



Informe Nacional Voluntario de Panamá ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2020

Presentado el 13 de julio de 2020

“El Plan Estratégico de Gobierno ‘Uniando Fuerzas’ 2020–2024 robustece nuestra actuación en el país, con la Agenda 2030 para transformar a Panamá y no dejar a nadie atrás”.

Laurentino Cortizo, Presidente de Panamá. Palabras de presentación del *Informe Nacional Voluntario de 2020. Panamá: libre de pobreza y desigualdad, la sexta frontera*, ante el Foro Político de Alto Nivel de 2020.

Contenido

Introducción	1
Consideraciones metodológicas	1
Principales hallazgos	2
El alineamiento del VNR con las directrices voluntarias del Secretario General de las Naciones Unidas	3
La consideración de los elementos principales de la Agenda 2030	4
Incorporación de la Agenda 2030 en el nivel nacional	4
Participación de múltiples actores en la implementación nacional de la Agenda 2030	5
Desafíos de implementación nacional de la Agenda 2030	6
Financiamiento de la implementación de la Agenda 2030	6
Medios de implementación	7
Datos para el desarrollo	8
Referencias finales al VNR de Panamá de 2020	10

Créditos:

Autor

Javier Surasky

Edición

Juliana Jara

Diseño y diagramación

David Vargas

Director ejecutivo

Philipp Schönrock

Bogotá D.C., Colombia

Febrero 2021

Panamá



DATOS DEL PAÍS



Población total
(en millones, 2020)

4,3



PIB
(en USD a precios actuales
en miles de millón, 2019)

66,801



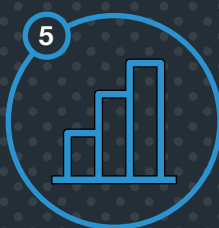
**Índice de capacidad
estadística*** (2019)

73,333



Coeficiente de Gini
de desigualdad de distribución
de ingresos (2018)

49,2



**Posición en el índice de
Desarrollo Humano** (2020)

57



Posición en el IDH
ajustado por la presión
planetaria** (2020)

16

Fuente: 1: UNFPA; 2, 3 y 4: Banco Mundial; 5 y 6: PNUD.

* Indicador elaborado por el Banco Mundial para analizar la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales considerando sus metodologías, fuentes de datos, periodicidad, y oportunidad en la producción de datos.

** Índice creado en 2020 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que ajusta el valor del Índice de Desarrollo Humano considerando los valores nacionales de emisiones de dióxido de carbono por persona y la huella ecológica material per cápita.



Introducción

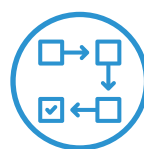
Este es el segundo Informe Nacional Voluntario (VNR, por sus siglas en inglés) que presenta Panamá ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (HLPF, por sus siglas en inglés), tras su exposición de 2017. La presentación estuvo a cargo de Laurentino Cortizo, Presidente de Panamá y varios miembros de su gabinete. No participaron actores gubernamentales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han sido el marco estratégico para el diseño del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2020 - 2024 y del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030”. En este último se establecieron 5 ejes y 26 estrategias para transformar el país garantizando su sostenibilidad económica, social y ambiental, y se incluyeron acciones relacionadas con la implementación de los 17 ODS.

Incorporar los ODS en los planes estratégicos nacionales y sectoriales, ha servido de base para el inicio de un trabajo de descentralización y desconcentración de las políticas públicas, con una visión multisectorial para el desarrollo, integrando los gobiernos subnacionales y locales con la finalidad de llegar a todas las comunidades, especialmente a las más vulnerables.

El PEG 2020-2024 incorpora los ODS y sus 169 metas en sus estrategias y acciones prioritarias, a fin de cumplir con las dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental), lograr la erradicación de la pobreza extrema y el hambre

y combatir la desigualdad. La planeación del Estado panameño está regulada por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal 75 que ordena al Órgano Ejecutivo adoptar un Plan Estratégico de Gobierno (PEG), enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo.



Consideraciones metodológicas

El análisis que aquí realizamos sobre el informe panameño y su presentación ante el HLPF se limita a considerar los elementos que resultan del mismo. Por eso, no se debe entender como un ejercicio de contraste entre la realidad y lo informado, sino como un acercamiento al reporte mismo, a su estructura y al seguimiento de recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas para su elaboración, así como la consideración de elementos esenciales presentes en la Agenda 2030.

En la parte en que nos referimos a su alineación con las directrices voluntarias presentadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, hablaremos solo de su versión más reciente (actualizada en diciembre de 2017). Consideramos que un elemento está incluido cuando es analizado de manera estructurada como parte del informe, así no se incluya un capítulo específico dentro del mismo.

Los elementos principales de la Agenda 2030 seleccionados para el análisis son: los principios de

“no dejar a nadie atrás”, de universalidad, de base en Derechos Humanos y de interdependencia de los ODS. Las 5 áreas críticas (5P: personas [*people*], planeta [*planet*], paz [*peace*], prosperidad [*prosperity*] alianzas [*partnerships*]), el enfoque integrado del

desarrollo sostenible, la implementación multiactores, la coherencia de políticas para el desarrollo y los vínculos con otros documentos conexos como la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Acción de Sendai.



Principales hallazgos

1

Desde el primer momento, Panamá se apropió de los ODS al emitir el gobierno nacional, en septiembre de 2015, el Decreto No. 393 que adopta los ODS y dicta otras disposiciones (p.48).

2

Se vinculó y alineó el Plan Estratégico de la nueva administración con las metas de los ODS de la Agenda 2030 y con el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (p.13).

3

Sobre la integración de los ODS a la legislación, Panamá aprobó el Decreto No. 393 de septiembre de 2015. Sin embargo, los cambios institucionales ocurridos en el último lustro obligan al país a replantear y adecuar su estructura de gobernanza, para lograr una mayor sostenibilidad y dar seguimiento permanente a la implementación de la Agenda 2030 y los ODS. Con esto, garantiza espacios de participación a los distintos actores y establece el mecanismo de monitoreo para lograr una difusión permanente de los logros en este aspecto.

4

Se crea una Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el apoyo y seguimiento de los ODS, que se apoya en un Comité Técnico asesor que coordina, prepara y ejecuta los asuntos que le competen al Gabinete Social en su Nivel Ejecutivo.



El alineamiento del VNR con las directrices voluntarias del Secretario General de las Naciones Unidas

En 2015, el SG presentó una propuesta de directrices comunes para la presentación de informes voluntarios ante el HLPF, que fueron actualizadas en 2017 y 2019. Esas directrices sugieren una estructura común a seguir por los VNR que en el caso de caso de Panamá, muestra la siguiente correlación:

Elemento	2017	2019
Apertura con presentación de Jefe de Estado o Gobierno	✗	✓
Incluye resumen ejecutivo	✓	✓
Incluye introducción	✓	✓
Incluye presentación de metodología utilizada en su construcción	✓	✓
Incluye un capítulo sobre apropiación (<i>ownership</i>)	✓	✓
Incluye un capítulo sobre incorporación de los ODS en los marcos nacionales	✓	✓
Incluye un capítulo sobre integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible	✓	✓
Incluye un capítulo sobre “no dejar a nadie atrás”	✓	✓
Incluye un capítulo sobre mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	✗	✓
Incluye un capítulo sobre asuntos estructurales		✓
Incluye un capítulo sobre progresos de objetivos y metas	✓	✓
Incluye un capítulo sobre medios de implementación	✓	✓
Incluye un capítulo sobre pasos futuros y conclusiones	✓	✓
Incluye anexo estadístico	✓	✓

Fuente: elaboración propia.



La consideración de los elementos principales de la Agenda 2030

El VNR de Panamá de 2020 hace referencia varias veces al principio de “no dejar a nadie atrás”. Asimismo, existen referencias al Plan Estratégico para el período 2020-2024 “que incluyen acciones relacionadas con la implementación de los 17 ODS. Estas acciones han sido formuladas con la perspectiva de lograr el desarrollo sostenible y avanzar en el combate contra la pobreza, el hambre y las desigualdades, considerando la forma de integrar las tres dimensiones (económica, social y ambiental) y tomando en cuenta el objetivo primordial de “no dejar a nadie atrás” (p.16).

También pone de relieve las 5P, detallando que el PEN 2030, alineado con los ODS, define estrategias equilibradas con las esferas *Personas, Prosperidad, Planeta y Paz*, asignando un poco menos a la esfera *Alianza* (p.53).

En cuanto al enfoque integrado de desarrollo sostenible, se asevera que existe un interés primordial en integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible en las acciones que debe desarrollar el gobierno, señalando el camino a seguir por el país para lograr la plena implementación de la

Agenda 2030. Por el contrario, no hay referencias a los principios de “universalidad”, “base en Derechos Humanos” e “interdependencia de los ODS”. Tampoco se menciona la coherencia de políticas para el desarrollo ni la implementación multiactores.

Por otra parte, en lo referido a documentos internacionales, se citan el Acuerdo de París aprobado por la Ley 40 en 2016, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y como documento internacional regional, el Acuerdo de Escazú (p. 106). No menciona la Agenda de Acción de Addis Abeba ni el Marco de Acción de Sendai.



Incorporación de la Agenda 2030 en el nivel nacional

Los ODS han sido el marco estratégico para el diseño del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2020 a 2024. En el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030, se establecieron 5 ejes y 26 estrategias, dirigidos a transformar el país, garantizando su sostenibilidad económica, social y ambiental.

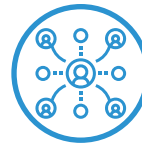
El PEG incluye acciones relacionadas con la implementación de los 17 ODS, y ha servido de base para el inicio de un trabajo de descentralización y

desconcentración de las políticas públicas. Con una visión multisectorial para el desarrollo, integra a los gobiernos subnacionales y locales con la finalidad de llegar a todas las comunidades, especialmente a las más vulnerables (p.17).

El PEG 2020-2024 incorpora los ODS y sus 169 metas en sus estrategias y acciones prioritarias, a fin de cumplir con las dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental), lograr la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, combatir la desigualdad, procurando un ambiente sano, un país pacífico y promoviendo las alianzas con el propósito de no dejar a nadie atrás (p.51).

El PEG 2020-2024, integra la Visión 20/50, que contiene la oferta electoral del partido gobernante y la Visión de Estado “Panamá 20-30” para el cumplimiento de los ODS. Esta fue elaborada en el contexto del Marco Estratégico 2027 de la Concertación Nacional para el Desarrollo (ME/CND) y tiene un enfoque sinérgico entre entidades públicas y la incorporación de recomendaciones de otros sectores de la sociedad.

Sobre la integración de los ODS a la legislación es importante mencionar el Decreto No. 132 del 12 de septiembre de 2019, “que reorganiza el Gabinete Social” y amplía los miembros que lo componen, así como el establecimiento de niveles para una coordinación más efectiva. No obstante, hay que realizar mayores esfuerzos para que los ODS tengan más protagonismo en los planes estratégicos nacionales, sectoriales y locales. También queda pendiente trabajar un poco más en la integración a nivel subnacional y local (p.52).



Participación de múltiples actores en la implementación nacional de la Agenda 2030

En el caso de Panamá, en el VNR de 2020, el esfuerzo por concienciar a la ciudadanía en relación con este tema, se refleja en el trabajo de la Secretaría Técnica del Gabinete Social. Esta viene desarrollando la tarea de lograr la participación y apropiación de los ODS en todos los sectores de la sociedad, mediante la convocatoria a conferencias y reuniones de trabajo, con la finalidad de que cada uno de los actores participantes conozca y se apropie de los propósitos de los ODS y sus 169 metas (p.48).

En lo referido a la institucionalidad de la implementación y/o seguimiento, participa la sociedad civil, a través del Decreto 393, que crea una Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil para el apoyo y seguimiento de los ODS (p.48). En cambio, no hay referencias a la participación del sector privado, academia, gobiernos subnacionales, parlamentos u otros actores.

Sin embargo, todos los sectores anteriormente mencionados sí participan en la implementación

y el seguimiento: “Para lograr el cumplimiento de los ODS se hace necesario que todos tengamos una activa y decidida actuación”, lo que “implica la necesidad de potenciar las alianzas en general, entre sectores”. La implementación de la Agenda 2030 dentro del marco de gestión adoptado por Panamá, establece la vinculación con sectores que integran la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND), instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado (que incluye empresas y líderes empresariales, gremios empresariales y profesionales) y, para el acompañamiento técnico, con organismos de cooperación establecidos en el país (p.187).



Desafíos de implementación nacional de la Agenda 2030

Un reto inmediato debe ser continuar con la desconcentración de las políticas públicas mediante el diseño de una estructura de gobernanza que logre integrar los gobiernos locales y las comunidades al desarrollo socioeconómico del país, desde un punto de vista inclusivo, participativo y sostenible (p.193). Con respecto a los medios de implementación, se mantienen algunos desafíos pendientes como la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales,

realizar alianzas para lograr mayores recursos y consolidar el Sistema Estadístico Nacional (SEN).

Otro desafío no menos importante es lograr desagregar los indicadores a nivel geográfico, por discapacidad, etnias y grupos minoritarios, grupos de edad, condición económica, nivel educativo, entre otros. En la actualidad existen limitaciones en los instrumentos de recolección de datos que utilizan las distintas instituciones generadoras de información (p.193).

Las necesidades de información manifiestas durante la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, dejan en evidencia que se requiere robustecer los Sistemas de Información para la toma de decisiones y la reorientación de las políticas públicas.



Financiamiento de la implementación de la Agenda 2030

El VNR de Panamá de 2020 señala que el Presupuesto General de Estado es la fuente de financiación pública de los ODS en la esfera doméstica o nacional. Hasta el momento, las acciones que buscan cumplir con las metas establecidas en la Agenda 2030 han contado con su asignación presupuestaria dentro de las instituciones gubernamentales que la lidera.

Esta fuente de recursos es limitada por lo que, en el PEG 2020-2024, se establecen estrategias para la adecuada programación y financiamiento de los programas y proyectos de manera que estos puedan ser medibles en su ejecución y resultados para que cumplan con los ODS, y poder ubicar potenciales fuentes de financiamiento (p.190).

Las asociaciones público-privadas, recientemente reguladas en Panamá, facilitan la realización de procesos de inversión en infraestructura, lo que contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población y el crecimiento económico del país, aspectos claves en la consecución de las metas de desarrollo y la sostenibilidad de sus resultados.

En esta misma línea de ideas, Panamá trabaja en mantener un buen entorno macroeconómico y contar con instrumentos que brinden seguridad jurídica y financiera a los inversores, mientras fortalece la capacidad institucional para la ejecución y el seguimiento de los programas y proyectos. Con esto, se robustece y acelera el cumplimiento de la Agenda 2030 en el país (p.190-191).

Desde el sector privado, se movilizan recursos financieros de las empresas y las organizaciones sin fines de lucro a través de iniciativas y desarrollo de planes para beneficiar a algunas poblaciones en temas que son parte ODS. El país ha identificado, con este informe nacional, debilidades en el registro y la sistematización de los aportes, financiamientos y acciones ODS, provenientes de diferentes fuentes y actores distintas al sector público. Panamá debe innovar o potenciar la participación de aliados, a la vez que establece un sistema de información unificado e integral, en donde todos los participantes, inversores o actores interesados puedan inscribir sus iniciativas y aportes con el fin de ampliar la capacidad de financiamiento y movilización de recursos (p.191).



Medios de implementación

La principal herramienta del país para implementar los ODS está dada por el “Plan Colmena” de lucha contra la pobreza multidimensional.

Figura 1. Plan Colmena. Áreas de intervención



En referencia al uso de la tecnología como medio de implementación, la construcción del VNR es una demostración de que hay mucho trabajo por realizar para lograr producir información que permita un completo seguimiento de los

avances en la implementación de la Agenda 2030 y sus ODS. También proporciona evidencias que guíen la toma de decisiones de política pública y se hace referencia a la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación de los ODS que incluyan el uso de tecnologías digitales (p.187).

En cuanto a la creación de capacidades humanas para la implementación, el VNR destaca que no existe un camino único para alcanzar los objetivos y metas de la Agenda 2030. Por lo tanto, el desarrollo de las capacidades nacionales para la implementación se puede catalogar como un gran desafío y un aprendizaje para Panamá.

En lo correspondiente al seguimiento y examen de los ODS en el contexto nacional, se señala que “la asistencia técnica por parte de organismos cooperantes contribuye a establecer lineamientos y directrices claras para su realización. Por lo cual, dentro del Marco de la Cooperación Internacional se han unido los esfuerzos de los organismos internacionales para que el país logre este propósito. Igualmente, se impulsa la Cooperación Sur-Sur/horizontal, como mecanismo de integración y transferencia de conocimiento” (p.190).

Finalmente, este VNR no hace referencia al financiamiento público externo, el comercio internacional ni a asuntos sistémicos como medios de implementación.



Datos para el desarrollo

El seguimiento a los indicadores ODS está a cargo de la Mesa de Estadísticas e Indicadores Sociales (Decreto No. 142 de 24 de abril de 2020) y es coordinado por la Secretaría Técnica del Gabinete Social y el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, siendo este el espacio de participación de las instituciones productoras de información, quienes estuvieron a cargo de revisar y verificar la disponibilidad de datos para el reporte a las metas ODS (p.46).

La necesidad de contar con herramientas de planificación y seguimiento de los ODS, así como datos confiables, es un llamado a consolidar el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y lograr la participación activa del INEC, como ente rector, para que se puedan construir la mayor cantidad posible de indicadores recomendados, uno de los grandes retos que se ha planteado para la elaboración de este informe. Esto implica el desarrollo de una mayor y mejor coordinación interinstitucional para lograr disponer de estadísticas confiables, comparables, oportunas y de calidad (p.186). La creación de la

Mesa Técnica de Estadísticas e Indicadores Sociales ha representado una oportunidad para fortalecer el Sistema Estadístico Nacional.

Para lograr la recopilación de los insumos necesarios para la redacción del VNR, se establecieron además mesas de trabajo, que son espacios multisectoriales de seguimiento y monitoreo de las acciones vinculadas a la implementación de los ODS. Dos Mesas fueron establecidas: la de Estadísticas e Indicadores Sociales y la de Políticas Públicas, estando articuladas en el marco de la Comisión Multisectorial del Gabinete Social.

Los resultados del trabajo de revisión indican que el país puede dar cuenta de un 30% del total de los indicadores (232) del listado global. También incluyen 22 indicadores complementarios sugeridos por la CEPAL a nivel regional para dar seguimiento a la Agenda 2030. En este proceso, se revisaron los indicadores del Consenso de Montevideo sobre

Población y Desarrollo, de los cuales 15 son también indicadores ODS y se incluyen en el informe. El 93% de los datos reportados dispone de información para 2018, año de corte para la presentación de datos en este informe (p.47).

Entre las limitantes del proceso se puede mencionar la debilidad de los registros administrativos con que cuenta el país para profundizar en las desagregaciones de los datos, aunque la utilización del Índice de Pobreza Multidimensional le ha permitido lograr una amplia desagregación de sus estadísticas referidas a los variables que integran la medición. También falta aumentar la cantidad de indicadores monitoreados del listado global del nivel II y III (p.47).

Por último, debe señalarse que este VNR no identifica programas o planes para mejorar las capacidades estadísticas nacionales ni del gobierno con actores no gubernamentales en materia de datos.



Referencias finales al VNR de Panamá de 2020

Con respecto a la elaboración del VNR 2020, vale la pena destacar que se trata de un Segundo Informe, pero no responde a las necesidades de un informe de Segunda Generación, en tanto las referencias al proceso que llevó a nuevos resultados y la comparación entre ambos, tomando al primero como referencia, son entre inexistentes y muy débiles.

En lo referido a buenas prácticas se destacan:

- El resultado logrado con la elaboración del Plan Estratégico Nacional con visión

de Estado Panamá 2030, que incluye el alineamiento de sus estrategias con los 17 ODS.

- El cálculo del Índice Multidimensional de la Pobreza y el Índice Multidimensional de la Pobreza Infantil, utilizados para lograr una mejor identificación de los grupos que viven en vulnerabilidad y contar con una definición más precisa de esa población.

- La medición del Índice de Pobreza Multidimensional a nivel de corregimiento (IPM-C), con el fin de identificar las principales carencias o privaciones no monetarias.

- La “Estrategia Colmena: Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera”, la cual tiene como misión promover la justicia social, la equidad y las oportunidades, procurando no dejar a nadie atrás.

Cabe resaltar que no existe reporte sombra/luz.

Contacto:
Javier Surasky
Coordinador del área de Gobernanza
j.surasky@cepei.org

Dirección:
Cra. 3 # 11 - 55 Of 321 / 322 | Bogotá D.C., Colombia

Teléfono:
+57-1-3001051

#CepeiHLPF2020 | #VNRsLatam2020

www.cepei.org

 @infoCEPEI

 @infoCEPEI

 Info CEPEI