multiplica las oportunidades, el emprendimiento y la riqueza, y que permite mejores políticas de distribución y protección de los más vulnerables” (Joan Prats).

Así, todo lo estudiado y evaluado en esta investigación permite presentar las siguientes consideraciones sobre la descentralización y el desarrollo y la competitividad local:

- Las políticas públicas deben actuar considerando la heterogeneidad de la situación social en las provincias y los municipios.
- Las políticas públicas deben promover las actividades económicas con mayor potencial de desarrollo.
- La descentralización debe enfocarse en desconcentrar la labor de los ministerios y las entidades descentralizadas, a través de las direcciones regionales y provinciales y fortalecer las capacidades de la gestión pública local, dado las debilidades en los municipios en lo referente a la capacidad presupuestaria, humana y la estabilidad laboral.

- La descentralización y el desarrollo local deberá considerar el desarrollo de infraestructura básica local y las áreas de difícil acceso.

La descentralización en el caso de Panamá, debe enfocarse en una primera fase, en desconcentrar la labor de los ministerios en las provincias, a través de las Direcciones Regionales y luego, en una segunda fase, fortalecer las capacidades de la gestión pública municipal, dado que las debilidades de los municipios son evidentes en lo referente a la capacidad presupuestaria, humana y estabilidad laboral de los funcionarios.

Los primeros pasos de la descentralización, como se indicó en el párrafo anterior, deben centrarse en la modernización desde el nivel nacional, de sus correspondientes entidades provinciales, para que estas una vez fortalecidas puedan acometer la tarea de fortalecer la capacidad municipal de administrar el gobierno local, por la vía de lo que establece la Ley 37 del 2009, para facilitar la descentralización administrativa. Esto permitirá que en el mediano plazo, se observen cambios e impactos en la democratización del Estado y la sociedad, a través de la redistribución del poder y nuevas relaciones intergubernamentales entre la administración nacional y las municipales, así como con la sociedad civil y los ciudadanos, mediante el surgimiento de una cultura de concertación de las políticas públicas para la gestión descentralizada del territorio.

El desarrollo nacional que promueve, la transformación del territorio a nivel municipal y local, debe avanzar en una doble perspectiva. La primera, con medidas que fomenten un desarrollo estructural con una amplia cobertura, de arriba hacia abajo y la segunda, mediante la ejecución de esfuerzos de abajo hacia arriba, para enfatizar las particularidades de las diferentes localidades y regiones que se ubican sobre el territorio a nivel provincial.

Los costos y beneficios derivados de las transformaciones políticas deben ser compartidos por los diferentes agentes dentro de marcos institucionales que faciliten la participación ciudadana. La participación de los ciudadanos en la gestión pública es uno de los objetivos de los procesos de gobernabilidad democrática, que solo son posible en la medida que se cuente con estructura de Gobierno Local (provincial y municipal), para dar respuestas a las demandas y concertar las acciones que la población estima son necesarias, para resolver problemas sociales, promover la economía y mejorar sustantivamente la calidad de vida de la población.

La construcción territorial del espacio para la toma de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, dará privilegio a una mayor autonomía al gobierno municipal, lo que implica considerar una conducta de corresponsabilidad y complementariedad de competencias en la gestión pública, entre el Gobierno Central, las autoridades locales por él designadas y las autoridades elegidas democráticamente para que ejerzan de manera representativa el poder y la autoridad de los ciudadanos asentados en el territorio.

La participación política de los ciudadanos en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de Alcaldes y Representantes, ni mucho menos a informarse de lo que hace su Diputado. Ellos pueden asumir, haciendo incidencia política y social y exigiendo transparencia, la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados para mejorar la calidad de vida y los niveles de competitividad territorial.

Una política de descentralización exitosa, debe crear estructuras de auto gobiernos regionales y al mismo tiempo, permitir el desarrollo de actores sociales capaces de auto-administrarse y de desarrollar una identidad. Esto es una tarea pendiente en el esfuerzo de mejorar la calidad

de vida de la población y alcanzar grados de excelencia en los esfuerzos para elevar la competitividad territorial, no solo en Panamá, sino en toda América Latina.

Si Panamá en el futuro adoptase la determinación política de ejecutar de manera definitiva la descentralización, tal como expresa la Ley 37 y las propuestas hasta ahora formuladas, se deberán tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- La formulación de un plan de capacitación en gestión municipal y formación de liderazgo local, para familiarizar a todos los involucrados con el complejo proceso de la descentralización, las etapas de su desarrollo y la necesidad de una administración municipal profesionalizada.
- Transferir paulatinamente, competencias y recursos de los ministerios y las entidades descentralizadas, a las instituciones públicas locales y los municipios, aunados al fortalecimiento de las capacidades y destrezas de gestión pública local.
- Apoyar los procesos autónomos de concertación local, desarrollando la función de planificación participativa a nivel provincial y municipal, para crear una mayor capacidad de transferencia de los recursos financieros de libre disponibilidad, asegurando eficiencia fiscal, la transparencia y la equidad.

Es evidente por todo lo que se ha expresado hasta ahora, que para Panamá la descentralización es una asignatura pendiente. Esta situación no debe ser una restricción para aprovechar lo que pocos países de la región tienen. Es contar con uno de los mejores niveles de competitividad, de acuerdo al Índice de Competitividad Global (ICG) de 2013, publicado por el Foro Económico Mundial (FEM). Panamá globalmente ofrece buenas condiciones para el establecimiento de inversiones y el adecuado desarrollo de las empresas, todo esto concentrado en una porción de su territorio, la Región Interoceánica.

Producto de la posición geográfica y la reconocida Región Interoceánica, se ha desarrollado un conglomerado de actividades económicas y servicios, que generan las operaciones y el tránsito por el Canal, concentrando en este territorio el 80% de la economía, una proporción importante de la población y el gobierno ha focalizado, en los últimos años, sus políticas públicas y sendos montos de inversión, para potenciar aún más, las oportunidades de nuestro principal potencial competitivo.

Esto eleva los grados de dicotomía entre el moderno centro económico y el interior del país, que se debate con una estructura económica fundamentada, hasta años recientes, en la agricultura, que ahora se abre a nuevas actividades relacionadas a la prestación de servicios turísticos y puntualmente al desarrollo de actividades mineras. Sin embargo, la población en general, productores, empresarios, profesionales, no asimilan todavía, como para observar, en la aparente decadencia de su economía, un mundo de nuevas oportunidades, que implican poner a tono los recursos humanos, mediante el desarrollo de capacidades y conocimientos tecnológicos y empresariales que los conecte, desde lo local, con la economía global en expansión.

De lo expresado surge un intenso debate, sobre la conveniencia de la descentralización para mejorar la competitividad de los países y esto es importante conocerlo, porque el ICG toma en cuenta factores que en las provincias y los municipios deben ser considerados para el desarrollo local.

Es importante tener en cuenta, generar facilidades para hacer negocios, reducir la tramitología, elevar el nivel educativo, promover la vocación a la innovación, impulsar la

infraestructura tecnológica, el funcionamiento adecuado y eficiente de las instituciones públicas, así como la conducta ética de los funcionarios tanto los designados como los elegidos, para administrar las estructuras de gobierno provincial y municipal.

Las provincias y municipalidades, tal como se ha analizado, presentan muchas posibilidades para poderse introducir en la economía global, no solo por razones comparativas, si no por factores de carácter productivo y competitivo. Sin embargo, existen multiplicidad de restricciones que van desde deficientes estructuras administrativas, ausencia de adecuadas infraestructuras físicas, deteriorados servicios básicos, ausencia de cultura empresarial y desarrollo de la innovación, la investigación y el uso de la tecnología, para reducir costos, agregar valor y generar productos de calidad.

Esto ocurre tanto en el sector agropecuario, como en la manufactura, la agroindustria y los servicios, como se ha identificado y expresado en todas las regiones del país. Producir cacao orgánico, para exportar a Europa, café especial para mercados sofisticados en Estados Unidos y la Unión Europea y el "boom" inmobiliario junto a la oferta de las bellezas escénicas de nuestro entorno geográfico y ambiental en regiones como Boquete, Volcán, el Archipiélago de Bocas del Toro, Corredor Biológico de Coiba, con sus áreas de influencia en el Golfo de Chiriquí, en Playa Santa Catalina, Mariato y Arena de Quebro, sin descartar el poderoso impacto que se está produciendo por el desarrollo inmobiliario y hotelero de las playas del pacífico de Coclé, Pedasí y Tonosí, son algunos de los ejemplos que hay que tomar en cuenta para sacar lecciones aprendidas, ya que sin contar con políticas explícitas estas áreas están generando riquezas, mejorando la calidad de vida y compitiendo en el mercado internacional.

### **3. Desarrollo de la infraestructura básica local y de las áreas de difícil acceso**

Tal como se menciona arriba, la descentralización debe contribuir paulatinamente a mejorar el desarrollo local y no habrá mejor manera de hacerlo que ocupándose de desarrollar infraestructuras básicas fundamentales como son el mejoramiento de caminos, el mantenimiento de la red vial existente, la coordinación para el mantenimiento y ampliación de la red de agua potable y de disposición de aguas servidas, el manejo eficiente de los desechos sólidos con modernas concepciones en torno al establecimiento de vertederos, entre otras muchas acciones de servicios a las comunidades y a la producción.

Debe mejorarse la correspondencia entre los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales y el de las organizaciones de la sociedad civil, incorporándolas y comprometiéndolas en la toma de decisiones, vinculándolas a las decisiones sobre el gasto local, propiciando la competitividad a nivel local, construyendo o remodelando mercados públicos o centros de abastos y facilitando el acceso de sus habitantes a la educación, la salud, al agua potable, la electricidad y otros servicios públicos, gestionando el servicio y los recursos para que sean incorporados en el presupuesto provincial y municipal.

En el caso de la provisión de infraestructuras, la descentralización deberá promover procesos autónomos de concertación pública, mediante planes de ordenamiento territorial, que promuevan el aprovechamiento óptimo del territorio y el desarrollo sostenible, considerando el creciente desarrollo inmobiliario, el turismo, la inmigración y el desarrollo potencial de actividades económicas.

Panamá, como país líder en Centroamérica en competitividad, ocupando el puesto 40 del ranking a nivel mundial, presenta fortalezas en su competitividad, que son necesarias

destacar, como lo es la calidad de su infraestructura, el acceso a internet en las escuelas, los incentivos a la inversión y la facilidad para abrir negocios. Si Panamá quiere estimular la competitividad a nivel local, como un instrumento de reducción de los desequilibrios regionales y disminuir las disparidades socioeconómicas y la concentración de ingresos, tiene que adoptar y adaptar los mismos incentivos nacionales a la realidad y a los requerimientos locales de los empresarios y la producción con oportunidades de competir.

La descentralización debe orientarse a transferir el poder, las competencias, las capacidades y los recursos financieros a las provincias y los municipios, para propiciar el desarrollo local. Para ello habrá que transferir competencias, particularmente en lo que se refiere a provisión de infraestructura básica y servicios sociales, hasta los niveles más próximos al ciudadano. Asimismo, apoyar procesos autónomos de concertación local (democracia participativa), otorgando mayores transferencias de recursos, de libre disponibilidad, que sean proporcionales a la población y sus demandas y a los respectivos esfuerzos locales, a fin de asegurar eficiencia fiscal y promover la equidad entre los actores sociales y económicos.

## **B. IMPLICACIONES DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS, SOBRE EL DESARROLLO LOCAL**

La Ley 37 del 29 de junio de 2009, es un instrumento de políticas públicas que promueve el proceso de descentralización en la administración pública, pero es evidente que en Panamá como en otros países de América Latina, aunque la normativa constitucional y legal existe, se ha evidenciado la falta de voluntad política para impulsarla e implementarla. Es reconocida por técnicos, burócratas y políticos, como una herramienta eficaz que tiene el Estado, para fortalecer la democracia, promover un desarrollo económico y social sostenible, mediante la delegación y el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas, sociales y ambientales del Órgano Ejecutivo a las Autoridades Provinciales y de los Municipios, de forma gradual, progresiva, ordenada, regulada y responsable.

Se justifica la falta de determinación, indicando que el proceso requiere años de preparación política a nivel institucional y de los políticos y partidos a nivel provincial y municipal, para pasar de una visión de centralismo controlador y de “ejercicio del poder” desde el Órgano Ejecutivo, a un tipo de “ejercicio de poder”, que significa traspasar competencias, funciones, recursos de todo tipo, empezando por los financieros (recursos presupuestarios), que previo a la asignación de fondos en el ámbito de las inversiones, se consultan, se debaten y se logran consensos en torno a prioridades de asignación, a nivel de la ciudadanía, de las organizaciones sociales/comunitarias, de la sociedad civil, de los productores y empresarios, que actuando sobre el territorio, consideran y determinan los niveles de prioridad por lo que es necesario que se les tome en cuenta en el proceso de adopción de políticas públicas y en la toma de decisiones, que afectan y determinan, según la demanda ciudadana de los involucrados, su calidad de vida, el funcionamiento de sus negocios, el entorno empresarial y la sostenibilidad a largo plazo de lo que se hace con el dinero de todos.

### **1. Antecedentes históricos de la descentralización**

En Panamá, en la década de los setenta, la idea de la descentralización fue considerada en la Constitución de la República de 1972, la Estrategia Nacional de Desarrollo del Ministerio de

Planificación y Política Económica (MIPPE, 1970) y la Estrategia Regional de Desarrollo del MIPPE (1974). Las mismas sirvieron de sustento a la evolución de las estructuras del gobierno a nivel provincial y municipal y para las instituciones públicas que se vieron obligadas a crear sus Direcciones Provinciales.

En la Constitución de 1972 se estructuró un aparato institucional para la transferencia relativa y tutelada de poder del Gobierno Central, a los gobiernos provinciales y municipales. Se inicia así un proceso participativo y políticamente democratizador, que arranca con la elección popular de Representantes de Corregimientos y luego de los Alcaldes. En ella se establecía taxativamente lo siguiente: "Artículo 5. El territorio de la República de Panamá se distribuye en Provincias y éstas en Distritos, divididos en Corregimientos, que constituyen la base política del Estado."

Aunado a lo anterior, en 1973 se expide la Ley 105 que desarrolla los artículos 224 y 225 de la Constitución, donde se organizan las Juntas Comunales que operan a nivel de Corregimiento y se aprueba la Ley 106 sobre el régimen municipal, donde se le asigna competencias a los municipios y se les encarga del desarrollo económico local. Complementariamente, se dicta la Ley 50 de 26 de junio de 1973, que regula todo lo relativo al régimen provincial, en desarrollo del artículo 204 de la Constitución. Luego, esta última fue modificada por la Ley 51 de 12 de diciembre de 1984, que modifica un poco el sistema creado, separando el funcionamiento del Consejo Provincial integrado por los representantes de toda la provincia, que elige su Presidente, convirtiendo el espacio en una caja de resonancia política fraccionada por los intereses y motivaciones de los partidos, abandonándose la función de seguimiento a la gestión del presupuesto y las actividades de las entidades en las provincias.

Se mantuvo la figura del Gobernador de la Provincia, como representante del Órgano Ejecutivo y autoridad máxima, con capacidad de supervisar la labor de las entidades del gobierno a través de la Junta Técnica y coordinación política de los Directores de las Instituciones, funciones que se ven afectadas por el partido a que pertenezca el funcionario o al diputado que lo promovió.

A finales del siglo XX, surgieron voces y comenzaron a sumarse sectores sociales y políticos, que planteaban la necesidad de una nueva fórmula para la distribución del poder, de competencias y de recursos, que dotara a los gobiernos locales de autonomía. En la Visión Nacional 2020, publicada en octubre de 1998, ya aparecía delineado con claridad el tema de la descentralización y el fortalecimiento del desarrollo local. Como respuesta a esta exhortación, en 1999 se creó un organismo especial denominado la Coordinación para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL), conformada por la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), la Asamblea de la Sociedad Civil, el Congreso General Kuna, el Instituto Panameño de Desarrollo Humano Municipal (IPADEHM), el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), con el apoyo de la UNICEF, el PNUD y la UNFPA.

En el año 2004 se da otro paso importante en el camino de la descentralización, al reformarse el capítulo 2 del título VIII de la Constitución Política de la República de Panamá, donde se ratifica el carácter autónomo del municipio y se delimitan las competencias propias del mismo. El artículo 233 dice: "Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.



El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades. La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.”

Asimismo, en el periodo comprendido entre los años del 2004 al 2009, se creó dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PDMAD) y fijaba dentro de sus objetivos la redacción de un proyecto de ley que desarrollara el artículo 233 de la Constitución y estableciera el nuevo esquema de distribución de poder, competencias y recursos entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

A mediados del 2006, y como antesala al Referéndum para determinar la aprobación o no de la ampliación del Canal, mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, el PNUD recibió la solicitud del gobierno para que facilitara un proceso de Diálogo Nacional. Se trataba de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá, a partir de la oportunidad histórica que ofrecía la ampliación del Canal.

Dentro de este proceso de Concertación Nacional, la descentralización ganó importancia, por el interés demostrado de importantes actores que participaron en el mismo. La Concertación estableció, entre otras cosas, la necesidad de la presentación del proyecto de Ley de Descentralización, a la Asamblea Nacional de Diputados, en el primer semestre de 2008. Finalizando el 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas puso a consideración de la Asamblea el proyecto de Ley de Descentralización de la Administración Pública.

A mediados del año siguiente y prácticamente a la salida del Gobierno de turno, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 37 del 29 de junio de 2009, sobre la Descentralización de los Municipios, en la cual se hace mandato de Estado descentralizar la administración pública de Panamá. Un año después, el nuevo Gobierno promovió la aprobación de un decreto y de una ley, en la que se posterga el inicio de la implementación de la descentralización, para después de julio del 2014, cuando el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional deroguen los instrumentos jurídicos que la suspendieron temporalmente.

## **2. Implicaciones de la descentralización**

La descentralización como proceso de carácter político, es un esfuerzo deliberado para distribuir el poder público en el territorio, entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente. Por lo tanto, es un producto de la democracia y su fortalecimiento, pero además, es un instrumento político idóneo, para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la modernización del Estado.

De acuerdo con el marco constitucional y legal vigente en Panamá, el Órgano Ejecutivo en lo político, deberá promover, entre otras cosas, lo siguiente:

- Transferir funciones, recursos y toma de decisiones hacia los gobiernos municipales y quizás, como paso previo, desconcentrar a nivel de instituciones provinciales, funciones y facultades compartidas y supervisadas por el Consejo Provincial y la Junta

Técnica como organismo colegiado presidido por el Gobernador y la participación de los Alcaldes y el Presidente del Consejo Provincial.

- Preservar para el Gobierno Central, las funciones normativas y reguladoras de los temas y sectores claves y de carácter estratégico.
- Continuar siendo responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo económico, social y ambiental en la búsqueda de la sostenibilidad.
- Impulsar cuando se considere apropiado y existan los consensos necesarios, reformas y modernización de la administración pública.
- Establecer y aprobar normas de calidad para la prestación de servicios públicos municipales uniformes y la supervisión de su cumplimiento.

El proceso de descentralización se materializará en sus primeros resultados en términos de la modernización a nivel nacional y municipal de la administración del gobierno, por la vía de una descentralización administrativa. A mediano plazo, se notará el impacto en la democratización del Estado y la sociedad, a través de redistribución del poder y de nuevas relaciones intergubernamentales entre la Administración Nacional y las municipales, mediante una concertada gestión descentralizada del territorio.

En este contexto, es importante considerar las particularidades de la economía de Panamá, en la cual sobresalen sus vínculos con el comercio exterior. La posición geográfica privilegiada, la existencia del Canal de Panamá y su conglomerado de servicio, las oportunidades de comercio internacional que nos provee la ampliación del Canal y la diversificación y sofisticación de su conglomerado, plantean un conjunto extraordinario de oportunidades para integrar al desarrollo segmentos crecientes de la población nacional, en toda la República.

Las micros, pequeñas y medianas empresas (como respuesta formal a la informalidad creciente), adecuadamente insertadas y estimuladas, se convierten en sujetos activos del proceso de dinamización y articulación del sector productivo para fomentar la comercialización de aquellos productos, resultantes de los mercados locales, que pueden ser ofrecidos por ventajas de localización, perfeccionamiento de la mano de obra, la innovación, la investigación y el conocimiento de mercados a la plataforma de servicios, transformación y comercio transnacional.

Para ello, la puesta en práctica de las políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios, para una mayor participación de la sociedad. La descentralización del aparato del Estado debe liberar también el potencial democrático, representado por los movimientos locales y regionales que operan a través de la sociedad civil. Una estrategia de desarrollo nacional debe tomar en cuenta las necesidades locales y nacionales, sus particularidades y potencialidades, sus ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales y potenciarlas, para que esa fuerza emprendedora impacte y empuje hacia arriba las aspiraciones de la nación.

Las políticas de desarrollo nacional que se asuman, a partir de la instalación del nuevo gobierno en julio de 2014, deben promover el desarrollo provincial, municipal y local y deben avanzar en una doble perspectiva. La primera de ellas, asumiendo medidas para fomentar un desarrollo estructural con una amplia cobertura de arriba hacia abajo y, la segunda, poner en ejecución esfuerzos de abajo hacia arriba, para enfatizar las particularidades de las diferentes localidades y regiones, empoderando las estructuras de participación, creadas por la constitución, las leyes institucionales y especiales y creando espacios formales de consulta y auditoría que abra a la transparencia el funcionamiento del gobierno en todo sus niveles.

Los costos y beneficios derivados de las transformaciones políticas como las indicadas, deben ser compartidos con y por los diferentes agentes dentro de marcos institucionales que facilitan la participación ciudadana. La participación de los ciudadanos en la gestión pública, es uno de los objetivos de los procesos de gobernabilidad democrática, lo que nos coloca en el camino de alcanzar estadios superiores del desarrollo social, cultural, económico, ambiental y político, vinculados a los ámbitos de la gobernanza; que exige de un país rico como Panamá, que tiene como dirección estratégica incorporarse a los países del primer mundo, con todo lo que eso significa, homogenizar, equilibrar, distribuir el bienestar económico y social en su pequeña población y a lo largo de su pequeña dimensión territorial (comparada y relativa con otros países).

La construcción territorial del espacio para las decisiones públicas participativas (de abajo hacia arriba), que privilegia una mayor autonomía al gobierno provincial y local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de Alcaldes y Representantes. Estas instancias pueden asumir la responsabilidad, a través de sus organizaciones y formas cooperativas, empresas mixtas y aún privadas de la institucionalización de la ejecución de una política social y de prestación de servicios públicos, que estén inclusive a nivel local, menos centralizados para mejorar la calidad de vida y los niveles de competitividad territorial, estableciendo estándares de calidad, que no hay que inventarlos porque ya existen, en otras latitudes.

Una política de descentralización exitosa, debe crear estructuras de auto gobiernos regionales y al mismo tiempo, permitir el desarrollo de actores sociales capaces de auto-administrarse y de desarrollar una identidad. Esto es una tarea pendiente en el esfuerzo de mejorar la calidad de vida de la población y alcanzar grados de excelencia en los esfuerzos para elevar la competitividad territorial, en el Panamá que queremos para los próximos quince o veinte años.

### 3. Del presupuesto provincial y de los municipios

Producto de que no se pudo obtener la distribución del presupuesto de las inversiones para las provincias sujetos del estudio, para una serie de años, que permitieran un análisis de la orientación y la composición de las mismas, se toma como referencia la información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el 2012, para inferir de allí algunas conclusiones de carácter general (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Ejecución semestral del presupuesto de las inversiones no financieras. Junio 2012 (en balboas)**

	Ley	Ajustes	Modificado	Ejecutado	% de Ejecución
TOTAL	3,765,973.8	149,711.7	3,915,685.5	1,922,742.6	49.1
Bocas del Toro	35,552.3	819.1	36,371.4	15,330.3	42.1
Chiriquí	114,817.2	901.3	115,718.6	37,210.6	32.2
Coclé	76,311.3	-2,532.9	73,778.4	31,685.6	42.9
Colón	186,345.9	20,095.3	206,441.2	130,449.5	63.2
Darién	23,070.4	-4,754.1	18,316.3	7,739.9	42.3
Herrera	105,690.0	-21,160.4	84,529.5	57,641.7	68.2
Los Santos	66,708.4	-1,455.0	65,253.4	36,907.2	56.6
Panamá	3,038,141.6	165,496.2	3,203,637.8	1,551,054.9	48.4
Veraguas	76,719.7	162.1	76,881.8	42,842.5	55.7
Comarca Emberá Woonan	4,307.8	-1,209.9	3,098.0	1,043.9	33.7
Comarca Guna de Madugandí	255.7	55.4	311.1	30.6	9.8

	Ley	Ajustes	Modificado	Ejecutado	% de Ejecución
Comarca Guna de Wargandi	891.5	-698.1	193.4	3.8	2.0
Comarca Guna Yala	9,849.0	-5,384.7	4,464.3	1,119.9	25.1
Comarca Ngöbe Buglé	27,313.0	-622.8	26,690.2	9,682.2	36.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La inversión observada por provincia, en el cuadro anterior y analizada de manera indirecta a través del acceso a la página WEB-MEF-Dirección de Presupuesto de la Nación: se observa que mucho de los fondos que aparecen asignados a las regiones y divisiones político-administrativas, responden a inversiones “sociales” y a “infraestructura física” entre estas, carreteras, que habría que ver si están orientadas a promover la producción o sectores económicos, generadores de servicios o productos “mercadeables” a nivel nacional o “exportables”, cosa que con el detalle disponible al que se tiene acceso, es casi imposible determinar, por lo que no se puede conocer la naturaleza del impacto que generan sobre el territorio.

No se cuestiona que contribuyen al “progreso”, pero la pregunta a formularse es si su impacto económico es eficaz, es pertinente y susceptible de generar rentabilidad, resistir un análisis de costo/beneficio o, en su defecto, generar patrimonio reproducible que contribuya a potenciar ventajas comparativas y competitivas. Es importante plantearse según expresan estudios de la Corporación Andina de Fomento: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF/BDLA), cuales son los efectos que producen sobre la economía, el territorio, los sectores y sobre todo en la productividad y la competitividad al medir resultados en las siguientes fases:

- Durante la construcción de la infraestructura.
- En los ámbitos macro y microeconómicos a corto plazo.
- En los ámbitos sectoriales especialmente los productivos (agricultura/industria) y en aspectos sociales como la formación de los recursos humanos y calidad de la educación.
- En el ciclo económico en su conjunto.
- Durante la fase de utilización de la infraestructura.
- En la productividad del sector privado.
- Efectos intra-regionales o provinciales.
- Otros efectos entre estos ambientales y sociales.

El análisis de estos efectos sobre el territorio, a nivel provincial, permitirá obtener conclusiones sobre el impacto de las inversiones públicas y en concreto, determinar la eficacia de la inversión en infraestructura como instrumento de política pública importante para estimular la económica, al desencadenar significativos efectos socioeconómicos que contribuyen al crecimiento sostenido de la producción regional.

Las modelaciones que han venido realizándose por parte de la CAF, para determinar las relaciones entre inversión en infraestructura y desarrollo económico han tenido como objetivos principales, por una parte, determinar los efectos macroeconómicos y sectoriales producidos durante la fase de construcción y, por otra, los efectos regionales y sobre la competitividad alcanzados durante la fase de utilización de la infraestructura.

Las modelaciones efectuadas permiten confirmar que existe una elevada correlación entre la inversión pública en infraestructura y la productividad. Asimismo, que el efecto de atracción (crowding in) de la inversión privada por la pública, debido al aumento de la productividad, es

superior al efecto de expulsión (crowding out) derivado del incremento de la demanda agregada. Lo anterior pone de manifiesto, según afirman los estudios de expertos al servicio de la CAF que el efecto neto de la inversión pública sobre la privada es positivo.

La inversión pública tiene un efecto multiplicador –vía demanda– sobre las magnitudes macroeconómicas, PIB, empleo e inversión. Por el contrario, tiene efectos desfavorables para el déficit público, el tipo de interés, la inflación y el saldo exterior. Sin embargo, es muy importante la productividad de la inversión pública, es decir cómo beneficia la base productiva del país y, por consecuencia, el flujo futuro de bienes y servicios que contribuirá a generar.

La inversión en infraestructura constituye uno de los principales medios de que dispone el sector público para promover el incremento de renta, empleo y productividad en una región determinada, especialmente en momentos de crisis, como por ejemplo aquellas áreas y sectores en la que la economía ha decaído como consecuencia del deterioro productivo del sector agropecuario (Chiriquí, Veraguas, Herrera, Los Santos y Coclé en menor proporción por el efecto compensado del turismo).

Por otro lado, los datos presupuestarios vinculados a los municipios y que se encuentran publicados en el Informe de la Contralora, producido por la Contraloría General de la República, indican en el reporte oficial que para el año 2012, el presupuesto para todos los municipios de la República representó un monto de B/.205 millones. De este total, a 15 de ellos le correspondió B/.168.5 millones, concentrando ellos el 82.2% del presupuesto municipal. El restante 17.8% del presupuesto se distribuyó entre los otros 60 municipios (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Presupuesto municipal de mayor cuantía. Año 2012 (en millones de balboas)**

Municipios	Presupuesto modificado	Porcentaje del total (%)
Panamá	115.0	68.2
Colón	10.4	6.2
San Miguelito	11.6	6.9
La Chorrera	5.2	3.1
David	4.9	2.9
Santiago	3.3	1.9
Bugaba	2.6	1.5
Changuinola	3.0	1.8
Chitré	2.3	1.4
Donoso	2.0	1.2
Renacimiento	1.8	1.1
Antón	1.7	1.0
Barú	1.7	1.0
Total	168.5	100.0

Fuente: Contraloría General de la República

A primera vista, se puede observar que los recursos presupuestarios se concentran en pocos municipios, sobre todo en Panamá, Colón, San Miguelito, La Chorrera, David y Santiago. Estos seis municipios acaparan el 73.3% del presupuesto total y sólo Panamá representa un poco más del 50%. La característica principal de los presupuestos municipales es la concentración

de los mismos en gastos de funcionamiento y su dificultad para asignar recursos a la inversión.

También se puede afirmar que los municipios se caracterizan por sus severas limitaciones presupuestarias. Al respecto, el Informe de La Contralora revela que el Gobierno Central subsidió el gasto de funcionamiento de 53 municipios en el 2012, con un monto de B/.5.5 millones, para que estos pudieran operar.

Otros subsidios que reciben los corregimientos, que impactan a los municipios del cual forman parte, se señalan a continuación:

- 1. El Programa de Obras Comunitarias**, abarca a todas las provincias y distritos de la República. Este programa ejecutó B/.6.5 millones en el 2013, para un total de 1,355 proyectos. De acuerdo al informe, el mismo contribuye al desarrollo social de las comunidades, mediante el proyecto de asistencia educativa, apoyo en la entrega de insumos agrícolas para los pequeños y medianos productores, mejoras habitacionales y la construcción de viviendas unifamiliares.
- 2. El Programa de Inversión Local (PROINLO)**. En el 2012 este programa ejecutó B/.3.7 millones en inversiones locales.
- 3. Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC)**. Este programa establece un sistema de consulta pública, con la participación de las autoridades y la comunidad, para invertir en las principales necesidades del lugar. Este programa se ejecuta a través del Programa de Ayuda Nacional, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, las Gobernaciones y el Instituto de Acueductos y Alcantarillado Nacionales, en coordinación con la Secretaría de Metas Presidenciales. En el año 2012 este programa ejecutó B/.19.9 millones.

Cuando se observan los gastos y los ingresos ejecutados por todos los municipios del país, se refuerza el hecho de que los recursos asignados son escasos para ellos (ver Tabla 3). En promedio, los 48 municipios seleccionados tuvieron un ingreso per cápita por habitante de B/.45 en el 2012 (ver Tabla 4). Este mismo año, el ingreso per cápita fue de B/.130 en el Distrito de Panamá.

Los municipios con mayor ingreso per cápita son Chiriquí Grande en Bocas del Toro (B/.86.21), Pedasí en Los Santos (B/.99.42), Río de Jesús en Veraguas (B/.106.85), Gualaca (B/.138.13) y Renacimiento (B/.144.83) en Chiriquí. Al respecto, llama la atención que cuatro de estos municipios, que cuentan con un ingreso per cápita de los más altos, tengan bajo puntaje en el promedio simple de los factores económicos y sociales que fueron evaluados en el capítulo anterior. El distrito de Chiriquí Grande alcanzó un puntaje de 2.9, Gualaca 2.7, Río de Jesús 2.0 y Renacimiento 1.9. En el caso de Pedasí, logró un puntaje bueno, de 4. Estos resultados sugieren que aquellos municipios con más recursos financieros no son necesariamente los que están mejor en las variables evaluadas.

Por el otro lado, los municipios con menor ingreso per cápita son Santa Fe en Veraguas (B/.13.52), Penonomé en Coclé (B/.15.94), La Pintada en Coclé (B/.16.62), San Francisco en Veraguas (B/.16.78) y Las Palmas en Veraguas (B/.17.70). En este caso, todos tuvieron un bajo puntaje en el promedio simple de los principales factores económicos y sociales evaluados, así: Penonomé (3.1), La Pintada (2.6), Santa Fe (1.6), Las Palmas (1.1) y San Francisco (1.1).

**Tabla 3. Ejecución presupuestaria municipal en el 2012 (en balboas)**

	Ingresos ejecutados	Distribución	Gastos ejecutados	Distribución
TOTAL PAÍS	171,100,982	100.0%	160,717,612	100.0%
TOTAL PROVINCIAS SELECCIONADAS	43,698,160	25.5%	39,884,605	24.8%
BOCAS DEL TORO	4,039,091	2.4%	3,759,946	2.3%
Bocas del Toro	709,083	0.4%	680,711	0.4%
Changuinola	2,380,342	1.4%	2,168,204	1.3%
Chiriquí Grande	949,666	0.6%	907,332	0.6%
COCLÉ	4,815,952	2.8%	4,815,045	3.0%
Aguadulce	1,176,309	0.7%	1,176,559	0.7%
Antón	1,375,039	0.8%	1,374,784	0.9%
La Pintada	426,166	0.2%	426,011	0.3%
Natá	349,854	0.2%	349,672	0.2%
Olá	122,360	0.1%	122,334	0.1%
Penonomé	1,366,224	0.8%	1,365,535	0.8%
CHIRIQUÍ	20,242,522	11.8%	18,166,858	11.3%
Alanje	944,376	0.6%	806,841	0.5%
Barú	1,522,885	0.9%	1,512,653	0.9%
Boquerón	1,099,776	0.6%	1,078,661	0.7%
Boquete	1,306,855	0.8%	1,278,813	0.8%
Bugaba	2,603,017	1.5%	2,250,764	1.4%
David	4,951,133	2.9%	4,765,658	3.0%
Dolega	1,659,140	1.0%	1,508,353	0.9%
Gualaca	1,346,815	0.8%	1,120,527	0.7%
San Félix	459,165	0.3%	251,884	0.2%
Remedios	205,014	0.1%	186,344	0.1%
Renacimiento	2,972,399	1.7%	2,372,460	1.5%
San Lorenzo	201,424	0.1%	196,978	0.1%
Tolé	970,523	0.6%	839,615	0.5%
HERRERA	3,714,788	2.2%	3,427,391.90	2.1%
Chitré	2,132,024	1.2%	2,015,807.20	1.3%
Las Minas	268,447	0.2%	251,770.40	0.2%
Los Pozos	161,609	0.1%	151,098.90	0.1%
Ocú	341,442	0.2%	333,008.40	0.2%
Parita	222,089	0.1%	206,712.00	0.1%
Pesé	345,971	0.2%	292,029.00	0.2%
Santa María	243,206	0.1%	175,425.30	0.1%
LOS SANTOS	4,118,388	2.4%	3,560,807.50	2.2%
Guararé	542,095	0.3%	474,418.70	0.3%
Las Tablas	1,022,890	0.6%	974,597.80	0.6%
Los Santos	1,234,431	0.7%	1,035,614.30	0.6%
Macaracas	364,017	0.2%	348,602.50	0.2%
Pedasí	425,041	0.2%	284,562.50	0.2%
Pocrí	164,136	0.1%	131,461.50	0.1%
Tonosí	365,778	0.2%	309,483.50	0.2%
VERAGUAS	6,767,419	4.0%	6,154,557	3.8%
Atalaya	796,289	0.5%	396,424.10	0.2%
Calobre	257,034	0.2%	253,517.40	0.2%
Cañazas	317,404	0.2%	262,001.20	0.2%
La Mesa	214,012	0.1%	163,542.60	0.1%
Las Palmas	310,990	0.2%	307,130.70	0.2%
Mariato	272,314	0.2%	256,635.30	0.2%
Montijo	264,609	0.2%	262,022.10	0.2%
Río de Jesús	545,153	0.3%	538,028.30	0.3%
San Francisco	165,852	0.1%	163,678.20	0.1%
Santa Fe	210,773	0.1%	192,611.80	0.1%
Santiago	2,878,932	1.7%	2,859,469.40	1.8%
Soná	534,057	0.3%	499,495.70	0.3%

Fuente: Informe de la Contralora, Contraloría General de la República

La verdad sea dicha en relación a las sumas asignadas a las municipalidades, que las mismas no son de mucha significación, porque no tienen importancia, ni impactan significativamente en los ingresos per-cápita de la población residente en ellas, no mejoran servicios públicos, ni propician o estimulan al sector privado y a los esfuerzos de producción.

Al iniciarse el proceso de descentralización, además de ver y consensuar que transferencias de tributos y rentas se pueden hacer desde el gobierno central, lo que debemos hacer es preparar o actualizar los planes de desarrollo municipal y provincial para los que ya existen, para que los presupuestos de los municipios dejen de ser insuficientes, prácticamente dedicados a gastos de funcionamiento y se focalicen en inversiones para la prestación de servicios públicos municipales y en la creación de espacios públicos y planes de ordenamiento territorial con su normativa y construcción de infraestructura clave, que indique al sector privado inversionista hacia dónde deben enfocar sus inversiones y negocios.

**Tabla 4. Presupuesto per cápita por habitante de los municipios en el 2012 (en balboas)**

Municipio	Provincia	Ingresos	Población	Ingresos/población
Santa Fe	Veraguas	210,773	15,585	13.52
Penonomé	Coclé	1,366,224	85,737	15.94
La Pintada	Coclé	426,166	25,639	16.62
San Francisco	Veraguas	165,852	9,881	16.78
Las Palmas	Veraguas	310,990	17,566	17.70
La Mesa	Veraguas	214,012	11,631	18.40
Cañazas	Veraguas	317,404	16,830	18.86
Natá	Coclé	349,854	18,465	18.95
Soná	Veraguas	534,057	27,833	19.19
Olá	Coclé	122,360	5,875	20.83
Los Pozos	Herrera	161,609	7,478	21.61
Ocú	Herrera	341,442	15,539	21.97
Calobre	Veraguas	257,034	11,493	22.36
Changuinola	Bocas del Toro	2,380,342	98,310	24.21
Parita	Herrera	222,089	8,885	25.00
Antón	Coclé	1,375,039	54,632	25.17
San Lorenzo	Chiriquí	201,424	7,507	26.83
Aguadulce	Coclé	1,176,309	43,360	27.13
Barú	Chiriquí	1,522,885	55,775	27.30
Pesé	Herrera	345,971	12,397	27.91
Santiago	Veraguas	2,878,932	88,997	32.35
Santa María	Herrera	243,206	7,421	32.77
Bugaba	Chiriquí	2,603,017	78,209	33.28
David	Chiriquí	4,951,133	144,858	34.18
Las Minas	Herrera	268,447	7,551	35.55
Tonosí	Los Santos	365,778	9,787	37.37
Las Tablas	Los Santos	1,022,890	27,146	37.68
Montijo	Veraguas	264,609	6,572	40.26
Macaracas	Los Santos	364,017	9,021	40.35
Chitré	Herrera	2,132,024	50,684	42.07
Bocas del Toro	Bocas del Toro	709,083	16,135	43.95
Los Santos	Los Santos	1,234,431	25,723	47.99
Pocrí	Los Santos	164,136	3,259	50.36
Remedios	Chiriquí	205,014	4,052	50.60
Mariato	Veraguas	272,314	5,296	51.42
Guararé	Los Santos	542,095	10,381	52.22
Alanje	Chiriquí	944,376	16,508	57.21
Boquete	Chiriquí	1,306,855	21,370	61.15
Dolega	Chiriquí	1,659,140	25,102	66.10
San Félix	Chiriquí	459,165	6,304	72.84



Municipio	Provincia	Ingresos	Población	Ingresos/población
Boquerón	Chiriquí	1,099,776	15,029	73.18
Atalaya	Veraguas	796,289	10,205	78.03
Tolé	Chiriquí	970,523	11,885	81.66
Chiriquí Grande	Bocas del Toro	949,666	11,016	86.21
Pedasí	Los Santos	425,041	4,275	99.42
Río de Jesús	Veraguas	545,153	5,102	106.85
Gualaca	Chiriquí	1,346,815	9,750	138.13
Renacimiento	Chiriquí	2,972,399	20,524	144.83
PROMEDIO				44.88

Fuente: Con Datos de Contraloría General de la República

## C. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE INTERVENCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

Para potenciar la competitividad territorial, la productividad, el empleo y el ingreso, propiciando la mejora de la calidad de vida, se requiere actuar en estas líneas estratégicas en las provincias y las áreas no urbanas indicadas.

### 1. Formación de capital humano

La formación del recurso humano consiste en la preparación de la población en sus distintos estratos y necesidades, con especial énfasis a los más jóvenes, elevando sustantivamente sus años de escolaridad y capacidades técnicas y profesionales. Esto es así, porque este segmento de la población, tiene una mayor propensión y tendencia a emigrar hacia otras regiones del país sin la adecuada preparación. Ellos, una vez formados, serán los que asuman los retos que implican los cambios de la estructura tradicional de producción de las provincias, mediante la adopción de nuevas tecnologías e innovadoras formas de producir. Tendrán que asimilar los conocimientos, habilidades y destrezas, que requieren las actividades emergentes (turismo y actividades complementarias), así como el de generar dentro de su cultura la vocación para emprender y administrar negocios, de manera que aprovechen las oportunidades generadas por la reconversión productiva de rubros tradicionales, por las actividades económicas emergentes y la transformación hacia la agro exportación, la agroindustria, la pequeña y mediana empresa (Pymes).

Para el logro de lo anterior es absolutamente necesario abordar las siguientes líneas de acción:

- Establecer un programa de supervisión médica del embarazo y el parto, vigilando la adecuada alimentación de la madre en el proceso de gestación.
- Desarrollo de centros de atención de párvulos, a nivel de casas cunas y centros de orientación infantil.
- Mejora de la infraestructura y de la calidad de la educación básica, especialmente en las zonas rurales.
- Mejora de la calidad y cobertura del servicio de la educación formal (premedia y media).
- Promover la formación profesional, a nivel técnico y universitario
- Impulsar con programas de incentivos la formación a nivel de maestrías y doctorados.

La estrategia de intervención se debe orientar a promover acciones de mejora de la calidad y cobertura de la educación formal, con énfasis en áreas rurales dispersas, y a potenciar la formación y calificación del capital humano, que requiere reforzamiento académico y formación orientada hacia determinados oficios, con especial énfasis en aspectos relacionados con la industria de la hospitalidad, la agroindustria, la agroexportación, el manejo de idiomas y destrezas empresariales.

Esta estrategia permitirá pasar de la actual situación a una situación mejorada, en la que se han transformado sustancialmente las condiciones educativas y capacidades de la población - en particular del medio rural- y se dispone de la mano de obra calificada en las provincias y áreas urbanas claves, que responde y acompaña a los requerimientos de transformación de la economía y de las actividades productivas emergentes (turismo y servicios), así como a las empresas que en ella operan.

## **2. Refuerzo de capacidades de gestión e inversión local**

El refuerzo de la inversión local se orienta a fortalecer las capacidades de gestión del Gobierno Provincial, los Gobiernos Municipales y las Organizaciones Sociales presentes en el territorio de las provincias y municipios, a fin de generar instrumentos apropiados para la gestión descentralizada de las acciones de mejoramiento del nivel de productividad y de la competitividad.

Los esfuerzos en este ámbito se orientan a fortalecer las instituciones provinciales, encargadas de dirigir el proceso de desarrollo, las direcciones provinciales (MIDA, MICI, ATP, AMP, ANAM, ARAP, entre otras). De la misma manera los organismos de coordinación como son el Consejo Provincial, la Junta Técnica Provincial, todo enfocado a consolidar la razón de ser de la descentralización, los Gobiernos Locales (Municipios y Juntas Comunales), dotándolas de las capacidades técnicas y de gestión necesarias para ello.

Complementariamente, se debe promover la incorporación de un conjunto más amplio de los actores sociales que operan en el territorio, lo que supone fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, impulsar la participación social en el diseño y seguimiento de las iniciativas de servicios y producción con sus respectivas estrategias de competitividad y establecer instancias de encuentro para el diálogo entre los diversos actores: instituciones públicas, sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

## **3. Aumento de la productividad y la competitividad de la base económica**

Esta línea estratégica, fundamental para el presente trabajo, se orienta a impulsar las actividades productivas locales (las tradicionales que son susceptibles de generar valor agregado y aquellas que presenten las mejores perspectivas de mercados), mediante la generación de las condiciones adecuadas, en términos de innovación, investigación, transferencia y adecuación de tecnologías.

Esto implica el establecimiento e impulso de programas y acciones que contribuyan a elevar la productividad y la competitividad, más allá de los aspectos tecnológicos, ofreciendo la asistencia técnica y la capacitación a las organizaciones de productores, para que evolucionen hacia concepciones de manejo empresarial. Se deben promover acciones de diversificación introduciendo nuevos productos-procesos con potencial de crecimiento. Además se

considerarán medidas específicas que promuevan la incorporación al mercado de sectores desfavorecidos.

Los elementos centrales de esta propuesta se articulan en distintos programas, que pretenden atender tanto las necesidades urgentes como aquellas actuaciones estratégicas para elevar la competitividad y la productividad a medio plazo. Las líneas contempladas son:

- Competitividad y diversificación de la base económica, que orienta sobre criterios de intervención para la mejora de la productividad y diversificación en el sector primario tradicional -caña, maíz, tubérculos-, impulso de nuevos productos agroexportables (incluida la acuicultura), la mejora de las explotaciones ganaderas (vacunos y porcinos), la mejora a los procesos de transformación y valor agregado a la producción local, fomento del desarrollo de los servicios turísticos, el agroturismo y el turismo rural y el desarrollo de servicios al sector agropecuario, impulsando iniciativas que maximicen beneficios sobre la población local.
- Integración productiva de zonas y poblaciones marginales, promoviendo acciones específicas para la generación de empleo e ingreso de colectivos tradicionalmente excluidos y con dificultades de integración en la economía comercial, mejorando el esquema productivo de la agricultura de subsistencia.
- Mejora de la productividad de los productos agrícolas tradicionales (caña-tubérculos, arroz y tomate) y no tradicionales, tales como la piña, el melón, la sandía y hortalizas chinas.
- Fomento a la diversificación de la producción: Las acciones a impulsar en este sentido persiguen la ampliación y/o introducción de la superficie destinada a productos no tradicionales con potencial de exportación y el desarrollo de calidades y productos que respondan a los nichos de mercado atendiendo a las potencialidades de las provincias. Esto implica realizar un estudio del mercado internacional y las condiciones de costos locales de productos susceptibles de ser cultivados en el país, para conocer su potencial exportable.
- Asistencia técnica y acompañamiento a pequeños y medianos productores: Se trata de impulsar un sistema perdurable de asistencia técnica, acompañamiento y orientación a los productores en todos los aspectos del quehacer productivo (nuevos productos, tecnologías, información de mercado, comercialización y logística tratamiento post-cosecha, mejora de prácticas productivas, etc.), además de generar habilidades de gerenciamiento y gestión.
- Modernización de la ganadería, impulsando la explotación racional de los potreros, introduciendo el concepto de manejo de suelos, de pastos mejorados, rotación de mangas, el ensilaje y las oportunidades de semi estabulación y estabulación, así como actividades silvopastoriles. Aprovechando las posibilidades de transformación y exportación de carnes, los factores combinados de las nuevas infraestructuras y de los acuerdos comerciales internacionales, además de promover una adecuación ambiental del sistema productivo, sobre todo en la porcicultura, que evacúa sus desechos orgánicos hacia las corrientes de agua más próximas, generando contaminación.
- El mejoramiento genético del hato ganadero, combinado con sistemas de pastos mejorados, estabulación, semi estabulación, incrementará las oportunidades de mejorar el valor agregado (matadero, comercialización y exportación); mejoras ambientales en porcinos (posible aprovechamiento energético de los desechos generados); y analizar la posibilidad de introducir caprinos y ovinos.
- Incentivar la producción de leche en las tierras altas de Chiriquí (Volcán, Cerro Punta y Boquete), las únicas con ventajas competitivas. Una posibilidad será la posible

introducción de mejoras técnicas y procesamiento de lácteos, sin embargo se requiere de un análisis pormenorizado de las perspectivas del mercado.

- Fomento de la Producción Forestal y Agroforestal, introduciendo actividades agroforestales y forestales en zonas degradadas con limitaciones productivas. Dependiendo de las posibilidades del suelo, la fragilidad o interés por la vida silvestre en la zona y otros usos existentes, las actividades a desarrollar variarán desde la introducción de especies forestales productivas y frutales. Lo que se pretende, además de mejorar las condiciones productivas y el adecuado uso de los recursos, es propiciar la lucha contra la erosión y la recuperación de acuíferos.

#### **4. Infraestructuras y equipamientos para la competitividad y el desarrollo social**

Esta línea estratégica se orienta a elevar la competitividad del territorio y la calidad de vida de la población, de las provincias y municipios, mediante la mejora de la dotación de infraestructuras económicas y sociales, necesarias para el modelo de desarrollo sostenible que se pretende impulsar. Concretamente, las intervenciones a promover en el marco de esta línea estratégica persiguen:

- Disponer de una adecuada dotación de infraestructuras económicas, como factor clave de competitividad de la base económica y para la atracción-localización de inversiones que supongan un impulso al crecimiento sostenido de la actividad y, en definitiva, contribuyan a la generación de empleo.
- Lograr una adecuada dotación de infraestructuras y servicios sociales -salud, educación, servicios comunales, etc.-, que contribuya a integrar a las comunidad y sectores más vulnerables en el proyecto de desarrollo, permita mejorar los niveles de cobertura de las necesidades básicas de la población y fortalezca la cohesión social disminuyendo las brechas existentes en el territorio.

Los criterios de intervención para una adecuada distribución de las infraestructuras son:

- Promover la integración territorial y la disminución de los desequilibrios intraprovinciales (transportes, energía, telecomunicaciones).
- Impulsar la realización de las obras de infraestructura que estructuren y faciliten el despegue de las zonas con mayor potencial turístico y de desarrollo productivo,
- Establecer espacios de oportunidad y creación de infraestructuras específicas y adecuadas para desarrollar actividades económicas, tales como suelos para actividades industriales y logísticas, servicios tecnológicos, mercados, energía, riego, centros de acopio, etc.
- Fortalecer y modernizar los centros de desarrollo y servicios a nivel de ciudades claves y los otros núcleos de población secundarios, mediante acciones de estructuración urbana y proyectos de conservación de espacios públicos, desarrollo y renovación urbana en asentamientos espontáneos, incluida la vivienda, mejorar e incrementar las instalaciones educativas, sanitarias, deportivas, culturales y de otras naturalezas, en los principales núcleos intermedios -cabecera de distrito-.
- Formular los planes de ordenamiento territorial a nivel provincial y municipal para ordenar el uso de los suelos, determinar sus fines en los aspectos productivos, así como para urbanización en base a la zonificación, debidamente consultada y participativa.

## 5. Gestión territorial y ambiental

Esta línea estratégica tiene como propósito impulsar medidas efectivas que contribuyan a la protección ambiental y el manejo sostenible de los recursos ambientales y territoriales. La propuesta de intervención se articula en torno a dos grandes Programas de Actuación:

- Ordenamiento Territorial, a nivel provincial y municipal, que persigue el desarrollo e implementación de instrumentos de planificación y gestión que regulen la ocupación del territorio bajo criterios de sostenibilidad. Que contribuyan a mitigar y/o eliminar los procesos de deterioro ambiental y territorial, asociados al uso inadecuado del territorio y las actividades antrópicas, así como reducir los efectos potenciales asociados a las amenazas naturales o las creadas por el hombre. Esto contempla asimismo, acciones de rehabilitación de los espacios urbanos, especialmente los relacionados con los asentamientos espontáneos, los parques y áreas públicas de esparcimiento.
- Gestión Ambiental, centrada en la gestión sostenible de las áreas protegidas y los recursos naturales, especialmente los suelos y el agua, los espacios para la biodiversidad y la conservación de cuencas hidrográficas, estableciendo para tal efecto, criterios de intervención orientados a: i) garantizar la protección de las áreas naturales protegidas; ii) impulsar e incentivar a la población a participar en el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; iii) disminuir el impacto que suponen las actividades antrópicas sobre el medio ambiente y los recursos marino-costeros; iv) impulsar la adecuada gestión del agua y de los residuos sólidos; v) mitigar el impacto del cambio climático; e vi) identificar las áreas de vulnerabilidad, frente a desastres naturales.

## D. ANÁLISIS Y POTENCIALIDADES DE PROVINCIAS SELECCIONADAS

El Estudio del “Desarrollo Local de las Provincias: Análisis para la formulación de políticas públicas que propicien la competitividad de áreas no urbanas”, requirió de la evaluación y actualización de la situación demográfica, social, económica y de las capacidades humanas, de infraestructuras y de los sectores productivos, tomando en cuenta los 48 distritos que integran las provincias analizadas de Bocas del Toro, Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas, (ver la Tabla 5).

Esto, como un esfuerzo de poner al día el marco de estadísticas e informaciones contenidas en los Diagnósticos realizados y las Estrategias de Desarrollo Sostenibles formuladas, para las provincias indicadas, por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (Ministerio de la Presidencia) y financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de las que se desprenden en gran medida las políticas de promoción de la competitividad enunciadas.

De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, la población total de Panamá creció en un 20% durante la década del 2000 al 2010. Al respecto, los resultados indican que la tendencia del crecimiento de la población difiere entre los municipios estudiados. Hay distritos en donde la tasa de crecimiento de la población supera al total de la República, mientras que en otros es inferior.

**Tabla 5. Distritos considerados en el Estudio**

Bocas Del Toro	Chiriquí	Veraguas
1. Bocas del Toro 2. Changuinola 3. Chiriquí Grande	1. Alanje 2. Barú 3. Boquerón 4. Boquete 5. Bugaba 6. David 7. Dolega 8. Gualaca 9. Remedios 10. Renacimiento 11. San Félix 12. San Lorenzo 13. Tolé	1. Atalaya 2. Calobre 3. Cañazas 4. La Mesa 5. Las Palmas 6. Montijo 7. Río De Jesús 8. San Francisco 9. Santa Fe 10. Santiago 11. Soná 12. Mariato
Herrera	Los Santos	Coclé
1. Chitré 2. Las Minas 3. Los Pozos 4. Ocú 5. Parita 6. Pesé 7. Santa María	1. Guararé 2. Las Tablas 3. Los Santos 4. Macaracas 5. Pedasí 6. Pocrí 7. Tonosí	1. Aguadulce 2. Antón 3. La Pintada 4. Natá 5. Olá 6. Penonomé

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República

La variable crecimiento de la población, por ejemplo, ayudó a entender las oportunidades que brinda un sitio para que sus pobladores permanezcan allí. Un bajo crecimiento de la población está asociado principalmente a la falta de oportunidades, generando emigración de sus pobladores hacia otros sitios con mayores oportunidades. Lo contrario, un lugar con un fuerte crecimiento de su población, obedece, en gran medida, a que hay oportunidades de trabajo y bienestar en ese sitio, logrando mantener a sus habitantes en su área de origen e incluso atrayendo la inmigración.

Esta preocupación se presenta en algunos análisis que se han realizado sobre el desarrollo local en Panamá, como el caso del estudio de la “Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Coclé”, elaborado por CONADES, del Ministerio de la Presidencia y financiado como se ha indicado, por el Banco de Interamericano de Desarrollo (BID). En el mismo se hace énfasis en cómo la falta de oportunidades de la población en la provincia de Coclé, son motivo de la emigración de sus pobladores a otros sitios; esto, antes que factores relacionados al inicio de las operaciones de aprovechamiento minero de Cerro Petaquilla, Molejón y la expansión de las actividades hoteleras y turísticas, introdujeran un factor de cambio en la dinámica y tendencias poblacionales observadas.

La variable crecimiento de la población, al igual que otros factores estudiados, revelan la realidad social y económica de las provincias y los distritos seleccionados. Esa realidad abarca, por un lado, la educación de las personas y el acceso a los servicios básicos, factores que contribuyen a que la población de un sitio sea laboralmente más productiva y el área geográfica donde ellos viven más competitivos. Por otro lado, el estudio aborda las actividades económicas desarrolladas en las provincias y los distritos seleccionados, para conocer la estructura económica y así proponer políticas públicas que contribuyan a fortalecer las

capacidades económicas existentes y potenciales. A continuación se evalúan a nivel provincial y municipal cada una de las variables sociales y económicas seleccionadas.

Para establecer el nivel desarrollo local, en los diagnósticos se consideran elementos demográficas, sociales, económicas, de infraestructura y de capacidades humanas y se valoran entre uno (1) y cinco (5) donde una situación "1" es peor y "5" es mejor. Una explicación más detallada de la metodología aplicada se presenta en el Anexo 1. Para este estudio se consideran cada uno de los distritos y el promedio de la provincia.

## 1. Provincia de Bocas del Toro



### Situación

En la provincia de Bocas del Toro, en todos sus municipios, el crecimiento de la población fue superior al crecimiento de la población total del país. En la misma, la población creció 40.5% del 2000 al 2010. En este período, en el distrito de Bocas del Toro la población se incrementó 62.7%, en Changuinola 36.7% y en Chiriquí Grande 48.2% (ver Tabla 6). Todo sugiere que este fenómeno está asociado al fuerte desarrollo del turismo en esta provincia, que genera oportunidades de empleo, permitiendo a la población mantenerse en su lugar de origen y atrayendo migración de otros sitios, tanto de nacionales como de extranjeros.

El problema de viviendas sin agua potable se produce principalmente en los distritos de Bocas del Toro (centro de la actividad turística) y Changuinola; la falta de luz eléctrica, por su parte, en casi toda la provincia. Respecto a los niveles de escolaridad, existen elevados niveles de analfabetismo en toda la provincia y Chiriquí Grande es el distrito con menos años de estudios aprobados, como promedio. El distrito de Chiriquí Grande, es el que peores condiciones de servicios básicos tiene y el que mayor grado de pobreza concentra.



**Tabla 6. Población en la República de Panamá y provincia de Bocas del Toro y sus distritos**

	2000			2010			Variación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL PAIS	2,839,177	1,432,566	1,406,611	3,405,813	1,712,584	1,693,229	20.0%	19.5%	20.4%
BOCAS DEL TORO	89,269	46,640	42,629	125,461	65,043	60,418	40.5%	39.5%	41.7%
Bocas del Toro	9,916	5,184	4,732	16,135	8,510	7,625	62.7%	64.2%	61.1%
Changuinola	71,922	37,525	34,397	98,310	50,878	47,432	36.7%	35.6%	37.9%
Chiriquí Grande	7,431	3,931	3,500	11,016	5,655	5,361	48.2%	43.9%	53.2%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El Censo Económico Nacional del 2011 de la Contraloría General de la República revela que las principales actividades económicas en la provincia de Bocas del Toro, están asociadas al comercio al por menor y al turismo, si se considera el personal ocupado (ver la Tabla 7).<sup>1</sup>

En efecto, en los hoteles y restaurantes y el comercio al por menor, actividades muy vinculadas al turismo, se encontraba casi el 60% de la totalidad del personal ocupado, de las empresas no financieras.

**Tabla 7. Características de las empresas no financieras por actividad económica en el 2011. Provincia de Bocas del Toro**

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B/.)	Remuneraciones (en millones de B/.)
TOTAL	1,206	4,947	84.7	11.6
Industrias Manufactureras	44	176	1.6	0.5
Comercio al por Mayor	20	204	12.9	0.9
Comercio al por Menor	730	1,915	41.5	2.4
Transporte, Almacenamiento y Correo	14	507	7.7	4.0
Hoteles y Restaurantes (turismo)	299	980	14.3	2.8
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	7	13	0.2	0.0
Actividades Administrativas y Servicios de Apoyo	18	89	0.6	0.1
Enseñanza	5	79	0.6	0.4
Servicios Sociales y Relacionados con la Salud Humana	9	20	0.6	0.1
Otras Actividades de Servicio	60	964	4.7	0.5

Censo Nacional Económico 2011, Contraloría General de República. Nota: El cuadro incluye a todas las empresas de los sectores investigados, sin importar su tamaño, en cuanto a personal empleado o ingresos.

En el caso específico de la actividad agropecuaria, el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010 concluye que en la provincia de Bocas del Toro, el distrito con mayor cantidad de ocupados en el sector agropecuario es Changuinola. En este municipio, el 36.6% de la población ocupada realiza sus actividades en este sector, que a su vez representa el 85% del

<sup>1</sup> El Censo Económico Nacional no incluye las actividades financieras ni agropecuarias. Para conocer la situación agropecuaria de las provincias se considera el Censo Nacional Agropecuario.

total ocupada en el sector agropecuario de la provincia. Con más detalle, en el Censo Agropecuario Nacional del 2011 sobresalen las siguientes actividades en esta provincia:

- La cría de ganado bufalino (es la única provincia con algún grado de fuerza de esta actividad (ver Tabla 8)).
- La cría de ganado vacuno (en expansión pero con restricciones por brotes de tuberculosis)
- La producción de banano o guineo (exportación).
- La producción de plátano (exportación, deficiente infraestructura vial hacia área de producción).
- La producción de cacao (nicho de exportación de cacao orgánico).
- La producción de pixbae (pifá).

**Tabla 8. Existencia de ganado (en cabezas)**

	Vacuno	Porcino	Caballar	Mular y asnal	Caprino	Bufalinos	Ovino
TOTAL	1,728,748	322,121	114,395	2,396	8,354	2,401	18,713
Bocas del Toro	45,794	9,048	2,208	139	858	1,584	605
Coclé	116,809	21,722	12,327	385	1,063	108	2,847
Chiriquí	345,286	36,138	16,612	825	878	53	1,960
Herrera	127,652	27,221	6,907	72	135	2	277
Los Santos	241,609	68,294	11,286	150	550	85	863
Veraguas	297,035	39,462	19,837	322	789	49	1,056

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2011. Contraloría General de la República

Para entender un poco más la situación social de esta provincia, a nivel municipal, se estudiaron las principales características de las viviendas. En este sentido, la información oficial indica que en la provincia de Bocas del Toro, **el problema de viviendas sin agua potable se presenta en sus tres distritos, Bocas del Toro, Changuinola y Chiriquí Grande** (44%, 23% y 13%, respectivamente); y la falta de luz eléctrica, también en sus tres distritos, Bocas del Toro, Changuinola y Chiriquí Grande (38%, 31% y 48%, respectivamente). En el caso de Changuinola, la tenencia de la tierra es afectada, en parte, por las concesiones otorgadas a la compañía bananera, que dificulta el desarrollo urbano de la ciudad, que está dispersa entre las plantaciones, donde no queda casi espacio para desarrollos habitacionales. Mucha de la población vive en viviendas y barracas de la empresa.

Respecto a las capacidades humanas, los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2010, revelan que **los tres distritos de la provincia de Bocas del Toro muestran altos niveles de analfabetismo**: Bocas del Toro (10%), Changuinola (12%) y Chiriquí Grande (17%), que contrasta con el promedio nacional de 5.5%. En este aspecto pesa mucho la población indígena que se quedó a vivir en la provincia y en el censo no se registró en la Comarca. El peso del analfabetismo registrado tiene que ver con la problemática de pobreza indígena.

En cuanto a los niveles de estudio de la población, se consideró el promedio de años de estudios aprobados. En todo Panamá, el promedio de estudios aprobados es 8.4 años. En los distritos de Bocas del Toro y Changuinola, se tiene en promedio 6 años de estudio (la terminación de la primaria) y Chiriquí Grande, un promedio inferior a 6 años. Un distrito con un promedio de estudio de seis años o menos, es un sitio con muy bajas capacidades y merece mayor atención de parte de las autoridades y la ejecución de políticas públicas educativas eficientes y efectivas.

## Diagnóstico

La valoración de la información oficial disponible a nivel distrital de acuerdo a los parámetros establecidos en este estudio (donde 1 es peor y 5 es mejor; ver Anexo 1 para detalles) arroja los siguientes resultados:

**Tabla 9. Resumen de puntuación – distritos en provincia de Bocas del Toro**

Distrito	Crecimiento de la población	Piso de tierra	Sin agua potable	Sin electricidad	Analfabetismo	Años promedio estudio	% Ocupado en el sector agropecuario	Promedio simple
Bocas del Toro	5	5	1	1	2	3	3	2.9
Chiriquí Grande	5	5	2	1	2	2	3	2.9
Changuinola	5	4	1	1	2	3	2	2.6

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El resultado a nivel provincial para cada una de las características evaluadas se refleja en la tabla a continuación:

**Tabla 10. Resumen de puntuación – provincia de Bocas del Toro**

CARACTERÍSTICA (Evaluación)	Situación				
	Peor 1	2	3	4	Mejor 5
Crecimiento de la población 2000-2010 (5)	Negativo	0%-7%	7.1%-14%	14.1%-27	+27%
Viviendas con piso de tierra en 2010 (5)	+23%	16.1%-23%	11.1%-16%	7.1%-11%	<7%
Viviendas sin agua potable en 2011 (1)	+18%	12.1%-18%	8.1%-12%	4.1 %-8%	<4%
Viviendas sin luz eléctrica en 2010 (1)	+25%	17.1%-25%	10.1%-17%	5.1%-10%	<5%
Analfabetismo (2)	+12.5%	9.5%-12.5%	7.6%-9.5%	4.1%-7.5%	<4%
Promedio de estudio (3)	<5 años	5 a 5.9 años	6 a 6.9 años	7 a 7.9 años	+8 años
Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario (2)	+50%	30.1% a 50%	20.1% a 30%	10.1% a 20%	<10%

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

## Actividades económicas con potencial

En Bocas del Toro, el mayor potencial de desarrollo económico está asociado al turismo y el comercio al por menor. En el caso específico de la actividad agropecuaria, a la cría de ganado bufalino y la producción de banano, plátano y cacao orgánico, que requieren para su sostenimiento y ampliación importantes componentes de investigación, asistencia técnica, estudios de mercados y transformación. En el caso del turismo, existe la Estrategia de Desarrollo Turístico y el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF), donde se definen todas las políticas y acciones que hay que tomar, para el desarrollo del sector particularmente por los problemas de capacidad de carga del entorno ambiental en el área del archipiélago (islas y área marina) y la incorporación de la población afro descendiente y

alguna de carácter indígena que tiene que ser preparada para elevar sus capacidades humanas para participar en el desarrollo y los negocios del sector.

### **Principales resultados de estudios previos**

Los principales resultados que arroja el estudio Revisión y Actualización de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Bocas del Toro, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y el Banco Interamericano de Desarrollo, son los siguientes:

- La oferta turística se ha desarrollado de forma espontánea en la última década, mostrando una concentración de los establecimientos de alojamiento y actividades en la ciudad de Bocas del Toro y la Isla Solarte, que se ubica a una breve distancia de la ciudad, en lancha. Producto del crecimiento de la oferta turística en el Archipiélago y, debido al paso del flujo turístico procedente de Costa Rica, se ha producido un cierto desarrollo turístico en localidades como la ciudad de Changuinola y Almirante.
- En la ciudad de Changuinola además, se registran visitas de técnicos, funcionarios, profesionales y empleados que llegan por negocios, reuniones, comercio y para acceder a los servicios que ofrece la ciudad. Fuera del Archipiélago y la zona de paso en el distrito de Changuinola, el resto de la Provincia se encuentra en una etapa previa al desarrollo y apenas cuenta con infraestructuras salvo algún alojamiento en Chiriquí Grande orientado sobre todo a satisfacer las necesidades de la demanda local.
- En algunas zonas se ha comenzado a desarrollar una oferta de ecoturismo basada en el encuentro con las comunidades indígenas Teribes y Ngäbes, y en el disfrute de la naturaleza que ofrecen los espacios naturales. Estas iniciativas son muy voluntaristas pero poco profesionales y necesitan ser apoyadas para asegurar que resultan exitosas.
- La situación turística de la zona del Archipiélago es la siguiente:

El crecimiento del Turismo ha sido espectacular pero su desarrollo no ha contado con un plan de ordenamiento, que está en elaboración en la actualidad, generando la aparición de algunos efectos negativos de índole social y ambiental que comienzan a percibirse como tales por la población, situación que pone en riesgo la propia sostenibilidad de la actividad turística. En esta zona turística se cuenta ya con un cierto nivel de desarrollo contando con establecimientos hoteleros de tamaño pequeño y medio, a la vez que ha venido creciendo la construcción de segundas residencias para ciudadanos extranjeros atraídos por las bondades de las Islas y por los incentivos fiscales que ofrece Panamá, especialmente cuando se trata de jubilados.

Existe un mal uso actual de los recursos naturales, en ocasiones sobre utilizados.

Hay carencias de suministros básicos como el agua y la electricidad. El suministro de electricidad se interrumpe con frecuencia, lo que ha llevado a los empresarios a recurrir a medios complementarios y alternativos de producción de electricidad. El suministro de agua potable no siempre es el adecuado en calidad y en cantidad, lo que ha llevado a muchos empresarios a instalar bombas para asegurar que reciben suficiente caudal. Esta situación se agrava en el caso de las viviendas privadas, que no cuentan con estos sistemas y sufren variaciones y aún interrupciones en los suministros.

A estas carencias en los suministros públicos se une la deficiencia de servicios de recolección de basura y el tratamiento de las aguas negras que son vertidas a la zona marina incrementando la contaminación y provocando el deterioro del coral. Otro aspecto que afecta a la calidad de las aguas es la presencia de contaminación difusa procedente de abonos y agroquímicos para control de plagas empleados en la fumigación aérea y otros tratamientos de los campos de cultivo de banano de la península.

La limitación de la capacidad operativa del aeropuerto. La pista actual presenta dos aspectos a mejorar, es corta y de baja resistencia. Para evitar que se produzca un cuello de botella habría que reforzar la pista y ampliarla para permitir operar con aviones de mayor tamaño que el actual, pero esto exige alterar la zona litoral con un relleno de 300 metros.

Existe la necesidad de profesionalizar la gestión de los negocios y de los empleados ya que se aprecian algunos errores como la tendencia a elevar los precios y carencias en el trato y los servicios.

Hay ausencia de gestión coordinada. Aunque se cuenta con la oficina regional de la Autoridad de Turismo de Panamá y con la Cámara de Turismo, en la práctica, la gestión turística es individual sin ninguna estrategia orientada a la integración de los actores locales, lo que limita la posibilidad de competir con otros destinos y afrontar retos de futuro.

- La situación turística de la Zona Continental del Litoral Occidental (Guabito, Changuinola, Almirante, entre otros) es la siguiente:

El desarrollo turístico de la zona se encuentra en una fase incipiente derivada de dos factores: el impulso del turismo que procede de Costa Rica, a través de la frontera de Guabito para llegar al Archipiélago y que emplea la zona como paso y para embarcarse; y la afluencia creciente a la ciudad de Changuinola de profesionales, funcionarios y comerciantes.

La zona cuenta con los dos puntos de embarque hacia el archipiélago: la finca 60 en las inmediaciones de la ciudad de Changuinola y la ciudad de Almirante que ofrece un amplio embarcadero y puerto. La ciudad de Almirante posee un elevadísimo potencial derivado de su ordenado trazado urbano y los vestigios de edificios de épocas de mayor prosperidad. En esta zona se destaca como foco del turismo la ciudad de Changuinola, que cuenta con varios hoteles y restaurantes, aunque las instalaciones son de nivel medio y bajo y se orientan a atender al visitante por motivos de trabajo más que al turista vacacional. Además, se cuenta con algunos establecimientos distribuidos en varias localidades con una categoría de servicio más baja.

Respecto del turismo vacacional, se observa que la zona posee numerosos recursos de índole natural y cultural claramente desaprovechados. La existencia de asentamientos de comunidades indígenas y las amplias zonas naturales como los humedales de San Pond Sack, el Bosque protector de Palo Seco y el Parque Internacional de la Amistad, son escenarios en los que se pueden desarrollar iniciativas de ecoturismo.

- La situación turística de la Zona Continental del Litoral Oriental (Chiriquí Grande y Punta Valiente) es la siguiente:

La Zona se encuentra en una etapa previa al desarrollo turístico. Cuenta con notables recursos naturales y culturales, derivados sobre todo de la posibilidad de encuentro con culturas de comunidades indígenas. En la zona se ubican numerosos lugares que poseen una gran belleza escénica como Punta Róbalo, Miramar, entre otros, que pueden ser futuros focos de un desarrollo turístico sostenible. La Zona apenas cuenta con establecimientos turísticos, ubicándose los existentes en la ciudad de Chiriquí Grande. Se orientan sobre todo a atender las necesidades de trabajadores.

Algunos de los aspectos que deben considerarse a la hora de tomar decisiones en el futuro son los siguientes: el uso de los recursos naturales deben ser objeto de planificación para evitar que su uso turístico provoque su deterioro; y se requiere desarrollar instalaciones turísticas más adecuadas a las exigencias de la demanda.

- En cuanto al fortalecimiento de las instituciones, una de las principales deficiencias detectadas en el estudio surge de la presencia y debilidad del gran número de instituciones y organismos con algún grado de intervención sobre la actividad turística en la provincia. Este es el caso de las siguientes entidades:
  - Autoridad de Turismo de Panamá (promoción y desarrollo de la actividad).
  - Autoridad Nacional del Ambiente (por los estudios de impacto ambiental, protección y conservación de recursos).
  - Autoridad Marítima Portuaria (por las concesiones marítimas).
  - Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (conservación de especies marinas).
  - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (ordenamiento del uso de suelos y normas de urbanización).
  - Ministerio de Desarrollo Agropecuario (por el agroturismo y la producción de alimentos).
  - Instituto Nacional de Cultura (por la capacitación y vínculo con las culturas indígenas y afro descendientes).
  - Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (capacitación empresarial, financiamiento).
  - Municipios (ordenanzas, tasas, permisos, servicios de recolección de desechos sólidos, etc.).
  - Cámara de Turismo (gremialismo).
  - Asociaciones comunitarias (atentas por participación y cuidado de su patrimonio).
  - Empresas de comercio y servicios etc.

Esta situación genera una gran dispersión de esfuerzos tanto de los empresarios y promotores, como de las institucionales, mermando la efectividad de los recursos públicos asignados para prestar servicios.

Al respecto, el estudio concluye que se requiere coordinar la actuación de cada uno de estos agentes, para facilitar y potenciar el desarrollo local en la provincia. Se requiere coordinar e impulsar una política turística común para la provincia de Bocas del Toro, alineada con la política turística de la Nación, mejorando lo siguiente:

- Coordinación de todas las instancias con influencia en la gestión turística bajo un solo paraguas de acción (ventanilla única de servicios).
- Fortalecimiento de las instituciones de las que depende directa o indirectamente el desarrollo turístico de Bocas del Toro.
- Establecimiento de un órgano de gestión turística específicamente para la provincia.

- Participación garantizada, real y efectiva de todos los actores involucrados, incluyendo a las comunidades locales, en el desarrollo turístico de la provincia.
- Las acciones propuestas por el estudio son las siguientes:
  - Creación del Consejo Consultivo de Turismo de Bocas del Toro.
  - Creación del Comité Organizador del Destino Municipal de Bocas del Toro.
  - Creación del Comité Organizador del Destino Municipal de Changuinola.
  - Creación del Comité Organizador del Destino Municipal de Chiriquí Grande.
  - Fortalecimiento de la oficina regional de la Autoridad de Turismo de Panamá.
  - Creación de la ventanilla única de servicios turísticos.
  - Fortalecimiento de las Cámaras de Turismo provincial y municipal.
  - Fortalecimiento del área de gestión de servicios básicos y de promoción del turismo en los municipios.

## 2. Provincia de Coclé



### Situación

La población de Coclé reside básicamente en el área rural. La población rural de los distritos de La Pintada y Olá es de casi un 100% y en Penonomé supera el 80%. La población rural es más baja en los distritos de Antón, Natá y Aguadulce, 64%, 69% y 33%, respectivamente.

En la provincia de Coclé persisten importantes rezagos en el desarrollo económico y social de la población, ya que el índice de pobreza provincial es elevado y con brechas muy significativas entre sus distritos y en particular entre las zonas rurales y las urbanas. La desigualdad de ingresos está entre las más elevadas del país y las familias con necesidades básicas insatisfechas abundan en determinados enclaves del territorio coclesano.

La población de la provincia de Coclé creció 15.4% del 2000 al 2010, por debajo del crecimiento de la población total del país, que fue de 20%. En la Provincia de Coclé, el distrito



de Antón es el único municipio donde la población creció por encima de la población total de la república. En el resto de los municipios, Aguadulce (+10.4%), La Pintada (+10.5%), Natá (+3.7%) y Olá (+3.6%), por debajo del promedio nacional (ver Tabla 11).

En Coclé, el problema de las viviendas con piso de tierra se ubica principalmente en La Pintada, Olá y Penonomé; y la falta de luz eléctrica en Antón, La Pintada, Natá, Olá y Penonomé. En cuanto a los niveles de escolaridad, el más alto nivel de analfabetismo se encuentra en el distrito de Olá y en cuanto a los niveles de estudio, La Pintada y Olá son los municipios con menos años de estudios aprobados, como promedio. El distrito con la menor cantidad de servicio básicos y el mayor nivel de pobreza es el de Olá y la mayor parte de los corregimientos del distrito de Penonomé, presentan esta misma condición.

**Tabla 11. Población en la República de Panamá y provincia de Coclé y sus distritos**

	2000			2010			Variación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL PAIS	2,839,177	1,432,566	1,406,611	3,405,813	1,712,584	1,693,229	20.0%	19.5%	20.4%
COCLÉ	202,461	104,397	98,064	233,708	119,417	114,291	15.4%	14.4%	16.5%
Aguadulce	39,290	19,559	19,731	43,360	21,468	21,892	10.4%	9.8%	11.0%
Antón	44,039	22,962	21,077	54,632	28,177	26,455	24.1%	22.7%	25.5%
La Pintada	23,202	12,430	10,772	25,639	13,454	12,185	10.5%	8.2%	13.1%
Natá	17,811	9,113	8,698	18,465	9,387	9,078	3.7%	3.0%	4.4%
Olá	5,671	3,086	2,585	5,875	3,168	2,707	3.6%	2.7%	4.7%
Penonomé	72,448	37,247	35,201	85,737	43,763	41,974	18.3%	17.5%	19.2%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

En la provincia de Coclé, las actividades económicas más importantes están asociadas a la industria manufacturera, el comercio al por menor y el turismo, de acuerdo al Censo Económico Nacional del 2011 (ver Tabla 12).

En efecto, aproximadamente el 23% del personal ocupado está en hoteles y restaurantes y 23% en el comercio al por menor, impulsados por el movimiento turístico. Otra actividad con un importante porcentaje de trabajadores, es la relacionada a la industria cañera para la producción de azúcar, tanto para el mercado local como el de exportación, conforme a los acuerdos comerciales (cuotas) de larga data con Estados Unidos.

Es importante también mencionar que, **en los últimos años, la explotación de minas y cantera ha tomado fuerza en la provincia.** Esto obedece a que el acceso a Cobre Panamá es a través de la carretera Panamericana, desde la ciudad de Panamá hasta la ciudad de Penonomé, en Coclé y luego al norte más allá de La Pintada por la carretera desde Llano Grande hasta Coclesito. Recientemente el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) certificó 8,000 nuevos empleos en la industria minera, en los distritos de Donoso en Colón, La Pintada, Aguadulce y áreas aledañas en la provincia de Coclé. De acuerdo al Ministerio, las capacitaciones realizadas por el MITRADEL conjuntamente con el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), han permitido dotar de mano de obra a las empresas, logrando disminuir la tasa de desempleo.

**Tabla 12.** Características de las empresas no financieras por actividad económica en el 2011. Provincia de Coclé

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B/.)	Remuneraciones (en millones de B/.)
TOTAL	2,465	14,685	724.6	91.0
Explotación de Minas y Canteras	5	492	97.5	9.2
Industrias Manufactureras	228	5,086	330.0	44.7
Construcción	9	79	3.0	0.4
Comercio al por Mayor	59	439	28.6	2.3
Comercio al por Menor	1,374	3,401	127.0	9.0
Transporte, Almacenamiento y Correo	43	441	5.4	0.8
Hoteles y Restaurantes (turismo)	389	3,339	113.3	20.6
Información y Comunicación	4	17	0.3	0.1
Actividades Inmobiliarias	9	33	2.8	0.2
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	24	46	0.9	0.2
Actividades Administrativas y Servicios de Apoyo	50	141	2.7	0.4
Enseñanza	18	250	1.7	0.9
Servicios Sociales y Relacionados con la Salud Humana	44	93	1.3	0.2
Artes, Entretenimiento y Creatividad	8	27	0.1	0.0
Otras Actividades de Servicio	201	801	10.0	2.1

Fuente: Censo Nacional Económico 2011, Contraloría General de República. Nota: El cuadro incluye a todas las empresas de los sectores investigados, sin importar su tamaño, en cuanto a personal empleado o ingresos.

En el caso específico de la actividad agropecuaria, el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2011, indica que en la provincia de Coclé, los distritos con mayor cantidad de ocupados en el sector agropecuario son Olá, La Pintada, Penonomé y Natá, con 53.4%, 40%, 26.4% y 26.1%, respectivamente y hay que destacar que la mayor parte de las explotaciones son de pequeñas a medianas, dedicadas a las actividades de subsistencia.

Más detalle ofrece el Censo Agropecuario Nacional del 2011. De acuerdo al mismo, en la provincia de Coclé sobresalen las siguientes actividades agropecuarias:

- La cría de ganado vacuno (asociado a las empresas azucareras y otras de relativa tecnología que producen ganado con buena calidad de carne para exportación, el resto es ganadería extensiva de muy baja productividad).
- La cría de ganado porcino.
- La cría de ganado caballar.
- La cría de ganado caprino.
- La cría de ganado ovino. Esta actividad no es económicamente relevante todavía.
- La cría de ganado mular y asnal. Esta actividad no es económicamente relevante todavía.
- Producción de arroz (en seco, rendimiento promedio 54 quintales por hectárea salieron del mercado. Lo que queda es subsistencia).
- Producción de frijol bejuco.
- Producción de café.
- Producción de naranja de jugo (con demanda en el conglomerado turístico hotelero en desarrollo).
- Producción de naranja injertada (con demanda en el conglomerado turístico hotelero en desarrollo).

- Producción de palma de coco.
- Producción de achiote.
- Producción de limón (con demanda en el conglomerado turístico hotelero en desarrollo).
- Producción de toronja (con demanda en el conglomerado turístico hotelero en desarrollo).
- Producción de mango (con demanda en el conglomerado turístico hotelero en desarrollo).
- Producción de guanábana.
- Producción de maracuyá (con demanda en el conglomerado turístico hotelero en desarrollo).
- Producción de pixbae (pifá).
- Producción de guayaba taiwanesa (en proceso de expansión del cultivo y plantaciones).

Estos rubros y actividades de producción están lejos de acercarse al mercado internacional producto de la falta de tecnología y visión empresarial de los productores que no pueden sostener siquiera, el servicio de abastecimiento básico a la industria hotelera en franco proceso de expansión en la provincia.

Para entender un poco más la situación social en esta provincia, a nivel de distritos se estudiaron las principales características de las viviendas. Al respecto, los resultados indican que en la provincia de Coclé, el problema de las viviendas con piso de tierra se ubica principalmente en Olá, La Pintada y Penonomé, con 37.4%, 26.3% y 20.8%, respectivamente, pero vale adicionar que Antón y Natá, alcanzan valores aproximados al 11%. Respecto a la falta de luz eléctrica en las viviendas, con excepción de Aguadulce (2.3%), el resto de los distritos poseen altos porcentajes de viviendas sin luz eléctrica. Como Olá, La Pintada, Penonomé, Antón y Natá, con 56%, 48%, 34%, 25% y 21%, respectivamente.

En cuanto a las capacidades humanas, el más alto nivel de analfabetismo en Coclé se encuentra en el distrito de Olá, con 17.5% de su población y le siguen Natá y la Pintada, con un porcentaje de alrededor del 8%. En cuanto a los niveles de estudio, La Pintada y Olá son municipios con un promedio de estudio de seis años o menos.

## Diagnóstico

La valoración de la información oficial disponible a nivel distrital de acuerdo a los parámetros establecidos en este estudio (donde 1 es peor y 5 es mejor; ver Anexo 1 para detalles) arroja los siguientes resultados:

**Tabla 13. Resumen de puntuación – distritos en provincia de Coclé**

Distrito	Crecimiento de la población	Piso de tierra	Sin agua potable	Sin electricidad	Analfabetismo	Años promedio estudio	% Ocupado en el sector agropecuario	Promedio simple
Aguadulce	3	5	5	5	5	5	5	4.7
Antón	4	4	5	2	5	4	4	4.0
Natá	2	4	5	2	3	4	3	3.3
Penonomé	4	2	3	1	5	4	3	3.1
La Pintada	3	1	4	1	4	3	2	2.6
Olá	2	1	4	1	1	2	1	1.7

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El resultado a nivel provincial para cada una de las características evaluadas se refleja en la tabla a continuación:

**Tabla 14. Resumen de puntuación – provincia de Coclé**

CARACTERÍSTICA (Evaluación)	Situación				
	Peor ←				→ Mejor
	1	2	3	4	5
Crecimiento de la población 2000-2010 (4)	Negativo	0%-7%	7.1%-14%	14.1%-27	+27%
Viviendas con piso de tierra en 2010 (3)	+23%	16.1%-23%	11.1%-16%	7.1%-11%	<7%
Viviendas sin agua potable en 2011 (4)	+18%	12.1%-18%	8.1%-12%	4.1 %-8%	<4%
Viviendas sin luz eléctrica en 2010 (1)	+25%	17.1%-25%	10.1%-17%	5.1%-10%	<5%
Analfabetismo (4)	+12.5%	9.5%-12.5%	7.6%-9.5%	4.1%-7.5%	<4%
Promedio de estudio (4)	<5 años	5 a 5.9 años	6 a 6.9 años	7 a 7.9 años	+8 años
Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario (3)	+50%	30.1% a 50%	20.1% a 30%	10.1% a 20%	<10%

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

### Actividades económicas con potencial

En Coclé, en la actualidad el mayor potencial de desarrollo económico está asociado al sector de las minas y canteras, la industria manufacturera, el comercio al por menor y el turismo. En el caso específico de la actividad agropecuaria, sobresalen la cría de ganado vacuno, porcino, caballar y caprino y la producción de arroz, frijol bejuco, café, naranja de jugo, naranja injertada, palma de coco, achiote y limón, entre otros. En la última década ha surgido con inusitado vigor, la actividad turística en un sector del área costero marina de la provincia. El desarrollo de inversiones tiene que ser acompañado por un fuerte componente de desarrollo de las capacidades humanas que van a prestar servicio en la industria de la hospitalidad.

Otro segmento de relevante impacto es el de la minería, en el distrito de Donoso (Sector Atlántico) provincia de Colón que por razones de accesibilidad, enfoca sus demandas de servicios y recursos hacia la ciudad de Penonomé y Aguadulce, que han visto una expansión en la demanda de habitaciones de hotel, restaurantes y establecimientos de aprovisionamiento para la población que trabaja en las minas y la que reside en las comunidades del área de influencia de la actividad minera

### Principales resultados de estudios previos

Los principales resultados que arroja el estudio Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Coclé, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y la Coordinación para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADES), son los siguientes:

- En lo referente a la Gestión Pública, la provincia de Coclé presenta condiciones institucionales y de organización local muy débiles, las cuales se ven agravadas por el deterioro de las estructuras organizativas de las instituciones, la falta de estabilidad de los funcionarios públicos, la ausencia de integración territorial y las disparidades del nivel de desarrollo existente entre Aguadulce y Penonomé con el área rural. Penonomé tiene problemas como ciudad emergente, ya que carece de instrumentos de gestión para orientar su desarrollo.

- Los gobiernos locales (Municipios y Juntas Comunales) muestran debilidades estructurales, de organización, de manejo y disponibilidad financiera, de consenso político sobre un firme compromiso con el desarrollo local.
- Ningún municipio de la provincia de Coclé cuenta con una unidad o departamento de planificación. No obstante, es importante destacar que en el caso de los Alcaldes, principalmente, de aquellos municipios más desarrollados o con mayores concentraciones de población, el tema de la planificación comienza a ser parte de su agenda municipal, debido a que se están enfrentando a problemas cada vez más críticos, relacionados particularmente con la recolección y disposición de la basura (desechos sólidos); y a problemas relacionados al desordenado desarrollo urbano. En este sentido, las Juntas de Planificación de Penonomé y Antón ya se encuentran conformadas.
- Ningún municipio cuenta con Unidad Ambiental y las limitaciones de recursos logísticos y materiales son generalizadas.
- Es recurrente la falta o la no aplicación de instrumentos básicos de administración como podría ser, contar con un “Manual de Organización y Funciones”, con un “Manual de Cargos” y con un “Reglamento de Trabajo”. De igual manera, tampoco cuentan con programas administradores de datos e información, para el manejo de la contabilidad, las finanzas y la planilla.
- Existe cierta capacidad instalada en la mayoría de las instituciones públicas sectoriales, pero con grandes deficiencias por ausencia de planificación y por no contar, en la mayoría de los casos, con planes operativos anuales. Los pocos funcionarios con que cuenta, algunos de ellos no están suficientemente preparados en aspectos administrativos, de planificación y gestión de servicios. El presupuesto asignado, el cual es limitado, no es aprovechado de la manera más eficiente debido a la ausencia de una buena y adecuada programación interna e inter-institucional. Existen instituciones por ley que son plataformas de coordinación, como el Consejo Provincial y la propia Junta Técnica, pero con limitaciones para manejar la inversión pública de forma coordinada y consistente.
- Los Consejos Consultivos, los de Rendición de Cuentas, los Consejos de Gabinete Provinciales, las Asambleas PRODEC y el poder delegado y reafirmado por el Presidente de la República a los Gobernadores de Provincia, han sido iniciativas para crear la capacidad provincial necesaria. No obstante, este impulso debe estar acompañado de medidas para mejorar el desempeño de los funcionarios, la estabilidad mediante la carrera administrativa y la progresiva articulación de las inversiones provinciales en torno a construcción de instrumentos de planificación que respondan a un planteamiento estratégico provincial.
- El tejido asociativo de carácter socio-productivo es amplio y variado, sobre todo por parte de grupos campesinos para defensa de su tierra, promovidos por la Iglesia Católica. Existen asentamientos campesinos, juntas agrarias, organizaciones de productores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, organizaciones de mujeres, de pescadores, de ambientalistas, asociaciones administradoras de acueductos rurales entre otras. Todas las estructuras tienen como denominador común su fragilidad operativa, administrativa y su escasa capacidad de auto sostenibilidad y de incidencia en los procesos locales y regionales.

- Los índices de calidad de vida de la población urbana (Aguadulce, Natá, El Valle de Antón y Penonomé) contrastan con el rezago de zonas rurales (Olá y La Pintada y corregimientos de Penonomé, Antón y Natá). Se deberá incidir en reducir esa brecha impulsando la formación y capacitación de los jóvenes de las zonas marginadas, además de posibilitar el desarrollo de oportunidades de empleo e ingreso en las mismas para reducir la emigración. La formación deberá orientarse a las expectativas de demanda de empleo y que pasan por el fortalecimiento del modelo agro-exportador y una mayor presencia y exigencia de las actividades de servicio, relacionadas con el turismo y con el apoyo al sector primario fundamentalmente.
- Los pequeños productores y agricultores de subsistencia de la Provincia de Coclé tienen pocas posibilidades de crecimiento en la agricultura y la agroindustria tradicional. Los nuevos sectores de pesca y el turismo y la producción de los medianos productores agropecuarios no especializada en procesos agroindustriales, no son suficientes para ofrecerles trabajo, ni para impedir las emigraciones de jóvenes hacia otras provincias especialmente la región interoceánica.
- La ausencia de vocación de asociación empresarial de los productores en general y los agricultores en particular, impiden el acceso a programas de capacitación técnica, recursos crediticios y posibilidades de comercializar sus productos en mercados regionales y nacionales, lo que dificulta que puedan salir de la condición de pobreza. Las limitadas capacidades competitivas y de organización empresarial de los medianos productores agropecuarios en la provincia, les impiden incrementar o diversificar la producción agrícola y crear las bases industriales generadoras de valor agregado y empleo.
- La mayoría de los pequeños agricultores no están asociados -en empresas o cooperativas-, no tienen educación general ni técnica suficiente y el Estado ha reducido su énfasis en la promoción de tales asociaciones lo que impide mejorar su competitividad en procesos de comercialización. La ausencia de programas de fomento de asociaciones que promuevan la participación de mujeres en actividades productivas y de fomento a la creación de micros, pequeñas y medianas empresas, propician la emigración de las jóvenes coclesanas, hacia la región metropolitana en busca de trabajo doméstico o comercio mal remunerado.
- La expansión de la actividad turística se ha estado desarrollando con débiles o muy bajos niveles de encadenamiento productivos.
- Falta de definición de una estrategia y de un programa de reforestación, con frutales y maderables para prestar servicios ambientales (captura de carbono, protección de cuencas hidrográficas, conservación y/o recuperación de suelos).
- Una de las debilidades identificadas en la economía coclesana es el creciente proceso migratorio de jóvenes formados hacia otras provincias del país, por su incapacidad para la creación de puestos de trabajo de calidad.
- La insuficiente infraestructura no ayuda, no incentiva las inversiones y los negocios. Tampoco contribuye a disminuir las brechas territoriales, dificultando a los pequeños y medianos productores rurales, la comercialización de sus productos y a incrementar la prestación de servicios básicos y la calidad de vida de la población urbana y rural. Los caminos regulares o malos prevalecen como consecuencia de limitadas inversiones en vías, caminos y puentes, particularmente en las zonas montañosas, donde residen los pequeños campesinos en condición de pobreza, lo que limita su bienestar y acceso a los

mercados. Los limitados programas de inversiones en infraestructura de servicios básicos no contribuyen a mejorar la calidad de vida en las regiones más pobres y rezagadas, tampoco favorecen la apertura de nuevos espacios territoriales a los inversionistas (turismo, zona marítimo-costera, la región montañosa), ni facilitan la cobertura plena de los servicios urbanos en expansión (agua potable, plantas potabilizadoras, alcantarillados, tratamiento de aguas servidas).

- La debilidad de gestión de los gobiernos locales en el desarrollo de programas de prestación de servicios básicos municipales, tales como recolección de desechos sólidos, con coberturas muy limitadas, favorecen la prevalencia de las prácticas insalubres y contaminantes.
- La limitada cobertura de energía eléctrica conduce a las familias a cocinar con leña y carbón, a alumbrarse con querosén y diésel y dificulta el acceso de la juventud a las tecnologías de información y comunicación.
- Para lograr elevar la competitividad del territorio y la calidad de vida de la población de Coclé, se deberán diseñar e impulsar acciones que permitan mejorar la dotación, cobertura, accesibilidad, calidad y variedad de las infraestructuras económicas, necesarias para el modelo de desarrollo sostenible que se pretende impulsar. Específicamente, se trata de que Coclé disponga de una adecuada dotación de infraestructuras económicas, como factor clave de competitividad de la base económica y para la atracción-localización de inversiones que supongan un impulso al crecimiento sostenido de la actividad y, en definitiva, contribuyan a la generación de empleo y a elevar la calidad de vida.
- En síntesis, los principales desafíos de la provincia giran alrededor de reforzar la gestión local; aumentar la productividad y la competitividad; la formación del capital humano; la gestión ambiental y territorial; la inversión en infraestructuras y equipamientos; la gestión pública; y afrontar los problemas demográficos y pobreza.

### 3. Provincia de Chiriquí



#### Situación

La población de la provincia de Chiriquí también creció por debajo del crecimiento de la población total del país. En esta provincia la población creció 13% del 2000 al 2010, mientras que en la República el crecimiento promedio fue 20%.

En Chiriquí, los distritos donde más aumentaron los habitantes fueron Dolega (46%), Boquete (26%), Boquerón (22.4%) y San Felix (19.5%). En el distrito de Barú la población disminuyó 7.9% y en Tolé creció menos del 3% (ver Tabla 15). Es importante destacar que en el periodo inter censal se creó la Comarca Ngöbe Bugle, lo que le restó territorio y población a la provincia.

En Chiriquí, el problema de viviendas con piso de tierra se refleja principalmente en San Lorenzo y Tolé; la falta de agua potable en Alanje, Barú, Boquerón, Bugaba, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé; y la falta de luz eléctrica en Alanje, Gualaca, Remedios, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé. En cuanto a los niveles de escolaridad, los más altos niveles de analfabetismo se observan en Alanje, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé; y Renacimiento y



Tolé son los distritos con menos años de estudios aprobados. Los distritos con severos problemas de dotación de servicios básicos y elevados niveles de pobreza, se encuentran en Tolé, San Lorenzo, San Felix y áreas de Renacimiento, como consecuencia de la presencia de población indígena y, en los últimos años, los problemas se han agudizado en Barú como consecuencia del cierre de operaciones de la compañía bananera.

**Tabla 15. Población en la República de Panamá y provincia de Chiriquí y sus distritos**

	2000			2010			Variación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	2,839,177	1,432,566	1,406,611	3,405,813	1,712,584	1,693,229	20.0%	19.5%	20.4%
CHIRIQUÍ	368,790	188,531	180,259	416,873	211,618	205,255	13.0%	12.2%	13.9%
Alanje	15,497	8,271	7,226	16,508	8,606	7,902	6.5%	4.1%	9.4%
Barú	60,551	31,374	29,177	55,775	28,721	27,054	-7.9%	-8.5%	-7.3%
Boquerón	12,275	6,392	5,883	15,029	7,697	7,332	22.4%	20.4%	24.6%
Boquete	16,943	9,167	7,776	21,370	11,235	10,135	26.1%	22.6%	30.3%
Bugaba	68,570	35,566	33,004	78,209	40,086	38,123	14.1%	12.7%	15.5%
David	124,280	60,481	63,799	144,858	70,951	73,907	16.6%	17.3%	15.8%
Gualaca	8,348	4,343	4,005	9,750	5,133	4,617	16.8%	18.2%	15.3%
Dolega	17,243	8,758	8,485	25,102	12,520	12,582	45.6%	43.0%	48.3%
Remedios	3,489	1,843	1,646	4,052	2,138	1,914	16.1%	16.0%	16.3%
Renacimiento	18,257	10,113	8,144	20,524	11,140	9,384	12.4%	10.2%	15.2%
San Félix	5,276	2,715	2,561	6,304	3,236	3,068	19.5%	19.2%	19.8%
San Lorenzo	6,498	3,469	3,029	7,507	4,011	3,496	15.5%	15.6%	15.4%
Tolé	11,563	6,039	5,524	11,885	6,144	5,741	2.8%	1.7%	3.9%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

Considerando el personal ocupado, las principales actividades económicas en Chiriquí están asociadas al comercio al por menor, la industria manufacturera, el turismo y el comercio al por mayor (ver Tabla 16). En efecto, el porcentaje de ocupados en estos sectores fue de 34%, 15%, 12% y 8%, respectivamente. El turismo ayuda a mover sectores como el del comercio al por menor y construcción.

**Tabla 16. Características de las empresas no financieras por actividad económica en el 2011. Provincia de Chiriquí**

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B./.)	Remuneraciones (en millones de B./.)
TOTAL	6,559	29,664	1,721.2	156.0
Silvicultura y Extracción de Madera	3	61	1.6	0.1
Explotación de Minas y Canteras	3	76	2.3	0.5
Industrias Manufactureras	591	4,361	319.1	29.7
Suministro de Electricidad, Gas, Vapor y Aire Acondicionado	3	55	1.5	0.3
Construcción	54	3,199	104.2	21.2
Comercio al por Mayor	209	2,407	307.8	19.2
Comercio al por Menor	3,579	10,247	699.3	38.5
Transporte, Almacenamiento y Correo	72	955	43.7	6.5
Hoteles y Restaurantes (turismo)	889	3,458	60.9	12.4
Información y Comunicación	19	124	2.8	0.7
Actividades Inmobiliarias	62	188	14.2	1.3

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B/.)	Remuneraciones (en millones de B/.)
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	228	621	10.4	3.1
Actividades Administrativas y Servicios de Apoyo	161	1,006	34.6	5.9
Enseñanza	59	899	10.8	4.6
Servicios Sociales y Relacionados con la Salud Humana	183	822	16.8	4.2
Artes, Entretenimiento y Creatividad	15	35	0.2	0.1
Otras Actividades de Servicio	429	1,150	91.0	7.6

Censo Nacional Económico 2011, Contraloría General de República. Nota: El cuadro incluye a todas las empresas de los sectores investigados, sin importar su tamaño, en cuanto a personal empleado o ingresos.

En el caso específico de la actividad agropecuaria, el Censo Nacional del 2011 indica que, en la provincia de Chiriquí, los distritos con mayor cantidad de ocupados en el sector agropecuario son Alanje, Barú, Gualaca, Remedios, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé (40%, 32%, 31%, 32%, 61%, 47% y 42%, respectivamente). Más información nos ofrece el Censo Agropecuario Nacional del 2011. De acuerdo al mismo, en la provincia de Chiriquí sobresalen las siguientes actividades agropecuarias:

- La cría de ganado vacuno (producción de leche para consumo nacional y carne para exportación). Requiere intensivo mejoramiento genético y prácticas de manejo del hato ganadero.
- La cría de ganado porcino.
- La cría de gallina.
- La cría de ganado caballar.
- La cría de ganado mular y asnal. Esta actividad no es relevante económicamente todavía.
- La cría de ganado caprino. Esta actividad no es relevante económicamente aún.
- La cría de ganado ovino. Esta actividad no es relevante económicamente aún.
- La cría de patos. Esta actividad no es relevante económicamente todavía.
- La cría de pavos. Esta actividad no es relevante económicamente todavía.
- La cría de codornices. Esta actividad no es relevante económicamente todavía.
- Producción de arroz. Existe el sistema de riego Remigio Rojas, que podría garantizar tres cosechas/año, pero existen problemas de organización, administración y coordinación del manejo del recurso hídrico, los cuales están comprometidos con la producción de energía.
- Producción de maíz.
- Producción de frijol bejuco.
- Producción de café. Tierras Altas de Boquete y Volcán, cuentan con variedades especiales, áreas específicas y nichos de mercado para la exportación.
- Producción de plátano (amplia posibilidades de comercialización y exportación, si se resuelve el problema de tenencia de tierras en la antigua compañía bananera, se organiza a los productores y se establecen mecanismos de comercialización).
- Producción de papaya.
- Producción de naranja de jugo (calidad de exportación de jugos tropicales).
- Producción de naranja injertada (calidad de exportación de frutas tropicales).
- Producción de piña (con calidad de exportación).
- Producción de palma de coco.
- Producción de aguacate.
- Producción de limón.

- Producción de toronja.
- Producción de mango.
- Producción de guanábana.
- Producción de maracuyá.
- Producción de pixbae (pifá).
- Producción de palma aceitera (grandes posibilidades de producción de bioetanol)

Para entender mejor la situación en esta provincia, se estudiaron las principales características de las viviendas a nivel distrital. Los resultados indican que, en la misma, el problema de viviendas con piso de tierra se presenta con más fuerza en los distritos de San Lorenzo y Tolé (23% y 38% respectivamente); la falta de agua potable en Alanje, Barú, Boquerón, Bugaba, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé (20%, 19%, 17%, 19%, 28%, 19% y 24%, respectivamente); y la falta de luz eléctrica en Alanje, Gualaca, Remedios, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé (19%, 21%, 20%, 32%, 30% y 37% respectivamente).

En cuanto a los niveles de escolaridad, los resultados revelan que los más altos niveles de analfabetismo en Chiriquí se presentan en los distritos de Alanje, Renacimiento, San Lorenzo y Tolé (11.4%, 12.2%, 11.4 y 14.7%, respectivamente). Los distritos con un promedio menor a seis años de estudio aprobados en esta provincia son Renacimiento y Tolé. Al igual que Bocas del Toro, la provincia refleja el efecto de la situación de la población indígena que se quedó una vez se creó la Comarca.

## Diagnóstico

La valoración de la información oficial disponible a nivel distrital de acuerdo a los parámetros establecidos en este estudio (donde 1 es peor y 5 es mejor; ver Anexo 1 para detalles) arroja los siguientes resultados:

**Tabla 17. Resumen de puntuación – distritos en provincia de Chiriquí**

Distrito	Crecimiento de la población	Piso de tierra	Sin agua potable	Sin electricidad	Analfabetismo	Años promedio estudio	% Ocupado en el sector agropecuario	Promedio simple
David	4	5	5	5	5	5	5	4.9
Dolega	5	5	5	4	5	5	4	4.7
Boquete	4	5	5	3	4	5	3	4.1
San Félix	4	4	4	3	4	4	3	3.7
Boquerón	4	4	2	3	4	4	3	3.4
Bugaba	4	4	1	3	4	4	3	3.3
Remedios	4	3	3	2	4	4	2	3.1
Gualaca	4	3	2	2	3	3	2	2.7
Barú	1	3	1	3	4	3	2	2.4
Alanje	3	3	1	2	2	3	2	2.3
San Lorenzo	4	1	1	1	2	3	2	2.0
Renacimiento	3	3	1	1	2	2	1	1.9
Tolé	2	1	1	1	1	2	2	1.4

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El resultado a nivel provincial para cada una de las características evaluadas se refleja en la tabla a continuación:

**Tabla 18. Resumen de puntuación – provincia de Chiriquí**

CARACTERÍSTICA (Evaluación)	Peor ← Situación → Mejor				
	1	2	3	4	5
Crecimiento de la población 2000-2010 (3)	Negativo	0%-7%	7.1%-14%	14.1%-27	+27%
Viviendas con piso de tierra en 2010 (4)	+23%	16.1%-23%	11.1%-16%	7.1%-11%	<7%
Viviendas sin agua potable en 2011 (3)	+18%	12.1%-18%	8.1%-12%	4.1 %-8%	<4%
Viviendas sin luz eléctrica en 2010 (3)	+25%	17.1%-25%	10.1%-17%	5.1%-10%	<5%
Analfabetismo (4)	+12.5%	9.5%-12.5%	7.6%-9.5%	4.1%-7.5%	<4%
Promedio de estudio (5)	<5 años	5 a 5.9 años	6 a 6.9 años	7 a 7.9 años	+8 años
Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario (3)	+50%	30.1% a 50%	20.1% a 30%	10.1% a 20%	<10%

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

### Actividades económicas con potencial

En Chiriquí, el mayor potencial de desarrollo económico está asociado al comercio al por menor, la industria manufacturera, la agroindustria, la agricultura, el turismo y el comercio al por mayor. En la actividad agropecuaria sobresalen la cría de ganado vacuno, porcino, caballar y gallina y la producción de arroz, maíz, frijol bejuco, café, plátano, papaya, naranja, piña, palma de coco y palma aceitera, entre otros; pero este sector para poder ser competitivo, tiene que ser fortalecido con programas de investigación, innovación, transferencia de tecnología, estudios de mercados, sistemas de comercialización y financiamiento. Mucho de los rubros de producción son literalmente nichos de mercados, como es el caso de los cafés especiales, la producción de palma aceitera orientada ahora hacia el biocombustible y la tradicional producción de bananos y plátanos.

Se necesita realizar estudios para la racionalización y optimización del uso del recurso hídrico para la producción de energía eléctrica y funcionamiento de los sistemas de riego, como el caso del sistema Remigio Rojas, que está casi sin uso por problemas de la canalización de agua hacia la producción de energía. El turismo por su parte, alcanza niveles de saturación en el área de Boquete y comienza a desplazarse hacia nuevas áreas cercanas al Volcán Barú, Renacimiento, así como a las playas entre estas la Barqueta y otros entornos marinos que, de contar con las facilidades para el atraque y mantenimiento de yates, podrían abrir una vinculación de una nueva oferta turística, relacionada con el corredor biológico de las Islas Paridas y la Isla de Coiba. El aeropuerto requiere de un plan maestro de desarrollo, como ha sido planteado por la Cámara de Comercio, la Asociación de Ejecutivos de Empresas (APEDE) capítulo de Chiriquí y la asociación de dueños de hoteles. Este aeropuerto está siendo considerado como parte del conglomerado logístico de la provincia de Chiriquí, que impulsa la APEDE y la Cámara de Comercio en su reciente publicación "Visión Chiriquí 2025: Estrategias de Desarrollo Sostenible".

### Principales resultados de estudios previos

Los principales resultados que arroja el estudio Estrategia de Desarrollo Sostenible de Chiriquí, elaborado por el CONADES y el Banco Interamericano de Desarrollo, son los siguientes:

- Los sectores productivos que tradicionalmente proporcionaron el dinamismo en la provincia de Chiriquí se encuentran amenazados. El sector primario, principal actividad y fuente de empleo directo e indirecto, refleja un agotamiento del modelo productivo que en antaño marcaba el dinamismo de la región.
- La crisis del enclave bananero producida por la salida de la empresa multinacional Chiquita Brands y los problemas de gestión posterior de COSEMUPAR, han sumido a la Zona Occidental Baja, compuesta por los distritos de Barú y Alanje (especialmente los corregimientos de Divalá y Nuevo Méjico), en una zona con una profunda crisis por los cambios generados en el comercio mundial del banano, especialmente con la Unión Europea. En la Zona Occidental Alta, conformada por los distritos de Renacimiento, Bugaba, Boquerón y Boquete, reconocidas por su importancia en la producción de café (tradicional y especial), legumbres, hortalizas, leche y una vocación al turismo por su clima, belleza escénica y el desarrollo inmobiliario. Esta zona a pesar de las oportunidades, está sufriendo dificultades especialmente Volcán y Cerro Punta (áreas de producción hortícola) debido al proceso de apertura comercial a partir de los acuerdos con la OMC y se acentúan con los TLC con Centroamérica y los Estados Unidos.
- La pesca artesanal carece de instrumentos y fuerza para despegar, en tanto que otros cultivos existentes en la región se muestran incapaces de mejorar su productividad y el empleo.
- La región carece de una base industrial relevante, en tanto que el comercio y los servicios tienden a concentrarse en David y en la zona fronteriza. En los últimos años, el turismo se manifiesta como un sector dinámico y con gran potencial -particularmente el turismo residencial localizado en Boquete- pero su peso relativo en la economía y el empleo es bajo y además no produce un impacto significativo sobre la población local.
- Ante este panorama, la ampliación de las capacidades productivas y competitividad de la región, tiene como desafíos principales: reconvertir las zonas bananeras, elevar la competitividad y diversificar la agricultura y ganadería en zonas tradicionales, mejorar la actividad pesquera artesanal, impulsar los procesos de creación de valor agregado.
- El turismo, el sector dinámico, va acompañado de importantes conflictos ambientales y territoriales, y no está propiciando encadenamientos productivos y, bajo las condiciones actuales, no extiende sus beneficios al conjunto de la población regional.
- La baja calificación de la fuerza de trabajo, constituye un condicionante adicional para el desarrollo de nuevas actividades y en particular no responde a los requerimientos de la demanda y los sectores más dinámicos, como por ejemplo el turismo. Los desafíos prioritarios en este ámbito están relacionados con reorganizar y orientar el sistema de capacitación laboral atendiendo a los requerimientos y demandas del mercado de trabajo, focalizar las ayudas y programas de fomento del empleo en mujeres y otros sectores vulnerables.
- El fortalecimiento del capital humano es fundamental para que el proceso de reorganización productiva que se propone maximice su impacto sobre las condiciones y oportunidades en que la fuerza de trabajo local se inserta en el proceso de crecimiento de provincia. Es prioritario impulsar un plan de acción para la reactivación económica y el empleo en Puerto Armuelles, así como la preparación de personas para poder atender las demandas de los sectores más dinámicos, en particular el turismo.

- Los déficits en las infraestructuras del transporte, en particular la ausencia de un puerto apropiado para el comercio exterior de productos agrícolas y los problemas de acceso a zonas interiores productoras, son un fuerte condicionante para las posibilidades de desarrollo de la región. Es fundamental crear una dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios, que creen las condiciones y las externalidades que propicien inversiones productivas del sector privado. Aspectos prioritarios en este sentido son la mejora de la accesibilidad, el desarrollo de un puerto de mercancías no estibada en contenedores, espacios para actividades económicas -parques industriales, logísticos, comerciales y de servicios- orientados a crear las condiciones para el desarrollo de una plataforma agro-exportadora.
- Los gobiernos locales tienen múltiples debilidades. Se requiere reforzar sus capacidades institucionales. Es indispensable que las instituciones tengan capacidad de gestión, un firme compromiso con el desarrollo y sean capaces de elaborar e implementar programas solventes para conseguirlo.
- Se requiere mejorar la competitividad en los sectores claves que podrían entrar en crisis y en aquellos con potencial de crecimiento y de exportación, fomentar el empleo e ingresos de la población más pobre en los Distritos de Barú, Alanje, Renacimiento, Gualaca, San Lorenzo, Remedios y Tolé. Además, en la zona costera, en los Distritos de Barú y Alanje, en los Distritos del Oriente y en la zona costera del Distrito de David.
- Se requiere superar los eventuales cuellos de botella que podrían crearse por la falta de infraestructura y servicios de apoyo, fomentando el desarrollo de un sistema logístico intermodal o plataforma agro-exportadora.

## 4. Provincia de Herrera



### Situación

En la provincia de Herrera, el Censo de Población y Vivienda revela poco crecimiento de su población. Del 2000 al 2010 la población creció 7.3%, muy por debajo del promedio nacional de 20%.

El desarrollo de esta provincia se concentra en el municipio de Chitré, donde la población creció 19.3%, cerca del promedio nacional, en el período mencionado. Durante estos diez años, en Herrera la población disminuyó en los distritos de Las Minas, Los Pozos, Ocú y Pesé en un 5%, 4.5%, 2.5% y 0.6%, respectivamente (ver Tabla 19).

En Herrera, el problema de viviendas con piso de tierra se observa especialmente en los municipios de Las Minas, Los Pozos y Ocú; la falta de agua potable en Las Minas; y la falta de luz eléctrica en Las Minas, Los Pozos y Ocú. Respecto a los niveles de escolaridad, los más altos niveles de analfabetismo se encuentran en los distritos de Las Minas, Los Pozos y Ocú y Las Minas y Los Pozos son los municipios con menos años de estudios aprobados, como promedio. Los distritos de Las Minas, Los Pozos y algunos corregimientos de Ocú, presentan graves problemas en la prestación de servicios básicos y el mayor nivel de pobreza.

**Tabla 19. Población en la República de Panamá y provincia de Herrera y sus distritos**

	2000			2010			Variación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	2,839,177	1,432,566	1,406,611	3,405,813	1,712,584	1,693,229	20.0%	19.5%	20.4%
HERRERA	102,465	51,970	50,495	109,955	55,508	54,447	7.3%	6.8%	7.8%
Chitré	42,467	20,434	22,033	50,684	24,377	26,307	19.3%	19.3%	19.4%
Las Minas	7,945	4,320	3,625	7,551	4,126	3,425	-5.0%	-4.5%	-5.5%
Los Pozos	7,827	4,177	3,650	7,478	3,969	3,509	-4.5%	-5.0%	-3.9%
Ocú	15,936	8,400	7,536	15,539	8,183	7,356	-2.5%	-2.6%	-2.4%
Parita	8,827	4,559	4,268	8,885	4,646	4,239	0.7%	1.9%	-0.7%
Pesé	12,471	6,487	5,984	12,397	6,379	6,018	-0.6%	-1.7%	0.6%
Santa María	6,992	3,593	3,399	7,421	3,828	3,593	6.1%	6.5%	5.7%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

Tomando en cuenta el personal ocupado, las principales actividades económicas en Herrera están asociadas al comercio al por menor, el turismo y la industria manufacturera (ver Tabla 20), que ocupan el 70% del total en las empresas no financieras.

**Tabla 20. Características de las empresas no financieras por actividad económica en el 2011. Provincia de Herrera**

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B/.)	Remuneraciones (en millones de B/.)
TOTAL	2,609	8,288	278.1	28.7
Explotación de Minas y Canteras	8	81	3.3	0.3
Industrias Manufactureras	329	1,508	42.3	6.4
Construcción	20	574	53.4	4.7
Comercio al por Mayor	74	474	34.0	2.3
Comercio al por Menor	1,363	2,672	87.0	6.3
Transporte, Almacenamiento y Correo	41	170	6.4	0.7
Hoteles y Restaurantes (turismo)	363	1,593	20.1	3.7
Información y Comunicación	10	65	1.8	0.4
Actividades Inmobiliarias	9	27	1.2	0.1
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	39	89	17.4	0.5
Actividades Administrativas y Servicios de Apoyo	41	62	1.0	0.1
Enseñanza	11	163	1.9	1.0
Servicios Sociales y Relacionados con la Salud Humana	49	174	3.7	1.0
Artes, Entretenimiento y Creatividad	17	55	0.7	0.2
Otras Actividades de Servicio	235	587	3.9	0.9

Censo Nacional Económico 2011, Contraloría General de República. Nota: El cuadro incluye a todas las empresas de los sectores investigados, sin importar su tamaño, en cuanto a personal empleado o ingresos.

En el caso específico de la actividad agropecuaria, el Censo de Población y Vivienda del 2010, indica que en la provincia de Herrera, los distritos con mayor cantidad de ocupados en el sector agropecuario son Las Minas, Los Pozos, Ocú, Parita y Pesé (63%, 53%, 44%, 33% y 31%, respectivamente). Más información-nos ofrece el Censo Agropecuario Nacional del 2011. De acuerdo al mismo, en la provincia de Herrera sobresalen las siguientes actividades agropecuarias:



- La cría de ganado vacuno (exportación de carnes).
- La cría de ganado porcino.
- Producción de maíz.
- Producción de achiote.
- Producción de mango.
- Producción de guanábana.
- Producción de guayaba taiwanesa.

Si los productores contaran con el soporte de la investigación de enfermedades y de variedades por rubros, por ejemplo, de raíces, tubérculos (ñames) y cucurbitáceas, los Llanos de Ocú y áreas de Pesé podrían incursionar, como lo hicieron en el pasado, en la agro exportación, que se detuvo por ataques de hongos y nematodos que infectaron los suelos y no se ofreció apoyo financiero ni técnico-científico para sanear los suelos y áreas de producción.

Para entender mejor la situación social de esta provincia, a nivel de los distritos se estudiaron las principales características de las viviendas. Al respecto, los resultados indican que en la provincia de Herrera, el problema de viviendas con piso de tierra se presenta principalmente en los municipios de Las Minas, Los Pozos y Ocú (49%, 30% y 23%, respectivamente); la falta de agua potable en Las Minas (25%); y la falta de luz eléctrica en Las Minas, Los Pozos y Ocú, (51%, 21%, 23%, respectivamente).

Respecto a los niveles de escolaridad, las cifras oficiales revelan que los más altos niveles de analfabetismo en Herrera se encuentran en los distritos de Las Minas, Los Pozos y Ocú (19%, 16% y 10% respectivamente). Los municipios con un promedio inferior a seis años de estudio aprobados son Las Minas y Los Pozos.

## Diagnóstico

La valoración de la información oficial disponible a nivel distrital de acuerdo a los parámetros establecidos en este estudio (donde 1 es peor y 5 es mejor; ver Anexo 1 para detalles) arroja los siguientes resultados:

**Tabla 21. Resumen de puntuación – distritos en provincia de Herrera**

Distrito	Crecimiento de la población	Piso de tierra	Sin agua potable	Sin electricidad	Analfabetismo	Años promedio estudio	% Ocupado en el sector agropecuario	Promedio simple
Chitré	4	5	5	5	5	5	5	4.9
Santa María	2	5	5	4	4	4	3	3.9
Parita	2	4	5	4	4	4	2	3.6
Pesé	1	4	5	5	4	3	2	3.4
Ocú	1	2	4	2	2	3	2	2.3
Los Pozos	1	1	4	1	1	2	1	1.6
Las Minas	1	1	1	1	1	2	1	1.1

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El resultado a nivel provincial para cada una de las características evaluadas se refleja en la tabla a continuación:

**Tabla 22. Resumen de puntuación – provincia de Herrera**

CARACTERÍSTICA (Evaluación)	Situación				
	Peor ←				→ Mejor
	1	2	3	4	5
Crecimiento de la población 2000-2010 (3)	Negativo	0%-7%	7.1%-14%	14.1%-27	+27%
Viviendas con piso de tierra en 2010 (3)	+23%	16.1%-23%	11.1%-16%	7.1%-11%	<7%
Viviendas sin agua potable en 2011 (5)	+18%	12.1%-18%	8.1%-12%	4.1 %-8%	<4%
Viviendas sin luz eléctrica en 2010 (2)	+25%	17.1%-25%	10.1%-17%	5.1%-10%	<5%
Analfabetismo (4)	+12.5%	9.5%-12.5%	7.6%-9.5%	4.1%-7.5%	<4%
Promedio de estudio (4)	<5 años	5 a 5.9 años	6 a 6.9 años	7 a 7.9 años	+8 años
Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario (3)	+50%	30.1% a 50%	20.1% a 30%	10.1% a 20%	<10%

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

### Actividades económicas con potencial

En Herrera, el mayor potencial de desarrollo económico está asociado al comercio al por menor, el turismo (servicios de hotelería) y la industria manufacturera y agroindustrial. En la actividad agropecuaria, sobresalen la cría de ganado vacuno, porcino y la producción de maíz, achiote, mango y guanábana, entre otros. En la provincia, Chitré se ha convertido en un centro de crecimiento, desarrollo y servicios de la región de Azuero, concentrándose una plataforma de apoyo a la gran cantidad de turistas que van a gozar de las actividades de playa y de carácter tradicional y folclórica en la Provincia de Los Santos. El aeropuerto de Chitré ha sido cerrado temporalmente por la existencia del vertedero municipal que genera una gran cantidad de humo y la existencia de aves de rapiñas (gallinazos), que introducen graves riesgos a la aviación; este aeropuerto ha sido remplazado por otro de reciente construcción en Pedasí.

### Principales resultados de estudios previos

Los principales resultados que arroja el estudio “Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Herrera”, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y CONADES, y financiados por el BID, son los siguientes:

- Desde el punto de vista productivo, la provincia de Herrera tiene una importante participación en la producción regional de raíces y tubérculos (ñame, otoi, yuca, zapallo y sandía) y en la actividad pecuaria porcina y ganado vacuno.
- Existe también una importante agroindustria de licores, localizada en el distrito de Pesé, que se abastece de la materia prima caña de azúcar. Además, cuenta con la industria de productos de arcilla para uso de la construcción, industria de pescados, molinería, pienso y fábricas de muebles.

- En esta provincia existe también una importante tradición agroindustrial vinculada a la producción lechera. La producción de leche que predomina es la denominada Tipo C o leche industrial.
- La actividad pesquera en sus dos modalidades, artesanal e industrial, está presente en la Provincia. Hasta 1998, la producción de camarón de estanque en el país fue una actividad en ascenso, rentable y próspera. No obstante, en 1999, la plaga conocida como la “mancha blanca” generó una crisis en la actividad, provocando una fuerte contracción de la producción.
- La provincia de Herrera carece de una identificación turística territorial, desde la perspectiva de la presencia de una oferta turística con calidad comercial que pueda ser promocionada a nivel nacional o en el extranjero, a pesar de que cuenta con un caudal de recursos que pueden ser aprovechados. De hecho, en la provincia, parte de su territorio forma la zona turística de interés nacional denominada Zona 3, declarado por el Consejo de Gabinete, para fomentar inversiones y articular el turismo.
- Pese a su gran potencial y a los crecientes esfuerzos, Herrera aún no se encuentra preparada para abordar un desarrollo turístico que maximice su impacto sobre la economía y el empleo local. Los distintos actores involucrados -públicos y privados- no se encuentran suficientemente preparados para direccionar su desarrollo, se carece de una oferta turística estructurada que integre diferentes productos provinciales-regionales, existe un cierto riesgo de que el empresariado local no logre insertarse más que de forma marginal y no se dispone de mano de obra que se ajuste a los requerimientos que demanda la actividad.
- No existen infraestructuras portuarias de importancia en la provincia, tan sólo se cuenta con algunos muelles rudimentarios, utilizados por pescadores artesanales: Puerto de Boca de Parita, Puerto de El Agallito y Puerto de París.
- Hay una pequeña infraestructura aeroportuaria en Chitré, que no se puede utilizar por la existencia del vertedero municipal, que ha colapsado y además de producir mucho humo que impide la visibilidad, se hace además presente alrededor del aeropuerto una gran cantidad de gallinazos que pueden provocar un accidente.
- Los esfuerzos realizados para mejorar el funcionamiento de la Junta Técnica Provincial de Herrera son encomiables y han comenzado a dar una respuesta positiva; sin embargo, los niveles de coordinación, consistencia y complementariedad de las instituciones sectoriales en la provincia son insuficientes, lo que resta eficacia a la inversión pública.
- La gestión pública en Herrera muestra un entorno institucional y organizacional local débil. Circunstancia que se agudiza por el deterioro de las estructuras organizativas de las dependencias sectoriales, la falta de estabilidad de los funcionarios públicos, la ausencia de integración territorial y la disparidad del nivel de desarrollo existente entre Chitré con el resto de la provincia. Esta ciudad tiene problemas como núcleo emergente, ya que carece de instrumentos de gestión actualizados para orientar su desarrollo.
- Existe cierta capacidad instalada en la mayoría de las instituciones públicas sectoriales, pero con grandes deficiencias por ausencia de planificación. Las oficinas provinciales cuentan con pocos funcionarios, algunos insuficientemente preparados y con presupuestos limitados, que además no son aprovechados de la manera más eficiente,

debido a la ausencia de una buena y adecuada planificación interna e inter-institucional. Existen instituciones por ley, plataformas de coordinación, el Consejo Provincial y la propia Junta Técnica, pero con limitaciones para manejar la inversión pública de forma coordinada y consistente.

- Los Consejos Consultivos, los de Rendición de Cuentas, los Consejos de Gabinete Provinciales, las Asambleas PRODEC y el poder delegado y reafirmado por el Presidente de la República en los Gobernadores de Provincia, han sido iniciativas para crear la capacidad provincial requerida. No obstante, este primer impulso debe estar acompañado de medidas para mejorar el desempeño de los funcionarios, la estabilidad en la carrera administrativa y la progresiva articulación de las inversiones regionales en torno a instrumentos de planificación que respondan a un planteamiento estratégico provincial.
- La Provincia de Herrera es objeto de un importante número de acciones, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que tienden a mejorar la situación de múltiples déficits y necesidades existentes en el territorio. Estas intervenciones o planes se dan desde dos ópticas. Una que atiende las necesidades más urgentes de alcance local por medio de acciones focalizadas, de relativamente poca cuantía económica y de rápida solución con programas gubernamentales como el PRODEC, PROINLO y otros que están estructurados como Programas o Proyectos sectoriales que plantean soluciones de mayor envergadura, ya sea de proyectos para solución de problemas específicos o de estructura sectorial. La inversión es canalizada básicamente por dos vías, la acción directa del Gobierno y sus agencias especializadas y la derivada de programas y préstamos internacionales, también canalizada por el Gobierno, que en su mayor parte funciona con estructuras ejecutivas específicamente diseñadas para la atención del proyecto que las origina.
- Los municipios de la provincia de Herrera, sin excepción, presentan una estructura orgánica simple. En estos municipios el Alcalde tiene que dedicar tiempo y esfuerzo a atender directamente actividades que pueden ser delegadas en funcionarios intermedios y de esta forma liberar tiempo y poder dedicarse a actividades inherentes a su alta posición pública, indelegables, como es el mantener contacto directo con la comunidad, con la sociedad civil, la empresa privada, autoridades públicas provinciales y nacionales, entidades internacionales, entre otras.
- Existe un faltante importante de instrumentos básicos de administración como contar con un “manual de organización y funciones”, con un “manual de cargos” y con un “reglamento de trabajo”. De igual manera, tampoco cuentan con programas administradores de datos e información, para el manejo de la contabilidad, las finanzas, planilla, etc. A pesar de que algunos municipios cuentan con computadoras, el uso que le dan a estas es muy deficiente por no disponer de programas (software). Esta situación afecta en gran medida la administración financiera del municipio y, por consecuencia, el desempeño de la Tesorería Municipal.
- Ningún municipio de Herrera cuenta con una unidad o departamento de planificación. En Chitré, apenas se inician los primeros pasos en la implementación de este departamento. No obstante, es importante destacar que en el caso de los Alcaldes, principalmente, los de aquellos municipios más desarrollados o con mayores concentraciones de población, el tema de la planificación comienza a ser parte de su agenda municipal, debido a que se están enfrentando a problemas cada vez más críticos, relacionados particularmente con la recolección y disposición de la basura (desechos sólidos) y problemas relacionados al

desordenado desarrollo urbano, que requiere con urgencia un ordenamiento del territorio para que los inversionistas privados construyan barriadas en lugares donde las inversiones no afecten la calidad de vida de los habitantes.

- Los Municipios presentan una estructura orgánica simple, una situación financiera débil y presentan deficiencias en los sistemas de recaudación. Existen serias limitaciones en aspectos relacionados con administración y gerencia, ordenamiento territorial, legislación ambiental a nivel local y en muchos casos no se dispone de capacidades para ejercer las competencias que les corresponden. No existen planes estratégicos de desarrollo de corto y medio plazo. La materia ambiental, no es parte de la agenda municipal y cuando está presente, no se le da suficiente relevancia; igualmente, ningún municipio cuenta en su estructura organizacional con una unidad ambiental.
- Las arcas municipales sufren serias limitaciones de recursos logísticos y monetarios. En la mayoría de los municipios de Herrera los ingresos recibidos no logran cubrir los costos de funcionamiento de la institución y, por consecuencia, tienen que ser apoyados por el Gobierno Central, a través de la transferencia de recursos denominada "subsidio".
- Además, la morosidad afecta la capacidad de los municipios para atender los servicios que debe prestar a la comunidad, servicios que en todo caso son exiguos. El régimen impositivo municipal está deficientemente diseñado, las tasas y tributos no se actualizan con regularidad, lo que da lugar a fugas de recursos tributarios y recaudaciones muy por debajo de su potencial.

Una buena noticia es que se culminó la ampliación de la Carretera Central, lo que permitirá potenciar el desarrollo en la provincia.

## 5. Provincia de Los Santos



### Situación

Los Santos es una provincia que ocupa una superficie de 3,805.5 km<sup>2</sup>, de los cuales, 20.1 km<sup>2</sup> (menos del 1%), corresponden a áreas urbanas. Es una provincias eminentemente rural (no urbana), con casi el 80% de su población residiendo en sitios de tales características. En los últimos años, se ha observado que gracias a la dotación de infraestructura vial, la población procura acercarse a las ciudades de Las Tablas y la Villa de los Santos, donde se concentran las mayores facilidades, infraestructura, servicios comerciales, educativos y de salud, entre otros; dando como resultado el surgimiento de “asentamientos espontáneos” en los cinturones de los núcleos urbanos, que afectan los indicadores de estos lugares y evidencia en esos sitios ocupados, problemas de calidad de vida.

En Los Santos, el problema de viviendas con piso de tierra, la falta de luz eléctrica y los más altos niveles de analfabetismo se concentran en Macaracas y Tonosí. De la misma manera

que los problemas de servicios básicos deficientes y mayor índice de pobreza se encuentran en Macaracas, Pocrí y Tonosí.

El Distrito de Las Tablas, formado por 24 corregimientos, concentra aproximadamente el 30% de la población provincial y el Distrito de Los Santos, con 14 corregimientos, concentra el 29.0% de la población. El resto de los distritos no superan, individualmente, el 12% de población total. De los 747 lugares poblados, sólo 2 cuentan con más de 5,000 habitantes, 92 tienen menos de 100 personas y de estos unos 350 cuentan con menos de 25 habitantes lo que dificulta la prestación de servicios básicos de calidad.

El crecimiento de la población en la provincia fue de 7.3% del 2000 al 2010, muy inferior al aumento de la población total de la República en este periodo, que fue de 20%. En Los Santos la población aumentó en los municipios de Guararé (9.4%), Las Tablas (11.7%), Los Santos (8%), Pedasí (18%) y Tonosí (0.5%) y disminuyó en Macaracas (1.3%) y Pocrí (4.1%) (ver Tabla 23).

En esta provincia es común que sus pobladores a la edad laboral emigren a la provincia de Panamá y, luego, regresen jubilados a sus ciudades natales. La proporción de adultos mayores residentes es bastante significativa.

**Tabla 23. Población en la República de Panamá y provincia de Los Santos y sus distritos**

	2000			2010			Variación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	2,839,177	1,432,566	1,406,611	3,405,813	1,712,584	1,693,229	20.0%	19.5%	20.4%
LOS SANTOS	83,495	42,654	40,841	89,592	45,602	43,990	7.3%	6.9%	7.7%
Guararé	9,485	4,827	4,658	10,381	5,198	5,183	9.4%	7.7%	11.3%
Las Tablas	24,298	11,966	12,332	27,146	13,413	13,733	11.7%	12.1%	11.4%
Los Santos	23,828	12,016	11,812	25,723	12,894	12,829	8.0%	7.3%	8.6%
Macaracas	9,137	4,768	4,369	9,021	4,720	4,301	-1.3%	-1.0%	-1.6%
Pedasí	3,614	1,900	1,714	4,275	2,279	1,996	18.3%	19.9%	16.5%
Pocrí	3,397	1,817	1,580	3,259	1,727	1,532	-4.1%	-5.0%	-3.0%
Tonosí	9,736	5,360	4,376	9,787	5,371	4,416	0.5%	0.2%	0.9%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

Tomando en cuenta la población ocupada en la Provincia de Los Santos, las principales actividades económicas están asociadas al comercio al por menor, el turismo y la industria manufacturera (Ver Tabla 24).

En esta provincia el comercio al por menor acoge al 32% de los ocupados y los hoteles y restaurantes al 22%, reflejando ambos sectores la dinámica que se está dando por la actividad turística.

Tabla 24. Características de las empresas no financieras por actividad económica en el 2011. Provincia de Los Santos.

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B/.)	Remuneraciones (en millones de B/.)
TOTAL	2,129	4,674	142.5	13.1
Explotación de Minas y Canteras	3	9	1.2	0.1
Industrias Manufactureras	300	728	17.2	1.7
Construcción	13	230	7.6	1.6
Comercio al por Mayor	49	491	31.1	2.6
Comercio al por Menor	958	1,496	63.1	3.6
Transporte, Almacenamiento y Correo	21	154	2.1	0.4
Hoteles y Restaurantes (turismo)	477	1,039	12.6	1.7
Información y Comunicación	9	25	0.5	0.1
Actividades Inmobiliarias	4	9	0.1	0.1
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	25	44	0.5	0.1
Actividades Administrativas y Servicios de Apoyo	32	68	2.2	0.3
Enseñanza	4	48	0.5	0.2
Servicios Sociales y Relacionados con la Salud Humana	24	44	0.4	0.1
Artes, Entretenimiento y Creatividad	8	17	0.1	0.0
Otras Actividades de Servicio	202	272	3.3	0.6

Censo Nacional Económico 2011, Contraloría General de República. Nota: El cuadro incluye a todas las empresas de los sectores investigados, sin importar su tamaño, en cuanto a personal empleado o ingresos.

En el caso específico de la actividad agropecuaria, el Censo Nacional Agropecuario de 2011 concluye que, en la Provincia de Los Santos, los distritos con mayor cantidad de ocupados en el sector agropecuario son Tonosí, Pocrí, Macaracas, y Pedasí (50%, 44%, 44% y 31%, respectivamente). Más información nos ofrece el Censo Agropecuario Nacional del 2011. De acuerdo al mismo, en la Provincia de Los Santos sobresalen las siguientes actividades agropecuarias:

- La cría de ganado vacuno (orientado a la producción de leche y la carne. Esta última, con capacidad de exportación por la existencia de matadero con capacidad y certificación de exportación).
- La cría de ganado porcino.
- La cría de ganado caballar.
- La cría de gallina.
- La cría de codornices. Esta actividad no es relevante económicamente todavía.
- Producción de arroz.
- Producción de maíz (los mayores productores para consumo humano y la preparación de piensos para la alimentación animal).
- Producción de papaya (calidad de exportación ausente de orientación).
- Producción de palma de coco.
- Producción de achiote.
- Producción de limón.
- Producción de mango.
- Producción de aguacate.
- Producción de toronja.
- Producción de mango.



- Producción de guanábana.
- Producción de pixbae (pifá).
- Producción de guayaba taiwanesa.

Para entender mejor la situación social de esta provincia, a nivel de los distritos se estudiaron las principales características de las viviendas. Los resultados arrojan que en la Provincia de Los Santos, el problema de viviendas con piso de tierra se presenta principalmente en los municipios de Macaracas y Tonosí (19% y 16.4%, respectivamente); y la falta de luz eléctrica también en Macaracas y Tonosí (12.4% y 16.4%, respectivamente).

También, para conocer más sobre la provincia y a nivel distrital, se evaluaron las capacidades humanas, considerando los niveles de analfabetismo y estudio de la población. Al respecto, los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2010, revelan que, en la Provincia de Los Santos, los más **altos niveles de analfabetismo se presentan en los distritos de Macaracas y Tonosí** (11.8% y 11.3% respectivamente).

## Diagnóstico

La valoración de la información oficial disponible a nivel distrital de acuerdo a los parámetros establecidos en este estudio (donde 1 es peor y 5 es mejor; ver Anexo 1 para detalles) arroja los siguientes resultados:

**Tabla 25. Resumen de puntuación – distritos en provincia de Los Santos**

Distrito	Crecimiento de la población	Piso de tierra	Sin agua potable	Sin electricidad	Analfabetismo	Años promedio estudio	% Ocupado en el sector agropecuario	Promedio simple
Las Tablas	3	5	5	5	4	5	4	4.4
Los Santos	3	5	5	5	4	5	4	4.4
Guararé	3	5	5	5	4	4	4	4.3
Pedasí	4	5	4	4	4	4	3	4.0
Pocrí	1	4	5	4	4	4	2	3.4
Macaracas	1	2	5	3	2	3	2	2.6
Tonosí	1	2	5	3	2	3	1	2.4

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El resultado a nivel provincial para cada una de las características evaluadas se refleja en la tabla a continuación:

**Tabla 26. Resumen de puntuación – provincia de Los Santos**

CARACTERÍSTICA (Evaluación)	Situación				
	Peor ←				→ Mejor
	1	2	3	4	5
Crecimiento de la población 2000-2010 (3)	Negativo	0%-7%	7.1%-14%	14.1%-27	+27%
Viviendas con piso de tierra en 2010 (5)	+23%	16.1%-23%	11.1%-16%	7.1%-11%	<7%
Viviendas sin agua potable en 2011 (5)	+18%	12.1%-18%	8.1%-12%	4.1 %-8%	<4%
Viviendas sin luz eléctrica en 2010 (4)	+25%	17.1%-25%	10.1%-17%	5.1%-10%	<5%
Analfabetismo (4)	+12.5%	9.5%-12.5%	7.6%-9.5%	4.1%-7.5%	<4%
Promedio de estudio (4)	<5 años	5 a 5.9 años	6 a 6.9 años	7 a 7.9 años	+8 años
Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario (3)	+50%	30.1% a 50%	20.1% a 30%	10.1% a 20%	<10%

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

### Actividades económicas con potencial

En Los Santos, el mayor potencial de desarrollo económico está asociado al comercio al por menor, el turismo y la industria manufacturera. En la actividad agropecuaria sobresalen la cría de ganado vacuno, porcino, caballo y gallina y la producción de arroz, maíz, papaya, palma de coco y achiote, entre otros, que requieren de estímulo e importantes esfuerzos de investigación y asistencia técnica agropecuaria. En Los Santos, la actividad turística se centra en la observación de los eventos relacionados con el folclore y la tradición, actividades a la que se ha agregado en los últimos años la afluencia de una gran cantidad de personas que van a gozar de los hermosos escenarios marinos costeros.

Esta provincia requiere una vocación empresarial orientada hacia el desarrollo de infraestructuras hoteleras y de servicios de la industria de la hospitalidad, porque los existentes tanto en Pedasí, como en Las Tablas, todavía no alcanzan el nivel de sofisticación para una actividad de mayor nivel; sin embargo, en Pedasí se construyen hoteles residencias y eventualmente otros conjuntos inmobiliarios que están siendo demandados por personas vinculadas al cine y servicios bancarios en los Estados Unidos y Europa.

### Principales resultados de estudios previos

Los principales resultados que arroja el estudio “Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Los Santos”, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y CONADES y financiado por el BID, son los siguientes:

- En Los Santos existe cierta capacidad instalada en la mayoría de las instituciones públicas sectoriales, pero con grandes deficiencias por ausencia de planificación y por no contar, en la mayoría de los casos, con instrumentos de organización del trabajo. Las debilidades exhibidas por las instituciones en la provincia son múltiples y, sintéticamente, parten de una limitada capacidad de gestión institucional y una deficiente institucionalidad local. Por ello, se requiere mejorar la coordinación de las instancias gubernamentales en la provincia y con el gobierno central; fortalecer las instituciones clave para el proceso de desarrollo, reforzar las capacidades de gestión de los gobiernos locales y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

- Para potenciar los servicios del gobierno para mejorar el rendimiento empresarial, será necesario solventar los déficits en las infraestructuras del transporte, equipamiento y servicios, que creen las condiciones que propicien inversiones productivas del sector privado. Algunas de ellas son: carreteras secundarias y accesos a zonas de producción y desarrollo turístico, atracaderos y muelles con servicios a la pesca y turismo, infraestructuras de almacenamiento y espacios de distribución de productos agrícolas, de redes de energía y telecomunicaciones, extensión del riego e infraestructuras de gestión de desechos.
- En cuanto a la calidad de las carreteras, el estudio reveló que la red vial se caracteriza por su extensión, pero también por el deficiente estado de buena parte de ella, básicamente, los caminos menores y por la falta de un trazado estructural de superior capacidad y nivel de servicio.
- Respecto a las infraestructuras de puertos, el estudio arroja que, en la costa de la Provincia de Los Santos, se ubican varios puertos, muelles y atracaderos. El Puerto de Mensabé está ubicado en la desembocadura del Río Mensabé, en la Costa del distrito de Las Tablas. Se trata de un puerto pesquero de cabotaje con un movimiento de unas 500 toneladas anuales. Se espera un crecimiento regular de la actividad.
- Aunque se han realizado inversiones de infraestructura importantes, que permiten a los pescadores salir a faenar e ingresar en un puerto con relativamente buenas condiciones de seguridad, falta agregar servicios de tierra, tipo cadena de frío y espacios para selección y despique. Además, existen otros atracaderos y muelles, utilizados principalmente para tránsito costero y pesca artesanal en Rompío, Guararé, Pedasí, Morro Puerco, Isla Iguana, Cambutal e Isla Caña entre otros.
- En cuanto la infraestructura aeroportuaria, existe una pequeña diversidad de pequeños aeródromos, con pistas en diferente estado de condición, construidas en tierra y con asfalto en cada una de las provincias de la Región Central, lo cual no ha significado que el transporte aéreo haya sido definido como una prioridad por las autoridades de aviación civil, como tampoco ha sido demandado como necesidad por sectores de ciudadanos y organizaciones empresariales. Las perspectivas de crecimiento de la actividad turística demanda mejoras de las condiciones de estas autopistas.
- Sobre la infraestructura global, la investigación señala que La Villa de Los Santos, Guararé y Las Tablas, cuentan con alcantarillados sanitarios administrados por el IDAAN y 13% del total de viviendas ocupadas están conectadas al servicio de alcantarillado. El estado de estas infraestructuras es deficiente, ya que las aguas servidas se vierten a quebradas y ríos contaminándolos, lo que impide que a las aguas se le pueda dar otros usos (recreativos y riego).
- Gracias a la dotación de infraestructura vial, la población procura acercarse a las ciudades de Las Tablas y la Villa de los Santos, donde se concentran las mayores facilidades, servicios comerciales, educativos y de salud, entre otros, dando como resultado el surgimiento de asentamientos espontáneos en los cinturones de los núcleos urbanos, que evidencian problemas de calidad de vida. La calidad de las viviendas de Los Santos es generalmente buena, pero en determinados espacios presenta niveles relativamente elevados de precariedad.

- La actividad productiva agropecuaria de la Provincia de Los Santos recae principalmente sobre rubros como: maíz, cucurbitáceas (melón y sandía), tomate industrial, ganado vacuno, porcino y leche industrial.
- La actividad agroindustrial es una actividad que está poco desarrollada en la zona, el apoyo a este tipo de agroindustrias (artesanal), contribuiría a que el pequeño productor logre la generación de valor agregado, tan importante en el mejoramiento de sus niveles de ingresos.
- La categoría económica que mayor valor genera en el PIB de las provincias centrales es la actividad agropecuaria. Le siguen en orden de importancia el aporte de la Administración Pública y las actividades relacionadas con el transporte. En Los Santos existe un conjunto de actividades agrícolas con fuerte perfil exportador, cucurbitáceas, que coexisten con un sector tradicional de arroz escasamente productivo.
- La actividad turística es incipiente en la provincia y sin duda será un motor de la economía en los próximos años. Para que su implantación y consolidación aporten desarrollo a todo el conjunto de la sociedad santeña, habrá que desarrollar instrumentos que ordenen y promuevan una actividad integradora con la población local, adecuar las facilidades a las necesidades de la demanda y fortalecer la seguridad de los emprendedores locales.
- La Provincia de Los Santos carece de una identificación turística territorial, desde las perspectivas de la presencia de una oferta turística con calidad comercial.
- Los pescadores artesanales están afrontando serias dificultades económicas que los están obligando a buscar nuevas formas de generar su sustento. Así, en los lugares donde se ha ido generando actividad turística, como es el caso de Pedasí, estos pescadores están realizando también actividades como guía turístico, por ejemplo, hacia Isla Iguana; sin embargo sus equipos de trabajo (botes, motores, otros) siguen siendo los mismos en malas condiciones, por lo que al igual que en la pesca son expulsados por empresas turísticas que contratan mejores botes y los llevan directamente. La actividad pesquera artesanal es un importante generador de empleo en la costa de Pedasí, Tonosí y Guararé.
- Sobre el acceso a servicios financieros, la falta de apoyo ha limitado el crecimiento de la producción de algunos rubros con ideales condiciones de producción y a los que se dedica el pequeño productor, dadas las escasas fuentes de financiamiento a las que tiene acceso como son las raíces y tubérculos (yuca, ñame y otoi) y las frutas (naranja, limón, mango, guayaba, marañón).
- Una buena noticia es que en este momento está por terminarse la ampliación de la Carretera Central, lo que permitirá potenciar el desarrollo en la provincia.

## 6. Provincia de Veraguas



### Situación

En la provincia de Veraguas, la población se incrementó en 8.6% durante el 2000 al 2010, también por debajo del crecimiento de la población total del país, que fue de 20%. Los distritos de Veraguas donde más creció la población fueron Santa Fe (20.9%), Santiago (19.2%) y Atalaya (14.5%). En siete de los 12 distritos, el crecimiento fue negativo, como es el caso de Calobre (5.7%), La Mesa (1%), Las Palmas (2%), Montijo (2.8%), Rio Sereno (2.9%), San Francisco (0.2%) y Mariato (2.8%) (ver Tabla 27).

Para una mejor comprensión de la situación social en esta provincia, se estudiaron a nivel distrital las principales características de las viviendas. Los resultados indican que en la

provincia de Veraguas, existen 23% de las viviendas con piso de tierra, 11% sin agua potable y 32% sin luz eléctrica, según el Censo de Población y Vivienda del 2010.

El problema de viviendas con piso de tierra se presenta principalmente en Calobre (28%), Cañazas (61%), La Mesa (35%), Las Palmas (54%), San Francisco (41%), Santa Fe (32%), Soná (34%) y Mariato (27%); la falta de agua potable en Cañazas (31%), La Mesa (21%), Las Palmas (31%), San Francisco (22%) y Santa Fe (22%); y la falta de luz eléctrica en Calobre (54%), Cañazas (78%), La Mesa (53%), Las Palmas (67%), Río de Jesús (23%) , San Francisco (60%), Santa Fe (72%), Soná (38%) y Mariato (36%).

Respecto a los niveles de escolaridad, los más altos niveles de analfabetismo en Veraguas se presentan primordialmente en los distritos de Calobre (16%), Cañazas (21%), La Mesa (14%), Las Palmas (17%), Río de Jesús (14%), San Francisco (15%), Soná (13%) y Mariato (15%), todos reconocidos como de pobreza o extrema pobreza en los estudios realizados. En cuanto a los niveles de estudio, existen 6 distritos de los 12 que componen la provincia, con un promedio menor a seis años de estudio aprobados, que son Calobre, Cañazas, Las Palmas, San Francisco, Santa Fe y Mariato. Reflejan la situación de los campesinos pobres y los indígenas que coexisten con ellos, una vez se creó la Comarca.

Los distritos con mayores problemas por falta de infraestructura y servicios básicos se encuentran en las Palmas, Santa Fe, San Francisco, Río de Jesús y Cañazas, distritos que a su vez muestran elevados índices de pobreza.

**Tabla 27. Población en la República de Panamá y provincia de Veraguas y sus distritos**

	2000			2010			Variación		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	2,839,177	1,432,566	1,406,611	3,405,813	1,712,584	1,693,229	20.0%	19.5%	20.4%
VERAGUAS	209,076	110,062	99,014	226,991	118,093	108,898	8.6%	7.3%	10.0%
Atalaya	8,916	4,710	4,206	10,205	5,180	5,025	14.5%	10.0%	19.5%
Calobre	12,184	6,817	5,367	11,493	6,380	5,113	-5.7%	-6.4%	-4.7%
Cañazas	15,999	8,652	7,347	16,830	8,991	7,839	5.2%	3.9%	6.7%
La Mesa	11,746	6,375	5,371	11,631	6,280	5,351	-1.0%	-1.5%	-0.4%
Las Palmas	17,924	9,782	8,142	17,566	9,493	8,073	-2.0%	-3.0%	-0.8%
Montijo	6,760	3,728	3,032	6,572	3,465	3,107	-2.8%	-7.1%	2.5%
Río de Jesús	5,256	2,849	2,407	5,102	2,789	2,313	-2.9%	-2.1%	-3.9%
San Francisco	9,899	5,542	4,357	9,881	5,464	4,417	-0.2%	-1.4%	1.4%
Santa Fe	12,890	6,993	5,897	15,585	8,358	7,227	20.9%	19.5%	22.6%
Santiago	74,679	36,964	37,715	88,997	43,947	45,050	19.2%	18.9%	19.4%
Soná	27,372	14,608	12,764	27,833	14,769	13,064	1.7%	1.1%	2.4%
Mariato	5,451	3,042	2,409	5,296	2,977	2,319	-2.8%	-2.1%	-3.7%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

Considerando el nivel del personal ocupado, en las empresas no financieras que aparecen en la Tabla 28, las principales actividades económicas en Veraguas están asociadas al comercio al por menor (35% del total), la industria manufacturera (23% del total) y el turismo (21% del total).

**Tabla 28. Características de las empresas no financieras por actividad económica en el 2011. Provincia de Veraguas.**

	Empresas	Personal ocupado	Ingresos (en millones de B/.)	Remuneraciones (en millones de B/.)
TOTAL	2,716	12,370	697.5	56.9
Silvicultura y Extracción de Madera	3	75	0.5	0.4
Industrias Manufactureras	259	2,839	200.0	17.9
Construcción	18	146	7.4	0.9
Comercio al por Mayor	58	422	112.9	2.3
Comercio al por Menor	1,435	4,350	281.5	15.7
Transporte, Almacenamiento y Correo	40	290	11.9	1.8
Hoteles y Restaurantes (turismo)	498	2,606	59.2	11.2
Información y Comunicación	4	46	0.5	0.2
Actividades Inmobiliarias	16	62	5.5	0.4
Actividades Profesionales, Científicas y Técnicas	55	170	2.5	0.7
Actividades Administrativas y Servicios de Apoyo	57	138	2.5	0.3
Enseñanza	19	296	2.7	1.2
Servicios Sociales y Relacionados con la Salud Humana	49	153	2.2	0.5
Artes, Entretenimiento y Creatividad	11	21	0.3	0.0
Otras Actividades de Servicio	194	756	7.8	3.4

Censo Nacional Económico 2011, Contraloría General de República. Nota: El cuadro incluye a todas las empresas de los sectores investigados, sin importar su tamaño, en cuanto a personal empleado o ingresos.

En el caso específico de la actividad agropecuaria, el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010 indica que en la provincia de Veraguas existe 37% de la población ocupada en el sector agropecuario. Los distritos con mayor cantidad de ocupados en el sector agropecuario (10 de los 12 distritos de la provincia) son Calobre (68%), Cañazas (77%), La Mesa (60%), Las Palmas (71%), Montijo (40%), Río De Jesús (51%), San Francisco (64%), Santa Fe (70%), Soná (48%) y Mariato (60%). Todos con actividades productivas de subsistencia.

Más información nos ofrece el Censo Agropecuario Nacional del 2011. De acuerdo al mismo, en la provincia de Veraguas sobresalen las siguientes actividades agropecuarias:

- La cría de ganado vacuno (exportación de carne).
- La cría de ganado porcino.
- La cría de ganado caballar.
- La cría de ganado mular y asnal. La información al respecto revela que esta actividad no es relevante económicamente.
- La cría de ganado caprino. La información revela que esta actividad económica no es relevante.
- La cría de gallina.
- La cría de patos. Esta actividad tiene una importancia relativa en esta provincia.
- La cría de pavos. Esta actividad no tiene tanta importancia económica en esta provincia.
- La cría de codornices. Esta actividad tiene relativa importancia en esta provincia.
- Producción de arroz (con adecuadas tecnologías y capacidad empresarial en el distrito de Soná)
- Producción de maíz.

- Producción de frijol bejuco.
- Producción de caña de azúcar (existencia del Ingenio La Victoria ahora privatizado).

## Diagnóstico

La valoración de la información oficial disponible a nivel distrital de acuerdo a los parámetros establecidos en este estudio (donde 1 es peor y 5 es mejor; ver Anexo 1 para detalles) arroja los siguientes resultados:

**Tabla 29. Resumen de puntuación – distritos en provincia de Veraguas**

Distrito	Crecimiento de la población	Piso de tierra	Sin agua potable	Sin electricidad	Analfabetismo	Años promedio estudio	% Ocupado en el sector agropecuario	Promedio simple
Santiago	4	5	5	4	5	5	5	4.7
Atalaya	4	4	5	3	3	4	3	3.7
Montijo	1	4	4	3	3	4	2	3.0
Río de Jesús	1	3	3	2	1	3	1	2.0
Soná	2	1	2	1	1	3	2	1.7
Santa Fe	4	1	1	1	1	2	1	1.6
Calobre	1	1	3	1	1	2	1	1.4
Mariato	1	1	3	1	1	2	1	1.4
Cañazas	2	1	1	1	1	2	1	1.3
La Mesa	1	1	1	1	1	3	1	1.3
Las Palmas	1	1	1	1	1	2	1	1.1
San Francisco	1	1	1	1	1	2	1	1.1

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República.

El resultado a nivel provincial para cada una de las características evaluadas se refleja en la tabla a continuación:

**Tabla 30. Resumen de puntuación – provincia de Veraguas**

CARACTERÍSTICA (Evaluación)	Situación				
	Peor ← 1	2	3	4	→ Mejor 5
Crecimiento de la población 2000-2010 (3)	Negativo	0%-7%	7.1%-14%	14.1%-27	+27%
Viviendas con piso de tierra en 2010 (2)	+23%	16.1%-23%	11.1%-16%	7.1%-11%	<7%
Viviendas sin agua potable en 2011 (3)	+18%	12.1%-18%	8.1%-12%	4.1 %-8%	<4%
Viviendas sin luz eléctrica en 2010 (1)	+25%	17.1%-25%	10.1%-17%	5.1%-10%	<5%
Analfabetismo (2)	+12.5%	9.5%-12.5%	7.6%-9.5%	4.1%-7.5%	<4%
Promedio de estudio (4)	<5 años	5 a 5.9 años	6 a 6.9 años	7 a 7.9 años	+8 años
Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario (2)	+50%	30.1% a 50%	20.1% a 30%	10.1% a 20%	<10%

Fuente: elaborado a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, Contraloría General de la República



## Actividades económicas con potencial

En Veraguas, el mayor potencial de desarrollo económico está asociado al comercio al por menor, la industria manufacturera, la agroindustria y el turismo. En la actividad agropecuaria sobresalen la cría de ganado vacuno, porcino, caballar y gallina y la producción de arroz, maíz y frijol bejuco, así como el cultivo de la caña de azúcar, que se procesa en el ingenio La Victoria y que busca nuevas tierras para la producción de etanol, como consecuencia de la reciente entrada en vigencia de la Ley 42 del 2011 y los incentivos establecido por la ley 76 del 2009, relacionado con el Certificado de Desarrollo Industrial. También hay que destacar el importante desarrollo turístico e inmobiliario que se está dando en Mariato y Arena de Quebro, como complemento al aprovechamiento del circuito de playas que integran a playa Santa Catalina y el Corredor Biológico Marino de la Isla de Coiba.

En la medida que las posibilidades de la expansión del cultivo de la caña, para la producción industrial de etanol se concretiza, surgen profundas preocupaciones de parte de la asociaciones de ganaderos y productores de maíz, que ven mermadas sus tierras como consecuencia de que muchos dueños de explotaciones agropecuarias están convirtiéndose en colonos de la nueva actividad. Ante este hecho, es evidente que para poder mantener los niveles de producción en los aspectos relacionados con la ganadería y la producción de maíz, se necesita de una política pública que tome en cuenta el incremento en los costos de producción que estarán enfrentando, con su consecuente efecto adverso en la productividad de ambos sectores.

## Principales resultados de estudios previos

Los principales resultados que arroja el estudio “Estrategia provincial de desarrollo sostenible en Veraguas”, elaborado por el Ministerio de la Presidencia y CONADES y financiados por el BID, son los siguientes:

- La base económica y productiva de Veraguas pivota sobre el sector primario, en torno al cual se articula una fuerte agroindustria en el sector central de la provincia. La administración pública también reporta una importante presencia. La vocación productiva de la población y las características de los recursos naturales y ambientales de la Provincia de Veraguas, han permitido al sector primario desempeñar funciones fundamentales como generador de empleo, ingresos, divisas y seguridad alimentaria.
- La estructura económica provincial ha sido tradicionalmente agropecuaria, en la que destaca la industria cañera, arrocera y pecuaria en la parte central. Existen igualmente explotaciones de subsistencia de granos básicos y tubérculos en las zonas montañosas del norte y oeste, con algunos cultivos permanentes, como café y frutales. Además, en las zonas costeras e isleñas se presenta la pesca artesanal. También existe una importante tradición agroindustrial vinculada al procesamiento de productos tradicionales, como el azúcar y arroz. Destaca asimismo la industria acuícola (camarones de exportación), industria avícola (procesamiento y comercialización del pollo), y la existencia de dos mataderos de alta calidad para ganado vacuno.
- En Veraguas es escasa la presencia de la agroindustria tipo artesanal. Su desarrollo se ha visto condicionado por la falta de apoyo y orientación. El perfil productivo de la provincia permite identificar distintos nichos sobre los cuales impulsar el desarrollo de una industria artesanal que genere valor añadido a la producción local, entre ellos:

- Transformación de la producción agropecuaria de pequeños y medianos productores. Se ha limitado el crecimiento de la producción de algunos rubros con ideales condiciones de producción y a los que se dedica el pequeño productor, como son las raíces y los tubérculos (yuca, ñame y otoi) y las frutas (naranja, limón, mango, guayaba, marañón).
  - Procesamiento y transformación de la pesca artesanal.
  - Transformación de productos maderables en artesanías, aserraderos, fabricación de muebles, puertas, ventanas y carpintería.
- Veraguas no posee una oferta turística que pueda ser comercializada al turista viajero nacional o extranjero, aún cuando cuenta con un caudal de recursos que pueden ser aprovechados si se les pone valor agregado. Pese a la existencia de importantes atractivos, entre los que destaca Coiba, en Veraguas no se puede hablar de una oferta provincial que integre diferentes productos turísticos. Este gran potencial para convertirse en un destino turístico ha desembocado en la declaración hecha por el Consejo de Gabinete, que decretó a Veraguas como Zona Turística de Interés Nacional, la denominada Zona 10. Su objetivo es fomentar inversiones y procurar el desarrollo de la actividad en la región. Los distintos actores involucrados, tanto públicos como privados, no se encuentran suficientemente preparados para direccionar el desarrollo del turismo.
  - Se carece de una oferta turística estructurada que integre diferentes productos provinciales-regionales, existe un cierto riesgo de que el empresariado local no logre insertarse más que de forma marginal y no se dispone de mano de obra que se ajuste a los requerimientos que demanda la actividad. Es importante destacar que una importante parte de los recursos potenciales de la provincia se aglutinan en torno a los siguientes aspectos:
    - La oficina provincial de turismo está realizando un importante esfuerzo en articular y promocionar las iniciativas turísticas y consolidar a la provincia como un destino turístico. Sin embargo, sus capacidades son limitadas.
    - La Asociación de Empresarios Turísticos de Veraguas aún carece de sólidas herramientas, de un plan estratégico que los ayude a orientar los horizontes turísticos de la provincia y consolidarse como un actor local que puede apoyar el desarrollo turístico en la provincia.
    - Se cuenta con el suficiente caudal de recursos potenciales. Entre ellos se destacan el corredor Guabalá, Las Palmas, El Parque Nacional Coiba, El Golfo de Montijo y Mariato, que pudieran convertirse en sitios atractivos, si se logran adecuar las infraestructuras y servicios básicos para ponerlos en valor para su uso.
  - Pese a los crecientes esfuerzos de la Junta Técnica Provincial de Veraguas, los niveles de coordinación, consistencia y complementariedad de las instituciones sectoriales en la provincia son insuficientes, lo que resta eficacia a la inversión pública. En lo referente a la gestión pública, la provincia presenta condiciones institucionales y de organización local muy débiles, las cuales se ven agravadas por el deterioro de las estructuras organizativas de las instituciones, la falta de estabilidad de los funcionarios públicos, la ausencia de integración territorial y la disparidades del nivel de desarrollo existente entre Santiago y Soná con su área rural adyacente. Santiago tiene problemas como ciudad emergente, ya que carece de instrumentos de gestión para orientar su desarrollo.

- Existe cierta capacidad instalada en la mayoría de las instituciones públicas sectoriales, pero con grandes deficiencias por ausencia de planificación y por no contar, en la mayoría de los casos, con planes operativos anuales. Las oficinas provinciales cuentan con pocos funcionarios, algunos insuficientemente preparados y con presupuestos limitados, que además, no son aprovechados de la manera más eficiente debido a la ausencia de una buena y adecuada planificación interna e inter-institucional. Existen instituciones por ley, plataformas de coordinación, el Consejo Provincial y la propia Junta Técnica, pero con limitaciones para manejar la inversión pública de forma coordinada y consistente.
- Los Consejos Consultivos, los de Rendición de Cuentas, los Consejos de Gabinete Provinciales, las Asambleas PRODEC y el poder delegado y reafirmado por el Presidente de la República a los Gobernadores, han sido iniciativas para crear la capacidad provincial requerida. No obstante, este primer impulso debe estar acompañado de medidas para mejorar el desempeño de los funcionarios, la estabilidad en la carrera administrativa, y la progresiva articulación de las inversiones regionales en torno a instrumentos de planificación que respondan a un planteamiento estratégico provincial.
- Los Municipios en la provincia son muy heterogéneos, con realidades muy diversas en cuanto a población, territorio y nivel de desarrollo y presentan una estructura orgánica simple.
- La situación financiera de la mayoría de los municipios es débil y presentan deficiencias en los sistemas de recaudación. Existen serias limitaciones en aspectos relacionados con administración y gerencia, ordenamiento territorial, legislación ambiental a nivel local y en muchos casos no se dispone de capacidades para ejercer las competencias que les corresponden. En materia administrativa no cuentan o no aplican instrumentos básicos de administración como un "Manual de Organización y Funciones", "Manual de Cargos" o un "Reglamento de Trabajo". Ningún municipio cuenta con una unidad o departamento de planificación. No existen planes estratégicos de desarrollo de distrito, de corto y mediano plazo. La materia ambiental, no es parte de la agenda municipal y cuando está presente, no se le da suficiente relevancia; igualmente, ningún municipio cuenta en su estructura organizacional con una unidad ambiental
- Las arcas municipales sufren serias limitaciones de recursos logísticos y monetarios. En la mayoría de los municipios de Veraguas los ingresos recibidos no logran cubrir los costos de funcionamiento de la institución y, por consecuencia, tienen que ser apoyados por el Gobierno Central, a través de la transferencia de recursos denominados subsidios. Además, la morosidad afecta la capacidad de los municipios para atender los servicios que debe prestar a la comunidad, servicios que en todo caso son exiguos. El régimen impositivo municipal está deficientemente diseñado, las tasas y tributos no se actualizan con regularidad, lo que da lugar a fugas de recursos tributarios y recaudaciones muy por debajo de su potencial.
- La mayor desventaja de la provincia de Veraguas viene por la gran distancia en calidad de vida de su población con la media de las provincias centrales. Dentro de la provincia se viven dos situaciones completamente distintas. La primera, en Santiago con una población que presenta indicadores de ingreso y satisfacción de las necesidades básicas por sobre la media provincial y regional y fuera de ésta y su entorno más inmediato, los habitantes viven con un sinnúmero de carencias de ingreso y cobertura de necesidades.

- Las actividades productivas tradicionales están pasando por severas crisis o están inmersas en procesos de cambio productivo, menos demandante de mano de obra, o ante la incertidumbre de la apertura de mercados. Frente a esto, también existen sectores y actividades emergentes que han demostrado un elevado dinamismo. Las perspectivas favorables de la caña ante el auge de los biocombustibles y de las cucurbitáceas, ante la creciente demanda externa, son esperanzadores; sin embargo para que sus efectos tengan impacto en la población local, habrá que saber aprovechar los procesos incorporando valor agregado y formando a la población para que pueda emplearse en los mismos.
- La pesca artesanal carece de instrumentos y fuerza para despegar y la acuicultura tiene un limitado espacio de crecimiento debido a la protección de una amplia superficie de costas.
- El turismo, tanto en la costa, como en las tierras altas de Santa Fe, tiene opciones con buen pronóstico. Sin embargo, para el desarrollo de todas estas actividades se requiere adoptar cambios en la estructura productiva y apoyarlas con una sólida base de infraestructuras que viabilice su desempeño.

## **Anexo 1. Criterios de evaluación utilizados para el diagnóstico del desarrollo local de las provincias seleccionadas**

Considerando la información oficial disponible a nivel provincial y distrital, de las variables demográficas, sociales y económicas y las capacidades humanas, en infraestructuras y de los sectores productivos, presentadas en el estudio, se realiza un diagnóstico del desarrollo local en los municipios de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Herrera, Los Santos y Coclé.

Es una realidad que las capacidades humanas, el acceso a los servicios básicos, de infraestructura, las condiciones en las que se vive y el funcionamiento de los mercados, son determinantes del nivel de productividad de una persona y de una sociedad. Por ello, para generar un mecanismo que permite determinar las debilidades y/o fortalezas en algunos de los factores que se consideran muy importantes, se procedió a valorar los resultados que arrojan las variables que analizadas entre uno (1) a cinco (5); o bien de peor a mejor situación. Este mecanismo facilitó establecer fortalezas y debilidades al analizar las variables.

Los criterios utilizados para la evaluación a nivel provincial y distrital fueron:

### **1. Crecimiento de la población del 2000 al 2010. Donde 5 significa la mejor situación y 1 la peor situación.**

El crecimiento promedio de la población en Panamá durante el 2000 al 2010 fue 20.4%. Se consideró que una tasa superior de 27% implica que ese distrito ofrece oportunidades de ingresos y trabajos a sus pobladores, lo que contribuye positivamente a que la población se mantenga en su lugar de origen y provoca incluso migración a este sitio. Lo contrario, es decir, un crecimiento negativo, supone que en otros lugares hay mejores oportunidades y provoca la emigración. Considerando este argumento, se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación:

- Puntaje 5. Un crecimiento de la población mayor de 27% durante 2000 a 2010.
- Puntaje 4. Un crecimiento de 14.1% a 27%.
- Puntaje 3. Un crecimiento de 7.1% a 14%.
- Puntaje 2. Un crecimiento de 0% a 7%.
- Puntaje 1. Un crecimiento negativo.

### **2. Viviendas con piso de tierra en el 2010. Donde 5 significa la mejor situación y 1 la peor situación.**

Como es de esperar, una vivienda sin piso de tierra sugiere una mejor condición de vida para las personas que la habitan, y una con piso de tierra, una peor calidad de vida. Considerando este argumento, se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación:

- Puntaje 5. Si el porcentaje de vivienda con piso de tierra es inferior a 7%.
- Puntaje 4. De 7.1% a 11%.
- Puntaje 3. De 11.1% a 16%.
- Puntaje 2. De 16.1% a 23%.
- Puntaje 1. Más de 23%.

Los organismos internacionales que promueven el desarrollo humano reconocen que la valoración del estado de las viviendas y su efecto sobre la calidad de vida y el proceso enseñanza-aprendizaje, es sumamente importante, porque estas son el reflejo de las inequidades sociales y económicas, de la falta de oportunidades y de los ambientes degradados, que conducen a estados de precariedad y marginación de las personas que viven en ellas.

Sus manifestaciones más importantes son: ambientes insalubres, deficiencias en la provisión y calidad de los servicios que se reciben en ellas; estilos de vida insanos y conductas de riesgo para la salud, que afectan desde luego, las posibilidades de los niños y jóvenes de contar con los espacios y ambientes requeridos para la concentración y el estudio.

La vivienda es el espacio físico donde los seres humanos transcurren gran parte de su vida; reponen sus fuerzas y donde se dan actividades y momentos importantes que estrechan relaciones afectivas y fortalecen el núcleo familiar. Por su influencia en la educación y la salud de las personas, la vivienda debe brindar seguridad, ofrecer intimidad, descanso y bienestar, en función de las condiciones del medio ambiente y de la conducta que asumen sus ocupantes.

La situación de precariedad e insalubridad de la vivienda, afecta la salud física, mental y social de las personas, especialmente de los niños y ancianos, que constituyen la población más vulnerable. No obstante, en el ámbito del hogar, se pueden controlar y evitar muchos riesgos si los miembros de la familia asumen conductas saludables ya que los espacios públicos de la comunidad pueden estar afectados por el deterioro de las conductas sociales.

El esfuerzo por conseguir una vivienda saludable, requiere de la firme voluntad de las personas para adoptar conductas que permiten producir cambios que conducen en forma efectiva a eliminar o controlar los riesgos que afectan la capacidad de estudiar y mantener la salud para seguir educándose, trabajar en forma más productiva, mejorar ingresos y calidad de vida. La vivienda es el espacio del hogar de la familia humana donde se reproducen las conductas que conducen a mejores condiciones de vida y mayores posibilidades de desarrollo personal (capacitación, educación), familiar y comunitario.

### **3. Porcentaje de viviendas sin agua potable en 2011. Donde 5 es mejor y 1 es peor.**

Al igual que el punto anterior, se espera que una vivienda con agua potable implique una mejor calidad de vida para las personas que la habitan y una sin agua potable, lo contrario. Considerando este argumento se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación a nivel de distritos:

Puntaje 5. Si el porcentaje de vivienda sin agua potable es inferior a 4%.

Puntaje 4. De 4.1% a 8%.

Puntaje 3. De 8.1% a 12%.

Puntaje 2. De 12.1% a 18%.

Puntaje 1. Más de 18%.

El agua, sus ecosistemas y los sistemas de abastecimientos del preciado líquido, según lo expresado y promovido por la OMS, la OPS, la UNESCO y el PNUMA, son vitales para todos los aspectos de la existencia humana. Cuando el agua se encuentra en buen estado, los ecosistemas de agua dulce proporcionan elementos esenciales para la vida, la salud y el sustento del ser humano que al estar sano, está en condiciones de crecer mejor, educarse,

trabajar, producir, reproducirse y mejorar su calidad de vida. Estos organismos internacionales expresan que si se generalizara el acceso al agua como bebida de calidad, se reduciría drásticamente el número de muertes por enfermedades vinculadas al agua y mejoraría el estado de salud de las comunidades en los países en desarrollo y con la salud todos los demás aspectos de desarrollo de la persona humana: resultado, más productivo en vida y más años de vida.

El consumo de agua insalubre (contaminada) puede causar graves enfermedades e incluso provocar la muerte. Para el cuerpecillo de un niño pequeño y su inmaduro sistema inmunitario, es difícil responder a los efectos negativos de las enfermedades diarreicas (deshidratación, fiebre y malnutrición). Por ello, los menores de cinco años constituyen el grupo de edad más vulnerable a las nocivas consecuencias del consumo de agua insalubre, el saneamiento inadecuado y las prácticas de higiene deficientes, sobre todo el hecho de no lavarse las manos correctamente.

Para combatir las enfermedades diarreicas hay métodos caseros de tratamiento y almacenamiento del agua tan sencillo como barato y eficaz. Hay que velar por la limpieza del agua y de los recipientes utilizados para transportarla y almacenarla y tapar éstos para preservar la calidad del líquido. La aplicación de métodos caseros para mejorar la calidad del agua de bebida (como el hervido, la filtración, la desinfección solar, la cloración en el lugar de consumo y un almacenamiento doméstico adecuado y seguro) puede traducirse en una disminución de muchas enfermedades.

El hecho de disponer de una fuente de agua cerca de la vivienda reduce la probabilidad de contaminación durante el transporte, así como el riesgo que corren y el tiempo que invierten quienes se ocupan de esa tarea (en general mujeres y niñas), lo que incrementa sustancialmente no sólo la salubridad del agua sino también las posibilidades de que dichas personas dediquen ese tiempo a la educación, el esparcimiento o actividades productivas.

La falta de seguridad del abastecimiento de agua constituye un problema creciente en todo el mundo debido al cambio climático y a la sobreexplotación y degradación de las reservas hídricas. El crecimiento demográfico, la urbanización y la mayor demanda de alimentos, energía y combustibles de biomasa también ejercen una enorme presión sobre ese bien escaso.

El hecho de disponer de agua salubre en cantidad suficiente reduce los riesgos para la salud de los niños y también alienta mejores hábitos de higiene, muchos de los cuales se enseñan y formalizan en la escuela.

#### **4. Porcentaje de viviendas sin luz eléctrica. Donde 5 es mejor y 1 es peor.**

Se espera que una vivienda con luz eléctrica provee una mejor condición de vida para las personas que la habitan y, una sin electricidad, una peor condición. Considerando este argumento se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación a nivel de distritos:

- Puntaje 5. Si el porcentaje de vivienda sin luz eléctrica es inferior a 5%.
- Puntaje 4. De 5.1% a 10%.
- Puntaje 3. De 10.1% a 17%.
- Puntaje 2. De 17.1% a 25%.
- Puntaje 1. Más de 25%.

En Panamá, como en muchas otras partes de mundo, son muchas las viviendas y las escuelas que aún no tienen electricidad por razones del costo del servicio o, por encontrarse en zonas alejadas de las ciudades o principales centros de producción o servicios, lo que conlleva un alto costo para la instalación e implementación de la red eléctrica de servicio.

El Censo de Población y Viviendas del 2010, indica el elevado número de hogares sin electricidad. La energía eléctrica es fundamental para mejorar el desarrollo de las comunidades, facilitando la vida diaria y la conectividad con otras realidades y el hecho de no contar con energía eléctrica, pone en desventaja a muchos niños en edad escolar que, a pesar de vivir en un entorno rural, o alejado de las ciudades, tienen derecho a recibir una educación de calidad y a tener acceso a nuevas formas de aprendizaje y desarrollo.

Disminuir la brecha digital existente entre personas de diferentes partes del país y el mundo en constante expansión y apertura, es uno de los objetivos de la mejora de las condiciones de enseñanza-aprendizaje para diversas comunidades que hoy en día no pueden acceder a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como un recurso en sus escuelas.

Incrementar la productividad y mejorar las posibilidades de competir, requiere dar impulso a estos desafíos, facilitando el acceso a la energía eléctrica a muchas viviendas y escuelas en el país, que la necesitan urgentemente, de forma tal que se traduzca en oportunidades de desarrollo para toda la comunidad. Cual sea la forma más eficiente de llevar la electricidad dependerá de los estudios correspondientes, que en algunos casos podrá resultar en la conveniencia de instalar paneles solares, por ejemplo.

##### **5. Analfabetismo. Donde 5 es mejor y 1 es peor.**

Este factor considera que un distrito con un menor porcentaje de analfabetismo está en mejores condiciones y uno con mayor analfabetismo, tiene una peor situación. Considerando este argumento, se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación:

Puntaje 5. Si el porcentaje de analfabetismo es inferior a 4%.

Puntaje 4. De 4.1% a 7.5%.

Puntaje 3. De 7.6% a 9.5%.

Puntaje 2. De 9.5% a 12.5%.

Puntaje 1. Más de 12.5%.

La Teoría del Capital Humano y Alfabetización, como se sintetiza en el estudio “Impacto Social y Económico del Analfabetismo: Un Modelo de Análisis y Estudio Piloto” de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), plantea que, en las últimas décadas, el conocimiento se ha convertido en el elemento central del nuevo paradigma productivo y la educación en un factor fundamental para la modernización de los sistemas productivos y el comportamiento económico de los individuos.

La teoría del capital humano parte de la hipótesis de que la educación es una inversión que produce ingresos en el futuro. Así, las diferencias en la productividad derivadas de la mayor educación se verían reflejadas en los diferenciales de salarios.

Los modelos de capital humano enfatizan el efecto de la educación sobre los individuos: la demanda por educación surge de un comportamiento racional de las personas y la educación entrega los conocimientos técnicos que permiten aumentar la productividad individual, lo que se traduce en aumentos de ingresos por trabajo. Así, la teoría asimila la decisión individual de



invertir en educación, en forma similar a la decisión de una inversión en capital físico "...el individuo en el momento que toma la decisión de invertir o no en su educación arbitra entre los beneficios que obtendrá en el futuro si sigue formándose y los costos de la inversión (por ejemplo, el costo de oportunidad -salario que deja de percibir por estar estudiando- y los costos directos -gastos de estudios) seguirá estudiando si el valor actualizado neto de los costos y de las ventajas es positivo..." (Destinobles, 2006).

La importancia que se le atribuye a la teoría del capital humano es que ésta sugiere que la educación es una inversión que tiene un efecto positivo a nivel individual (el ingreso), pero también conlleva efectos para el conjunto de la sociedad, a través del incremento del empleo, el crecimiento económico y la mayor equidad social.

A partir de las estimaciones iniciales de Mincer (1974), las predicciones de la teoría de capital humano han sido examinadas por una abundante literatura empírica. La mayor parte de los estudios que se relacionan con el aporte de la escolaridad a la productividad y a los ingresos, se refieren a estimaciones (microeconómicas) de tasas de retorno de la educación (Hanushek y Wobmann, 2007). Estos estudios miden el aporte a los ingresos de años adicionales de escolaridad, estimando tasas de retorno marginales a un año adicional de educación y/o tasas de retorno de los distintos niveles educativos: primaria, secundaria y terciaria.

Las tasas de retorno privadas a la educación primaria serían elevadas en los países de menor desarrollo. Como señalan Psacharopoulos y Patrinos (2004) éstas llegan a 25.8% en países con un ingreso menor a 755 dólares per cápita.

Como señala la CEPAL, en el Panorama Social de América Latina de 2006, la tasa de retorno de la educación en 13 países de la región, promedió 14% para todos los niveles educativos, es decir, por cada año extra de educación que logran las personas, su ingreso medio se ve incrementado en 14% anual. A medida que se avanza en nivel educativo, el retorno es mayor, mientras en primaria el retorno es 8%, éste sube a 12% en secundaria y a 18% en terciaria o superior.

No obstante que la tasa de retorno promedio no cambió entre 1990 y 2002, esta disminuyó en los niveles de educación primaria y secundaria, lo que refleja una menor valoración del trabajo menos calificado. La alta innovación y desarrollo tecnológico ha llevado a que en el mercado se valore más la mano de obra calificada, con mayor destreza y habilidades para estas nuevas tecnologías, lo que se refleja en el aumento de la tasa de retorno a la educación terciaria de 15% a 18% (CEPAL, 2006).

Por otro lado, existen estudios que indican que lo más relevante es la calidad de los aprendizajes. Estos estudios señalan que tener un nivel de competencias básicas, expresado en la capacidad de leer y entender fenómenos de la vida diaria, es más relevante que los años de educación, para explicar los ingresos de las personas (Hanushek, 2007), acercándose más a utilizar el concepto de Alfabeto/analfabeto funcional.

## **6. Promedio de estudio. Donde 5 es mejor y 1 es peor.**

Este factor considera que un distrito con un promedio de años de estudio más elevado está mejor y uno con menos años de estudio, tiene una peor situación. Considerando este argumento se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación a nivel de distritos:

Puntaje 5. Tiene 8 o más años de estudios

- Puntaje 4. De 7 a 7.9 años
- Puntaje 3. De 6 a 6.9 años
- Puntaje 2. De 5 a 5.9 años
- Puntaje 1. Menos de 5 años

Este dato, relacionado al promedio de años de estudios, es particularmente importante, ya que como bien es sabido y se ha planteado en el punto anterior, en un mundo en el cual la economía del conocimiento es cada vez más importante como fuente de ventajas competitivas, la educación y la formación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación son esenciales para que una persona y un país sean exitosos.

Un país, como se ha demostrado en multiplicidad de estudios y ocasiones, que invierte y enfoca sus recursos en el mejoramiento de la educación, tiende a mejorar proporcionalmente sus índices de productividad, por lo que el mejoramiento del capital humano aumentando en cantidad y calidad los años de estudios, es fundamental para obtener una transformación productiva, basada en la gestión del conocimiento y su articulación a las potencialidades de los sectores productivos.

El Gobierno Nacional, como agente dinamizador de la competitividad país, debe enfocar entonces, como uno de sus mayores desafíos, el propiciar las condiciones favorables al desarrollo económico regional o provincial, desde una educación media pensada, en la formación para la productividad, en la estructuración de las bases de un capital humano, capaz de afrontar los retos de una sociedad nacional y global. Esto implica aplicar sobre el territorio incentivos para generar una oferta educativa de calidad y pertinente, que responda a las demandas y oportunidades del entorno, que promueva el desarrollo de competencias, como una cadena y un proceso articulado, que forme ciudadanos integrales y productivos, en donde se construyen de manera participativa los contenidos y métodos del aprendizaje tomando en cuenta las expectativas individuales y sociales de las comunidades educativas, los territorios, sus empresas y sus agentes de desarrollo en general.

En este sentido, los años de estudios aprobados deben privilegiar la vocación y capacidad de emprendimiento de la población, especialmente la que está en el sistema educativo ya que este, el emprendimiento, es necesario para una economía competitiva para lo cual son requeridas competencias y habilidades como la creatividad, la capacidad para la resolución de conflictos y el ser recursivos.

Por último, el sistema educativo debe tener como objeto el que las personas logren en cantidad y calidad, el mayor número de años aprobados y para ello se hace necesaria la articulación a las instituciones educativas desde el nivel parvulario, pasando por la Básica y la Media, la integración al proceso de las entidades gubernamentales, generadoras de políticas públicas del sector y las que inciden en él, los sectores productivos con sus demandas de capacitación y formación y desde luego las universidades, en un modelo de relación sinérgico y permanente para orientar las competencias para cerrar cada vez más la brecha de los jóvenes y ciudadanos a las exigencias del mercado laboral y de una economía internacionalmente competitiva.

Es bueno dejar en claro que cuando nos referimos a la educación y sus niveles, no estamos excluyendo la importancia que tiene hacer más productivas a las personas en sus actividades económicas que llevan a cabo, que es uno de los mecanismos muy importantes para el incremento de sus ingresos y mejorar su calidad de vida a través del tiempo.

## 7. Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario. Donde 5 es mejor y 1 es peor

Este factor otorga un mayor puntaje a los distritos con menor porcentaje de ocupados en el sector agropecuario y un menor puntaje a los municipios con más ocupados en este sector. Considerando este argumento se contemplaron los siguientes criterios para la puntuación:

- Puntaje 5. Porcentaje de ocupados en el sector agropecuario es menor a 10%.
- Puntaje 4. De 10.1% y 20%
- Puntaje 3. De 20.1% a 30%
- Puntaje 2. De 30.1% a 50%
- Puntaje 1. Más de 50%

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en sus recientes estudios entre estos el "Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo", indica que el crecimiento de la agricultura durante las últimas décadas, ha sido determinado en gran medida por el crecimiento de la productividad de la mano de obra y tal vez resulte sorprendente, que sea precisamente, la productividad de la mano del sector agrícola desde la década de los sesenta del siglo pasado.

Este rápido crecimiento de la productividad de la mano de obra ha estado impulsado por la movilización de mano de obra fuera de la agricultura, en respuesta a la dinámica tanto de "atracción industrial" como de "expulsión agrícola". Además, el crecimiento anual de la productividad total de los factores (PTF) en la agricultura ha sido hasta 1.5 puntos porcentuales mayor, que en sectores distintos a la agricultura, lo que parece ir en contra de la idea general de que la agricultura, como un sector atrasado, las inversiones y las políticas tienen automáticamente menos eficacia para generar crecimiento que otros sectores.

En general, es probable que el papel que desempeña el crecimiento agrícola en la reducción de la pobreza sea mayor que su papel en el impulso del crecimiento económico. Posiblemente sea así, porque la proporción de mano de obra que trabaja en el sector agrícola es mucho mayor que la proporción de producción económica procedente de la agricultura.

En el caso de los países menos desarrollados, la parte correspondiente al total de la población económicamente activa en la agricultura era del 66% en 2009. Esto es más del doble de la proporción de la agricultura en el PIB. De ello se desprende que las personas que trabajan en la agricultura suelen tener ingresos más bajos, lo que guarda coherencia con el hecho de que la pobreza se concentre en las zonas rurales. Dado que mucha de la población pobre trabaja en el sector de la agricultura, nuestro reto es cómo transformar ese sector en la forma más acelerada posible.

Las posibilidades de que el sector de la agricultura (ámbito agropecuario) participe en estadios económicos de alta productividad y competitividad, más allá del rol establecido de combatir pobreza y la malnutrición en zonas rurales, depende de las políticas públicas de incentivos, investigación, innovación, difusión o transferencia de tecnologías y de transformación agroindustrial, que lo gobiernos, el sector privado y los propios agricultores asuman, para modernizar procesos de producción, de gestión empresarial, transformación, protección de los recursos naturales y de las oportunidades de los mercados internacionales. Esto requiere de una decidida determinación política, de la asignación de recursos y de una concertación sociopolítica de que esto tiene que ser así, mediante una Política de Estado. En resumen, debemos adoptar buenas prácticas, muchas exitosas en otros países, que eleven nuestra productividad. Debemos entender bien el por qué de las diferencias en la productividad

existentes, es decir, por qué somos menos productivos en las áreas rurales, qué barreras pueden existir que las expliquen, para eliminarlas. Nuestro reto es cómo acelerar el proceso de transformar el sector que nos ocupa en áreas altamente productivas. Sin embargo, tenemos que tener presente que es la industria de servicios la que domina el mundo (70 al 75% de la producción), incluyendo a Panamá y su eficiencia y productividad es complemento importante para el desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial

De no ser así, se mantendrá el hecho que de cada dos personas en las áreas rurales, una es pobre y se mantendrá el predominio de un alto porcentaje de ocupados en la agricultura que no producen a veces ni para la subsistencia. En este sentido, un alto porcentaje de ocupados en el sector agrícola es un signo de preocupación, porque refleja niveles de productividad reducidos, que mantienen a sus ocupados en niveles de pobreza, o de baja calidad de vida como se ha comentado en párrafos anteriores. Vale la pena resaltar el hecho en esta sección, que el ingreso promedio de las familiar en las áreas rurales es la combinación de dos elementos, que actúan en su contra, una es la productividad media del agricultor, a la que ya hemos hecho referencia, pero el otro elemento importante es la participación laboral, que en el caso de las mujeres por ejemplo, es mucho más reducida que en las áreas urbanas.

### **ACERCA DEL CNC**

El Centro Nacional de Competitividad (CNC) es una organización sin fines de lucro, donde en una convergencia público-privada colegiada, participan los presidentes de organizaciones del sector empresarial, representantes del sector laboral, empresarios de reconocida trayectoria y funcionarios del más alto nivel del sector gubernamental.

La finalidad: hacer de Panamá un país más competitivo, fomentando acciones que lleven a las empresas a producir más y mejor, dentro de un clima apropiado para las inversiones locales y extranjeras, promoviendo así el bienestar de la población.

### **Junta de Síndicos**

**Director General:** Dr. Nicolás Ardito Barletta

**Subdirectora:** Rosemary Piper F.

#### **Sector Público:**

Canciller de la República  
Ministro de Economía y Finanzas  
Ministro de Comercio e Industrias  
Ministra de Educación

#### **Sector Privado:**

Consejo Nacional de la Empresa Privada  
Asociación Bancaria de Panamá  
Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa  
Asociación Panameña de Exportadores  
Cámara Americana de Comercio  
Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá  
Cámara Marítima de Panamá  
Fundación del Trabajo  
Secretaría, APEDE

Raúl Alemán  
Nicolás Ardito Barletta  
Herman Bern  
Elberto Cobos  
Enrique A. de Obarrio  
Alberto Diamond  
Diego Eleta  
Gaspar García de Paredes  
Samuel Lewis N.  
Arturo Melo  
Stanley Motta  
Rosemary Piper  
Felipe Rodríguez  
Alberto Vallarino  
Eduardo Vallarino  
Guillermo Villarreal



## **CENTRO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD**

**Edificio APEDE, 1er piso  
Teléfonos (507)394-4363 o 394-4364  
Correo electrónico: [info@cncpanama.org](mailto:info@cncpanama.org)  
[www.cncpanama.org](http://www.cncpanama.org)**