



NAU

PANAMÁ
2025

Reporte Nacional de Avance de Implementación de la Nueva Agenda Urbana - República de Panamá

Créditos

Autoridad Responsable

Arq. Frank Osorio Abadía

(Viceministro de Ordenamiento Territorial - MIVIOT)

Autores y equipo de elaboración:

- Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT) -
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)

Arq. Gianina Rodríguez Icaza

(Sub-Directora Nacional de Ordenamiento Territorial - MIVIOT)

Arq. Félix Mantilla

Equipo de Planificación Territorial - MIVIOT

Ing. Eduardo Gutiérrez

Equipo de Planificación Vial - MIVIOT

Arq. María del Carmen Lamela

Equipo de Planificación Vial - MIVIOT

2025



Resumen Ejecutivo

El presente Informe Nacional de la Nueva Agenda Urbana de Panamá, sistematiza a grandes rasgos los principales avances y desafíos del país en la implementación de los compromisos internacionales en materia de desarrollo urbano sostenible. Elaborado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) con apoyo en información interinstitucional, el documento ofrece una visión integral sobre cómo las políticas públicas de diversas escalas contribuyen a la construcción de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Los hallazgos reflejan progresos importantes en reducción de pobreza, acceso a servicios básicos, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades locales. Sin embargo, persisten desigualdades territoriales que exigen un enfoque más equilibrado de la planificación, particularmente en las áreas rurales y comarcales. El informe enfatiza la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel, la gestión del suelo urbano, rural y de expansión, así como los mecanismos de financiamiento local, como pilares para garantizar una implementación efectiva de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Panamá. La NAU es un llamado a la acción, para transformar retos en oportunidades y así avanzar de manera conjunta sin dejar a nadie atrás.

Executive Summary

The present National Report on the New Urban Agenda of Panama broadly systematizes the country's main progress and challenges in implementing international commitments related to sustainable urban development. Prepared by the Ministry of Housing and Territorial Planning (MIVIOT), with support from inter-institutional data, the document provides a comprehensive overview of how public policies at various scales contribute to building inclusive, safe, resilient, and sustainable cities.

The findings highlight significant progress in poverty reduction, access to basic services, institutional strengthening, and the development of local capacities. However, territorial inequalities persist, calling for a more balanced approach to planning—particularly in rural and indigenous areas. The report underscores the need to strengthen multi-level governance, the management of urban, rural, and expansion land, as well as local financing mechanisms, as key pillars to ensure the effective implementation of the New Urban Agenda (NUA) and the Sustainable Development Goals (SDGs) in Panama. The NUA is a call to action—to transform challenges into opportunities and move forward collectively, leaving no one behind.



Índice

Introducción	13
Metodología de implementación de la Nueva Agenda Urbana en Panamá	14
Capítulo I: Seguimiento a los compromisos de la Nueva Agenda Urbana	19
1.1 Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y fin de la pobreza: No dejar a nadie atrás	19
1.1.1 Análisis sociodemográfico	22
1.1.2 Inclusión social y erradicación de la pobreza	29
1.1.3 Acceso a una vivienda adecuada	37
1.1.4 Acceso a servicios básicos.....	39
1.2 Prosperidad urbana y oportunidades para todos: Garantizar economías urbanas sostenibles e inclusivas.....	48
1.2.1 Economía urbana inclusiva	48
1.2.2 Prosperidad sostenible para todos	55
1.2.3 Vínculos urbano-rurales.....	64
1.3 Desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente: Asegurar la sostenibilidad ambiental	70
1.3.1 Expansión urbana y pérdida de biodiversidad	71
1.3.2 Gestión de riesgos y resiliencia urbana	87
1.3.3 Mitigación y adaptación al cambio climático.....	93
Capítulo II: Implementación efectiva.....	102
2.1 Estructuras de gobernanza urbana	102
2.1.1 Descentralización y mecanismos de financiación y presupuesto.....	102
2.1.2 Marcos legales y políticas	106
2.1.3 Esquemas de gobernanza multiniveles.....	109
2.1.4 Enfoques participativos e inclusivos.....	110



2.2 Planeación y gestión del desarrollo espacial urbano	114
2.2.1 Políticas de desarrollo territorial integradas	114
2.2.2 Integración de la vivienda en el desarrollo urbano	117
2.2.3 Renovación y regeneración urbana.....	121
2.2.4 Fortalecimiento a ciudades pequeñas e intermedias.....	125
2.2.5 Transporte público sostenible	127
2.3 Medios de implementación	134
2.3.1 Movilización de recursos financieros.....	134
2.3.2 Desarrollo de capacidades	138
2.3.3 Tecnología de la información e innovación	142
Conclusiones	146
Bibliografía.....	148



Índice de Tablas

Tabla 1: Indicadores Sociodemográficos	22
Tabla 2: Indicadores de Pobreza, Desigualdad y Discapacidad	29
Tabla 3: Indicadores de vivienda.....	37
Tabla 4: Resumen de Indicadores de Acceso de Servicios Básicos.....	39
Tabla 5: Proyectos para mejora de infraestructura en distintas provincias (2024).....	41
Tabla 6: Indicadores económicos	48
Tabla 7: Indicadores de Desigualdad, Pobreza multidimensional e Índice de Desarrollo Humano.....	56
Tabla 8: Indicadores sobre la situación Rural y Urbana	64
Tabla 9: Indicadores de cobertura boscosa y biodiversidad.....	71
Tabla 10: Indicadores de Gestión Integral de Riesgo y Desastre.....	88
Tabla 11: Indicadores de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.....	94



Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Comparativa censo 2010 vs 2023	23
Ilustración 2: Comparativa urbana vs rural.....	24
Ilustración 3: Municipios con más de 25 mil habitantes. Elaboración Propia.	25
Ilustración 4: Tasa de crecimiento anual por provincia/comarca (censos 1911-2023).	26
Ilustración 5: Panamá: Pirámides de Población por Autoidentificación Étnica (Izquierda: Indígena Derecha: Afrodescendiente. Elaborado por Fondo de Población de las Naciones Unidas con fuentes del censo 2023 INEC.....	27
Ilustración 6: Densidad Habitacional por Región (Censo 2023). Elaboración propia con fuente del censo 2023 INEC.....	28
Ilustración 7: Mapa de pobreza moderada por corregimiento 2022.....	30
Ilustración 8: Cadena de valor de la vivienda.	38
Ilustración 9: Desembolsos de FSV. Elaboración propia.....	42
Ilustración 10: Comportamiento de la generación eléctrica (2025).....	43
Ilustración 11: Comportamiento de la generación eléctrica (2025).	43
Ilustración 12: Brecha de Cobertura Eléctrica por Área (Censo 2023). Porcentaje de viviendas particulares ocupadas sin alumbrado de compañía distribuidora. Elaborado por la Contraloría General de la República.	50
Ilustración 13: Variación porcentual del Producto Interno Bruto real de la República de Panamá: Años 2020-2024 (E). Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas con información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).....	49
Ilustración 14: Distribución inversión pública no financiera asignada (% del total): 2013-2017... 50	
Ilustración 15: Gráfico de la Informalidad Laboral en Panamá, periodo 2005-2023.	51
Ilustración 16: Estructura del mercado laboral a nivel nacional (2023).....	51
Ilustración 17: Población ocupada no agrícola en el empleo informal por año, entre 2016-2019. . 52	
Ilustración 18: Inversión pública per cápita en las entidades territoriales del país según principales sectores (en balboas): promedio 2013-2017. Elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo con información del MEF y el INEC.	53
Ilustración 19: Ingreso e inversión pública per cápita, periodos 2013/17 y 2013/16.....	55
Ilustración 20: Desigualdad en el ingreso en América Latina, Coeficiente de GINI, 2009-2019.	57
Ilustración 21: Intensidad o porcentaje promedio de carencias entre NNA, según provincias y comarcas (H): año 2022. Elaborado por la Comisión Técnica de IPM, con base en los datos de la	



Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en abril de 2022 por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.	58
Ilustración 22: Porcentaje de la población en pobreza. Elaborado por el Grupo Banco Mundial con información de su registro y de CEDLAS. Nota: a partir del 2008, Panamá incluye la renta imputada en el agregado de ingreso de los hogares.....	61
Ilustración 23: Cantidad de beneficiarios por programa. Año 2020.....	62
Ilustración 24: Número de personas matriculadas en los cursos del INADHE, según sector de formación: Años 2022-2024. Elaborado por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, Planificación y Evaluación, con datos del Sistema de Gestión Educativa (SIGGED).....	62
Ilustración 25: IDH de Panamá por Provincia y Comarca, años 2019 y 2022. Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019-2022 del INEC.	69
Ilustración 26: Tipos de Bosques y captura de carbono 2024.....	72
Ilustración 27: Tasa anual de cambio de la cobertura boscosa, por provincia: Año 2012-2021. Elaborado por el Ministerio de Ambiente por la Dirección de Información Ambiental.	73
Ilustración 28: Proporción de la superficie terrestre protegida: Años 2009-2021.....	74
Ilustración 29: Proporción de especies amenazadas: Años 1980, 2008, 2016.	75
Ilustración 30: Principales impactos del cambio climático en el país.....	78
Ilustración 31: Balance serie temporal 2000-2021 por sector (ktCO ₂ eq).	86
Ilustración 32: Número de Inundaciones y deslizamientos ocurridos en Panamá: Años 2009-2019.	88
Ilustración 33: Inundaciones, según año por eventos y afectaciones. Años 2016-2020. Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas con información del Sistema DesInventar SENDAI, de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre.	89
Ilustración 34: Casas Dañadas y Destruídas por los Deslizamientos de Tierra, según Distrito. Periodo de 1934 al 2019. Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.	89
Ilustración 35: Viviendas afectadas por eventos climáticos extremos, por provincia y comarcas. Año: 2020. Elaborado por el Ministerio de Ambiente desde la Plataforma Nacional de Transparencia Climática de Panamá	90
Ilustración 36: Principales impactos del cambio climático en los recursos hídricos, las zonas costeras, la salud humana y la agricultura en el país, según regiones climáticas.....	92
Ilustración 37: Comportamiento de las emisiones del sector energía 2010-2019.....	95
Ilustración 38: Metas de restauración por año y número de plántones para el periodo 2021-2025. Elaborado por el Ministerio de Ambiente con información del Plan Nacional de Restauración Forestal.....	96



Ilustración 39: Mapa de las principales amenazas en Panamá.....	97
Ilustración 40: Exposición al Cambio Climático en la de Panamá.	98
Ilustración 41: Vinculación con los Módulos de la PNTC para la Implementación del MRT.	99
Ilustración 42: Estado actual de las Juntas de Planificación Municipales.....	111
Ilustración 43: Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (% del total de hogares).....	118
Ilustración 44: Estimación de déficit habitacional y sus componentes.	118
Ilustración 45: Porcentaje de la población con acceso a servicios básicos (Dividido por tipo de servicio). Años 2010 y 2021. Elaborado por el Grupo Banco Mundial con información del IDM y EML.	119
Ilustración 46: Tipo y tenencia de la vivienda por: a) Tipo de vivienda (Izquierda) y b) Tenencia de la vivienda (Derecha). Elaborado por Banco Interamericano de Desarrollo con datos de la EPM.	120
Ilustración 47: Presupuesto de Inversiones Públicas No Financieras. Vigencias compartidas entre los años 1995 y 2023.....	123
Ilustración 48: Ejecución del Presupuesto de Inversiones Públicas No Financieras. Sector Vivienda – Según Instituciones. Al 31 de diciembre de 2023 (En miles de Balboas). Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas por la Dirección de Programación de Inversiones.....	124



Acrónimos

ACP – Autoridad del Canal de Panamá

AMPYME – Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

AND – Autoridad Nacional de Descentralización

ANATI – Autoridad Nacional de Administración de Tierras

ANTAI – Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

ASEP – Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

CDN – Contribución Determinada a Nivel Nacional

CIDEM – Centro de Iniciativas Democráticas

DDT – Dirección de Desarrollo Territorial

EIA – Estudio de Impacto Ambiental

EML – Encuesta de Mercado Laboral

ENUREE – Estrategia Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía

FAMI – Fondo de Asistencia para Microemprendimientos

FODIS – Fondo de Desarrollo para la Inclusión Social

FSV – Fondo Solidario de Vivienda

GACETA OFICIAL – Publicación oficial del Estado Panameño

GEI – Gases de Efecto Invernadero

GIEI – Grupo Interinstitucional de Estadísticas e Información

GIRD – Gestión Integral del Riesgo de Desastres

IBI – Impuesto de Bienes Inmuebles

IDAAN – Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales

IDH – Índice de Desarrollo Humano

INADEH – Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano

INEC – Instituto Nacional de Estadística y Censo

INGEI – Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático)



IRENA – International Renewable Energy Agency (Agencia Internacional de Energía Renovable)

JAAR – Juntas Administradoras de Acueductos Rurales

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas

MiAMBIENTE – Ministerio de Ambiente de Panamá

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social

MINSA – Ministerio de Salud

MITRADEL – Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

MIVIOT – Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

MOCONA – Movimiento Comunal Nacional

MOP – Ministerio de Obras Públicas

MRV – Sistema de Medición Reporte y Verificación

NAU – Nueva Agenda Urbana

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIM – Organización Internacional para las Migraciones

OIT – Organización Internacional del Trabajo

OLAS – Observatorio Latinoamericano de Agua y Saneamiento

ONU-Hábitat – Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

PBI / PIB – Producto Bruto Interno / Producto Interno Bruto

PCGIR - Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres

PDDI – Plan Distrital de Desarrollo Integral

PED – Plan Estratégico Distrital

PEG – Plan Estratégico de Gobierno

PIMUS – Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible

PIOPS – Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios

PIOTA - Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental

PPIOM - Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres

PLOT – Plan Local de Ordenamiento Territorial

PNOT – Política Nacional de Ordenamiento Territorial

PNRF – Plan Nacional de Restauración Forestal

PNTC – Plataforma Nacional de Transparencia Climática

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POA – Plan Operativo Anual



POT – Plan de Ordenamiento Territorial

PSP – Programa de Saneamiento de Panamá

ReNE – Registro Nacional de Emisiones

ReNMI – Registro Nacional de Mitigación

ReNA -Registro Nacional de Adaptación

SBP – Superintendencia de Bancos de Panamá

SMV – Superintendencia del Mercado de Valores

SSR – Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá

SENACYT – Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

SENADIS – Secretaría Nacional de Discapacidad

SENNIAF – Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

SIN – Sistema Interconectado Nacional

SINIP – Sistema Nacional de Inversiones Públicas

UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

VIGIAGUA – Programa de Vigilancia de la Calidad del Agua

ONU – Organización de las Naciones Unidas



Introducción

Sobre la Nueva Agenda Urbana

Panamá asumió el compromiso con la Nueva Agenda Urbana (NAU) en el año 2016, al igual que los demás Estados miembros de las Naciones Unidas, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, en el 2016.

En ese evento, los países —incluido Panamá— adoptaron oficialmente la “Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos”, conocida como la Nueva Agenda Urbana, comprometiéndose a orientar sus políticas y marcos institucionales hacia un modelo de desarrollo urbano inclusivo, seguro, resiliente y sostenible.

Sobre el informe

El presente Informe Nacional de la Nueva Agenda Urbana de Panamá ha sido elaborado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), con el apoyo de información abierta de diversas entidades del estado panameño y organismos de cooperación internacional. Su propósito es dar seguimiento a los compromisos asumidos por el país tras la adopción de la Nueva Agenda Urbana, evaluando los avances, desafíos y lecciones aprendidas en la implementación de políticas, programas y proyectos vinculados al desarrollo urbano sostenible, inclusivo y resiliente.

El presente documento responde a la necesidad de consolidar una visión territorial del desarrollo urbano y rural, integrando de manera articulada las dimensiones económica, social, ambiental e institucional, bajo un enfoque de equidad territorial. En este contexto, la Nueva Agenda Urbana se reconoce como un instrumento estratégico que orienta la planificación, la inversión pública y la gestión del territorio hacia un modelo de desarrollo más equilibrado, inclusivo y sostenible, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Metodológicamente, el informe se estructura en dos grandes capítulos.

El Capítulo I presenta un seguimiento temático de los compromisos nacionales organizados en torno a los tres pilares de la Nueva Agenda Urbana:

- 1.) Desarrollo urbano sostenible e inclusivo
- 2.) Prosperidad económica
- 3.) Sostenibilidad ambiental.



Cada subapartado aborda una línea base, los principales desafíos, las acciones implementadas y los resultados alcanzados.

El Capítulo II, por su parte, examina algunos apartados como:

- 1.) Los medios de implementación
- 2.) La gobernanza territorial
- 3.) La planificación espacial
- 4.) Las capacidades institucionales requeridas para la aplicación efectiva de la agenda en el territorio.

Metodología de implementación de la Nueva Agenda Urbana en Panamá

La elaboración del presente documento se desarrolló conforme a los principios rectores establecidos por ONU-Hábitat para la formulación de informes nacionales vinculados a la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU). Se adoptó una estrategia metodológica integral, orientada por la disponibilidad de información nacional actualizada, el análisis técnico multisectorial y la alineación con compromisos internacionales.

El enfoque metodológico adoptado integra el análisis cuantitativo de fuentes oficiales con una revisión cualitativa de políticas públicas, marcos normativos y experiencias recientes desarrolladas en Panamá. Esta aproximación mixta permite interpretar de manera integral las interrelaciones entre las transformaciones urbanas, las dinámicas socioeconómicas y las condiciones territoriales del país, visibilizando los avances institucionales alcanzados y los desafíos que demandan una acción coordinada para fortalecer la planificación, la resiliencia y la equidad territorial.

Revisión técnica y alineación conceptual

El proceso inició con la adopción del marco metodológico propuesto por ONU-Hábitat para la NAU, adaptado a las condiciones nacionales. Se establecieron los capítulos y subtemas con base en la estructura temática de la agenda, asegurando la coherencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Marco de Sendái y el Acuerdo de París, teniendo en cuenta los instrumentos nacionales de planificación territorial y las políticas públicas relacionadas.



Recolección y análisis de información secundaria

La base del diagnóstico se fundamentó en la recopilación y análisis de fuentes secundarias, incluyendo:

1. Documentos oficiales de instituciones públicas nacionales y locales.
2. Informes técnicos y estratégicos de organismos multilaterales y de cooperación internacional.
3. Bases de datos e indicadores generados por entidades gubernamentales, centros de investigación y organismos internacionales.

La validación de estas fuentes permitió construir un panorama multidimensional y actualizado del desarrollo urbano en Panamá, abordando tanto los avances como los desafíos estructurales para tener un panorama completo de nuestro país.

Enfoque multisectorial y territorial

El proceso metodológico integró una perspectiva multisectorial y un enfoque territorial diferenciado, atendiendo las especificidades del área metropolitana, las ciudades principales y secundarias o intermedias, con especial atención en los grupos en situación de vulnerabilidad.

Articulación institucional y enfoque participativo

Se promovió la articulación interinstitucional mediante la recopilación de insumos provenientes de entidades clave vinculadas a los ejes temáticos de la agenda urbana. Aunque en esta edición no se realizaron talleres presenciales, se integraron los aportes derivados de procesos participativos previos liderados por gobiernos locales, ministerios sectoriales, agencias de cooperación y centros académicos.

Este enfoque permitió incorporar visiones y prioridades relevantes desde la experiencia institucional acumulada, garantizando representatividad y coherencia temática.

De cara a futuras ediciones, se prevé seguir fortaleciendo el carácter participativo del proceso mediante la incorporación sistemática de insumos comunitarios y territoriales, a fin de continuar enriqueciendo la implementación y el seguimiento de la Nueva Agenda Urbana en Panamá.



Síntesis y estructuración por ejes temáticos

La información fue organizada conforme a los cinco ejes estratégicos definidos por la NAU Panamá:

- Desarrollo urbano para la inclusión social y fin de la pobreza
- Prosperidad urbana y oportunidades para todos
- Desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente
- Implementación efectiva
- Medios de implementación

**DESARROLLO URBANO
PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL
FIN DE LA POBEZA**

**PROSPERIDAD URBANA
Y OPORTUNIDADES PARA**

**DESARROLLO URBANO
AMBIENTALMENTE SOSTEN
IBLE Y RESILIENTE**

IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA

MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN

Cada eje se desarrolló con base en datos cuantitativos, análisis cualitativo y referencias normativas actuales. También se incluyeron ejemplos de buenas prácticas, avances institucionales y desafíos por resolver.



Cronograma y fases operativas

El desarrollo del informe se organizó en fases sucesivas e integradas:

Fase 1: Revisión metodológica y definición del índice analítico.

Fase 2: Levantamiento y análisis de fuentes secundarias.

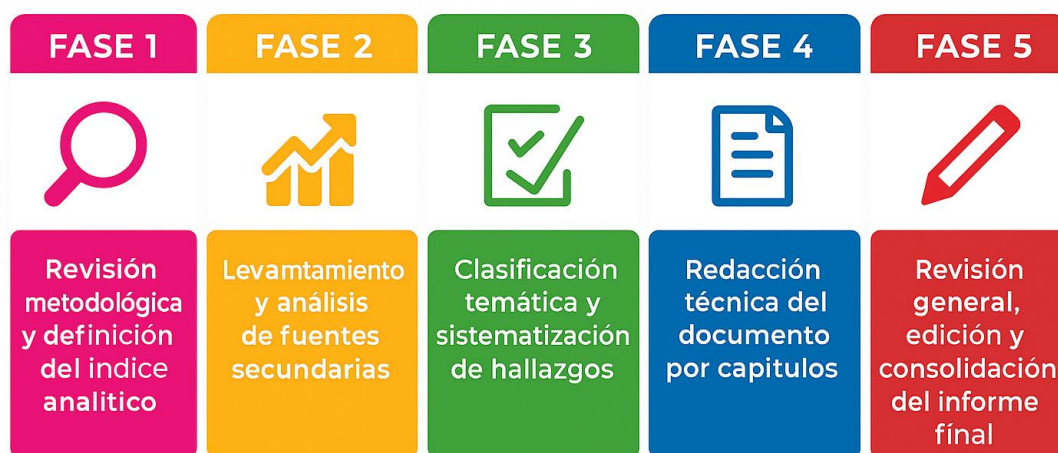
Fase 3: Clasificación temática y sistematización de hallazgos.

Fase 4: Redacción técnica del documento por capítulos.

Fase 5: Revisión general, edición y consolidación del informe final.

DESARROLLO DEL INFORME

FASES SUCESIVAS E INTEGRADAS





Capítulo I:

Seguimiento a los compromisos de la Nueva Agenda Urbana

1.1 Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y fin de la pobreza: “No dejar a nadie atrás”

El principio de “no dejar a nadie atrás” constituye el eje ético y operativo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, orientado a garantizar que los beneficios del progreso lleguen a todas las personas, especialmente a aquellas en situación de vulnerabilidad o exclusión. Este enfoque reconoce que el desarrollo no puede medirse únicamente por indicadores económicos, sino por la capacidad de los Estados y las políticas públicas para reducir desigualdades, eliminar barreras estructurales y promover la inclusión plena y equitativa en todos los ámbitos, asegurando que cada persona, comunidad y territorio participe y se beneficie de manera justa del desarrollo sostenible.

Este principio trasciende la noción de inclusión formal para situar el bienestar de las personas y comunidades en el centro de la planificación y la acción pública. Implica reconocer que cada territorio y grupo social enfrenta realidades, capacidades y desafíos distintos, y que solo comprendiendo esas diferencias es posible diseñar políticas y proyectos verdaderamente equitativos. Este enfoque promueve una planificación con comprensión diferenciada, orientada a reducir las brechas estructurales, atender las necesidades específicas de quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad y garantizar que el desarrollo contribuya efectivamente al bienestar colectivo sin excluir a nadie.

Como bien destaca el Análisis sobre la Población en Panamá (ASP) publicado por Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en 2025, comprender la dinámica demográfica del país es clave para planificar con evidencia y anticipar los cambios sociales y territoriales que enfrenta el país. Contar con datos confiables sobre la población —sus características, distribución y tendencias— permite diseñar políticas más pertinentes y sensibles a las necesidades reales de las personas. Esta inteligencia demográfica se convierte así en un recurso estratégico para mejorar la capacidad de respuesta del Estado, focalizar las intervenciones y fortalecer la cooperación interinstitucional, asegurando que



las decisiones territoriales se basen en un desarrollo informado, sensible al contexto y guiado por la evidencia.

Panamá atraviesa una transición demográfica y urbana que redefine las prioridades de planificación: el envejecimiento poblacional, la concentración en las áreas metropolitanas y la desigualdad territorial demandan políticas más integradas para garantizar acceso equitativo a vivienda, empleo y servicios. Aunque se han registrado progresos importantes en la reducción de la pobreza extrema, la ampliación de coberturas básicas y el fortalecimiento institucional, los retos estructurales continúan presentes en las zonas rurales y comarcales, donde las condiciones de vida siguen marcadas por limitaciones en infraestructura, oportunidades y conectividad.

La consolidación de una agenda urbana sostenible dependerá de la capacidad del Estado para vincular la política social con la planificación territorial, priorizando la equidad y la resiliencia como ejes del desarrollo. Solo mediante una acción coordinada y sostenida será posible traducir los logros sociales en bienestar duradero y garantizar que el desarrollo urbano beneficie a toda la población, sin dejar territorios ni comunidades rezagadas.





1.1.1 Análisis sociodemográfico

RESUMEN DE INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS		
Indicador	Valor	Fuente
Población Nacional (2023)	4,064,780 habitantes	Población, Censo 2023. INEC
Tasa media de crecimiento anual (2010-2023)	1.40%	Población, Censo 2023. INEC
Población urbana (2023)	66% del total (Aprox.)	MIDES y UNFPA, 2025
Población de 15 a 64 años (Potencialmente activa)	64.8% del total	Principales Indicadores Sociodemográficos 2023, INEC
Población de 65 y más años	9.8% del total	Principales Indicadores Sociodemográficos, 2023, INEC
Edad mediana	30 años	MIDES y UNFPA, 2025
Densidad de población nacional (2023)	54.6 hab/km2	Superficie, población y densidad, Censo 2023. INEC
Población autoidentificada como indígena	17.2% del total	MIDES y UNFPA, 2025
Población autoidentificada como afrodescendiente	31.7% del total	MIDES y UNFPA, 2025

Tabla 1: Indicadores Sociodemográficos

Panamá experimenta un crecimiento demográfico continuo, pero a ritmos cada vez más moderados. La población nacional pasó de 3,405,813 habitantes en 2010 a 4,064,780 en 2023 (Contraloría General de la República, 2024). La tasa media anual de crecimiento demográfico se redujo de 1.84% (2000–2010) a 1.40% en la década 2010–2023. Esta desaceleración refleja la continua transición demográfica en Panamá, asociada a la caída de la fecundidad. En consecuencia, la estructura etaria evidencia una transformación clave para la planificación urbana. Los datos del Censo 2023 indican que la población de 15 a 64 años ha crecido hasta representar el 64.8% del total poblacional, mientras que la



población menor de 15 años se redujo al 25.4% y la de 65 y más años alcanzó el 9.8% (Contraloría General de la República. INEC, 2024)

Esta dinámica evidencia que Panamá se encuentra en un período estratégico caracterizado por una proporción significativamente superior de población en edad productiva respecto a la población dependiente, tanto infantil como adulta mayor. Esta coyuntura demográfica, conocida técnicamente como el bono demográfico, representa un período en que la población en edad de productiva (15-64 años) es proporcionalmente mayor que la población dependiente (menores de 15 y mayores de 65 años). Las implicaciones de este cambio estructural para la planificación urbana son profundas: la inversión pública tiende a reorientarse gradualmente desde los servicios dirigidos a la niñez y la adolescencia hacia la generación de empleo, el acceso a vivienda y la adecuación de la infraestructura urbana para una población predominantemente adulta y, en perspectiva, más envejecida. Estos cambios en la estructura etaria se reflejan con claridad en las pirámides poblacionales de los censos 2010 y 2023 □(Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025).

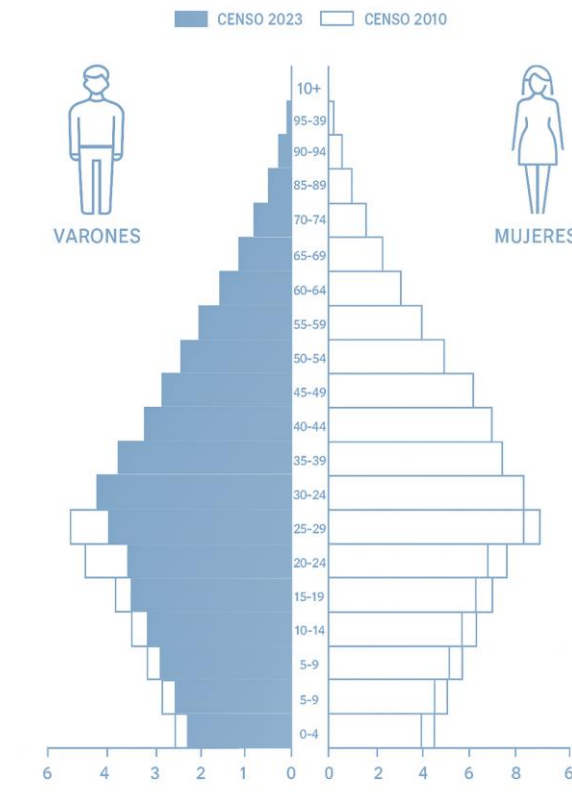


Ilustración 1: Comparativa censo 2010 vs 2023

Elaborado en base a información de UNFPA con fuentes del censo 2023 INEC.



La estructura por sexo muestra una ligera preponderancia femenina en el país: 2,049,962 mujeres (50.4%) frente a 2,014,818 hombres (49.6%), lo que arroja un índice de masculinidad nacional de 98.3 hombres por cada 100 mujeres (Contraloría General de la República, 2024)

La urbanización ha sido intensa. En 2023, la población urbana alcanzó 2,675,238 habitantes (cerca del 66% del total), mientras la rural fue de 1,389,207. Esta migración urbano-rural ha alimentado el crecimiento de las principales ciudades, especialmente la Ciudad de Panamá y Colón (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025)

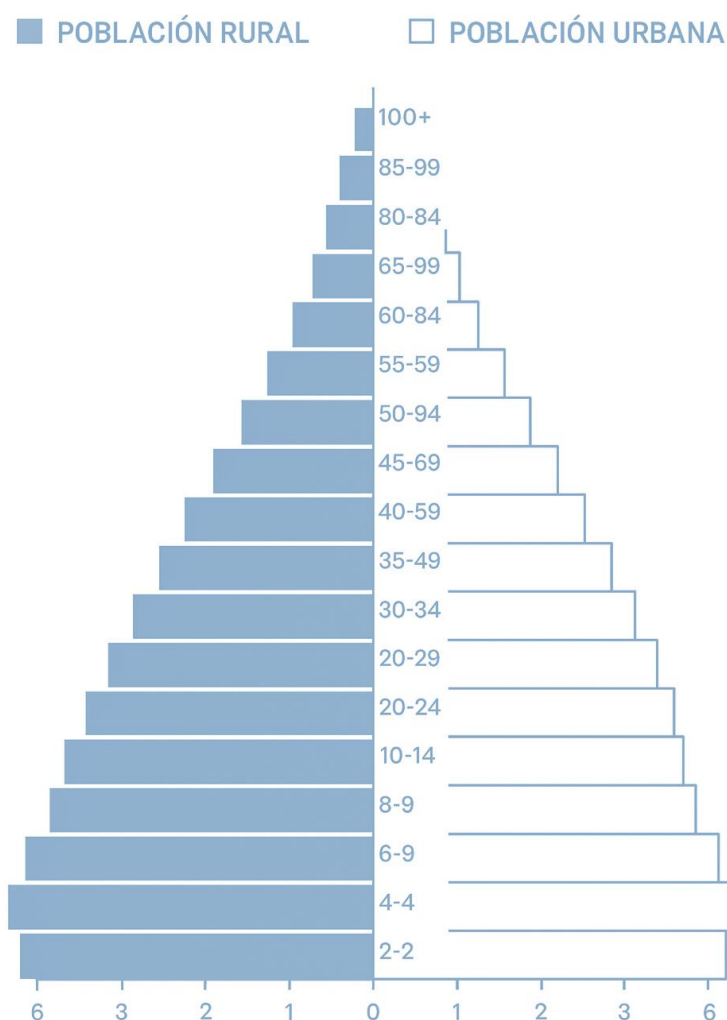


Ilustración 2: Comparativa urbana vs rural

Elaborado por Fondo de Población de las Naciones Unidas con fuentes del censo 2023 INEC.



La ilustración 2 muestra que la población urbana tiene una pirámide más envejecida que la rural, con menor proporción de menores de 20 años y mayor presencia de adultos de 20–59 años. La presión sobre infraestructura urbana es alta, pues la región metropolitana alberga hoy más del 69% de la población urbana total, destacando los distritos de Panamá y San Miguelito (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025)

En contraste, amplias zonas del interior, incluidas las comarcas indígenas, permanecen escasamente habitadas, con densidades inferiores a 10 habitantes/km² en muchos distritos. A escala nacional la densidad promedio creció de 45.9 a 54.6 hab/km² entre 2010 y 2023, pero este indicador oculta disparidades críticas entre áreas. Por ejemplo, los corregimientos centrales urbanos como Amelia Denis de Icaza en San Miguelito (28,336.5 hab/km²) o Bella Vista en el distrito de Panamá (18,487.8 hab/km²), superan densidades de 18,000 habitantes/km². En drástico contraste, distritos rurales y comarcas como Chepigana en Darién (1.9 hab/km²) o Cémaco en la Comarca Emberá (3.5 hab/km²) no alcanzan los 5 habitantes/km² (Contraloría General de la República, 2024).

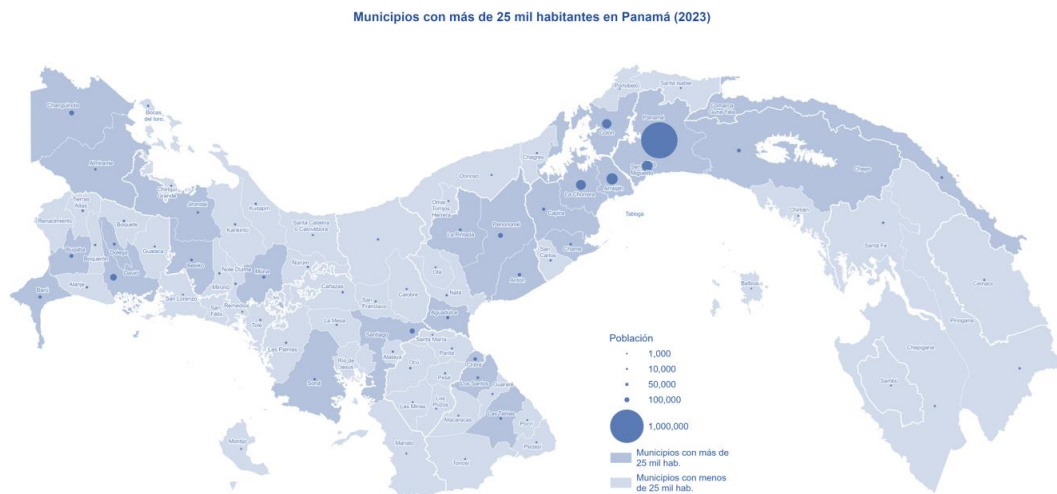


Ilustración 3: Municipios con más de 25 mil habitantes. Dirección de Investigación Territorial (DIT)- MIVIOT

La distribución territorial de la población evidencia marcadas concentraciones regionales. La provincia de Panamá continúa concentrando la mayor proporción de habitantes del país, con un 35.4% de la población nacional. No obstante, el descenso estadístico registrado (-1.37% anual entre 2010 y 2023) no corresponde a una disminución real de población, sino al ajuste metodológico derivado de la creación de la nueva provincia de Panamá Oeste en 2014 (Contraloría General de la República, 2024).



A su vez, Panamá Oeste se consolida como el principal polo de expansión demográfica del país. Esta nueva provincia alberga ya el 16.1% del total nacional y registra la tasa de crecimiento más alta, con un +2.7% anual en el mismo período. Otras provincias con peso demográfico significativo incluyen Chiriquí (471,071 habitantes, 11.6% del total) y Colón (281,956 habitantes, 6.9%).

En contraste, provincias de emigración histórica como Herrera y Los Santos, si bien experimentaron leves repuntes en sus tasas de crecimiento (0.83% y 0.75% anual, respectivamente), mantienen una participación porcentual menor en el conjunto nacional (Contraloría General de la República, 2024).

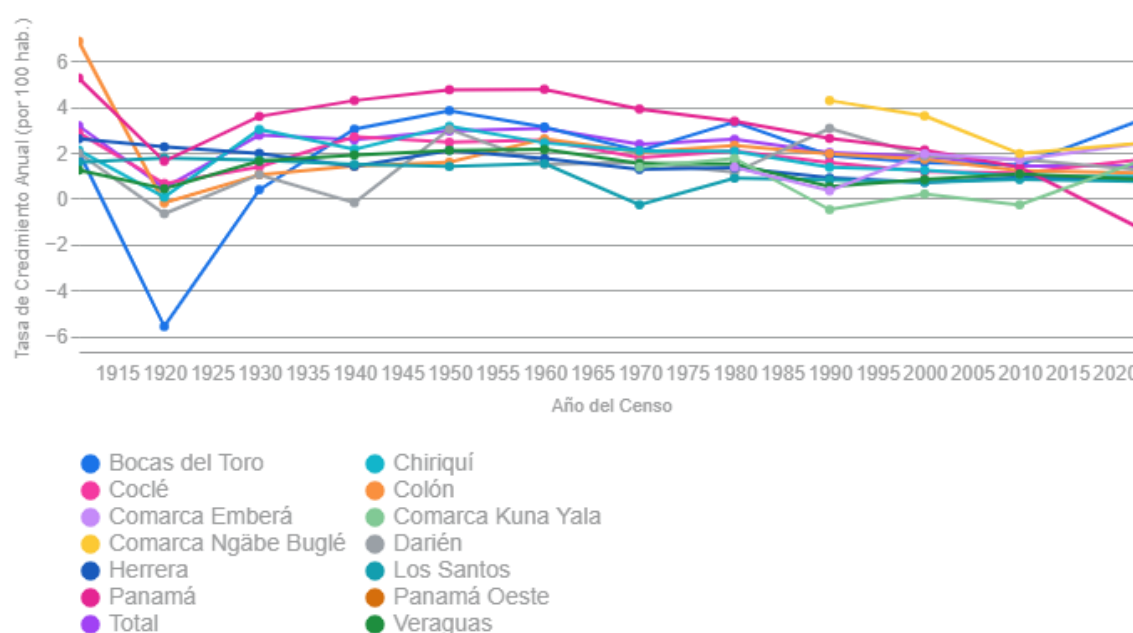


Ilustración 4: Tasa de crecimiento anual por provincia/comarca (censos 1911-2023).

Elaboración Propia con fuentes del Censo 2023 INEC.

La diversidad étnica es muy relevante en Panamá. Del total censado, el 17.2% se autoidentifica como indígena (698,114 personas) y el 31.7% como afrodescendiente (1,286,875 personas). Las poblaciones indígenas, concentradas en las comarcas, presentan una pirámide demográfica marcadamente más joven que la media nacional. En contraste, la población afrodescendiente (principalmente en áreas urbanas y rurales no indígenas) muestra una estructura más envejecida (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025).



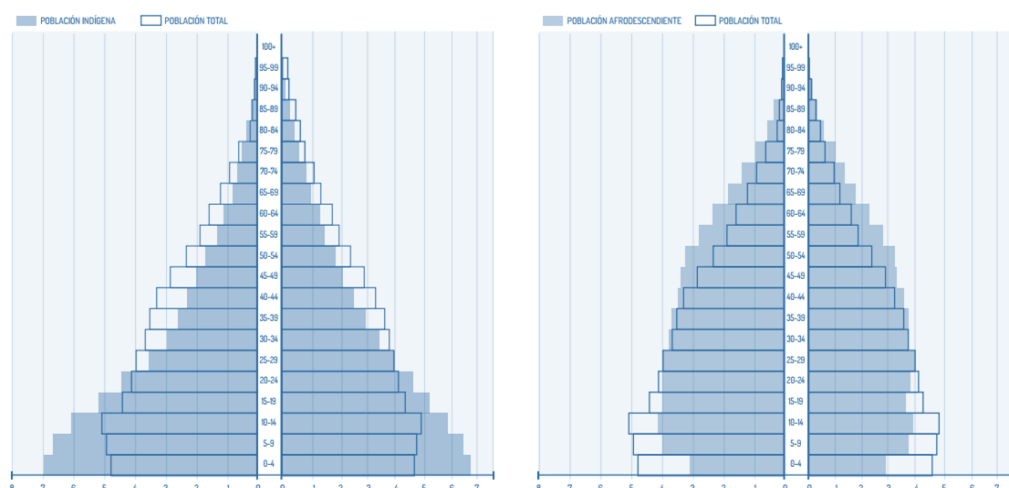


Ilustración 5: Panamá: Pirámides de Población por Autoidentificación Étnica (Izquierda: Indígena | Derecha: Afrodescendiente. Elaborado por Fondo de Población de las Naciones Unidas con fuentes del censo 2023 INEC.

Las condiciones de vivienda reflejan una dicotomía entre la alta cobertura de servicios y las persistentes brechas de calidad y disponibilidad, un desafío central para la Nueva Agenda Urbana. Si bien los indicadores nacionales de cobertura son elevados, con un 96.3% de viviendas con servicio sanitario y un 91.1% con electricidad, la realidad del acceso al agua es más compleja (Contraloría General de la República, 2024).

En respuesta a la crisis de abastecimiento, los datos censales diferencian acceso de disponibilidad: aunque una alta cifra reporta conexión a acueducto, solo el 85.0% de las viviendas particulares ocupadas dispone de la fuente de agua dentro de la vivienda. A esta brecha de acceso físico se suma la de la continuidad del servicio: el Censo 2023 revela que, incluso en la estación lluviosa, un 22.3% de las viviendas no dispone de agua las 24 horas, cifra que se agudiza drásticamente en la estación seca, donde el 26.5% de las viviendas (más de 319,000) carece de suministro continuo (Contraloría General de la República, 2024).

En cuanto a condiciones habitacionales, los rezagos son igualmente evidentes: un 14.2% vive en condiciones de hacinamiento. Esta brecha se magnifica en las comarcas indígenas, que registran los promedios más altos de ocupantes por vivienda: Kuna Yala (6.1), Ngäbe-Buglé (5.5) y Emberá (5.0) (Contraloría General de la República, 2024).



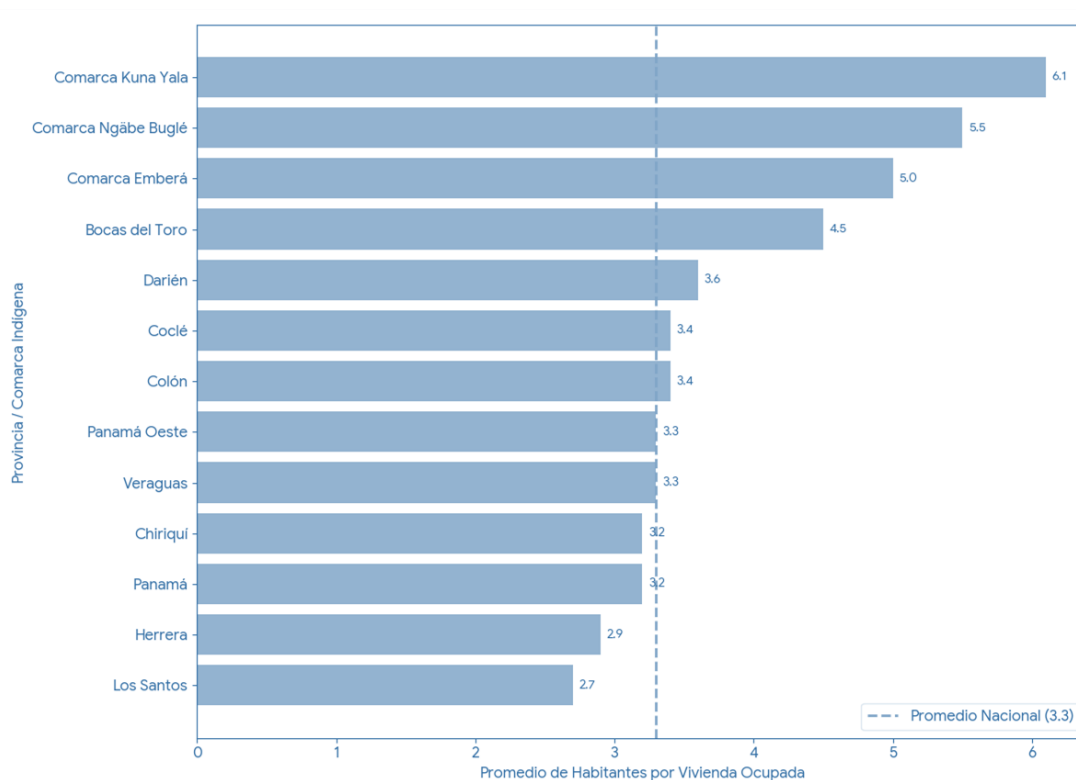


Ilustración 6: Densidad Habitacional por Región (Censo 2023).

Elaboración propia con fuente del censo 2023 INEC.

En conjunto, estos resultados evidencian que Panamá ha logrado avances sostenidos en la cobertura de servicios básicos y la reducción de carencias estructurales; sin embargo, persisten desafíos asociados al crecimiento urbano acelerado, el envejecimiento poblacional y las brechas territoriales en el acceso a oportunidades. Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, estos fenómenos exigen repensar la distribución espacial de la inversión pública, la articulación entre niveles de gobierno y la integración funcional entre zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Las lecciones aprendidas refuerzan la urgencia de políticas públicas que, más allá de la expansión de infraestructura, fortalezcan la cohesión territorial mediante servicios universales, equipamientos de proximidad y una planificación urbana que anticipe las transformaciones demográficas y ambientales. Integrar estas dinámicas en la gestión territorial —en coherencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las directrices de ONU-Hábitat— resulta clave para consolidar un modelo de desarrollo urbano más equitativo, resiliente y orientado al bienestar colectivo.



1.1.2 Inclusión social y erradicación de la pobreza

RESUMEN DE INDICADORES DE INEQUIDAD		
Indicador	Valor	Fuente
Pobreza monetaria nacional (2023)	12.9%	Banco Mundial, 2024
Brecha de pobreza (Urbana vs Comarcas)	< 5% (Urbana) > 76% (Comarcas indígenas)	Población, Censo 2023. INEC
Pobreza multidimensional (Niños y adolescentes)	1 de cada 3	MIDES, 2022
Pobreza monetaria (Áreas rurales)	32.3%	Banco Mundial, 2024
Coeficiente de Gini (2021)	50.9	PNUD, 2024
Población con alguna discapacidad	11%	UNPRPD, 2021

Tabla 2: Indicadores de Pobreza, Desigualdad y Discapacidad

Desde la perspectiva contemporánea del desarrollo humano, la pobreza se entiende como una condición que limita el bienestar integral de las personas y compromete el ejercicio pleno de sus derechos. No se reduce únicamente a la falta de ingresos, sino que abarca múltiples dimensiones interrelacionadas, como el acceso a la educación, la salud, la vivienda, el saneamiento, la seguridad, la participación social y el entorno ambiental, que determinan las oportunidades reales de llevar una vida digna. Este enfoque, impulsado por organismos internacionales, concibe la erradicación de la pobreza como un proceso de ampliación de capacidades y libertades, orientado a garantizar la equidad, la justicia social y la inclusión en el desarrollo. Bajo esta visión, el bienestar deja de ser una meta puramente económica para convertirse en una condición multidimensional que refleja la posibilidad de cada persona de vivir en plenitud, con autonomía y oportunidades efectivas.



Panamá ha experimentado un notable crecimiento económico en las últimas décadas, pero este crecimiento no se ha convertido plenamente en prosperidad compartida. De acuerdo con el Banco Mundial, a pesar de que el país es uno de los de más rápido crecimiento en la región, la reducción de la pobreza se ha producido de manera desigual, y persisten amplias desigualdades socio territoriales, tanto entre zonas urbanas y rurales como entre grupos étnicos y sociales. En 2023, la pobreza monetaria o por ingresos en áreas urbanas se ubicaba por debajo del 5%, mientras que en las comarcas indígenas superaba el 76% (Grupo Banco Mundial, 2024). Esta realidad refleja no solo disparidades de ingreso, sino una disparidad multidimensional que afecta especialmente a los grupos más vulnerables.

Los datos más recientes del índice de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes revelan que uno de cada tres menores vive en pobreza multidimensional en Panamá, con privaciones simultáneas en educación, vivienda, salud y protección social (Ministerio de Desarrollo Social, 2024). La situación se agrava en áreas rurales, donde la pobreza multidimensional alcanza al 32.3% de la población y los déficits en servicios son más agudos. A ello se suma la alta informalidad laboral, que dificulta el acceso a protección social, estabilidad y movilidad económica (Grupo Banco Mundial, 2024).

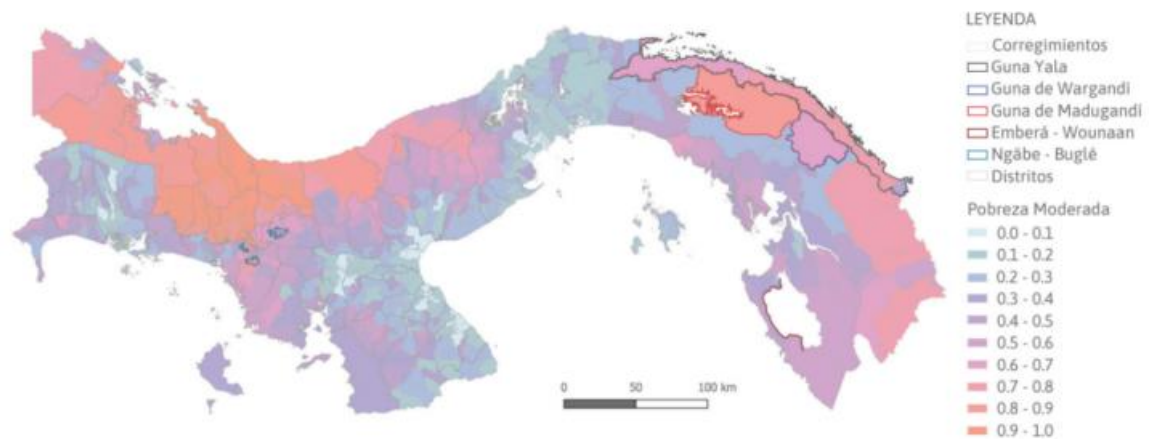


Ilustración 7: Mapa de pobreza moderada por corregimiento 2022.
Elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

La exclusión se también manifiesta en condiciones habitacionales precarias. Según el BID, aproximadamente 14% de los hogares enfrentan algún tipo de déficit habitacional, ya sea cuantitativo o cualitativo, lo que podría ser condiciones como el hacinamiento, inseguridad de la tenencia o falta de acceso a servicios como agua potable y saneamiento (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).



El acceso al agua potable es alto en el país, aunque con diferencias territoriales: mientras en las áreas urbanas supera el 98 %, en las zonas rurales se mantiene entre 79 % y 84 %, reflejando aún una brecha de cobertura entre ambos territorios (Ministerio de Ambiente, 2023). Las personas con discapacidad enfrentan exclusiones múltiples. Según datos, el 11% de la población panameña tiene alguna discapacidad, y entre este grupo hay mayores tasas de pobreza, desempleo y escolaridad incompleta, especialmente entre mujeres, grupos originarios y habitantes rurales (United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD), 2021)

Frente a esta situación, el país ha impulsado diversas respuestas institucionales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y a reducir las brechas estructurales de desigualdad. En 2023 se creó el Ministerio de la Mujer, mediante la Ley N.º 375 de 8 de marzo de 2023, con el mandato de erradicar toda forma de violencia, discriminación y desigualdad estructural, así como de liderar la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas nacionales (Ministerio de la Mujer, 2023).

En el marco de este fortalecimiento institucional, el Ministerio lanzó la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024–2034 (PPIOM), concebida como una hoja de ruta nacional para avanzar hacia una sociedad más justa, equitativa y con igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres en Panamá. Esta política se alinea con los compromisos internacionales asumidos por el país, entre ellos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como con compromisos regionales como la Agenda Regional de Género de América Latina y el Caribe y el Compromiso de Montevideo.

Del mismo modo, la PPIOM se articula con el marco jurídico nacional, particularmente con la Ley N.º 4 de 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres; la Ley N.º 375 de 2023, que crea el Ministerio de la Mujer; y la Ley N.º 431 de 25 de abril de 2024, que establece el Sistema Nacional de Cuidados.

Adicionalmente, el eje 12 de la PPIOM correspondiente a Autonomía Económica, Trabajo y Erradicación de la Pobreza, busca resultados como el disminuir el índice de pobreza multidimensional de las mujeres y sus familias a través del empoderamiento económico en los diferentes sectores. Los principales objetivos estratégicos del eje incluyen:



- Cumplir con los derechos laborales de las mujeres sin discriminación alguna, asegurando su incorporación al trabajo remunerado en igualdad de condiciones y oportunidades en todos los sectores de la producción
- Generar iniciativas económicas alternativas, innovadoras y solidarias, mediante el acceso, uso y control de recursos y los activos productivos y no productivos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres con equidad.
- Generar iniciativas económicas alternativas, innovadoras y solidarias, mediante el acceso, uso y control de recursos y los activos productivos y no productivos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres con equidad.
- Impulsar la Agenda Económica para la Mujer Rural

A su vez, la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) en Panamá impulsa iniciativas directamente vinculadas con la reducción de pobreza y la inclusión socioeconómica. La SENADIS, fortaleció sus programas de atención durante el 2024, impactando a un total de 10,778 beneficiarios (Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), 2024). Este esfuerzo incluyó la gestión de 541 proyectos de emprendimiento de los programas:

FAMI: Es el programa de "Famiempresas". Se enfoca en el emprendimiento para personas con discapacidad y sus familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, especialmente en áreas rurales, urbano-marginales y de difícil acceso. El objetivo es lograr su inserción en el sistema productivo del país. Su estrategia de apoyo a microemprendimientos familiares en sectores agropecuario, comercial y de servicios fortalece capacidades locales y medios de vida sostenibles, un enfoque más allá del asistencialismo.

FODIS: Es el "Fondo Rotativo de Discapacidad". Su objetivo es el financiamiento (total o parcial) de ayudas técnicas para personas con discapacidad, como prótesis, sillas de ruedas, audífonos y otros equipos que les ayuden a mejorar su autonomía y calidad de vida.

En educación, los esfuerzos nacionales se enfocan en asegurar la inclusión y mejorar las condiciones de los estudiantes a través de diversas políticas de fortalecimiento. Estas intervenciones se centran en la transferencia de recursos financieros, destacando programas como las becas gestionadas por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos de Panamá (IFARHU) y el Programa de Asistencia Social Educativa Universal (Pase-U). El objetivo principal de estos programas es combatir la pobreza desde el sistema escolar, buscando prevenir el ausentismo, contrarrestar la



deserción escolar y fomentar el buen rendimiento académico de los estudiantes. Estas acciones son complementadas por otros programas, como el Programa Red de Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

A pesar de los avances, la política educativa panameña enfrenta aún el reto de cerrar las profundas brechas que separan a las zonas rurales de las urbanas y a los distintos estratos socioeconómicos, con el fin de garantizar una educación realmente equitativa. (IIPE UNESCO, 2024). En este contexto, el Estado panameño mantiene un compromiso firme con la educación como derecho fundamental y eje del desarrollo humano y la inclusión social.

En el ámbito de agua potable y saneamiento, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN) desarrolló durante 2024 diversas acciones orientadas a fortalecer la cobertura, continuidad y calidad del servicio, con un impacto directo en las condiciones de vida de la población. Entre estas destacan la rehabilitación de plantas potabilizadoras —como la Federico Guardia Conté (Chilibre), que mejoró su capacidad operativa tras intervenciones de optimización— y la reactivación y perforación de pozos en distintas provincias, en el marco de sus proyectos de alto impacto para garantizar un suministro más estable.

De igual forma, el Gobierno de la República inauguró nuevas etapas del Anillo Hidráulico de Panamá Norte, infraestructura estratégica destinada a mejorar la presión y distribución del agua potable en áreas anteriormente afectadas por intermitencias del servicio. Estas iniciativas se complementan con el plan institucional para reducir progresivamente la dependencia del suministro mediante carros cisterna, promoviendo un acceso equitativo y sostenible al recurso hídrico para las comunidades del país.

Adicionalmente, en el marco del fortalecimiento de la gestión territorial basada en evidencia, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN) ha consolidado un Sistema de Información Geográfica (SIG) Corporativo, que constituye una herramienta estratégica para la planificación, operación y toma de decisiones en el ámbito del agua potable y saneamiento. Este sistema integra, actualiza y analiza información geoespacial en tiempo real, permitiendo identificar incidencias en las redes de distribución, optimizar la respuesta ante fugas y fallas, y planificar inversiones con mayor precisión y equidad territorial.



El fortalecimiento de esta infraestructura tecnológica representa un avance hacia una gestión inteligente del agua, alineada con los principios de la Nueva Agenda Urbana, al promover la eficiencia operativa, la transparencia institucional y el uso de datos abiertos para mejorar la calidad de vida urbana.

Asimismo, la incorporación de información espacial en la gestión de los servicios públicos contribuye a una planificación más coordinada y resiliente del territorio, apoyando la toma de decisiones basadas en evidencia y fortaleciendo la articulación interinstitucional en materia de infraestructura, riesgo y sostenibilidad.

Según la Memoria 2024 del IDAAN, se impulsaron proyectos de saneamiento orientados a fortalecer la recolección y tratamiento de aguas residuales, con obras de construcción y rehabilitación de sistemas de alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento (PTAR) en distritos como Ciudad de David, Pesé y Parita, además de labores de mantenimiento en redes existentes. (IDAAN, 2024)

Estas intervenciones contribuyen a mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de la población, incidiendo positivamente en la salud pública y en la sostenibilidad de los ecosistemas locales. De manera destacable, estas inversiones reflejan un proceso de democratización en la mejora de la infraestructura básica, al extender las acciones de saneamiento más allá de la capital hacia centros urbanos intermedios y comunidades del interior del país. Este enfoque territorial favorece una mayor equidad en el acceso a servicios esenciales, fortaleciendo la cohesión social y la resiliencia de los asentamientos humanos frente a los desafíos del desarrollo y el cambio climático.

Paralelamente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trabajó en conjunto con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) para fortalecer la protección de la niñez migrante. Estos esfuerzos incluyeron la provisión de cuidado alternativo para 196 niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados, así como apoyo psicosocial brindado a 32,331 niños, niñas y cuidadores en espacios amigables, demostrando acciones concretas en áreas críticas de protección (UNICEF, 2024).

Panamá también participó en el proyecto Ciudades Incluyentes y Comunidades Solidarias (CICS), financiado por la Unión Europea e implementado a través de una alianza entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para los



Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), en coordinación con autoridades nacionales, locales y diversos actores sociales. El proyecto tuvo como propósito reducir las vulnerabilidades de las personas refugiadas y migrantes, al tiempo que fortaleció la resiliencia y cohesión social de las comunidades de acogida en seis países de América Latina y el Caribe. Asimismo, promovió la construcción social del hábitat, facilitando procesos participativos mediante los cuales las comunidades pudieron evaluar su espacio público, identificar sus necesidades y co-crear soluciones inclusivas para mejorar su entorno urbano.

Por otro lado, la pobreza monetaria nacional se redujo de 23.2% en 2008 a 12.9% en 2023, y la pobreza extrema cayó a niveles históricos. La clase media ha aumentado del 45.7% al 59.9% entre 2008 y 2019 (Grupo Banco Mundial, 2024). A través de programas enfocados en la autonomía económica como "Mujer Empresaria" y "Tu Emprendimiento de Panamá para el Mundo", se capacitó a 2,999 mujeres entre enero y diciembre de 2024, fortaleciendo sus habilidades para desarrollar emprendimientos. Estos programas están dirigidos a mujeres con emprendimientos informales, buscando impulsar su formalización y crecimiento. (Ministerio de la Mujer, 2024).

También, en el ámbito del desarrollo económico local con enfoque de género, destaca la iniciativa “Canal de Empresarias”, impulsada por la Fundación Ciudad del Saber con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Este programa promueve el fortalecimiento del emprendimiento femenino en Panamá mediante formación, mentorías y acompañamiento técnico a mujeres con ideas de negocio o empresas en marcha.

Desde su creación se ha consolidado como un esfuerzo clave para la autonomía económica de las mujeres y la diversificación productiva en distintos territorios del país. Su enfoque participativo y territorialmente descentralizado contribuye a la creación de ecosistemas urbanos más inclusivos, resilientes y equitativos, donde las mujeres pueden desempeñar un papel activo en la economía urbana, especialmente en sectores vinculados al comercio local, la innovación y los servicios. En el marco de la Nueva Agenda Urbana de Panamá, iniciativas como esta resultan esenciales.

Sin embargo, los desafíos estructurales de la desigualdad persisten. En Panamá, la desigualdad de ingresos —medida por el coeficiente de Gini— se redujo de 51.8 a 49.2 entre 2009 y 2018, pero volvió a incrementarse tras la pandemia, alcanzando 50.9 en 2021. Este repunte refleja las brechas persistentes en educación, empleo e infraestructura que



separan a las áreas urbanas consolidadas de las comarcas indígenas y territorios rurales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024). A ello se suma la débil articulación interinstitucional, la insuficiente sostenibilidad presupuestaria de los programas sociales y la limitada capacidad de monitoreo y evaluación de políticas territoriales. En este contexto, la Nueva Agenda Urbana plantea la urgencia de articular la política social con la planificación del territorio, promoviendo un urbanismo más equitativo: localizar las viviendas de interés social próximas a centros educativos, laborales y de transporte público, e incorporar criterios de accesibilidad universal, equidad territorial y resiliencia climática en el diseño y gestión de la infraestructura urbana.

En síntesis, Panamá ha logrado avances sustantivos en la reducción de la pobreza, la ampliación del acceso a servicios básicos y el fortalecimiento de su marco institucional para la inclusión social. No obstante, alcanzar plenamente los objetivos de la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exige una acción pública más coordinada, sostenida y territorialmente focalizada, orientada a superar la pobreza estructural, reducir las desigualdades espaciales y garantizar que el desarrollo urbano se traduzca en bienestar tangible para todos los grupos sociales, sin dejar a nadie ni a ningún territorio atrás.



1.1.3 Acceso a una vivienda adecuada

RESUMEN DE INDICADORES DE VIVIENDA		
Indicador	Valor	Fuente
Viviendas totales (2023)	1,592,168	Viviendas, Censo 2023. INEC
Viviendas en condiciones de hacinamiento	14.2%	Viviendas ocupadas con algunas características, Censo 2023. INEC
Vivienda sin agua 24h (Estación seca)	26.5%	Características de las Viviendas, Censo 2023. INEC
Déficit habitacional (Hogares)	Aprox. 14%	BID, 2024

Tabla 3: Indicadores de vivienda

El acceso a una vivienda adecuada es un componente esencial del desarrollo urbano sostenible y un derecho fundamental reconocido en la Nueva Agenda Urbana (NAU), intrínsecamente ligado a la inclusión social y la erradicación de la pobreza.

En Panamá, la materialización de este derecho enfrenta desafíos estructurales significativos, derivados de la interacción de factores económicos, institucionales y de ordenamiento territorial, los cuales inciden directamente sobre la asequibilidad y la disponibilidad efectiva de soluciones habitacionales dignas para todos los estratos sociales.

La persistencia de un considerable déficit habitacional, que abarca tanto la falta de unidades (cuantitativo) como las condiciones inadecuadas de las existentes (cualitativo), subraya la necesidad imperante de implementar estrategias integrales que aborden las barreras identificadas a lo largo de la cadena de valor de la vivienda (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024). El análisis de esta cadena identifica componentes clave desde la planificación del suelo hasta el financiamiento y la construcción.



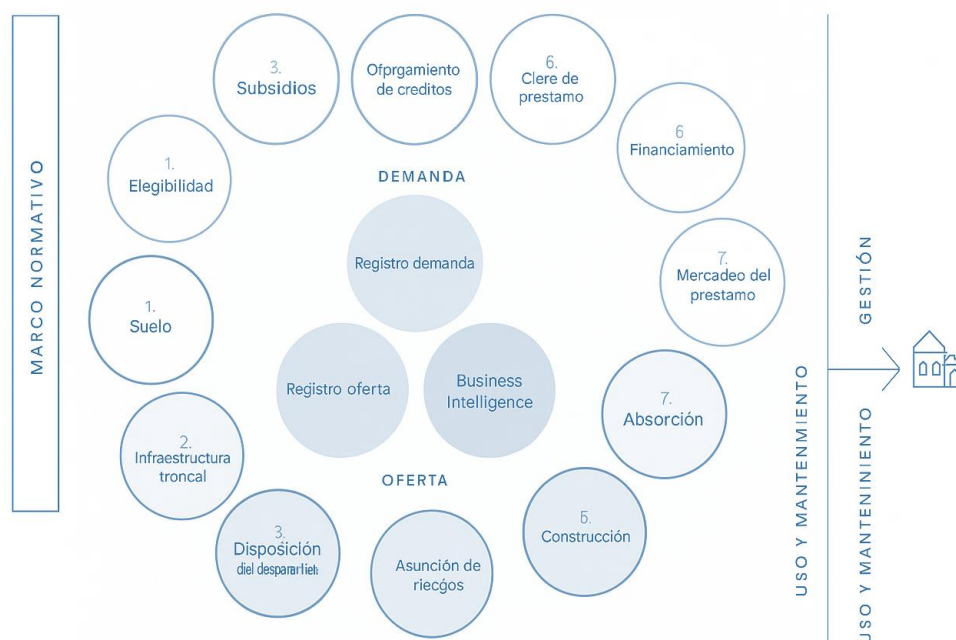


Ilustración 8: Cadena de valor de la vivienda.
Extraído de fuente del Grupo Banco Mundial

El Plan Estratégico Quinquenal 2024-2029 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) reconoce explícitamente la mejora del acceso a la vivienda como uno de sus ejes estratégicos (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2024).

No obstante, el desafío de la asequibilidad de la vivienda continúa siendo un tema prioritario, influido por factores estructurales identificados en el análisis sectorial. Entre ellos destacan la limitada disponibilidad de suelo urbanizado con servicios básicos a precios accesibles, así como la importancia de seguir optimizando los marcos normativos y operativos que inciden en la promoción y desarrollo de proyectos habitacionales.

De igual forma, el fortalecimiento de la innovación constructiva y de las capacidades técnicas del sector representa una oportunidad para mejorar la eficiencia y reducir costos.

En conjunto, estos elementos inciden en los precios de la vivienda formal y en su accesibilidad para los hogares de menores ingresos, reflejando las brechas estructurales que aún persisten en la economía nacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).



1.1.4 Acceso a servicios básicos

RESUMEN DE INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS		
Indicador	Valor	Fuente
Rango de vivienda de interés social (Cubierto por FSV)	Hasta B/. 70,000	Plan Estratégico Quinquenal 2024-2029 del MIVIOT
Institución (Regularización de tierras)	Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)	Memoria ANATI 2024

Tabla 4: Resumen de Indicadores de Acceso de Servicios Básicos

El acceso universal y equitativo a servicios básicos —incluyendo agua potable, saneamiento, energía, gestión de desechos y conectividad digital— es un pilar indispensable para el desarrollo urbano sostenible y la inclusión social, tal como lo subraya la Nueva Agenda Urbana (NAU). Panamá ha logrado avances notables en la expansión de la cobertura de varios de estos servicios; sin embargo, persisten desafíos significativos relacionados con la calidad, continuidad, sostenibilidad y equidad territorial en su provisión, afectando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables y a las áreas fuera de los principales centros urbanos.

En el sector de agua potable, cuya gestión principal recae en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), complementado por las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) y algunos acueductos privados, los datos del Censo 2023 del INEC reflejan una amplia cobertura nominal a nivel nacional, con un 92.1% de viviendas particulares ocupadas que reportan acceso a agua potable, principalmente proveniente de acueductos públicos (Contraloría General de la República, 2024).

A pesar de estos avances, el sistema enfrenta desafíos técnicos y operativos asociados a la continuidad y calidad del servicio, lo que hace necesario fortalecer la inversión en rehabilitación y expansión de redes, así como en la modernización de plantas potabilizadoras, con miras a mejorar la eficiencia del suministro y la resiliencia del sistema frente a la variabilidad climática y el crecimiento de la demanda. Además, durante 2024, se ejecutaron y planificaron diversos proyectos para mejorar esta infraestructura en distintas provincias (IDAAN, 2024).



Proyecto	Tipo de Infraestructura	Tipo de Impacto	Provincia
Planta F. Guardia Conte (Chilibre)	PTAP	Mejora de Producción (Nuevo módulo)	Panamá
Nueva Planta Potabilizadora en Gamboa	PTAP	Nueva Producción de Agua Potable	Panamá, Panamá Oeste, Colón
Sistema de Agua Potable en Isla Taboga	PTAP	Nuevo Sistema (Agua Potable)	Panamá
Nueva Planta Potabilizadora Sabanitas II	PTAP	Nueva Producción de Agua Potable	Colón
Abastecimiento y Saneamiento en Portobelo	PTAP y PTAR	Sistema Integrado (Agua y Saneamiento)	Colón
Alcantarillado y Tratamiento en David	PTAR	Saneamiento (Aguas Residuales)	Chiriquí
Mejoras al Sistema en Volcán	Red	Ampliación de Red (Agua Potable)	Chiriquí
Acueductos en Bocas del Toro (Changuinola/Almirante)	Red	Mejoras de Red (Agua Potable)	Bocas del Toro
Sistema de Agua Potable en Valle de Antón	Red	Rehabilitación Integral (Agua Potable)	Coclé
Mejoras al Sistema en Capira	Red	Mejoras de Sistema de Abastecimiento	Panamá Oeste
Mejoras al Sistema en Santiago	Red	Mejoras de Sistema de Abastecimiento	Veraguas
Alcantarillado Sanitario en Parita	PTAR	Saneamiento (Aguas Residuales)	Herrera



Sistema de Bombeo en Guararé	Red (Bombeo)	Suministro e Instalación de Equipo	Los Santos
Proyectos de Macro y Micro medición	Gestión de Red	Eficiencia y Control de Red	Nacional

Tabla 5: Proyectos para mejora de infraestructura en distintas provincias (2024)

A pesar de los progresos alcanzados, persisten brechas para lograr una cobertura plenamente universal y se identifican áreas de mejora en materia de gobernanza sectorial. Un diagnóstico técnico sobre la gestión de la información de los servicios de agua y saneamiento, elaborado por la consultora Hydroconseil, señala la existencia de una estructura institucional fragmentada y la necesidad de fortalecer los sistemas de monitoreo para una gestión más eficiente del recurso hídrico (Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2021).

Con el propósito de complementar la gestión del suministro y reforzar la prevención de riesgos sanitarios, el Ministerio de Salud (MINSA), a través de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS), ejerce funciones de rectoría en materia de calidad del agua, promoviendo la implementación de Planes de Seguridad del Agua (PSA) como instrumento preventivo frente a enfermedades de transmisión hídrica (MINSA, 2024).

El saneamiento representa un desafío aún mayor. Según los datos del Censo 2023, aunque el 96.3% de las viviendas particulares ocupadas cuenta con algún tipo de servicio sanitario, solo el 82.9% está conectado a sistemas de alcantarillado o tanques sépticos. Una proporción significativa aún depende de letrinas (13.4%) o no dispone de ningún servicio sanitario (3.7%), con una incidencia particularmente elevada en zonas rurales y comarcas (Contraloría General de la República. INEC, 2024).

El IDAAN opera parte de la infraestructura y reconoce el desafío apremiante de expandir estas redes y construir nuevas plantas de tratamiento. Iniciativas como el Programa de Saneamiento de Panamá (PSP) buscan abordar esta brecha en el área metropolitana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2023), sin embargo, se requiere una estrategia nacional más amplia.



De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo 2023, Panamá registra un total de 1,201,809 viviendas particulares ocupadas. Del total nacional, el 90.06% (1,082,313 viviendas) cuenta con alumbrado eléctrico provisto por una compañía distribuidora, mientras que un 0.74% (8,930 viviendas) recibe electricidad de la comunidad y un 0.28% (3,328 viviendas) opera con planta eléctrica propia. Entre las soluciones no conectadas a red, destacan los paneles solares propios, utilizados por el 4.09% (49,206 viviendas), así como el uso de linternas o lámparas portátiles, presente en el 3.79% (45,598 viviendas), y de velas en el 0.52% (6,289 viviendas). En conjunto, estas alternativas evidencian que cerca del 10% de los hogares del país aún depende de fuentes autónomas o de baja calidad, lo que refleja brechas persistentes en el acceso universal a energía segura y confiable (Contraloría General de la República, 2024).

Tipo de alumbrado	Viviendas	Porcentaje
Eléctrico de compañía distribuidora	1 082 313	90.06%
Eléctrico de la comunidad	8 930	0.74%
Eléctrico propio (planta)	3 328	0.28%
Panel solar (propio)	49 206	4.09%
Querosín o diésel	2 329	0.19%
Vela	6 289	0.52%
Linterna o lámpara portátil	45 598	3.79%
Gas	73	0.01%
Otro	3 743	0.31%
Total	1 201 809	100.00%

Ilustración 9: Brecha de Cobertura Eléctrica por Área (Censo 2023).

Elaborado por la Contraloría General de la República.

Respecto a la asequibilidad de las tarifas para los usuarios de menores ingresos, esta se gestiona activamente a través de un esquema de subsidios directos del Estado. El Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) es el principal mecanismo para mitigar el alza de precios a clientes residenciales de bajo consumo (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2024). Por ejemplo, para el primer semestre de 2025, los clientes con consumo de 251 a 300 kWh recibieron un subsidio del 40.72% en su tarifa, y los clientes de prepago un 50.77% (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2025)). Este esquema se complementa con el Fondo de Compensación Energética (FACE) para sistemas aislados y el Fondo Tarifario de Occidente (FTO) (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2024), además del descuento del 25% en la factura eléctrica para jubilados y pensionados según la ley 6 de 16 de junio de 1987



Adicionalmente, en cuanto a la energía eléctrica, Panamá enfrenta el reto de satisfacer una demanda creciente de manera sostenible. La demanda máxima de potencia y energía del Sistema Interconectado Nacional (SIN) ha mostrado un crecimiento constante (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2024). Como respuesta, la planificación a largo plazo, contenida en el Plan Indicativo de Generación 2023-2037, proyecta las necesidades futuras y promueve la diversificación de la matriz energética, incrementando la participación de fuentes renovables (hidroeléctrica, solar, eólica) junto a la generación térmica (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2023).

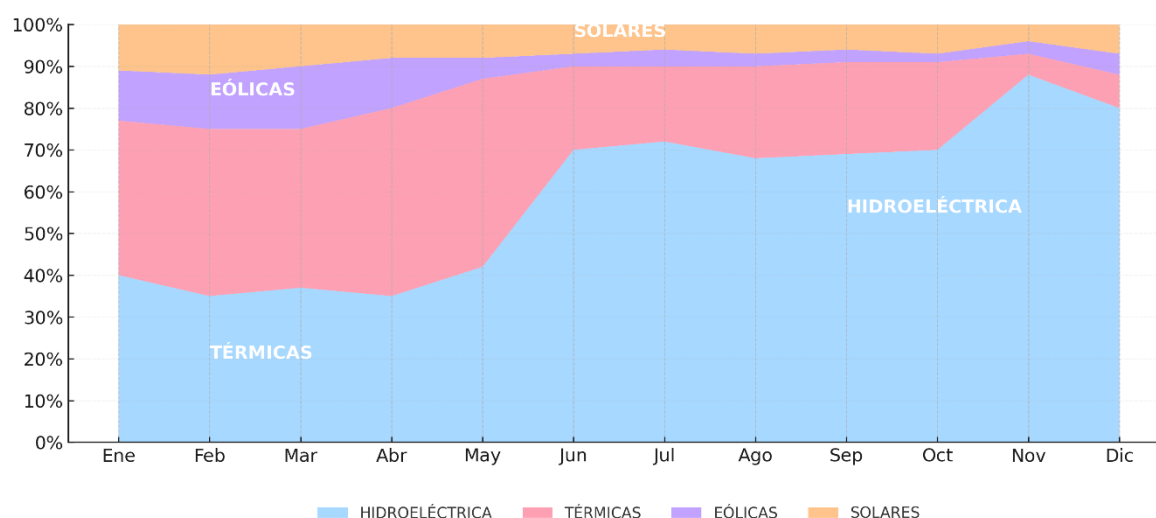


Ilustración 10: Comportamiento de la generación eléctrica (2025).

Elaboración propia con fuentes del centro nacional de despacho.

La oferta de energía programada para el corto plazo combina estas fuentes buscando asegurar el suministro, mientras se planifica la expansión necesaria de la red de transmisión para evitar limitaciones (Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), 2025).

Un avance significativo es la modernización del marco regulatorio mediante la Ley 409 de 31 de julio de 2024, la cual establece un marco general e integral para la prestación del servicio público de electricidad, buscando promover la eficiencia, competencia, calidad del servicio y la incorporación de energías limpias. Es importante considerar que la expansión de las energías renovables en Panamá representa una oportunidad estratégica para avanzar hacia una matriz energética más limpia y resiliente. No obstante, su implementación requiere una planificación territorial cuidadosa que asegure la



compatibilidad con la vocación del suelo, la protección de los ecosistemas y el adecuado desarrollo de las actividades agrícolas y rurales. Asimismo, es fundamental considerar la disponibilidad de infraestructura de transmisión y la articulación entre los planes energéticos, ambientales y de ordenamiento territorial. Promover una coordinación interinstitucional y la participación de las comunidades permitirá garantizar que estos proyectos contribuyan de manera equilibrada al desarrollo sostenible del país. Con este enfoque, Panamá podrá fortalecer su transición energética preservando la integridad de sus territorios.

En este contexto, el MIVIOT continúa fortaleciendo sus procesos de análisis territorial con el propósito de garantizar que las nuevas iniciativas de generación eléctrica —en especial las fotovoltaicas y eólicas— se integren de manera ordenada y coherente dentro de la estructura territorial del país. Este esfuerzo incluye una revisión técnica y rigurosa de las solicitudes de uso de suelo, así como la identificación de áreas con potencial energético a partir de información multisectorial y criterios transversales. A través de este trabajo, el Ministerio reafirma su compromiso en brindar lineamientos claros que orienten un desarrollo energético responsable, equilibrado y plenamente articulado con la planificación nacional, procurando al mismo tiempo salvaguardar los suelos productivos y las funciones estratégicas del territorio.

En materia de gestión de residuos sólidos, la gestión en Panamá presenta desafíos estructurales que se manifiestan con especial intensidad en territorios rurales, comarcales y en áreas metropolitanas en expansión. A nivel nacional, el marco regulatorio se sustenta en la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos (Decreto Ejecutivo N.º 34 de 2007) y en el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos (PNGIR) 2017–2027, que establece los lineamientos para modernizar el sistema mediante la recolección separada, la valorización de materiales, el desarrollo de infraestructura de tratamiento y la transición hacia esquemas de disposición final controlada. No obstante, los datos del Censo 2023 muestran que persisten desafíos para lograr una gestión plenamente integral, ya que, si bien el 85.7% de las viviendas cuenta con servicio de recolección formal, prácticas como la quema de residuos (11.2%) y el depósito a cielo abierto (3.5%) aún se presentan en determinados territorios. Estas cifras reflejan la necesidad de seguir ampliando la cobertura y fortaleciendo los mecanismos de acompañamiento, regulación y educación ambiental, especialmente en áreas rurales y dispersas donde las condiciones geográficas y operativas requieren soluciones diferenciadas (INECO, 2017)



Desde una perspectiva territorial, las áreas urbanas consolidadas muestran mayor acceso a servicios formales, mientras que los territorios rurales y comarcales dependen con mayor frecuencia de alternativas precarias de manejo o de esquemas comunitarios no regulados. Para estos contextos, instrumentos como el Manual de Operación y Mantenimiento de un Relleno Manual para la Disposición Final de Residuos Sólidos en Comunidades Rurales (Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE); Autoridad del Canal de Panamá (ACP), 2018) proponen soluciones adaptadas, incluyendo mini rellenos familiares y rellenos sanitarios manuales para poblaciones de hasta 20,000 habitantes, a fin de minimizar impactos ambientales y mejorar las condiciones sanitarias en zonas dispersas o de difícil acceso.

En el ámbito metropolitano, el Plan de Acción Panamá Metropolitana aporta elementos críticos al diagnóstico al evidenciar que la prestación de servicios urbanos, incluida la gestión de residuos, se ve afectada por la estructura urbana dispersa y los patrones de expansión periférica. El documento destaca que un modelo de ciudad compacta permite ofrecer servicios públicos de manera más eficiente, menos costosa y más equitativa, mientras que la urbanización extensa incrementa la presión sobre la infraestructura existente y limita la capacidad de los municipios para garantizar servicios de calidad. En este marco, el Plan identifica acciones prioritarias como la modernización del relleno sanitario de Cerro Patacón, la búsqueda de soluciones sanitarias para Arraiján y La Chorrera, la elaboración de un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Área Metropolitana de Panamá (AMP) y la implementación del enfoque “Basura Cero”, orientado a reducir la generación, promover la valorización y mejorar la logística de recolección y transferencia.

En conjunto, estos elementos evidencian que la gestión de residuos sólidos en Panamá requiere avanzar hacia un modelo territorialmente diferenciado, sustentado en capacidades locales, infraestructura adecuada y una gobernanza intermunicipal efectiva.

El reto central consiste en articular las políticas nacionales con las necesidades específicas de las áreas rurales y metropolitanas, fortaleciendo capacidades institucionales, promoviendo soluciones de bajo costo para territorios dispersos y modernizando la infraestructura en los mayores centros urbanos. Este enfoque permitirá mejorar la sostenibilidad del sistema, reducir los impactos ambientales y garantizar servicios seguros, eficientes y equitativos a la población.





En el marco de la transición hacia una economía circular, diagnósticos como el Protocolo de Evaluación de Circularidad para la Ciudad de Panamá señalan que cerca del 68% de los residuos reciclables no ingresa a los sistemas formales de valorización, lo que evidencia una oportunidad estratégica para mejorar la eficiencia material del país. Entre las acciones prioritarias destacan el fortalecimiento del reciclaje de plásticos PET, el desarrollo de un mercado para el compostaje de la fracción orgánica y el aprovechamiento de neumáticos fuera de uso, iniciativas que permitirían reducir la presión sobre los sitios de disposición final. (El Laboratorio Informático de Circularidad de la Universidad de Georgia, 2021).

Complementariamente, estimaciones recientes de MiAMBIENTE y ONU Medio Ambiente indican que Panamá genera más de 1,000 toneladas de residuos plásticos por día, parte de los cuales termina en ríos, manglares y líneas de costa, afectando ecosistemas estratégicos y la funcionalidad del espacio público costero.

Esta visión se articula con instrumentos específicos como el Plan de Acción Nacional de Basura Marina 2022–2027, que establece ejes de intervención orientados a reducir las fuentes terrestres de contaminación, fortalecer la infraestructura y la gobernanza local en zonas costeras, y avanzar hacia esquemas de prevención y reducción de plásticos de un solo uso, conforme al Decreto Ejecutivo N.º 18 de 30 de diciembre de 2022. Desde el



enfoque territorial, estas acciones son especialmente relevantes en ciudades litorales y áreas metropolitanas donde la presión sobre cuencas urbanas, quebradas y sistemas de drenaje incrementa la vulnerabilidad ante inundaciones y degrada espacios naturales que cumplen funciones ecológicas críticas.

Finalmente, la gestión inadecuada de residuos sólidos tiene efectos directos sobre la calidad del entorno urbano y la resiliencia territorial. La acumulación en cunetas y drenajes pluviales contribuye a la obstrucción de flujos hidráulicos; los vertidos informales presionan suelos periurbanos y zonas de protección; y la presencia de puntos críticos de disposición no controlada afecta la conectividad ecológica y la habitabilidad de asentamientos vulnerables. Estas dinámicas subrayan la necesidad de integrar la gestión de residuos en la planificación urbana y metropolitana, fortaleciendo la gobernanza interinstitucional y orientando inversiones hacia infraestructuras sostenibles que mejoren la resiliencia ambiental del territorio.

Esta visión se complementa con estrategias enfocadas, como el Plan de Acción Nacional de Basura Marina 2022-2027. Más allá de ser solo un documento marco, este plan establece ejes de acción concretos, como la prevención y reducción de plásticos de un solo uso y el fortalecimiento de la gobernanza para la gestión de residuos en zonas costeras según el Decreto Ejecutivo 18 de 30 de diciembre de 2022.



1.2 Prosperidad urbana y oportunidades para todos: Garantizar economías urbanas sostenibles e inclusivas

La prosperidad urbana, entendida desde la Nueva Agenda Urbana, implica que el crecimiento económico se traduzca en bienestar equitativo y sostenible para toda la población. En el caso de Panamá, los avances en infraestructura, inversión pública y diversificación productiva han contribuido a robustecer la base económica y a ampliar las oportunidades de desarrollo. No obstante, persisten desigualdades territoriales y elevados niveles de informalidad laboral que impiden que estos beneficios se distribuyan de manera plenamente equitativa. El desafío radica en fortalecer la articulación entre la planificación económica y la planificación territorial

1.2.1 Economía urbana inclusiva

RESUMEN DE INDICADORES ECONÓMICOS		
Indicador	Valor	Fuente
PIB nominal	B/. 86,260.4 millones (+3.5 %)	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) (Pág. 17)
Crecimiento del PIB real en el 2024	2.90%	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) (Pág. 13)
Sectores con mayor crecimiento en el periodo 2020-2024	Actividades profesionales (+10.6 %) Hoteles y restaurantes (+8.9 %) Servicios varios (+8.5 %) Inmobiliarias (+6.9 %) Financieras y de seguros (+6.5 %) Comercio (+5.9 %)	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) (Pág. 14)
Comercio (peso en PIB)	20.6 % del PIB nacional, 41.3 % de contribución al crecimiento absoluto del PIB 16.9 % del empleo total	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) (Pág. 21)
Tasa de informalidad	47.4%-49.3 % (De 2023-2024 respectivamente, en Panamá) 48%-47.6 % (De 2023-2024 respectivamente, en la Región) 52.8% (En 2020 en Panamá, durante la crisis del COVID)	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2024)(Pág. 12); (Organización Internacional del Trabajo, 2025) (Pág. 12)
Tasa de desempleo	9.5%	(Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2024)

Tabla 6: Indicadores económicos



El desarrollo económico de Panamá se sostiene principalmente sobre una base urbana de servicios donde el comercio, las finanzas, el transporte y la logística conforman los pilares estructurales del producto interno bruto. El Informe Económico y Social 2024 del Ministerio de Economía y Finanzas destaca que, pese a una desaceleración en la última década, el país mantuvo un crecimiento del PIB real del 2.9 % en 2024, impulsado por el dinamismo del sector terciario y la consolidación de los servicios profesionales y financieros (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). Este patrón productivo, si bien ha favorecido la expansión metropolitana, ha acentuado los contrastes territoriales entre la capital y el resto del país.

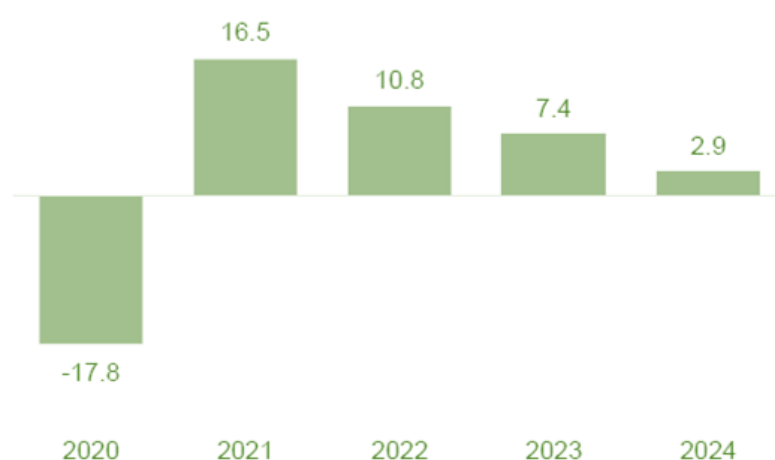


Ilustración 11: Variación porcentual del Producto Interno Bruto real de la República de Panamá: Años 2020-2024. Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas con información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

La concentración económica y espacial del crecimiento nacional se manifiesta claramente en la estructura productiva del país. La provincia de Panamá, junto con el eje transístmico Panamá-Colón, concentra más del 55% del PIB nacional y cerca del 60% del empleo formal, reflejando un patrón de centralidad económica fuertemente metropolitano. En contraste, provincias como Darién, Veraguas, Bocas del Toro y las comarcas indígenas presentan estructuras productivas poco diversificadas, dependientes de actividades primarias y con limitada capacidad para generar encadenamientos territoriales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

Esta asimetría también se evidencia en la distribución del valor agregado: mientras en el área metropolitana predominan sectores de alto rendimiento como logística, finanzas, comercio y transporte, en los territorios rurales y comarcales prevalecen actividades de subsistencia con baja productividad.



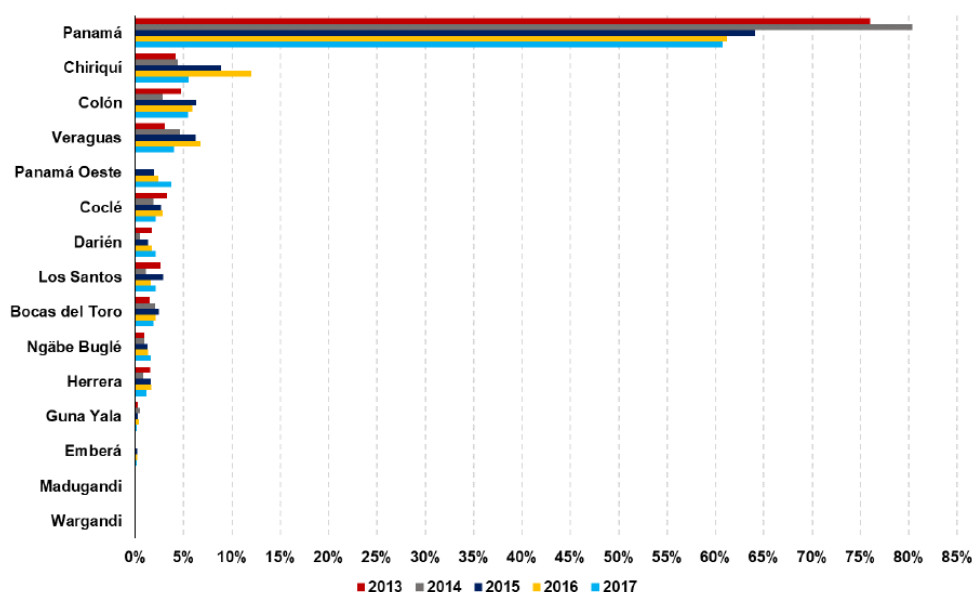


Ilustración 12: Distribución inversión pública no financiera asignada (% del total): 2013-2017.

Elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo con información del Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo advierte que la inversión pública per cápita entre 2013 y 2017 tendió a concentrarse en los territorios más prósperos del país, reforzando brechas históricas en infraestructura y servicios. Durante este período, Panamá y Panamá Oeste concentraron una proporción significativamente mayor del gasto no financiero, mientras provincias como Los Santos, Herrera y Bocas del Toro recibieron porcentajes considerablemente inferiores, y las comarcas Ngäbe-Buglé, Emberá-Wounaan y Guna Yala continuaron entre los territorios con menor inversión relativa. Esta desigual asignación limita la capacidad de los territorios menos favorecidos para atraer inversión privada, mejorar la logística interna, diversificar su base productiva y reducir rezagos en movilidad, educación y servicios básicos.

Estas disparidades estructurales tienen efectos directos en el mercado laboral y en la inclusión social territorial. Según el (Grupo Banco Mundial, 2024) el dinamismo económico reciente no se ha traducido proporcionalmente en empleos de calidad fuera del eje metropolitano.

Persisten brechas marcadas en ingresos, acceso a oportunidades y estabilidad laboral entre regiones urbanas densas y territorios rurales o dispersos. En 2024, aproximadamente el 48% de la población ocupada permanece en condiciones de informalidad, con mayor incidencia en provincias como Colón, Bocas del Toro, Darién o Veraguas y en las comarcas indígenas, donde la informalidad supera ampliamente el promedio nacional.



En conjunto, estos patrones reflejan una geografía económica desigual, donde la concentración de actividad, inversiones y empleo formal en el área metropolitana contrasta con la persistencia de brechas en productividad y bienestar en el resto del territorio. Para avanzar hacia un modelo de desarrollo más equilibrado, será necesario fortalecer la articulación entre la planificación económica y la planificación territorial, orientando inversiones estratégicas que permitan dinamizar economías locales, mejorar la conectividad intra e interregional y ampliar las oportunidades para los territorios históricamente rezagados.

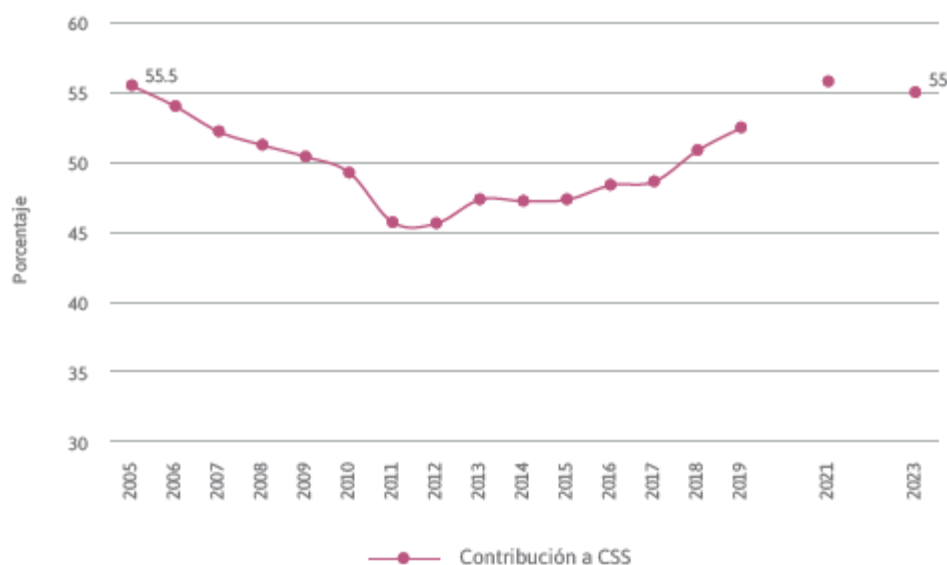


Ilustración 13: Gráfico de la Informalidad Laboral en Panamá, periodo 2005-2023.
Elaborado por el Grupo Banco Mundial con datos de la Encuesta de Mercado Laboral.

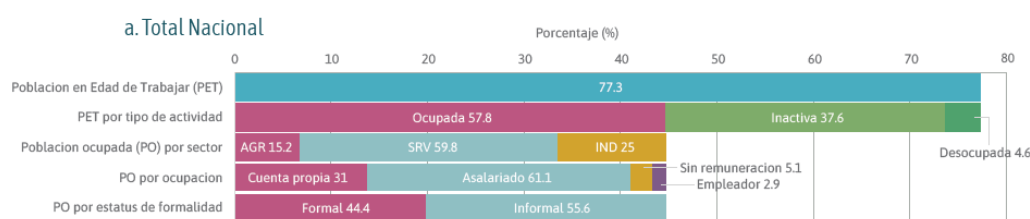


Ilustración 14: Estructura del mercado laboral a nivel nacional (2023).
Elaborado por el Grupo Banco Mundial.

La informalidad no solo limita la productividad urbana, sino que también debilita los sistemas de protección social. De acuerdo con la OIT (2024), esta afecta con mayor intensidad a las actividades de baja productividad y a los hogares con menores ingresos, especialmente en los entornos urbanos periféricos y en las provincias del interior (Organización Internacional del Trabajo, 2025).

A nivel histórico, el Perfil Migratorio de Panamá (OIM, 2021) ya señalaba que el 44.9% de la población ocupada no agrícola se encontraba en condiciones de empleo informal, lo que evidencia la persistencia estructural del fenómeno y la necesidad de abordarlo desde una perspectiva territorial. (Organización Internacional para las Migraciones, 2021).

Año/Dato	Población ocupada no agrícola	Empleo informal total	Empleo informal porcentaje (%)
2016	1 452 547	583 940	40.2
2017	1 473 398	592 067	40.2
2018	1 558 102	679 166	43.6
2019	1 594 721	716 113	44.9

Ilustración 15: Población ocupada no agrícola en el empleo informal por año, entre 2016-2019.
Elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones

A nivel nacional, los desafíos de la economía urbana se reflejan en la necesidad de fortalecer la productividad local y diversificar la base económica de las ciudades intermedias. El Banco Mundial señala que persiste una limitada articulación entre las políticas urbanas y las políticas productivas, así como una baja densidad de actividades intensivas en tecnología y conocimiento fuera del eje metropolitano (Grupo Banco Mundial, 2024). Esta estructura restringe la movilidad social y reduce las posibilidades de inserción laboral para jóvenes y mujeres, grupos que se concentran mayoritariamente en segmentos urbanos de menor productividad y en mercados laborales marcados por la informalidad.

No obstante, en los últimos años se observan avances orientados a balancear estos desequilibrios territoriales. El (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) identifica un fortalecimiento sostenido de sectores clave que, además de su peso en el PIB, generan un volumen importante de empleo urbano directo e indirecto. Si bien estas actividades se concentran principalmente en el área metropolitana, comienzan a proyectarse oportunidades de expansión hacia corredores logísticos y zonas de frontera económica, particularmente en Chiriquí y Darién, donde se han puesto en marcha iniciativas de inversión pública y privada en infraestructura y servicios básicos.

Complementariamente, el Banco Mundial (2024) destaca avances en la consolidación de un ecosistema de innovación y en la modernización de instrumentos de apoyo al emprendimiento, impulsados por instituciones como la SENACYT y la AMPYME. Estas medidas buscan elevar la competitividad urbana mediante el fortalecimiento del capital humano, el impulso a la innovación y la promoción de micro, pequeñas y medianas



empresas. Igualmente, el (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019) recomienda orientar la inversión pública hacia sectores con ventajas territoriales específicas —como el turismo sostenible, la agroindustria y los servicios ambientales— con el fin estimular economías regionales más diversificadas y resilientes.

En este marco, la Nueva Agenda Urbana de Panamá plantea la necesidad de articular estos avances sectoriales con una visión territorial más equilibrada. Ello implica fortalecer la planificación multinivel, mejorar la coordinación entre gobiernos locales y entidades nacionales, y promover instrumentos que orienten la inversión hacia territorios con potencial en desarrollo. Se requiere integrar la infraestructura, el capital humano, el acceso a servicios y la innovación en una estrategia territorial coherente, que permita a las ciudades intermedias y a las regiones rurales insertarse de manera más activa en los circuitos económicos nacionales y globales, generando nuevas oportunidades de empleo, diversificación productiva y resiliencia territorial.

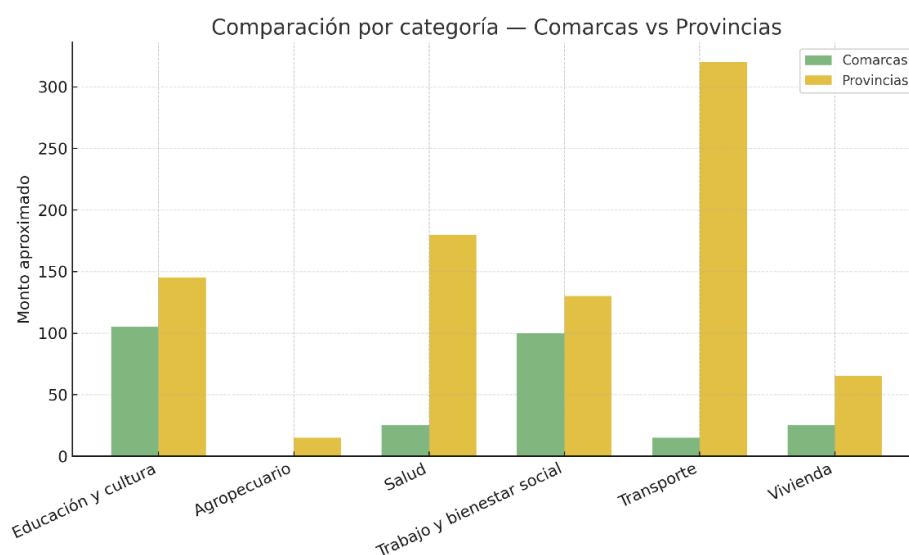


Ilustración 16: Inversión pública per cápita en las entidades territoriales del país según principales sectores (en balboas): promedio 2013-2017. Elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo con información del MEF y el INEC.

El reto sigue siendo trasladar estos avances a un marco de prosperidad territorial equilibrada. Los informes del BID y del Banco Mundial coinciden en que el crecimiento urbano debe acompañarse de una estrategia de cohesión territorial, donde la asignación de recursos, la planificación urbana y las políticas de empleo se articulen para garantizar oportunidades en todo el país. En ese sentido, los esfuerzos recientes de planificación interinstitucional orientados a mejorar la conectividad, ampliar la oferta de infraestructura social y fortalecer el capital humano representan pasos importantes hacia



una economía más inclusiva. La evidencia reciente también resalta la necesidad de acelerar la transición hacia empleos ambientalmente sostenibles. Se estima que alrededor del 24% de los puestos de trabajo en Panamá pueden clasificarse como “empleos verdes”, concentrados principalmente en los sectores de energía, agua y transporte (Grupo Banco Mundial, 2024). Por contraste, quienes se desempeñan en ocupaciones tradicionales o convencionales presentan mayores probabilidades de pobreza, inestabilidad e informalidad, con un impacto territorial marcado: los entornos rurales, las ciudades intermedias y las periferias urbanas cuentan con menores oportunidades de reconversión laboral y acceso limitado a formación especializada. Esta situación subraya la importancia de impulsar políticas de capacitación técnica, educación continua e inserción productiva orientadas a la sostenibilidad, fortaleciendo las capacidades locales para adaptarse a un mercado laboral en transformación.

En términos de resultados, la estructura económica panameña muestra avances en materia de diversificación sectorial, pero persisten desafíos en la distribución territorial del crecimiento. El BID confirma que los beneficios de la inversión pública y privada continúan concentrados en la capital, reforzando el carácter metropolitano del desarrollo nacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019). A pesar de ello, las iniciativas de descentralización y los proyectos logísticos y turísticos en provincias como Chiriquí, Coclé y Veraguas ofrecen un potencial de encadenamiento que podría contribuir a equilibrar la economía nacional si se sostienen políticas de largo plazo y mecanismos de financiamiento local.

A fin de lograr una economía urbana inclusiva, Panamá enfrenta el desafío de consolidar un modelo de desarrollo urbano que combine competitividad con inclusión; de manera que beneficie a todos los sectores de la sociedad. La evidencia oficial muestra que el país cuenta con una base económica sólida y un tejido urbano dinámico, pero requiere profundizar en la diversificación, la formalización del empleo y la equidad territorial. Si la planificación económica se articula de manera efectiva con la planificación urbana —orientando las inversiones hacia la innovación, la sostenibilidad y el aprovechamiento estratégico del territorio— Panamá estará en condiciones de consolidar una economía urbana verdaderamente inclusiva. Esto permitirá que el crecimiento nacional se traduzca en oportunidades reales para todos los territorios, fortaleciendo sus capacidades sin comprometer sus recursos y asegurando un desarrollo equilibrado y sostenible en el largo plazo.



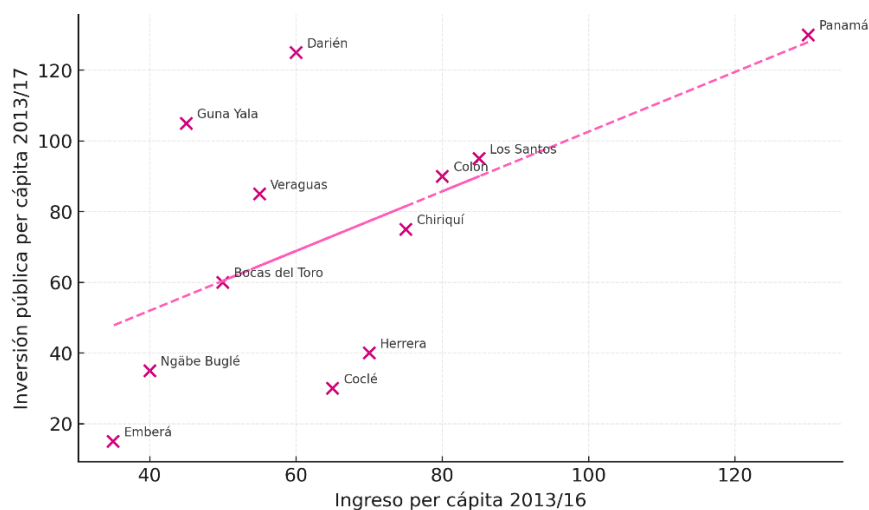


Ilustración 17: Ingreso e inversión pública per cápita, periodos 2013/17 y 2013/16.

Elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo con datos del MEF.

1.2.2 Prosperidad sostenible para todos

RESUMEN DE INDICADORES DE DESARROLLO POBLACIONAL		
Indicador	Valor	Fuente
Desigualdad (coeficiente de Gini)	50.9 (2021) – Retroceso Post Pandemia 49.2 (2018) – Mejoría en casi una década 51.8 (2009) – Valor de referencia	(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024) (Pág. 15)
Reducción de la pobreza	12.9% (2023) 23.2% (2008) Reducción de 10.3% en 15 años	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág. 23)
Pobreza rural	32.3% (2023) 46.5% (2008) Reducción de 14.2% en 15 años	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág.3)
Pobreza en comarcas indígenas	76% (2023)	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág. 3)
Pobreza multidimensional nacional	14.1% (2023) 26.1% (2010) Reducción de 12% en 15 años	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág. 12)



Incidencia de Pobreza multidimensional infantil	Niñas: 33.6% (2022) 31.9% (2018) Niños: 34.5% (2022) 33.6% (2018)	(Ministerio de Desarrollo Social, 2024) (Pág. 32)
IDH nacional	0.805 (2021) 0.669 (1990) Aumento de 0.136 en 31 años	(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024) (Pág. 15)
IDH por provincia y comarca (El valor más alto y más bajo en 2022)	Provincia de Panamá (0.845) Comarca Ngäbe Buglé (0.507)	(Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024) (Pág. 17)

Tabla 7: Indicadores de Desigualdad, Pobreza multidimensional e Índice de Desarrollo Humano

El tránsito hacia una prosperidad urbana implica comprender la estrecha relación entre el dinamismo económico, la cohesión social y la equidad territorial. Panamá ha consolidado, en los últimos años, una base productiva diversificada y un crecimiento estable; sin embargo, las brechas sociales, de género y territoriales continúan determinando el grado de acceso real a los frutos de ese crecimiento.

El PIB en 2024, equivalió a un valor nominal superior a B/. 86.000 millones. Este crecimiento de 3.5% con relación al valor del 2023, fue impulsado por los sectores de servicios, transporte, comercio y finanzas, que concentran gran parte del valor agregado urbano (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). La expansión de estas actividades ha permitido sostener la recuperación postpandemia y consolidar la posición del país como plataforma logística y financiera regional. No obstante, el PNUD (2024) advierte que este dinamismo no ha logrado traducirse de manera uniforme en mejoras del bienestar social, dada la alta concentración territorial del crecimiento y la persistencia de la desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 50.9 en 2021, apenas inferior al 51.8 registrado en el 2009 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024).

Desde una perspectiva social, los avances en reducción de pobreza muestran contrastes. El Banco Mundial (2024) calcula que la pobreza monetaria total se redujo a 12.9 % en 2023, y el Ministerio de Economía y Finanzas, estima que la tasa de pobreza extrema era del 9.6 % para el mismo año; niveles relativamente bajos en el contexto latinoamericano. Sin embargo, la pobreza rural (32.3 %) y la pobreza en comarcas indígenas (76 %) revelan profundas desigualdades espaciales que limitan la cohesión nacional (Grupo Banco Mundial, 2024). Aun en territorios urbanos, amplios sectores mantienen condiciones de



vulnerabilidad asociadas a empleo informal y bajo acceso a servicios básicos, especialmente vivienda y transporte

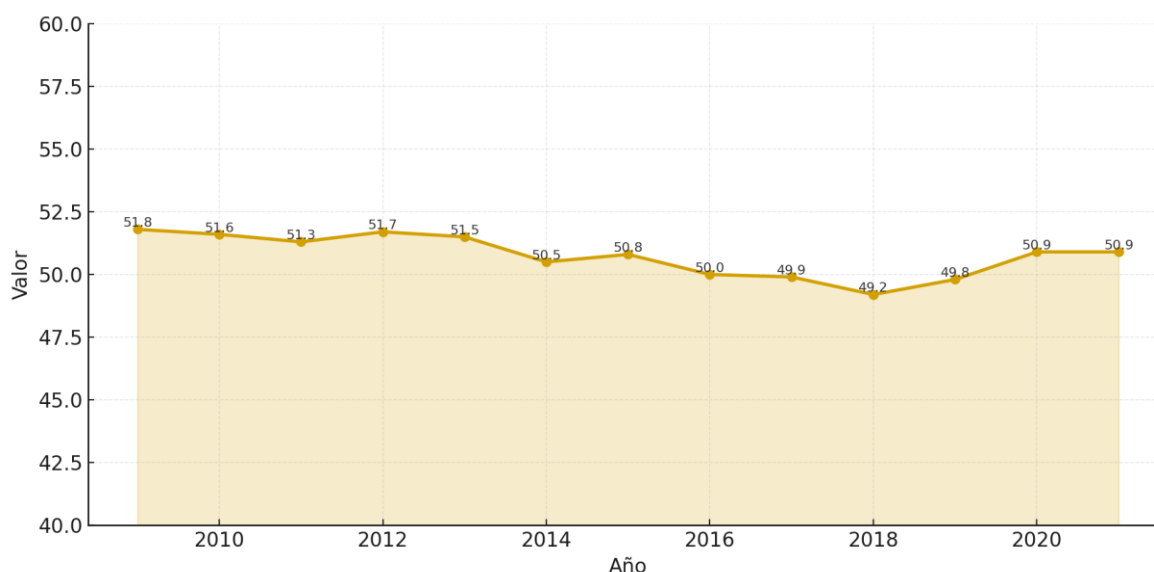


Ilustración 18: Desigualdad en el ingreso en América Latina, Coeficiente de GINI, 2009-2019.
Elaborado por el PNUD con información del Banco Mundial.

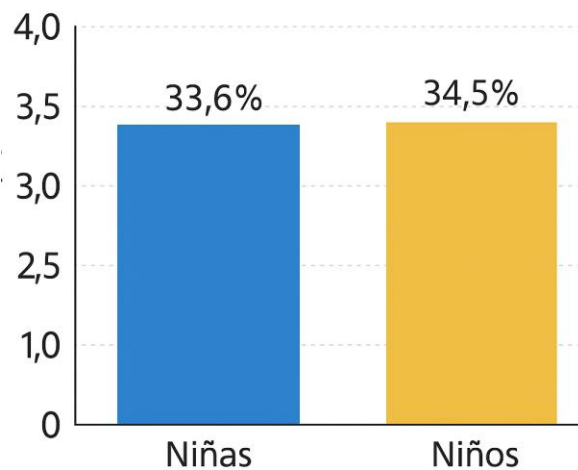
El Informe de Desarrollo Humano 2024 del PNUD ubica a Panamá con un Índice de desarrollo humano (IDH) de 0,805, dentro de la categoría de desarrollo humano alto. Sin embargo, el desglose del mismo valor por provincias y comarcas deja entrever las marcadas diferencias territoriales: mientras la provincia de Panamá alcanza un índice de 0.845, la comarca Ngäbe Buglé apenas llega a 0.507 en el 2022 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024). En términos demográficos, el estudio conjunto del MIDES y UNFPA (2023) muestra que la población panameña continúa siendo mayoritariamente joven, con un 45 % menor de 30 años, lo que representa una oportunidad demográfica significativa si se logra integrar a esta fuerza laboral emergente a un modelo productivo diversificado y sostenible (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025).

El reto central consiste en transformar el crecimiento económico en prosperidad compartida. El PNUD (2024) subraya que Panamá enfrenta una “paradoja estructural” debido a que tiene un alto crecimiento acompañado de una baja productividad en amplios segmentos del mercado laboral. El 44.9 % de los trabajadores se desempeña en empleos informales, con escasa protección social y limitadas posibilidades de ascenso económico (OECD , 2025).



Estas condiciones, sumadas a la desigual distribución territorial de la inversión, explican la persistencia de la desigualdad social y la brecha de ingresos entre los distintos grupos poblacionales.

El Segundo Informe del Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes elaborado por el MIDES (2022) indica que uno de cada tres menores del país vive en pobreza multidimensional (33,6% niñas y 34,5% niños), con mayores niveles de privación en educación, vivienda adecuada y acceso a tecnología.



En comarcas indígenas y provincias rurales, las privaciones superan el 50% de los niños y adolescentes, evidenciando que la pobreza infantil sigue siendo uno de los principales obstáculos para la sostenibilidad del desarrollo (Ministerio de Desarrollo Social, 2024).

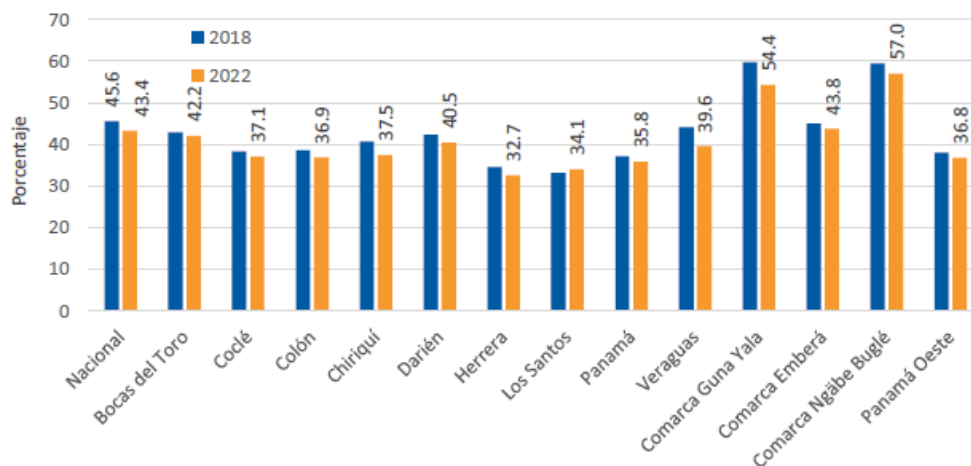


Ilustración 19: Intensidad o porcentaje promedio de carencias entre NNA, según provincias y comarcas: año 2022. Elaborado por la Comisión Técnica de IPM, con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada en abril de 2022 por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.



En este contexto, las brechas de capital humano y formación profesional adquieren una importancia estratégica. Según el PNUD (2024), los sectores de mayor dinamismo económico —logística, servicios financieros, tecnología y turismo— requieren competencias técnicas y digitales cada vez más especializadas. Sin embargo, el acceso desigual a la educación técnica y superior genera un círculo de exclusión laboral que limita el desarrollo del talento nacional y, en consecuencia, restringe el potencial productivo del país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024).

Ante este desafío, las instituciones públicas de Panamá han puesto en marcha programas de formación profesional orientados a reducir estas brechas. El Instituto Nacional de Desarrollo Humano (INADEH), bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), impulsa cursos vinculados a logística, turismo, industria y tecnologías de la información, en articulación con las estrategias de inclusión laboral juvenil y femenina promovidas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Informe de Revisión de Mitad de Año 2024 del MEF destaca estas iniciativas como instrumentos clave de política activa para mejorar la empleabilidad y fortalecer la capacidad productiva nacional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Desde una perspectiva territorial, el PNUD plantea la necesidad de avanzar hacia un modelo de desarrollo endógeno, en el cual las capacidades propias de cada territorio actúen como motores de diversificación económica y reduzcan la dependencia estructural del eje metropolitano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024). En este marco, la descentralización fiscal y administrativa representa una oportunidad estratégica para dirigir inversiones hacia territorios con menores niveles de desarrollo relativo, siempre que se fortalezcan de forma sostenida las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

La visión de prosperidad sostenible también exige integrar la dimensión ambiental como pilar del desarrollo. Tanto la OCDE como el Banco Mundial subrayan la necesidad de orientar el crecimiento económico hacia una transición verde e inclusiva, impulsando la eficiencia energética, la gestión sostenible del agua y la adaptación al cambio climático como nuevos vectores de empleo y desarrollo territorial. Estos sectores emergentes abren un importante potencial para la generación de empleos verdes en actividades agrícolas sostenibles, construcción y transporte, especialmente en provincias con alto valor ambiental, pero con menor grado de industrialización (Grupo Banco Mundial, 2024; OECD, 2025).



La población históricamente más vulnerable —incluyendo mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y migrantes— continúa enfrentando barreras estructurales para participar plenamente de los beneficios del desarrollo. El Análisis sobre la Población en Panamá (MIDES–UNFPA, 2023) evidencia que la tasa de participación laboral femenina (50.8 %) permanece por debajo de la masculina (74.9 %), en un contexto donde las mujeres asumen una carga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025). Esta situación restringe su autonomía económica, limita su integración al mercado laboral y contribuye a la persistencia de brechas salariales y ocupacionales. En el caso de los pueblos indígenas, factores como el aislamiento geográfico, la limitada infraestructura y los rezagos educativos mantienen niveles de pobreza multidimensional superiores al 70 %, reflejando desigualdades territoriales profundas (Grupo Banco Mundial, 2024; Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025).

Frente a este escenario, el Análisis Sociodemográfico de Población ASP 2025 destaca la necesidad de avanzar hacia políticas integrales que fortalezcan la conciliación entre la vida laboral y familiar, promuevan una distribución más equitativa de las tareas de cuidado y amplíen las oportunidades económicas de las mujeres. El informe también enfatiza la importancia de incrementar la participación económica femenina en condiciones de igualdad, garantizando empleos de calidad y protección efectiva durante la maternidad y la crianza.

Asimismo, el ASP 2025 subraya la urgencia de consolidar un sistema de protección social universal y adaptativo, construido desde un enfoque de ciclo de vida que considere las dinámicas demográficas del país y la diversidad de sus poblaciones. Esto incluye el fortalecimiento de programas con capacidad de expansión en situaciones de emergencia, así como la implementación progresiva del Sistema Nacional de Cuidados (Ley 431 de 2024).

Su puesta en marcha requiere ampliar la oferta de servicios para la primera infancia, personas mayores y personas con discapacidad; reconocer y profesionalizar el trabajo de quienes laboran en el sector cuidados; y promover espacios sostenidos de diálogo social para construir políticas de largo aliento que garanticen mayor equidad, bienestar y cohesión social.



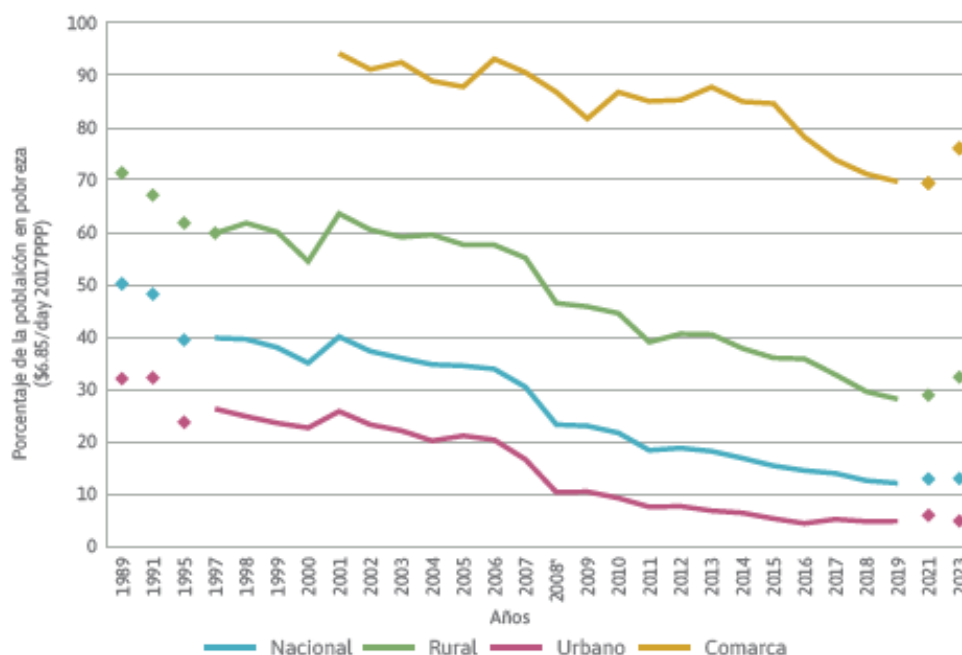


Ilustración 20: Porcentaje de la población en pobreza.

Elaborado por el Grupo Banco Mundial con información de su registro y de CEDLAS.

Nota: a partir del 2008, Panamá incluye la renta imputada en el agregado de ingreso de los hogares.

En materia de protección social, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha impulsado programas orientados a reducir las privaciones en educación, salud y vivienda, con especial atención a los grupos vulnerables. El PNUD (2024) evalúa positivamente la ampliación de la cobertura de transferencias monetarias condicionadas como “Red de Oportunidades”, que alcanza a hogares en pobreza extrema en zonas rurales y comarcales. Sin embargo, también enfatiza la importancia de acompañar estas transferencias con un enfoque territorial más robusto, que considere las dinámicas locales, la accesibilidad a servicios básicos y las capacidades productivas de cada territorio. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

Asimismo, los análisis internacionales sugieren que estos programas pueden generar impactos más sostenibles si se integran a estrategias de desarrollo local, fortaleciendo el vínculo entre la protección social y el empleo, la capacitación laboral, la inclusión financiera y el acceso a servicios esenciales. Esto implica avanzar hacia un modelo en el que las transferencias no solo mitiguen la pobreza de manera inmediata, sino que también faciliten trayectorias de movilidad social, apoyadas por inversiones en infraestructura social, sistemas de cuidados y oportunidades económicas adaptadas a las realidades de cada región



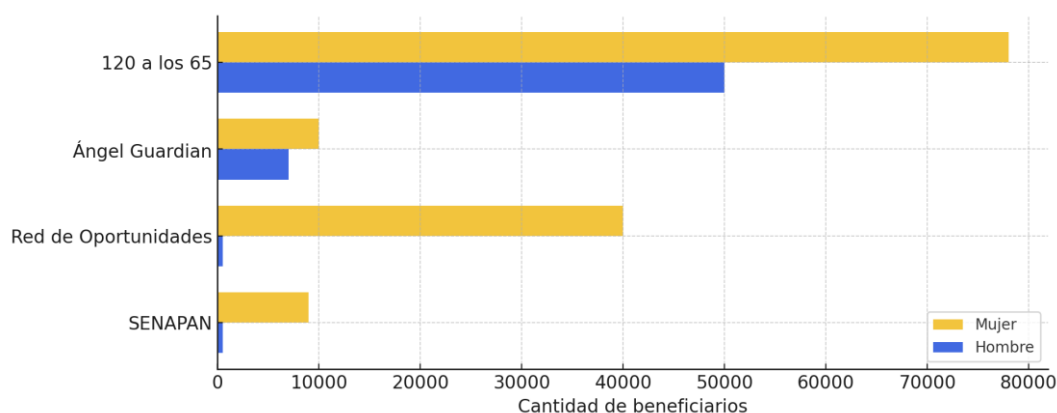


Ilustración 21: Cantidad de beneficiarios por programa. Año 2020.

Elaborado por el PNUD con información del Ministerio de Desarrollo Social de Panamá.

Las políticas recientes también buscan reforzar la igualdad de oportunidades en el empleo. El Banco Mundial subraya la importancia de la formación continua, la certificación de competencias y la formalización del trabajo independiente como ejes para una recuperación inclusiva. En esa línea, el MITRADEL y el INADEH han impulsado múltiples estrategias para mejorar la calidad de la capacitación, orientadas a mejorar las habilidades laborales en los sectores con mayor demanda, con énfasis en jóvenes y mujeres de provincias del interior (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Según la EML 2023, cerca del 50 % de las personas ocupadas seguía vinculada al empleo informal, lo que significa que solo una parte de la población laboralmente activa contaba con un empleo pleno. Además, se observaron brechas significativas en la participación laboral entre hombres y mujeres.

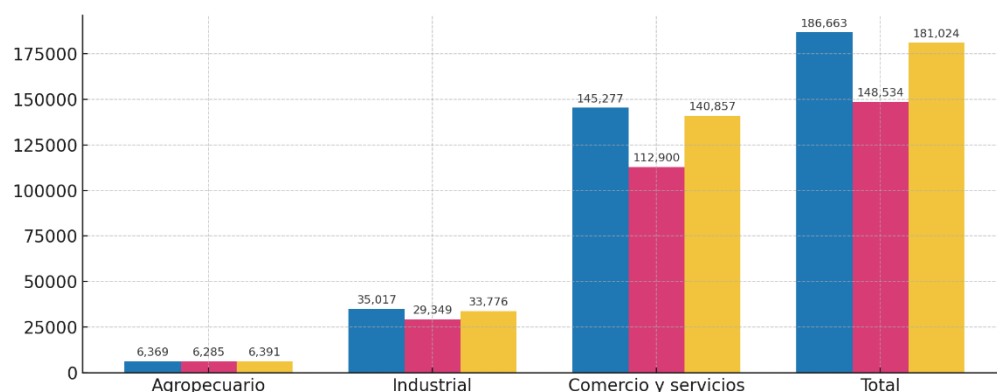


Ilustración 22: Número de personas matriculadas en los cursos del INADHE, según sector de formación: Años 2022-2024.



Los resultados de estos esfuerzos comienzan a observarse en indicadores parciales. Según el MEF (2024), la tasa de desocupación se mantiene por debajo del 10% (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024; Organización Internacional del Trabajo, 2025)

En términos cualitativos, la prosperidad sostenible no se reduce al crecimiento económico, sino a la posibilidad de que éste genere bienestar equitativo y resiliencia social. Panamá avanza hacia este objetivo a través de políticas públicas más integradas y de la cooperación con organismos internacionales que promueven la reducción de desigualdades estructurales. Sin embargo, el desafío continúa siendo la coherencia interinstitucional y territorial de las políticas. Los esfuerzos de capacitación y empleo deben complementarse con una planificación urbana y regional que garantice acceso a servicios básicos, conectividad y vivienda digna.

La experiencia reciente demuestra que el crecimiento sin inclusión reproduce vulnerabilidades y tensiones sociales. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024 del PNUD ilustra que el bienestar de la población no puede depender únicamente del ciclo económico, sino de la capacidad del Estado para asegurar oportunidades sostenibles a lo largo del territorio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024). Esta afirmación resume el desafío que enfrenta el país: traducir la prosperidad macroeconómica en prosperidad sostenible, equitativa y territorialmente equilibrada.

Panamá se encuentra en una etapa decisiva. La solidez de sus fundamentos macroeconómicos y su potencial humano le ofrecen condiciones favorables para avanzar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo. Consolidar este proceso requerirá profundizar en tres frentes complementarios: fortalecer la educación y la formación técnica como base de la productividad, promover la descentralización efectiva con enfoque de equidad territorial y garantizar que la transición ambiental y tecnológica se convierta en una oportunidad de empleo digno para todos los panameños.

Solo así la prosperidad podrá ser verdaderamente sostenible y compartida, honrando el compromiso asumido en la Nueva Agenda Urbana y asegurando que cada territorio participe activamente en la construcción del bienestar común.



1.2.3 Vínculos urbano-rurales

RESUMEN DE INDICADORES DE VÍNCULOS URBANO-RURALES		
Indicador	Valor	Fuente
Población urbana total (Censo 2023)	2,675,238 habitantes	(Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025) (Pág. 20)
Población residente en áreas urbanas	70.5 % (2023)	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág. 24)
Pobreza en áreas rurales	32.3 % (2023)	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág. 24)
Pobreza en áreas urbanas	4.8% (2023)	(Grupo Banco Mundial, 2024) (Pág. 2)
Migración interna 2018–2023	Flujo desde comarcas, provincias del este y del noroeste hacia la región central pacífica	(Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025) (Pág. 32)
Participación de la provincia de Panamá en el PIB nacional	71 % del PIB con 50 % de la población	(Organización Internacional para las Migraciones, 2021) (Pág. 110)
Inversión pública ejecutada por la Autoridad Nacional de Descentralización	B/. 241 millones (2023)	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2024) (Pág. 62)

Tabla 8: Indicadores sobre la situación Rural y Urbana

Las ciudades constituyen los principales centros de actividad económica, provisión de servicios e innovación, mientras que las áreas rurales desempeñan un papel estratégico al garantizar la producción de alimentos, la oferta de materias primas y la conservación de recursos ambientales que sostienen la vida urbana. Reconocer y fortalecer estas interdependencias es fundamental para avanzar hacia un desarrollo equilibrado del territorio.

En el caso de Panamá, el desafío radica en articular estas interdependencias mediante una planificación territorial capaz de reconocer las especificidades productivas, sociales y ambientales de cada región, y de orientar inversiones y servicios públicos de manera diferenciada. Esto implica avanzar hacia una gobernanza territorial que distribuya



capacidades y recursos con mayor coherencia espacial, asegurando que los territorios — urbanos y rurales— se integren en un sistema más funcional y equilibrado.

El Informe de Pobreza y Equidad 2024 del Banco Mundial señala que el crecimiento nacional continúa sustentado en las actividades del sector terciario, con un 85% del PIB generado en el eje metropolitano de Panamá, Panamá Oeste y Colón, donde se concentran la mayoría de los empleos formales y del valor agregado nacional (Grupo Banco Mundial, 2024). Sin embargo, también señala que el 32,3 % de la pobreza persiste en zonas rurales, frente a solo el 5 % en áreas urbanas. Esto refleja una marcada desigualdad territorial que limita la cohesión.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024 del PNUD destaca que, pese al reducido tamaño geográfico del país, la disparidad entre provincias y comarcas es profunda. La desigualdad en el acceso a servicios, infraestructura y oportunidades educativas y laborales sigue siendo el principal determinante del bienestar territorial. Esta concentración también se refleja en la distribución poblacional: el 66 % de los panameños vive en zonas urbanas, mientras que la Región Metropolitana reúne el 69% de estos (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025), frente a un 34 %, que permanece en áreas rurales donde el empleo se asocia principalmente a la agricultura y la ganadería.



Estas diferencias estructurales impulsan dinámicas migratorias que modifican la distribución espacial de la población en el territorio. El Perfil Migratorio de Panamá de la OIM (2020) documenta que en la última década las provincias de Veraguas, Chiriquí y Coclé han experimentado pérdidas poblacionales por la migración interna hacia el área metropolitana de Panamá y los distritos de Arraiján y La Chorrera (Organización Internacional para las Migraciones, 2021). Según el Banco Mundial (2024), estos desplazamientos rural-urbana explica alrededor del 22 % de la reducción total de la pobreza entre 2008 y 2023, al permitir que parte de la población acceda a mercados laborales más dinámicos en los entornos urbanos (Grupo Banco Mundial, 2024). No obstante, este proceso también plantea desafíos en materia de integración social, provisión de vivienda adecuada, ampliación de servicios públicos y gestión de la movilidad metropolitana.

Desde una perspectiva territorial, la relación urbano-rural en Panamá se expresa a través de una configuración dual: por un lado, una interdependencia económica sostenida en el abastecimiento alimentario, los flujos laborales y el uso compartido de servicios; y por otro, una limitada articulación institucional y de planificación que restringe el aprovechamiento pleno de las complementariedades entre ambos espacios. El BID (2020) advierte que la inversión pública per cápita se concentra en los territorios con mayores ingresos, lo que profundiza los desequilibrios estructurales. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019)

Para revertir estas brechas, Panamá ha avanzado en políticas de descentralización y fortalecimiento local. La Autoridad Nacional de Descentralización (AND), creada en 2015, coordina la transferencia de recursos del Estado central hacia los municipios, con el objetivo de financiar proyectos locales. El Informe de Revisión de Mitad de Año 2024 del MEF reporta que la AND administró B/. 241 millones en inversión pública en el 2023, evidenciando un proceso de redistribución territorial de los recursos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). Esta política busca no solo equilibrar la inversión pública sino también fortalecer la gobernanza, permitiendo que los gobiernos subnacionales respondan de forma más directa a las necesidades de sus comunidades.

La descentralización es un instrumento fundamental para promover el desarrollo endógeno, al otorgar a los municipios un papel más activo en la planificación territorial. Para que estos procesos alcancen los resultados esperados, resulta necesario continuar fortaleciendo las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales, especialmente en la gestión de proyectos de mayor escala o complejidad. La OCDE (2024)



coincide en esta necesidad y subraya la importancia de mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional y de rendición de cuentas, de manera que la descentralización se traduzca efectivamente en desarrollo local sostenible (OECD , 2025).

En el ámbito productivo, comienzan a consolidarse experiencias de articulación urbano-rural que refuerzan las cadenas de valor nacionales. En Chiriquí, la expansión del cultivo de café de altura y su comercialización en mercados urbanos e internacionales ha generado circuitos de empleo rural-urbano que dinamizan tanto a los productores como a los servicios logísticos, de empaque y transporte asociados. En Herrera y Los Santos, los programas de agroindustria y turismo sostenible impulsados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) han favorecido la incorporación de mujeres y jóvenes en microemprendimientos vinculados con la producción alimentaria y artesanal (Organización Internacional para las Migraciones, 2021; Grupo Banco Mundial, 2024). Estas iniciativas evidencian que las cadenas rurales-urbanas no solo contribuyen al abastecimiento, sino que pueden convertirse en instrumentos de inclusión económica y cohesión territorial.

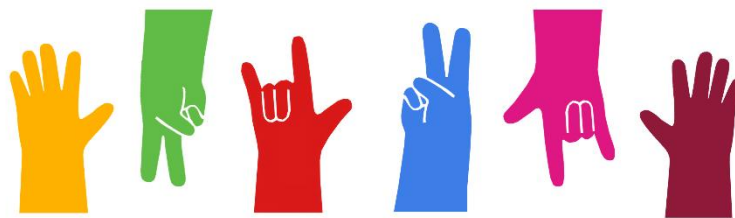
Los efectos de estas políticas comienzan a reflejarse en el fortalecimiento de los circuitos económicos locales y en la mejora de la infraestructura básica en varios municipios. La inversión descentralizada ha permitido la pavimentación de caminos rurales, la rehabilitación de mercados públicos y la construcción de pequeños acueductos y centros de acopio, reduciendo los costos de transporte y mejorando la conexión entre productores y consumidores urbanos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). Sin embargo, tanto el BID como el PNUD subrayan que aún se requiere una planificación territorial de largo plazo, que incorpore la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente al cambio climático como ejes del desarrollo local (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024).

En paralelo, la migración interna sigue configurando el paisaje social y económico del país. La OIM (2020) evidencia que, además del desplazamiento rural hacia la capital, persiste un flujo inverso de carácter estacional asociado a las cosechas agrícolas y a la actividad turística en provincias como Chiriquí y Coclé (Organización Internacional para las Migraciones, 2021). Estos movimientos temporales generan intercambios culturales y laborales que fortalecen los vínculos urbano-rurales, pero también ponen de relieve la necesidad de políticas públicas que aseguren derechos laborales, servicios oportunos y condiciones adecuadas de movilidad para las personas trabajadoras estacionales.



El mercado urbano desempeña un rol decisivo como motor de demanda. Los centros urbanos concentran el consumo de productos agrícolas y la provisión de servicios financieros y tecnológicos que, mediante plataformas digitales y redes logísticas, podrían proyectarse hacia el interior del país. La expansión de los corredores interprovinciales y las mejoras en la conectividad vial, señaladas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF 2024), representan avances importantes para una integración territorial más equilibrada. Sin embargo, la persistencia de una alta dependencia de importaciones alimentarias en varios rubros y el limitado nivel de transformación industrial de los productos primarios muestran que la articulación económica entre campo y ciudad continúa siendo incompleta.

Los desafíos hacia adelante son múltiples. La evidencia del PNUD confirma brechas interprovinciales y urbano-rurales en desarrollo humano, visibles en la comparación del IDH por provincias y comarcas, lo que exige políticas que reduzcan desigualdades desde el territorio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2024). Este modelo permitiría canalizar inversiones hacia el interior y fortalecer los servicios básicos y la infraestructura social. El Banco Mundial (2024) agrega que la creación de empleos rurales no agrícolas (especialmente en turismo, energías limpias y servicios ambientales) puede ser un factor clave para reducir la pobreza rural y contener la migración hacia los centros metropolitanos (Grupo Banco Mundial, 2024).



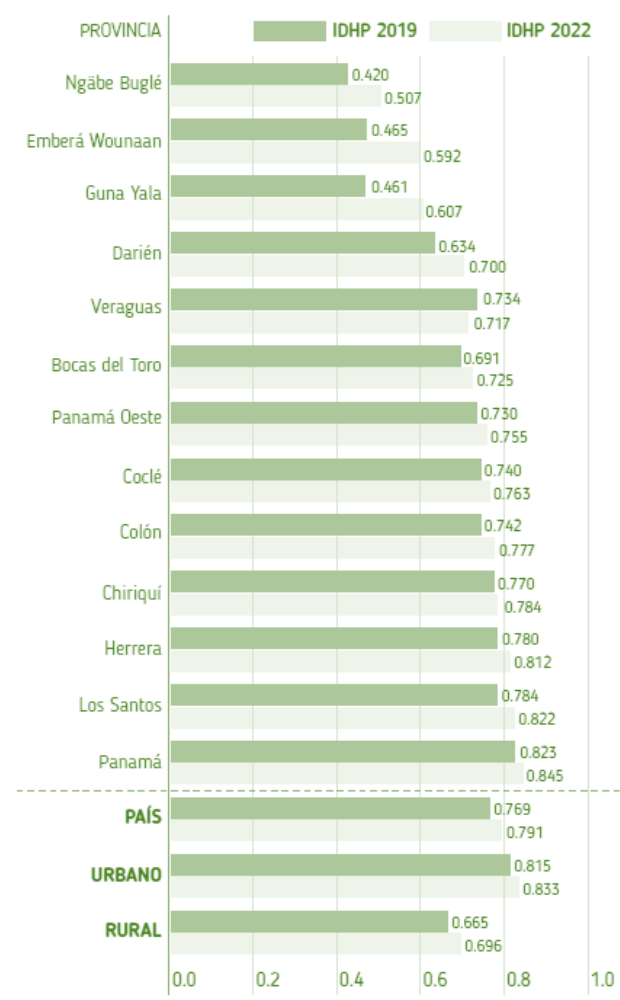


Ilustración 23: IDH de Panamá por Provincia y Comarca, años 2019 y 2022. Elaborado por PNUD Panamá a partir de la Encuesta de Propósitos Múltiples, 2019-2022 del INEC.

En términos de resultados, las políticas de descentralización y desarrollo local han permitido visibilizar el potencial productivo del interior, aunque los impactos aún son heterogéneos. Los municipios con mayor capacidad institucional han logrado ejecutar con éxito proyectos de infraestructura y emprendimiento, mientras que otros enfrentan dificultades para absorber los recursos asignados. Según el MEF (2024), el porcentaje de inversión de los fondos transferidos a los gobiernos locales alcanzó el 78% en el 2024, mostrando avances en gestión, pero también márgenes de mejora en planificación y seguimiento (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

La experiencia reciente deja importantes lecciones. Primero, que la cohesión territorial requiere una visión integral que articule políticas de empleo, infraestructura, educación y sostenibilidad ambiental. Segundo, que el fortalecimiento institucional local es condición indispensable para que la descentralización se traduzca en bienestar tangible. Y tercero,



que los vínculos urbano-rurales no deben entenderse solo como flujos económicos, sino como relaciones sociales, culturales y ambientales que sostienen la identidad y la resiliencia del país.

Panamá reúne condiciones favorables para avanzar en esta dirección: una base urbana consolidada, territorios rurales con importante potencial productivo y un marco institucional que continúa fortaleciendo sus capacidades. En este proceso, es fundamental reconocer el rol estratégico de los gobiernos locales, que de manera consistente han destacado la importancia de profundizar los procesos de descentralización y de fortalecer los recursos y competencias necesarias para gestionar de forma eficaz sus territorios. La articulación de estos esfuerzos con políticas de desarrollo territorial y con cadenas de valor sostenibles permitirá transformar los contrastes existentes en una estructura territorial más integrada y complementaria. En esta integración multinivel y multiescalar se encuentra una de las claves para avanzar hacia un desarrollo equilibrado, sostenible y cohesionado, en consonancia con los principios de la Nueva Agenda Urbana.

1.3 Desarrollo urbano ambientalmente sostenible y resiliente: Asegurar la sostenibilidad ambiental

El desarrollo urbano ambientalmente sostenible constituye uno de los retos más estratégicos para el cumplimiento de la Nueva Agenda Urbana en Panamá. El crecimiento de las ciudades, la presión creciente sobre los ecosistemas y la intensificación de los impactos climáticos revelan la urgencia de gestionar la expansión urbana dentro de los límites ambientales del territorio. Esto implica reconocer que los sistemas urbanos dependen de una base ecológica cuya integridad es indispensable para asegurar agua, protección frente a amenazas, regulación climática y calidad de vida.

En la última década, el país ha impulsado políticas y marcos estratégicos orientados a fortalecer la gestión del riesgo, avanzar en compromisos de carbono negativo e integrar criterios ambientales en la planificación territorial. No obstante, persisten desafíos estructurales relacionados con la urbanización dispersa, la fragmentación de hábitats, la débil gobernanza del suelo y las limitaciones para incorporar enfoques de resiliencia, adaptación y mitigación en las decisiones del nivel local. Estos vacíos evidencian la necesidad de transitar hacia instrumentos más vinculantes, sistemas robustos de información territorial y mecanismos de financiamiento que impulsen soluciones basadas en la naturaleza.

Más que una meta final, la sostenibilidad ambiental es un proceso continuo de gobernanza territorial que requiere fortalecer la coordinación multinivel, articular políticas sectoriales y consolidar una visión integrada del desarrollo urbano y rural. Esto supone avanzar hacia



modelos de ciudad compacta y resiliente, proteger la infraestructura ecológica, reducir la vulnerabilidad climática y garantizar que el desarrollo territorial contribuya de manera real al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

1.3.1 Expansión urbana y pérdida de biodiversidad

RESUMEN DE INDICADORES DE BIODIVERSIDAD		
Indicador	Valor	Fuente
Cobertura boscosa nacional	68 % del territorio nacional (2024) (Compuesta de: 58% bosques maduros 31% bosques secundarios 11 % rastrojos y plantaciones forestales)	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 121)
Restauración forestal comprometida por el PNRF	50,000 ha restauradas para 2050 Con un avance de 8,198 ha (16.4%) al 2024	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 78)
Áreas protegidas terrestres (2023)	6,094,752.33 ha (40.22 % del territorio nacional, distribuidas en 101 sitios protegidos)	(Ministerio de Ambiente, 2023) (Pág. 51)
Proporción de especies amenazadas (2016)	264 especies en riesgo (15 % de las especies registradas)	(Ministerio de Ambiente, 2023) (Pág. 55)
Riqueza total de biodiversidad (2021)	2,300 especies de árboles, 1,300 especies endémicas (entre plantas, peces, anfibios, reptiles, mamíferos y aves). Plantas - 3.3% de la diversidad mundial Anfibios - 3.4% de la diversidad mundial Reptiles - 2.3% de la diversidad mundial Aves - 9% de la diversidad mundial Mamíferos - 4.8% de la diversidad mundial	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 16)

Tabla 9: Indicadores de cobertura boscosa y biodiversidad



La dinámica de expansión urbana en Panamá se ha convertido en uno de los procesos territoriales con mayor incidencia sobre la sostenibilidad ambiental. El crecimiento de los principales centros urbanos —particularmente en el eje Panamá-Colón y en las cabeceras de Panamá Oeste, Chiriquí y Coclé— ha impulsado una conversión acelerada del suelo natural y agroproductivo hacia usos urbanizados, modificando de manera significativa la estructura ecológica del territorio. Este patrón de ocupación, asociado tanto al aumento poblacional como a la concentración de actividades económicas y logísticas, ha generado presiones crecientes sobre los ecosistemas, reduciendo la continuidad de la cobertura vegetal y fragmentando hábitats clave.

Si bien el Primer Informe Bienal de Transparencia Climática (2024) indica que Panamá conserva alrededor del 68 % de su territorio con cobertura boscosa —condición que sustenta su estatus de país carbono negativo—, persisten zonas críticas donde la expansión urbana y la deforestación avanzan simultáneamente. Estos territorios representan puntos de inflexión para la gestión ambiental, ya que ponen en evidencia la necesidad de fortalecer instrumentos de ordenamiento territorial, proteger la infraestructura ecológica y orientar el crecimiento urbano hacia modelos más compactos y resilientes. (Ministerio de Ambiente, 2024).

Tipo de bosque	Tasa de acumulación de carbono (t/ha)	Carbono acumulado (t/ha)
Maduro	0.49	104.2
Secundario	1.13	62.0
Rastrojo	2.80	23.9

Ilustración 24: Tipos de Bosques y captura de carbono 2024.

Elaborado por el Ministerio de Ambiente por el Departamento de Mitigación.

Los indicadores ambientales muestran que, entre 2012 y 2019, Panamá registró la pérdida de más de 519 mil hectáreas de cobertura boscosa, mientras que solo poco más de 216 mil hectáreas fueron recuperadas a través de procesos de regeneración natural y programas de reforestación (Ministerio de Ambiente, 2023). Aunque la tasa anual de pérdida neta continúa siendo negativa, se observa una tendencia a la desaceleración asociada, entre otros factores, a la expansión del sistema de áreas protegidas, que actualmente abarca el 40.22 % del territorio nacional (Ministerio de Ambiente, 2023).

No obstante, estas cifras agregadas no capturan plenamente las presiones que enfrentan los entornos periurbanos, donde la expansión urbana no planificada y el crecimiento de asentamientos informales avanzan sobre bordes de cuenca, humedales y zonas de alta pendiente. Esta dinámica no solo compromete la integridad ecológica de estos



ecosistemas, sino que también incrementa la exposición a riesgos urbanos y dificulta la gestión sostenible del territorio. Estas áreas representan la expresión más directa de la desigualdad territorial: los lugares más vulnerables son, simultáneamente, los que más comprometen los ecosistemas que sostienen la resiliencia de las ciudades (Foro y Observatorio de Sostenibilidad, 2015).

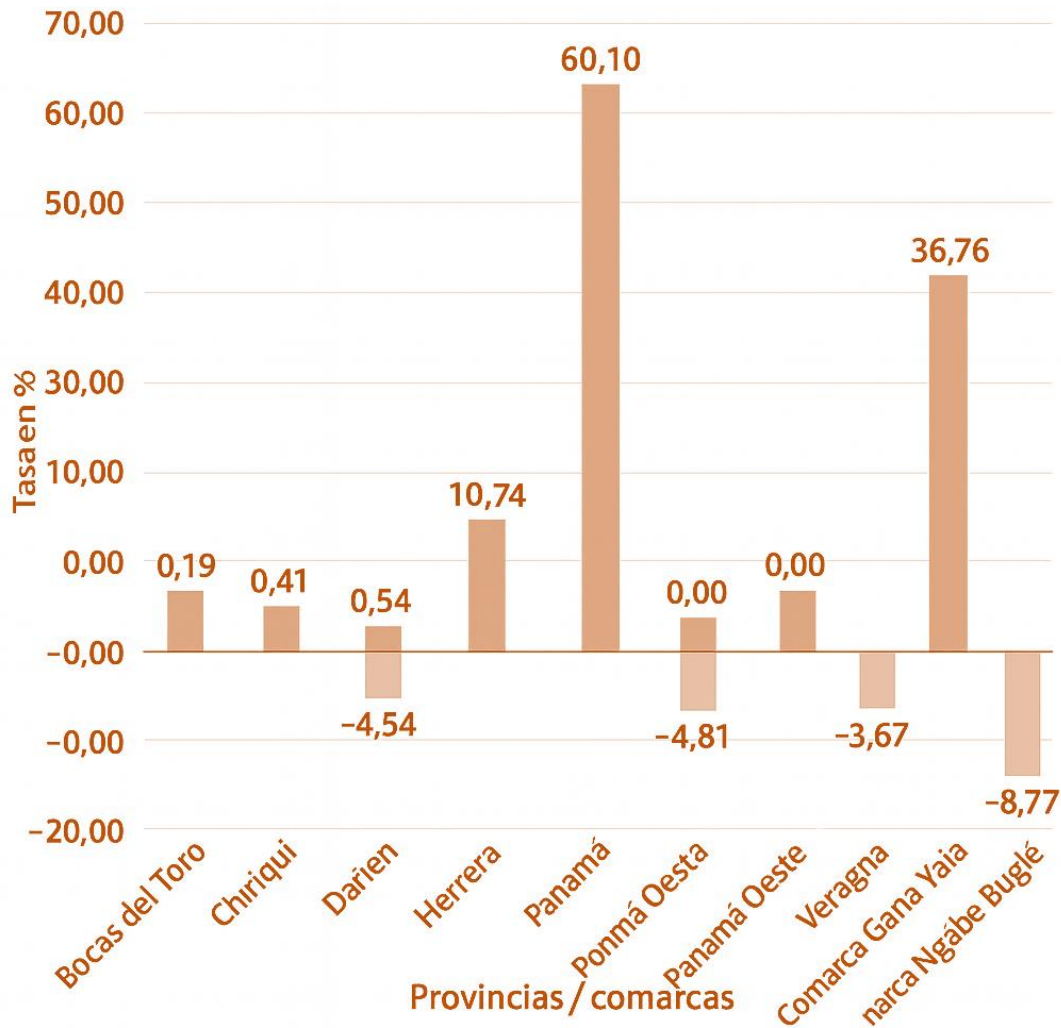


Ilustración 25: Tasa anual de cambio de la cobertura boscosa, por provincia: Año 2012-2021. Elaborado por el Ministerio de Ambiente por la Dirección de Información Ambiental.



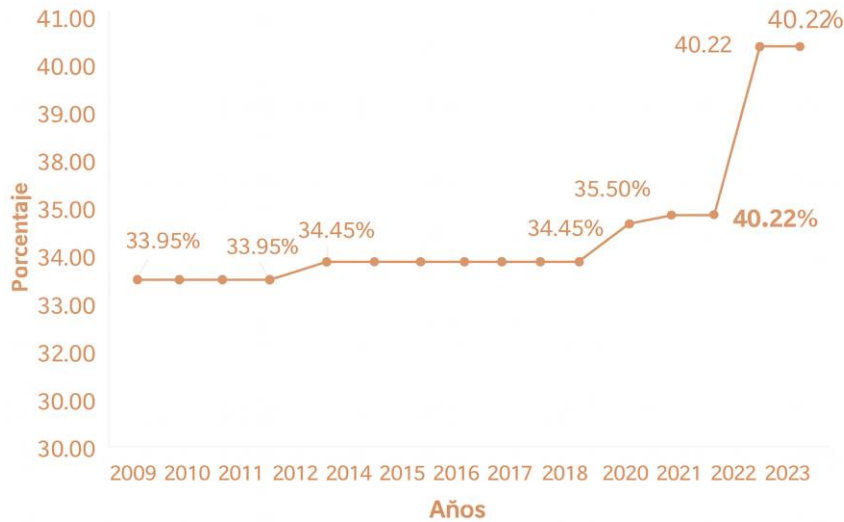


Ilustración 26: Proporción de la superficie terrestre protegida: Años 2009-2021.
Elaborado por el Ministerio de Ambiente por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

De acuerdo con el Inventario de Incidencias de Desastres 2022 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los eventos más recurrentes (inundaciones y deslizamientos) se concentran en zonas donde la ocupación del suelo urbano se ha expandido sobre pendientes y cauces naturales, confirmando la relación entre morfología urbana, degradación ambiental y riesgo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Las pérdidas de cobertura vegetal en las cuencas del río Juan Díaz, Tocumen y Matasnillo ilustran cómo la urbanización periférica reduce la capacidad de infiltración, incrementa la escorrentía superficial y compromete no solo la biodiversidad, sino también la infraestructura, los servicios ecosistémicos y el bienestar urbano.

Hábitat y Biodiversidades.

En términos de biodiversidad, Panamá mantiene una riqueza biológica excepcional, con 2,300 especies de árboles, 1,300 especies endémicas y casi 9 % de las especies de aves del mundo (Ministerio de Ambiente, 2024). Sin embargo, los indicadores ambientales del 2023 reportan que 15 % de las especies registradas se encuentran amenazadas, incluyendo un 24 % de anfibios y un 25 % de reptiles, grupos especialmente sensibles a los cambios en hábitats ribereños y a la contaminación de cuerpos de agua (Ministerio de Ambiente, 2023). La fragmentación del territorio ha disminuido la conectividad ecológica entre áreas protegidas, en particular en el arco metropolitano del Pacífico, donde la continuidad boscosa se ve interrumpida por infraestructuras lineales, zonas residenciales y desarrollos comerciales.



En este contexto, la adopción de un enfoque de biodiversidades —promovido por ONU-Hábitat, CAF y diversas agendas ambientales— ofrece una oportunidad estratégica para reorientar el desarrollo urbano hacia modelos que integren activamente la biodiversidad en la planificación y gestión del territorio.

Las biodiversidades reconocen a la naturaleza como infraestructura esencial, incorporando corredores biológicos urbanos, restauración ecológica, soluciones basadas en la naturaleza y sistemas verdes-azules para reducir el riesgo, mejorar la habitabilidad y fortalecer la resiliencia climática. Bajo este enfoque, los entornos urbanos dejan de ser espacios que compiten con la biodiversidad y pasan a convertirse en ecosistemas urbanos funcionales, capaces de regenerar servicios ecosistémicos, incrementar la conectividad ecológica y aportar beneficios socioambientales para toda la población.

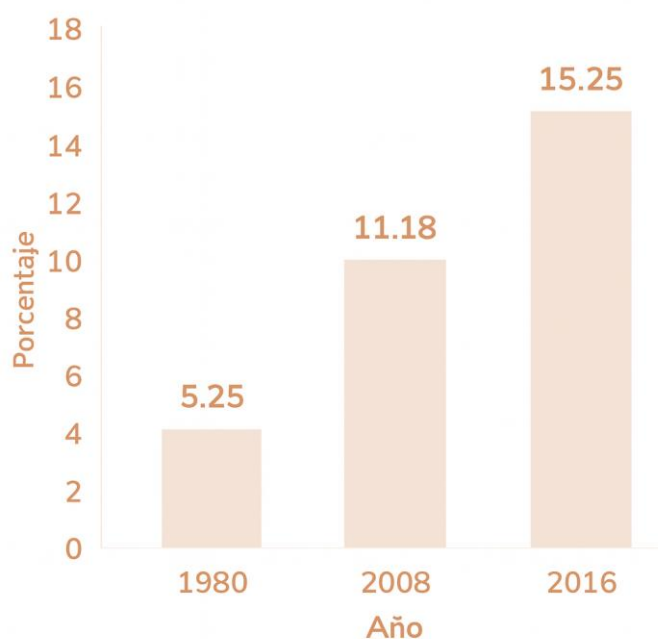


Ilustración 27: Proporción de especies amenazadas: Años 1980, 2008, 2016.
Elaborada por el Ministerio de Ambiente por la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

El Informe del Estado del Ambiente 2024 señala que las cuencas con mayores niveles de degradación del suelo coinciden con las zonas de expansión urbana no planificada, donde los procesos de erosión, compactación y pérdida de productividad agrícola se manifiestan con mayor intensidad (Ministerio de Ambiente, 2024). Este deterioro progresivo de la base ecológica y productiva limita la capacidad de los territorios para sostener funciones esenciales —como la recarga hídrica, la regulación térmica y la conservación de corredores biológicos— y debilita la relación funcional entre ciudad y naturaleza.



Desde una perspectiva territorial, la pérdida de biodiversidad no constituye un fenómeno aislado, sino el resultado acumulativo de patrones de ocupación del suelo, debilidades en el control urbano y una articulación insuficiente entre las políticas ambientales, de vivienda y de ordenamiento territorial.

La expansión urbana desordenada se ha consolidado como uno de los principales desafíos para el desarrollo sostenible en Panamá, avanzando más rápidamente que los procesos de actualización y coordinación de los instrumentos de ordenamiento territorial y regulación ambiental.

En este escenario, la adopción del enfoque de biodiverciudades se vuelve fundamental para reorientar la urbanización hacia modelos más responsables y resilientes. Este enfoque promueve la integración activa de la biodiversidad en la planificación urbana mediante la protección de cuencas y zonas de recarga, la restauración ecológica, azules y la consolidación de corredores ecológicos urbanos.

La implementación de iniciativas alineadas a este paradigma —como la recuperación de riberas urbanas, la restauración de manglares periurbanos, el diseño de infraestructura verde y la gestión integrada de cuencas— contribuye a sostener la conectividad ecológica, mitigar el riesgo y mejorar la habitabilidad urbana, fortaleciendo la cohesión entre los sistemas naturales y las dinámicas urbanas del país.

A nivel internacional la República de Panamá asumió el compromiso con tres importantes acuerdos que forman parte de la agenda de desarrollo: La Agenda 2030 para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030- Derivado de este marco internacional, Panamá adoptó una serie de compromisos en materia de GIRD a nivel regional, tales como el Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai en Las Américas y El Caribe y la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR).

A su vez, de este marco de políticas internacionales y regionales emanan una serie de instrumentos para la gestión integral del riesgo de desastres a nivel nacional, que viene impulsando el estado Panameño.



Normativa para la política pública – Marco institucional de la República de Panamá

El marco institucional que orienta las políticas públicas en Panamá se sustenta en la Constitución Política de la República, que constituye el principal referente jurídico del país. En su Artículo 17, la Constitución establece que las autoridades nacionales tienen el mandato de proteger la vida, la honra y los bienes tanto de los panameños, dondequiera que se encuentren, como de los extranjeros bajo su jurisdicción.

De igual manera, el Artículo 109 consagra la salud como una función esencial del Estado y reconoce el derecho de toda persona a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, entendida como un estado integral de bienestar físico, mental y social.

Este marco se complementa con diversas leyes que estructuran los mecanismos de planificación, seguimiento y concertación nacional. Entre ellas destacan la Ley 20 de 2008, que establece el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo; la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal; y la Ley 66 de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009 sobre la descentralización de la administración pública. La Ley 20 de 2008 crea, además, el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND), instancia de diálogo que articula a los sectores sociales, económicos y políticos con el fin de abordar problemáticas nacionales y definir metas compartidas. Los Acuerdos de Concertación delinean una visión de Estado que orienta las responsabilidades del gobierno y de los distintos actores nacionales.

En 2017, el CCND impulsó un proceso amplio y participativo que dio lugar al Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030), actualización de los Acuerdos de la Concertación de 2007 y alineado con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este plan articula los compromisos globales con los Planes Estratégicos de Gobierno, que —según la Ley de Responsabilidad Social Fiscal— deben mantener coherencia con los objetivos nacionales. El PEN 2030 organiza su visión en cinco ejes estratégicos:

1. Buena vida para todos,
2. Crecer más y mejor,
3. Sostenibilidad ambiental,
4. Democracia, institucionalidad y gobernanza,
5. Alianzas estratégicas para el desarrollo.



PEN 2030

Buena vida para todos

Crecer más y mejor

Sostenibilidad ambiental

**Democracia, institucionalidad
y gobernanza**

**Alianzas estratégicas
para el desarrollo**

Cada eje define estrategias y acciones, integrando de manera transversal la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, elementos indispensables para la seguridad y el bienestar de los territorios.

Por otra parte, la Ley 37 de 2009 y su reforma mediante la Ley 66 de 2015 consolidan un marco para la planificación estratégica descentralizada, estableciendo una jerarquía de instrumentos alineados con los distintos niveles administrativos del país. Este sistema contempla el Plan Estratégico de Gobierno y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial en el nivel nacional, así como los planes estratégicos a nivel provincial, distrital y de corregimiento. Cada uno de estos instrumentos incorpora, a su vez, el correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de su ámbito geográfico, conforme lo dispone el Artículo 13.



Con fundamento en la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD) —adoptada mediante Decreto Ejecutivo No. 1101 de 30 de diciembre de 2010 y actualizada a través de la Resolución de Gabinete No. 001-2022— y en la Resolución N.º 372-A-2011, que establece la complementariedad de funciones entre los Viceministerios de Vivienda y de Ordenamiento Territorial en materia de gestión del riesgo de desastres, corresponde al MIVIOT promover e integrar de manera transversal la gestión del riesgo de desastres (GRD) y la adaptación al cambio climático (ACC) en sus políticas, planes y estrategias de asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

La PNGIRD contempla el Programa 4.1 de Planificación y Gobernanza Territorial, cuyo producto Prd4.1.3 orienta la incorporación sistemática de GRD y ACC en los instrumentos de planificación territorial, con indicadores asociados —como el porcentaje de POTs, PEDs y planes parciales que incorporan GRD/ACC como ejes transversales, o la ejecución de inversión pública conforme a los instrumentos de ordenamiento territorial— que permiten dar seguimiento al cumplimiento de este mandato.

En consecuencia, la integración de la variable GRD/ACC constituye un requisito de política pública aplicable a la planificación del uso del suelo, al diseño de los instrumentos de ordenamiento territorial, asegurando que el desarrollo urbano del país avance bajo criterios de seguridad, sostenibilidad y resiliencia climática.

Para la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial cuenta con un marco técnico específico compuesto por las Resoluciones Ministeriales 732-2015 y 389-2015, las cuales garantizan la incorporación obligatoria de criterios de gestión del riesgo de desastres (GRD) y adaptación al cambio climático (ACC) en los procesos de planificación y regulación del territorio.

En el plano operativo, la Resolución N.º 732 de 2015 establece que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) deberán incluir una caracterización físico-geográfica y ambiental completa, un inventario de recursos hídricos e hidrografía, y una caracterización integral del riesgo, que abarque el análisis de amenazas, los elementos expuestos, la vulnerabilidad y las consideraciones de ACC. La normativa exige además la delimitación de zonas de exclusión por alta amenaza o riesgos no mitigables; la formulación de medidas estructurales y no estructurales de mitigación; la incorporación explícita del riesgo en los componentes



normativos y cartográficos de la zonificación; y la emisión de recomendaciones interinstitucionales cuando sea pertinente.

Asimismo, mediante el Decreto Ejecutivo No. 3 del 8 de junio de 2023, Panamá adoptó la Política Nacional de Cambio Climático, reforzando el marco estratégico e institucional que orienta las acciones del país para la mitigación, adaptación y la resiliencia climática.

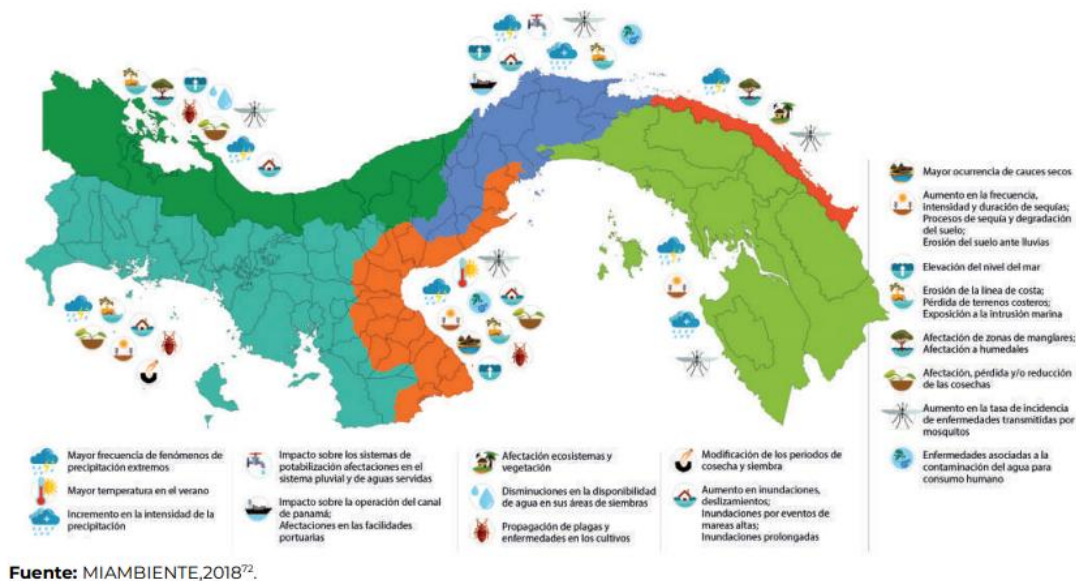


Ilustración 30: Principales impactos del cambio climático en el país por regiones climáticas
Elaborada por el Ministerio de Ambiente 2018

Por otro lado, la Ley 7 de 11 de febrero de 2005 reorganizó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), consolidándolo como la entidad responsable de ejecutar acciones orientadas a prevenir, reducir y responder a los efectos de los desastres de origen natural o antropogénico que puedan afectar la vida, los bienes y el bienestar de la población.

En cumplimiento de sus disposiciones reglamentarias, corresponde a SINAPROC la implementación de las políticas y planes nacionales de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación ante desastres, así como la incorporación de la gestión del riesgo como eje transversal en los procesos de planificación y desarrollo del país, con el propósito de disminuir las vulnerabilidades existentes y fortalecer la resiliencia territorial.

Adscrito al Ministerio de Gobierno, SINAPROC es administrado por la Dirección General, instancia encargada de su conducción técnica y operativa. Su estructura organizativa se despliega en tres niveles —nacional, provincial y comarcal, y municipal— lo que garantiza presencia institucional y capacidad de respuesta en todo el territorio.

Complementariamente, cuenta con organismos especializados que fortalecen su desempeño en materia de gestión del riesgo: el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), responsable de asegurar la coordinación interinstitucional en situaciones de emergencia; la Academia de Protección Civil, dedicada a la formación técnica y especializada del recurso humano en reducción del riesgo y atención de desastres; y el Cuerpo Nacional de Voluntarios, conformado por ciudadanos que brindan apoyo ad honorem en la ejecución de los planes de prevención y respuesta.

Esta arquitectura institucional posiciona a SINAPROC como un actor estratégico para el cumplimiento de los principios de la Nueva Agenda Urbana, al promover territorios más seguros, resilientes y preparados frente a los desafíos derivados del cambio climático, la urbanización acelerada y otras amenazas presentes en el contexto panameño.

Si bien el SINAPROC posee el mandato de generar información sobre riesgos, esta función ha sido desempeñada históricamente por dos entidades especializadas: la Dirección de Hidrometeorología de ETESA, en materia de amenazas hidrometeorológicas, y el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá, para amenazas de origen geológico.

La emergencia ambiental provocada por los huracanes Eta e Iota en 2020 evidenció la necesidad de fortalecer los servicios meteorológicos, hidrológicos y agrometeorológicos del país. En respuesta, en 2021 se creó el Instituto de Meteorología e Hidrología de Panamá (IMHPA), autoridad nacional en la generación de información técnico-científica sobre amenazas hidrometeorológicas y responsable, además, de la gestión de los sistemas de alerta temprana, cubriendo un vacío normativo previo.

En materia de políticas públicas, Panamá adoptó en 2010 la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNGIRD), alineada con los lineamientos regionales de la PCGIR y sustentada en cinco ejes estratégicos destinados a guiar la actuación institucional. Su implementación fue orientada por el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015, complementado por el Plan Nacional de Respuesta a Emergencias y el Marco Nacional de Recuperación Posdesastre.



Asimismo, en 2013 se formalizó la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, liderada por el SINAPROC, como espacio de coordinación multisectorial para el análisis, la formulación y el seguimiento de políticas de reducción del riesgo. Este mecanismo integra a más de cuarenta actores de instituciones públicas, sector privado, academia y sociedad civil, consolidándose como un instrumento clave para la gobernanza del riesgo a escala nacional.

En años recientes, el país avanzó en el fortalecimiento de su gobernanza del riesgo mediante la creación del Gabinete de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, concebido como órgano asesor del Órgano Ejecutivo. Su finalidad es orientar políticas, lineamientos nacionales, planes estratégicos y programas dirigidos a la reducción integral del riesgo y a la promoción de la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa.

En cuanto a la gestión financiera del riesgo, la PNGIRD asigna esta responsabilidad al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE). Esta instancia tiene a su cargo la formulación e implementación de la estrategia de protección financiera frente a desastres, en coordinación con SINAPROC y la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos.

Para cumplir este mandato, el Decreto Ejecutivo No. 479 de 2011 amplió las funciones de la DICRE, y en 2014 se aprobó el Marco Estratégico de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres. Dicho marco establece cinco ejes:

1. Identificación y dimensionamiento del riesgo fiscal;
2. Integración del análisis de riesgo en la planificación de la inversión pública;
3. Desarrollo de instrumentos de retención y transferencia del riesgo;
4. Fortalecimiento del mercado nacional de seguros;
5. Consolidación de las capacidades institucionales de la DICRE para diseñar y ejecutar estrategias de protección financiera.

Este entramado normativo no solo estructura las políticas públicas del país, sino que también resalta la importancia de la dimensión territorial como eje articulador de la planificación y la gestión del desarrollo, asegurando que las decisiones estatales respondan a las realidades y capacidades diferenciadas de cada espacio del país.



**IDENTIFICACIÓN Y
DIMENSIONAMIENTO
DEL RIESGO FISCAL**

**INTEGRACIÓN DEL ANÁLISIS
DE RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

**DESARROLLO DE INSTRUMENTOS
DE RETENCIÓN Y TRANSFERENCIA
DEL RIESGO**

**FORTALECIMIENTO DEL MERCADO
NACIONAL DE SEGUROS**

**CONSOLIDACIÓN DE LAS CAPACIDADES
INSTITUCIONALES DE LA DICRE PARA
DISEÑAR Y EJECUTAR ESTRATEGIAS DE
PROTECCIÓN FINANCIERA**

En resumen, existen diversos esfuerzos nacionales que vale la pena destacar tales como:

- La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2022–2030), que buscan articular la planificación territorial con la reducción del riesgo. Este documento enfatiza que la sostenibilidad territorial depende de la coordinación multinivel y multisectorial, e insta a incorporar la variable de riesgo en la toma de decisiones urbanas y en la localización de proyectos. Su implementación enfrenta dificultades en la escala local, especialmente en municipios con recursos técnicos limitados (Ministerio de Gobierno, 2022).
- En gestión climática y ambiental, el país consolidó el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) con metodología IPCC 2006, y posteriormente habilitó el Sistema Sostenible de Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (SSINGEI). También realizó esfuerzos de transparencia mediante la elaboración del Primer Informe



Bienal de Transparencia Climática (BTR), con avances en instrumentos de monitoreo, reporte y verificación (MRV) (Ministerio de Ambiente, 2024).

- La Estrategia Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (ENUREE), aprobada por el Consejo de Gabinete en 2022, introduce criterios de eficiencia energética y edificación sostenible que pueden generar beneficios territoriales: menor demanda energética, reducción de islas de calor y disminución de presiones por expansión extensiva si se vinculan al ordenamiento urbano y a políticas de densificación. A su vez, el análisis del sector energético realizado por el International Renewable Energy Agency (IRENA) en el 2024, destaca la necesidad de planificar la infraestructura urbana bajo condiciones de cambio climático, previendo exposición a inundaciones, sequías y ascenso del nivel del mar hacia 2050 (IRENA, 2024). Esta información es crucial para orientar la ubicación de infraestructuras críticas y asentamientos urbanos hacia áreas menos vulnerables.
- La evaluación de IRENA 2024 también representa una herramienta valiosa en términos de infraestructura crítica, ya que propone medidas de resiliencia para redes existentes y planificadas (drenajes, elevación/relocalización de equipos, criterios de diseño frente a inundación/ola de calor, salvaguarda de servidumbres y accesos) y para la adecuada localización de equipamientos urbanos (plantas, subestaciones, depósitos de combustibles, centros logísticos) (IRENA, 2024). En planificación y ordenamiento, los indicadores ambientales oficiales estructuran un tablero útil para la toma de decisiones: cobertura boscosa y pérdida neta, áreas protegidas, especies amenazadas, degradación de suelos, áreas construidas y ordenamiento territorial urbano; este sistema permite ubicar dónde la expansión urbana compromete servicios ecosistémicos y orientar medidas de contención, densificación y restauración. (Ministerio de Ambiente, 2023).
- Adicionalmente, el país —y en particular el MIVIOT— mantiene compromisos verificables ante organismos multilaterales en materia de gestión del riesgo y planificación territorial. En el marco del Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (PN-00008) del Banco Interamericano de Desarrollo, Panamá debe cumplir, para finales de 2025, con dos hitos institucionales: Aprobar un Plan de Ordenamiento Territorial local conforme a la Resolución 732-2015 y su Guía de GRD; y poner en funcionamiento la fase inicial del Sistema de Información Territorial, incorporando la georreferenciación de usos del suelo y las capas básicas de información provenientes de distintos sectores e instituciones para apoyar la toma de decisiones en ordenamiento territorial.



De manera complementaria, en el marco del segundo préstamo Cat-DDO del Banco Mundial —un instrumento de política de desarrollo orientado a la gestión del riesgo de desastres—, se monitorea el indicador relativo al número de municipios que cuenten con POT o PED actualizados e integrados con criterios de GRD y ACC.

En este contexto, la incorporación de GRD y ACC en la planificación de usos del suelo constituye un deber jurídico-administrativo y un requisito indispensable para el cumplimiento de obligaciones nacionales e internacionales, la reducción del riesgo y la exposición fiscal del Estado. Este enfoque asegura coherencia institucional y fortalece la resiliencia territorial del país.

El marco normativo e institucional vigente en Panamá evidencia avances sustantivos en materia de planificación, gestión del riesgo y acción climática; sin embargo, también muestra desafíos significativos para lograr una articulación territorial efectiva que garantice un desarrollo urbano sostenible y resiliente. La Constitución Política establece la obligación del Estado de proteger la vida, la salud y el bienestar, principios que se operacionalizan mediante leyes, políticas y mecanismos de planificación multisectorial y multinivel —como el PEN 2030, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Nacional de Cambio Climático y la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres—, los cuales definen directrices claras para orientar las decisiones públicas hacia objetivos de sostenibilidad, equidad y resiliencia.

No obstante, la efectividad de estos instrumentos depende de su implementación en el territorio. Persisten brechas en capacidades técnicas, financiamiento y mecanismos de seguimiento a escala municipal, lo que limita una adecuada incorporación del riesgo y del cambio climático en los procesos de ordenamiento. La creación del IMHPA, del Gabinete de Gestión Integral de Riesgos y el fortalecimiento del SINAPROC constituyen pasos decisivos para mejorar la coordinación institucional, generar información técnica oportuna y reforzar la gobernanza del riesgo; aun así, su impacto requiere que estos avances se traduzcan en regulaciones operativas y herramientas aplicables a los instrumentos de planificación local y sectorial.

Asimismo, el enfoque fiscal del riesgo liderado por el MEF y la DICRE introduce una dimensión estratégica indispensable para anticipar impactos futuros y proteger las finanzas públicas. Sin embargo, este esfuerzo debe complementarse con instrumentos de uso del suelo, normativa urbana y mecanismos de control territorial que eviten la expansión hacia zonas de alta exposición y promuevan patrones de ciudad compacta, verde y eficiente en el uso de recursos.



En síntesis, Panamá cuenta con un conjunto robusto de políticas, planes y marcos institucionales, pero el desafío central radica en garantizar su coherencia territorial y su aplicación efectiva en todos los niveles de gobierno.

Para ello es fundamental fortalecer capacidades locales, consolidar sistemas de información interoperables, asegurar coordinación interinstitucional y promover instrumentos de planificación urbana que integren de manera vinculante la gestión del riesgo, el clima y la sostenibilidad ambiental. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de desarrollo urbano alineado con los principios de la Nueva Agenda Urbana, capaz de proteger a la población, salvaguardar los ecosistemas estratégicos y orientar un crecimiento territorial equilibrado, inclusivo y resiliente.

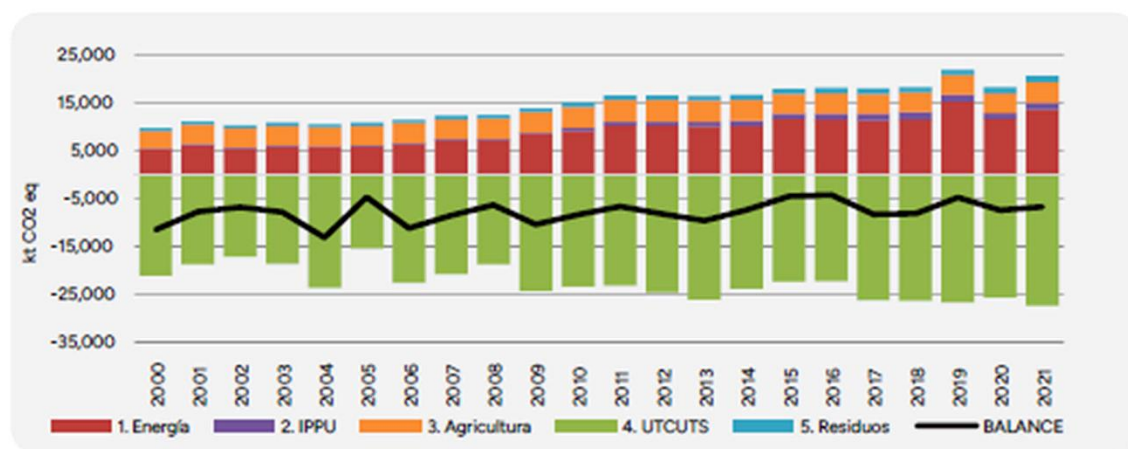


Ilustración 31: Balance serie temporal 2000-2021 por sector (ktCO₂eq).
Elaborado por el Ministerio de Ambiente por el Departamento de Mitigación.

Adicionalmente, las tipologías de desastre más recurrentes —principalmente inundaciones y deslizamientos— evidencian que la morfología urbana es un factor decisivo del riesgo. Aspectos como la densidad, el manejo de escorrentías, la protección de cauces menores y el control de la ocupación en laderas requieren ser incorporados de manera rigurosa en los instrumentos de ordenamiento territorial, reconociendo que la gestión del suelo funciona tanto como herramienta de planificación como de reducción del riesgo. (Ministerio de Gobierno, 2022).

Del mismo modo, los lineamientos de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y las agendas energéticas nacionales deben considerarse como criterios para orientar la expansión urbana —definiendo qué crecer, cuánto crecer y en qué localizaciones— Estas orientaciones convergen en un modelo urbano compacto, y resiliente, basado en la contención del crecimiento periférico, la recuperación de tejidos urbanos existentes y el fortalecimiento de la conectividad ecológica. Su implementación exige una articulación efectiva entre las políticas de energía, vivienda, transporte y ambiente bajo una visión

territorial común, condición indispensable para garantizar que el desarrollo urbano contribuya a la sostenibilidad, la biodiversidad y la resiliencia que demanda la Nueva Agenda Urbana.

1.3.2 Gestión de riesgos y resiliencia urbana

RESUMEN DE INDICADORES DE RIESGO Y DESASTRES		
Indicador	Valor	Fuente
Eventos de desastres registrados (1990–2013)	2,717 eventos naturales: 57% Inundaciones 17% Vendavales 15% Deslizamientos 11% Otros Pérdidas de más de 100,000 viviendas y 350 millones en daños.	(Ministerio de Ambiente, 2023) (Pág. 82)
Inundaciones por año (2019–2024)	2024 (junio): 7 eventos 2023: 47 eventos 2022: 88 eventos 2021: 84 eventos 2020: 100 eventos 2019: 79 eventos Provincias más afectadas: Chiriquí (22%) y Panamá (21%).	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 24)
Afectaciones históricas por inundaciones (2016–2020)	171 eventos de inundaciones 1,229 casas dañadas 5,245 afectados indirectos	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2022) (Pág. 45)
Cuencas con alta susceptibilidad de inundaciones (Con mayor registro de eventos)	Cuenca 142 (Caimito–Juan Díaz, 381 eventos) Cuenca 144 (Juan Díaz–Pacora, 199 eventos) Cuenca 199 (Caimito, 176 eventos).	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2022) (Pág. 48)
Distritos con mayor susceptibilidad a deslizamientos (1934–2019)	Distrito de San Miguelito: 168 eventos, 249 casas dañadas/destruidas, 1,189 personas afectadas y 7 fallecimientos. Distrito de Panamá: 99 eventos, 124 casas dañadas/destruidas, 579 personas afectadas y 4 fallecimientos. Distrito de Colón: 90 eventos, 84 casas dañadas/destruidas, 422 personas afectadas y 6 fallecimientos.	(Ministerio de Economía y Finanzas, 2022) (Pág. 80)



Eventos hidrometeorológicos recientes (ETA e IOTA, 2020)	866 viviendas afectadas (59% en Chiriquí, 23% en Ngäbe Buglé) Pérdidas de 2.64 millones	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 25)
Contexto climático y frecuencia de amenazas	Inundaciones y deslizamientos son las amenazas más recurrentes. La variabilidad climática aumenta la frecuencia de eventos extremos.	(Ministerio de Ambiente, 2024)

Tabla 10: Indicadores de Gestión Integral de Riesgo y Desastre

La gestión de riesgos en Panamá constituye hoy un eje transversal para la sostenibilidad ambiental y urbana. El país se encuentra expuesto a una combinación de amenazas hidrometeorológicas, geológicas y antrópicas, cuya frecuencia e intensidad han aumentado con el cambio climático y la expansión desordenada de las ciudades. La línea base de desastres registrada entre 1990 y 2013 reporta 2,717 eventos naturales, de los cuales 57 % fueron inundaciones y 15 % deslizamientos, afectando a 463,864 personas y generando pérdidas económicas superiores a 350 millones de dólares (Ministerio de Ambiente, 2023). Estas cifras muestran la persistencia de un patrón recurrente: la concentración del riesgo en las áreas urbanas y periurbanas del corredor central y las provincias con mayor densidad poblacional.

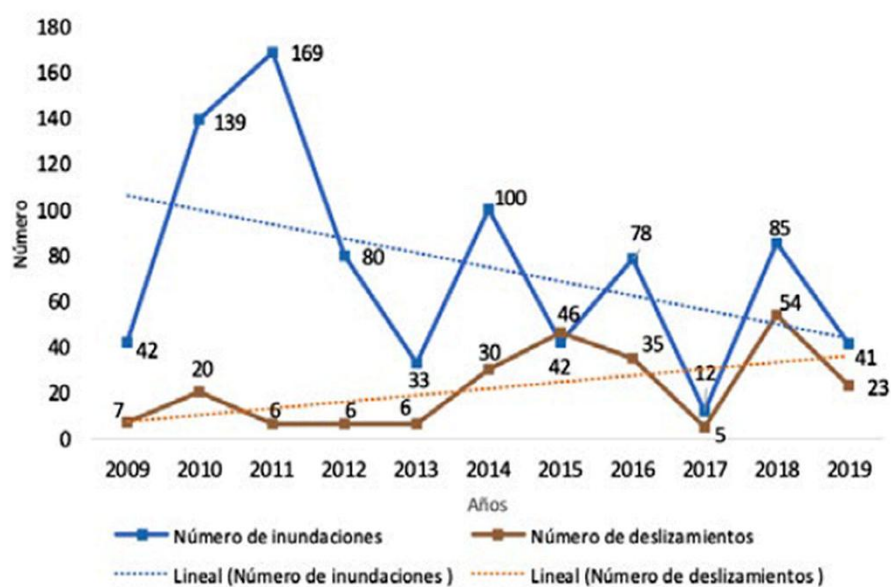


Ilustración 32: Número de Inundaciones y deslizamientos ocurridos en Panamá: Años 2009-2019.

Elaborado por el Ministerio de Ambiente con datos del Sistema Nacional de Protección Civil.



El Inventario de Incidencias de Desastres 2022 detalla que, en el quinquenio 2016–2020, se registraron 171 inundaciones que afectaron más de 6,500 viviendas, principalmente en las cuencas de los ríos Juan Díaz, Tocumen y Matasnillo, donde la expansión urbana ha ocupado antiguas zonas de inundación y humedales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). La concentración espacial del riesgo es evidente: las cuencas 142, 144 y 140, ubicadas en el área metropolitana de Panamá, son las que presentan mayor recurrencia (381, 199 y 176 eventos respectivamente), según el mismo inventario.

Años	Afectaciones de las Inundaciones				
	Eventos	Total	Casas Dañadas	Directamente afectada	Afectados indirectamente
TOTALES	171	6,519	1,229	45	5,245
2016	76	2,687	495	45	2,147
2017	11	71	14	0	57
2018	41	2,924	534	0	2,390
2019	41	819	184	0	635
2020	2	18	2	0	16

Ilustración 33: Inundaciones, según año por eventos y afectaciones. Años 2016–2020. Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas con información del Sistema DesInventar SENDAI, de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre.

Los deslizamientos de tierra también representan una amenaza significativa. Entre 1934 y 2019 se registraron 270 eventos en la provincia de Panamá, con 375 viviendas dañadas y 1,778 personas afectadas. A nivel de municipios, también se evidencia una incidencia mayor de deslizamientos de tierra en varios de los núcleos urbanos más poblados. Los mapas de susceptibilidad confirman que las zonas de mayor exposición son precisamente aquellas donde la expansión urbana se ha realizado sin control de pendientes ni infraestructura de drenaje adecuada.

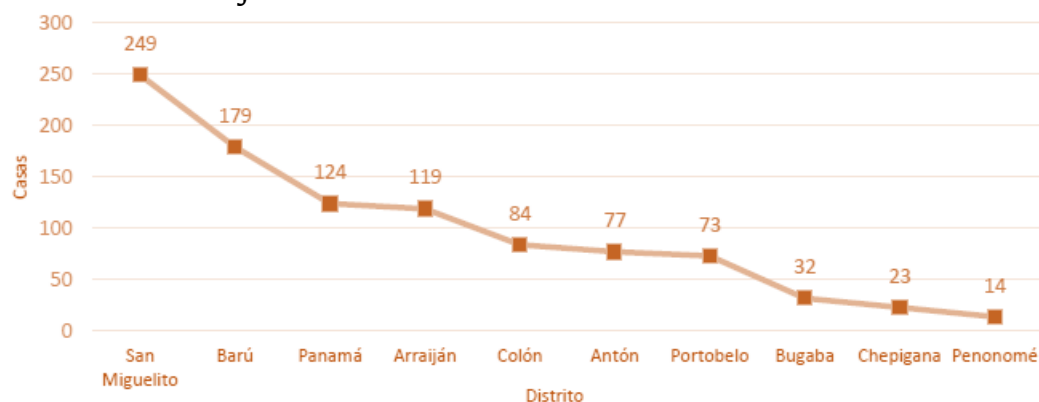


Ilustración 34: Casas Dañadas y Destruídas por los Deslizamientos de Tierra, según Distrito. Periodo de 1934 al 2019. Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.



Durante 2020, los huracanes ETA e IOTA reafirmaron la vulnerabilidad del territorio nacional dejando un saldo de 866 viviendas afectadas, principalmente en Chiriquí (59 %) y Ngäbe Buglé (23 %), con pérdidas estimadas en 2.64 millones de dólares (Ministerio de Ambiente, 2024). Estos eventos representaron un punto de inflexión institucional, pues marcaron el inicio de una transición hacia la planificación territorial basada en resiliencia y reducción del riesgo.

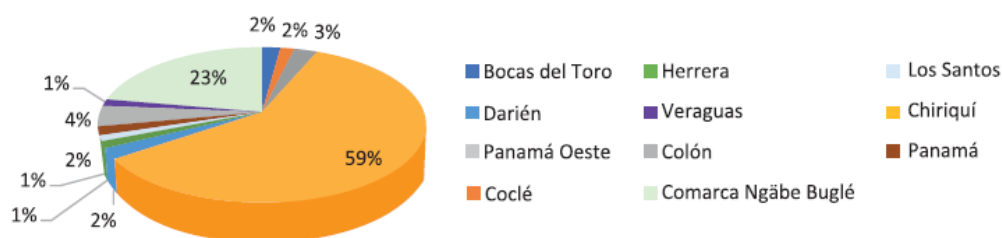


Ilustración 35: Viviendas afectadas por eventos climáticos extremos, por provincia y comarcas. Año: 2020. Elaborado por el Ministerio de Ambiente desde la Plataforma Nacional de Transparencia Climática de Panamá

La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres 2022–2030 (PNGIRD), liderada por el Ministerio de Gobierno, planteó una visión de “Panamá resiliente en 2030”, basada en la reducción de vulnerabilidad, la descentralización y la integración del riesgo en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Este marco se alinea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando articular acciones nacionales y locales. Entre sus instrumentos destacan el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD), que definirá la línea base nacional, indicadores, metas y mecanismos de financiamiento (Ministerio de Gobierno, 2022).

A escala territorial, la implementación de la PNGIRD continúa enfrentando limitaciones significativas. Un número considerable de municipios no dispone de las capacidades técnicas necesarias para integrar de manera sistemática el análisis de riesgo en sus instrumentos de planificación urbana ni en la evaluación de proyectos de inversión local. Aunque el SINAPROC ha impulsado procesos de formación dirigidos a los gobiernos locales —particularmente en evaluación de vulnerabilidad y gestión del riesgo— estos esfuerzos aún requieren mayor alcance y continuidad (Ministerio de Gobierno, 2022).

Asimismo, el marco regulatorio urbano no incorpora de forma plena la cartografía de amenazas ni los planes de adaptación al cambio climático en la normativa de uso del suelo, lo que genera una fragmentación institucional que reduce la eficacia de las medidas preventivas y limita la respuesta ante eventos adversos.

Desde la dimensión ambiental, el Informe del Estado del Ambiente 2024 destaca que las inundaciones y deslizamientos siguen siendo las amenazas más recurrentes, relacionadas directamente con la pérdida de cobertura boscosa, la impermeabilización de suelo urbano y la deficiente infraestructura de drenaje (Ministerio de Ambiente, 2024). El desequilibrio entre la expansión urbana y la capacidad del medio natural para absorber las lluvias intensas es uno de los principales factores de riesgo territorial.

En respuesta a estas condiciones, Panamá ha avanzado en acciones de adaptación y resiliencia que vinculan la planificación urbana con la gestión del riesgo y la acción climática. El Primer Informe Bienal de Transparencia Climática 2024 y la Estrategia Nacional de Desarrollo Socioeconómico Resiliente al Cambio Climático 2050 promueven la incorporación de la variable de riesgo en el desarrollo urbano, especialmente en infraestructura energética y vivienda.

La evaluación de exposición realizada por el International Renewable Energy Agency (IRENA) en el 2024, advierte que el 17 % del territorio costero presenta amenaza alta ante el ascenso del nivel del mar, y que el 66.6 % de las hidroeléctricas planificadas se encuentran en zonas de riesgo alto (IRENA, 2024). Estos hallazgos ponen en evidencia la necesidad de una planificación urbana que considere las interacciones entre infraestructura, energía y territorio.



Regiones Climáticas	Principales Impactos: Recursos Hídricos	Principales Impactos: Zonas Costeras	Principales Impactos: Salud Humana	Principales Impactos: Agricultura
Región Caribe Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos • Aumento en inundaciones/deslizamientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevación del nivel del mar • Erosión de la línea de costa • Exposición a la intrusión marina • Afectación de zonas de manglares • Pérdida de terrenos costeros • Inundaciones prolongadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por vectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución en la disponibilidad de agua en sus áreas de siembras • Propagación de plagas y enfermedades en los cultivos • Afectación, pérdida y/o reducción de las cosechas • Procesos de sequía y degradación del suelo • Propagación de plagas y enfermedades en los cultivos • Afectación, pérdida y/o reducción de las cosechas • Modificación de los periodos de cosecha y siembra • Procesos de sequía y degradación del suelo • Afectación, pérdida y/o reducción de las cosechas • Propagación de plagas y enfermedades en los cultivos • Modificación de los periodos de cosecha y siembra • Intensas precipitaciones • Erosión del suelo ante lluvias • Aumento del estrés hídrico y térmico • Intensas precipitaciones • Erosión del suelo ante lluvias
Región Pacífico Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos 	<ul style="list-style-type: none"> • Exposición a la intrusión marina • Inundaciones por eventos de mareas altas 		
Región Arco Seco	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos • Mayor temperatura en el verano • Mayor ocurrencia de cauces secos • Aumento en la frecuencia, intensidad y duración de sequías 	<ul style="list-style-type: none"> • Inundaciones por eventos de mareas altas • Elevación del nivel del mar • Contaminación de los acuíferos por intrusión salina • Afectación de zonas de manglares 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por vectores • Enfermedades asociadas a la contaminación del agua para consumo humano 	
Región Central	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos • Aumento en inundaciones/deslizamientos • Incremento en la intensidad de la precipitación • Afectación sobre los sistemas de agua • Impacto sobre la operación del canal de Panamá 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevación del nivel del mar • Presencia de fuertes viento • Pérdida de terrenos costeros • Inundaciones prolongadas • Afectación sobre el sistema pluvial y aguas servidas • Afectaciones en las facilidades portuarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por vectores • Enfermedades asociadas a la contaminación del agua para consumo humano 	
Región Pacífico Oriental	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos 	No se identificaron impactos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por vectores 	
Región Caribe Oriental	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en la frecuencia de fenómenos de precipitación extremos 	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a humedales • Afectación ecosistemas y vegetación. 		

Ilustración 36: Principales impactos del cambio climático en los recursos hídricos, las zonas costeras, la salud humana y la agricultura en el país, según regiones climáticas.

Elaborado por Mi Ambiente 2019 y extraído del Plan Estratégico Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Por otro lado, la Cruz Roja Panameña ha desarrollado programas de resiliencia comunitaria en zonas urbanas vulnerables, centrados en la educación y la reducción del riesgo de desastres, mientras que el Banco Mundial ha apoyado proyectos nacionales de adaptación y fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo. Estas iniciativas, aunque independientes, reflejan un enfoque común orientado al fortalecimiento del capital social y las capacidades locales frente a eventos extremos (Cruz Roja Panameña, 2024; Green Climate Fund, 2022); a la vez que también refuerzan la capacidad adaptativa de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas en reconocimiento de que el cambio climático es diferenciado.

En el ámbito normativo, la integración del ordenamiento territorial con la gestión de riesgos ha adquirido mayor relevancia para el Estado. Los planes parciales y locales (municipales) en proceso de actualización incorporan ahora criterios de Gestión Integral de Riesgos y Desastres. Igualmente, las evaluaciones de Esquemas de Ordenamiento Territorial actualmente se realizan en seguimiento a los parámetros de la Resolución 732-2015 que incorpora estos criterios para la asignación de códigos de zonificación y usos de suelo a nivel nacional, lo cual pretende que estas consideraciones sean tomadas en cuenta desde las etapas iniciales de los procesos de urbanización y desarrollo territorial.



Los resultados recientes indican una mayor articulación institucional y avances en la gestión multinivel del riesgo. Además, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático actualmente en formulación incorporará mapas de vulnerabilidad urbana que servirán como base para las futuras estrategias de inversión en infraestructura verde y azul (Ministerio de Ambiente, 2024). Estas acciones refuerzan el objetivo nacional de alcanzar una reducción significativa de las pérdidas humanas y económicas por desastres en el marco de la Agenda 2030.

Finalmente, las lecciones aprendidas coinciden en que la resiliencia urbana es una condición territorial que exige planificación anticipada, equidad espacial y coordinación institucional. Los avances normativos y estratégicos logrados entre 2022 y 2024 evidencian una comprensión más integral del riesgo como parte del desarrollo sostenible. Sin embargo, los desafíos persisten: la consolidación de capacidades municipales, la integración efectiva de los instrumentos de riesgo en las normativas y los proyectos locales, y la generación de financiamiento sostenible siguen siendo tareas pendientes.

Panamá cuenta con una base sólida para fortalecer su resiliencia urbana: marcos políticos alineados a estándares internacionales, mecanismos de cooperación y datos territoriales cada vez más precisos. La prioridad en adelante será convertir estas herramientas en acciones sostenidas y territorialmente integradas.

1.3.3 Mitigación y adaptación al cambio climático

RESUMEN DE INDICADORES DE MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO		
Indicador	Valor	Fuente
Cobertura boscosa nacional	68% del territorio nacional 5,117,364 ha compuestas de: 2,958,051 ha de bosques maduros 1,593,164 ha de bosques secundarios 566,149 ha de rastrojos y plantaciones forestales	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 121)
Balance nacional de GEI desglosado (2021)	Emisiones: 20,683.3 ktCO ₂ eq Absorciones: 27,324.6 ktCO ₂ eq Balance neto: -6,805.3 ktCO ₂ eq (carbono negativo)	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 121)



Participación de emisiones por sector (2019)	Energía 70.7% Agricultura y ganadería 15.4% Residuos 7.3% Procesos Industriales y uso de productos (IPPU) 6.6%	(Banco Interamericano de Desarrollo, 2024) (Pág. 17)
Emisiones del sector energía (2019)	15,814 ktCO ₂ eq (65% provienen del subsector Transporte)	(Banco Interamericano de Desarrollo, 2024) (Pág. 81)
Meta de reducción de emisiones totales del sector energía (CDN1)	-11.5% al 2030 y -24% al 2050 respecto al escenario tendencial.	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 17)
Tendencia térmica observada	Incremento promedio de 1-2 °C en distintas regiones del país en los últimos años.	(Ministerio de Ambiente, 2024) (Págs. 17-18)

Tabla 11: Indicadores de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

Panamá enfrenta el reto de consolidar su desarrollo bajo un modelo de bajas emisiones y alta resiliencia. En la actualidad, el país mantiene la condición de carbono negativo, es decir, absorbe más dióxido de carbono del que emite, gracias a su amplia cobertura boscosa y a las políticas sostenidas de conservación forestal (Ministerio de Ambiente, 2024). No obstante, esta ventaja climática natural enfrenta presiones crecientes por la expansión urbana, la degradación de ecosistemas y la creciente demanda energética asociada al crecimiento económico.

La línea base climática revela que el sector energético representa más del 70 % de las emisiones nacionales, siendo el transporte terrestre el principal contribuyente, con cerca de la mitad del total (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

En contraste, el sector forestal y de uso del suelo (UTCUTS) continúa siendo el principal sumidero, responsable de absorber más de la mitad de las emisiones generadas en el país (Ministerio de Ambiente, 2024) (Pág. 121). Este equilibrio ha permitido a Panamá mantener una posición estratégica en las negociaciones internacionales de cambio climático, siendo uno de los tres países del mundo reconocidos como “carbonos negativos” (MiAmbiente, 2021).



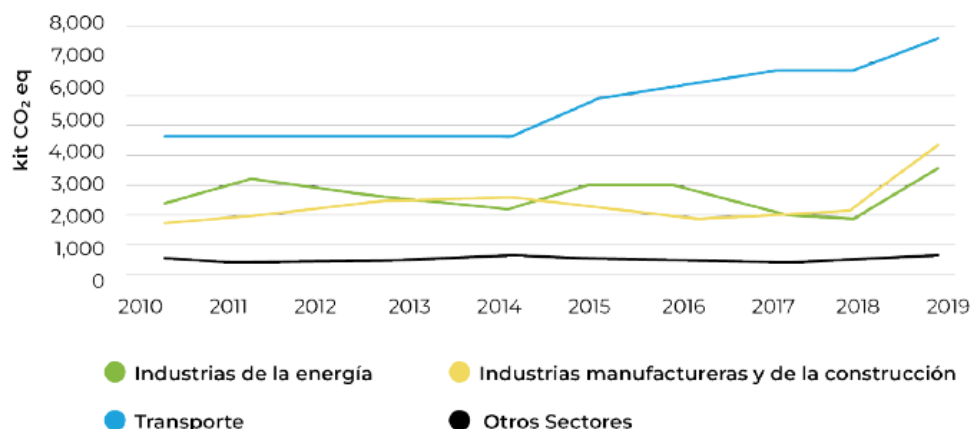


Ilustración 37: Comportamiento de las emisiones del sector energía 2010-2019.
Elaborado por el Ministerio de Ambiente con datos del Inventario de GEI de Panamá.

Sin embargo, el incremento de la temperatura promedio entre 1 y 2 °C durante las últimas tres décadas (Ministerio de Ambiente, 2024) y la intensificación de eventos extremos (inundaciones, sequías y huracanes) evidencian la urgencia de fortalecer tanto las medidas de mitigación como las de adaptación. Las áreas rurales del Arco Seco y las comarcas indígenas de Guna Yala, Ngäbe Buglé y Emberá presentan los mayores niveles de vulnerabilidad climática, derivados de su dependencia directa de los recursos naturales y la limitada infraestructura para la gestión del riesgo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

El Primer Informe Bienal de Transparencia Climática 2024 reporta avances en el 52,2 % de los compromisos nacionales de adaptación y una cobertura de acciones en diez sectores estratégicos: energía, bosques, agua, salud, agricultura, pesca, biodiversidad, infraestructura, turismo y comunidades vulnerables (Ministerio de Ambiente, 2024). El documento destaca la implementación del Programa Reduce tu Huella Carbono, que moviliza a entidades públicas y privadas para medir, reportar y verificar sus emisiones, y del Programa Construye tu Resiliencia, que fortalece capacidades locales en adaptación territorial.

Pese a los avances en políticas climáticas, aún existen brechas entre la planificación nacional y la implementación local. Esta asimetría se refleja en la exposición de comunidades urbanas informales asentadas en zonas inundables o con deficiencias en drenaje pluvial, donde los efectos del cambio climático se manifiestan con mayor severidad (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).



El estado panameño ha adoptado un marco institucional robusto para integrar la mitigación y la adaptación dentro de su estrategia de desarrollo sostenible. La Estrategia Nacional de Desarrollo Socioeconómico Bajo en Emisiones y Resiliente al Cambio Climático a 2050 establece una visión de país basada en la descarbonización progresiva, la economía circular y la resiliencia territorial. Propone acciones concretas para reducir las emisiones del sector energético, aumentar la eficiencia en el uso del agua y conservar ecosistemas clave como manglares, cuencas y bosques maduros (Ministerio de Ambiente, 2024).

Entre las principales acciones de mitigación, la Agenda de Transición Energética y la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica marcan una hoja de ruta para la descarbonización del transporte urbano, con metas de incrementar la participación de energías renovables en la matriz energética y reducir en 11,5 % las emisiones para 2030 (Ministerio de Ambiente, 2024). En paralelo, la Estrategia REDD+ fortalece la restauración de bosques degradados y el manejo forestal comunitario, con una meta de reforestación de 50,000 hectáreas al 2050 (Ministerio de Ambiente, 2024). Estas iniciativas no solo reducen emisiones, sino que también crean empleo verde y mejoran las condiciones de vida en zonas rurales.

	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Hectáreas	3,905	10,164	5,133,336	12,298	13,528	51,075
Plantones	2,969,696	5,133,336	5,586,332	6,604,164	7,124,052	27,408,580

Ilustración 38: Metas de restauración por año y número de plantones para el periodo 2021-2025. Elaborado por el Ministerio de Ambiente con información del Plan Nacional de Restauración Forestal.

Asimismo, el Plan Nacional de Adaptación Climática incorpora criterios de resiliencia en el diseño de infraestructuras y la planificación urbana, promoviendo el uso de soluciones basadas en la naturaleza, como parques inundables y corredores biológicos urbanos, para disminuir los impactos del calor extremo y las inundaciones (Ministerio de Ambiente, 2022). El Plan Nacional también prioriza la protección de cuencas hidrográficas estratégicas para el Canal de Panamá y los centros urbanos del Pacífico, donde las alteraciones en la precipitación ya están afectando la disponibilidad de agua.

Estas acciones reflejan una comprensión más amplia del cambio climático, no solo como un fenómeno ambiental, sino como un problema estructural de desarrollo y equidad territorial. La Estrategia 2050 enfatiza que las comunidades con menor capacidad de respuesta son las más afectadas: mujeres jefas de hogar, pueblos indígenas,



afrodescendientes, agricultores familiares y habitantes de asentamientos informales urbanos. En este contexto, el fortalecimiento de capacidades locales y la generación de empleo verde son considerados instrumentos de adaptación tanto económica como ambiental (Ministerio de Ambiente, 2024).

Desde la dimensión territorial, la adaptación climática se está incorporando progresivamente en la planificación de ciudades intermedias y zonas costeras. Los Planes Locales de Ordenamiento Territorial impulsados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial incluyen, por ordenanza de la Resolución No. 732-2015, un apartado dedicado a la Gestión Integral de Riesgos y la Adaptación al Cambio Climático, donde se evalúan las zonas de riesgo, amenazas y vulnerabilidades de los territorios para tomarlas en consideración en las acciones territoriales.

En las zonas rurales e insulares, la adaptación se orienta hacia la gestión sostenible de los recursos naturales y la seguridad alimentaria.

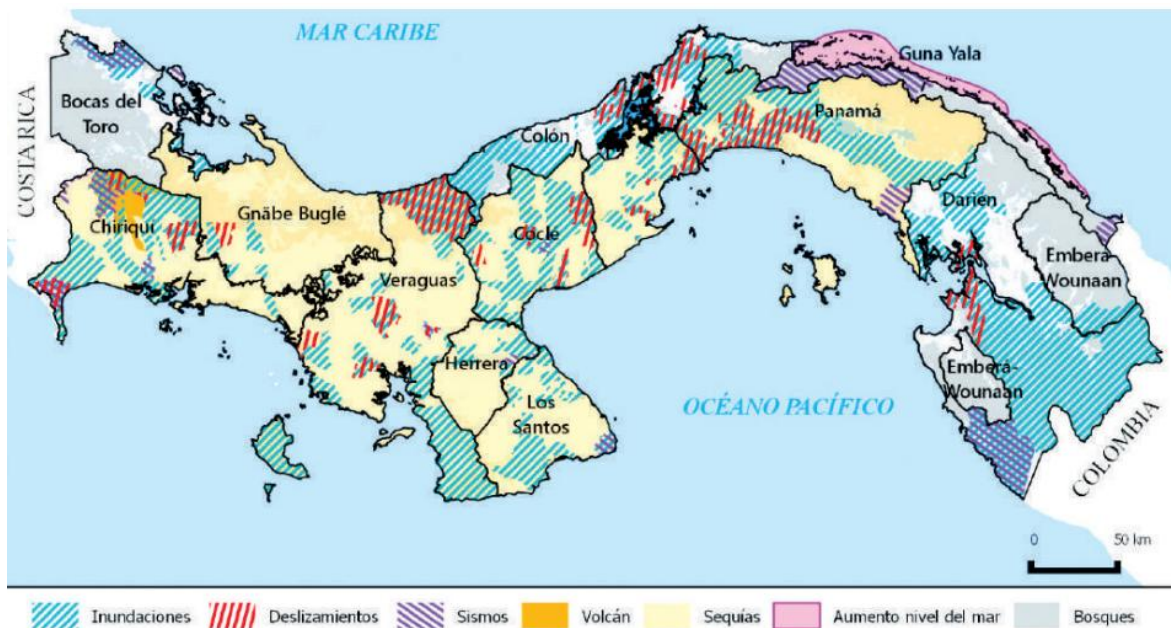


Ilustración 39: Mapa de las principales amenazas en Panamá

Fuente: Gordón, C. 2014. A partir de la base de datos Desinventar; Mapa de zonas de amenaza por lahar en el Volcán Barú, USGS/USAID/SENACYT, 2008; Atlas de las tierras secas y degradadas de Panamá, ANAM, 2008; Climate Change and displacement in the Autonomus Region of Guna Yala, The Peninsula Principles in Action, 2014.



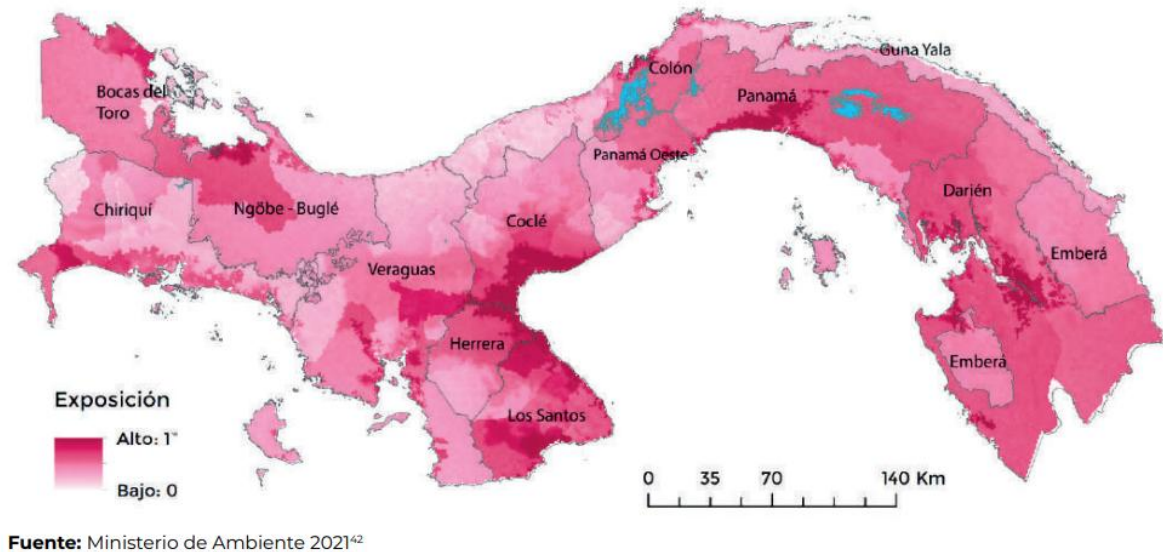


Ilustración 40: Exposición al Cambio Climático en Panamá
Elaborado por el Ministerio de Ambiente 2021

Las acciones de mitigación y adaptación a nivel local se fortalecen con la cooperación internacional. El Fondo Verde para el Clima y el Banco Mundial también apoyan programas de infraestructura resiliente y energías renovables en el sector público y comunitario, con énfasis en el acceso equitativo a la energía limpia. Un ejemplo es el financiamiento para el proyecto *Building capacities for the development of the National Adaptation Plan in the context of the NDCs adaptation themes in Panama*, que contribuyó al fortalecimiento de capacidades nacionales para la formulación de proyectos climáticos financiables, integrando enfoques de género y participación de comunidades vulnerables (Green Climate Fund, 2022; Green Climate Fund, 2025)

Otro esfuerzo relevante es el proyecto *Nature for Cities*, impulsado con apoyo de cooperación internacional. El proyecto *Nature4Cities* —una iniciativa regional coordinada por la red *CityAdapt*— promueve en Panamá la incorporación de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN) dentro de los procesos de planificación urbana como una estrategia de adaptación al cambio climático y de reducción de riesgos. Su labor incluye la elaboración de herramientas para el análisis de vulnerabilidades y riesgos, la identificación de espacios urbanos aptos para SbN, el fortalecimiento de marcos institucionales, y el diseño de mecanismos innovadores de financiamiento para asegurar su sostenibilidad. En el país, *Nature4Cities* ha implementado intervenciones en los municipios de Arraiján, Colón, Bocas del Toro y en el área metropolitana conformada por Boquete, Dolega y Gualaca

(provincia de Chiriquí). Las acciones de esta iniciativa favorecen la restauración ecológica, la gestión sostenible del agua, la mejora del drenaje urbano, la protección contra inundaciones, la regulación térmica mediante infraestructura verde y la creación de corredores ecológicos, contribuyendo así a una ciudad más resiliente, saludable y sostenible.

Por otro lado, el informe Panamá en transición: Análisis y Recomendaciones para un Futuro Energético Justo y Sostenible elaborado por el BID, promueve una matriz diversificada basada en energías limpias, eficiencia y electrificación del transporte (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024). Estas medidas contribuyen a reducir las emisiones y al mismo tiempo mejoran la calidad del aire en las ciudades más densamente pobladas.

A nivel institucional, el país avanza hacia un Sistema Nacional de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) plenamente operativo, que articula el registro de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero con la evaluación de las medidas de adaptación. Este sistema, integrado por plataformas como el ReNE, ReNMI y ReNA, permite cuantificar los avances de los programas nacionales y fortalecer la transparencia climática (Ministerio de Ambiente, 2024). La creación de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático y el establecimiento de las Unidades Técnicas Sectoriales coordinadas por MiAMBIENTE consolidan una gobernanza interinstitucional que facilita la implementación de políticas de mitigación y adaptación a todos los niveles.

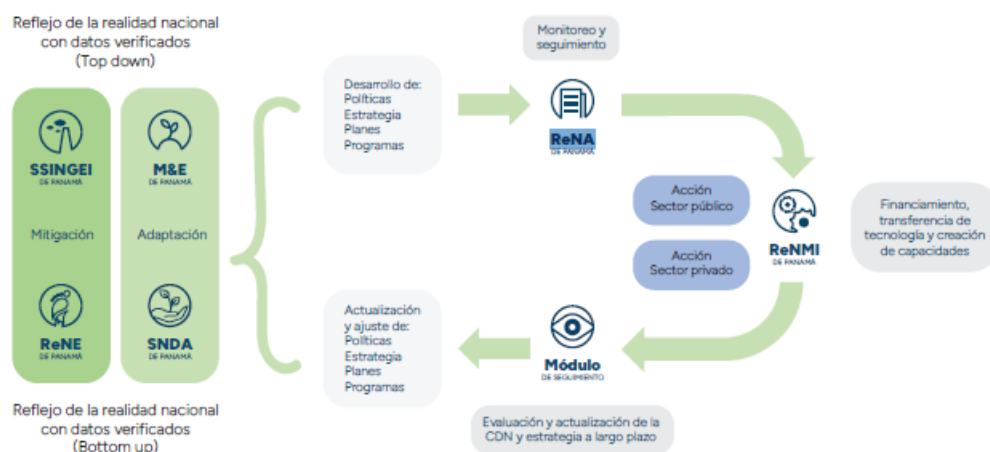


Ilustración 41: Vinculación con los Módulos de la PNTC para la Implementación del MRT.

Elaborado por el Ministerio de Ambiente, por el Departamento de Mitigación.

Los resultados preliminares muestran una tendencia positiva: reducción sostenida de la tasa de deforestación, expansión de áreas protegidas, mejora en la eficiencia energética e incremento de la inversión en infraestructura verde. Según los informes de transparencia

climática, las inversiones en proyectos de mitigación y adaptación han mostrado un incremento sostenido en los últimos años, con una participación cada vez mayor del sector privado y la banca local en el financiamiento verde (Ministerio de Ambiente, 2024). Además, la agenda climática ha fortalecido la cooperación regional, impulsando la participación de Panamá en el Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y en la Coalición de Naciones Carbono Negativo.

No obstante, los desafíos hacia 2030 siguen siendo significativos. El principal, es consolidar una visión de desarrollo territorial resiliente que reduzca las desigualdades y promueva una transición justa. Persisten limitaciones en la gestión municipal, la educación ambiental y la articulación entre el ordenamiento urbano y la planificación climática. También es necesario ampliar el acceso de comunidades rurales e indígenas a mecanismos de financiamiento climático y compensación por servicios ecosistémicos.

La mitigación y la adaptación deben entenderse como procesos integrados que articulan la sostenibilidad ambiental con la inclusión social y económica. Panamá ha demostrado que es posible mantener un balance neto negativo de emisiones mientras se promueve el crecimiento, pero para sostenerlo a largo plazo requiere fortalecer la resiliencia de los territorios y las capacidades institucionales locales.

La integración de la variable climática en el ordenamiento urbano y en la gestión del suelo rural constituye la base de una transformación profunda del modelo de desarrollo. Así, la mitigación y la adaptación se consolidan como instrumentos complementarios de un proyecto de país: un Panamá que no solo absorbe más carbono del que emite, sino que lo hace garantizando justicia climática, equidad territorial y oportunidades sostenibles para todos sus habitantes.





2 Capítulo II: Implementación efectiva

2.1 Estructuras de gobernanza urbana

La consolidación de estructuras de gobernanza urbana eficaces, transparentes e inclusivas constituye el pilar fundamental para la implementación exitosa de la Nueva Agenda Urbana en Panamá. La capacidad del país para traducir los compromisos de la NAU en acciones territoriales concretas, superando las históricas brechas de inequidad, depende directamente de la coherencia de su arquitectura institucional y financiera.

Este capítulo aborda los desafíos y avances cruciales en esta materia, iniciando con un análisis de los dos pilares de dicha arquitectura. Primero, el complejo proceso de descentralización y el fortalecimiento de los mecanismos de financiación municipal, como ejes para dotar de autonomía y capacidad de gestión a los gobiernos locales. Segundo, y en estrecha relación, se examina el sólido andamiaje legal e institucional que el país ha consolidado progresivamente; un marco normativo que, partiendo de la Ley 6 de 2006, define las competencias y ha institucionalizado la rectoría del MIVIOT en la materia.

No obstante, una vez establecidos estos pilares, la sección profundiza en los desafíos operativos que enfrenta la estructura. Se analiza el reto de la gobernanza multinivel, particularmente las brechas en la articulación institucional y la interoperabilidad de la información, que inciden en la implementación coherente de las políticas. Finalmente, el capítulo cierra con una revisión de los enfoques participativos, donde se analiza la correlación entre el robusto marco legal diseñado para la inclusión y el estado de su implementación práctica, la cual se identifica como un área que requiere mayor desarrollo y apropiación por parte de las comunidades.

2.1.1 Descentralización y mecanismos de financiación y presupuesto

La consolidación de estructuras de gobernanza urbana en Panamá ha estado fuertemente marcada por la evolución del proceso de descentralización, concebido como un medio para fortalecer la gestión pública local y garantizar un desarrollo territorial más equitativo. Desde la promulgación de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, y su modificación mediante la Ley 66 de 2015, el país ha transitado hacia un modelo que busca transferir competencias, recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, con



el objetivo de impulsar una planificación más cercana a las necesidades del territorio y de las comunidades. Este proceso, que llega a un punto de inflexión con la creación formal de la Autoridad Nacional de Descentralización (AND), lo que ha sentado las bases para que los municipios adquieran mayor protagonismo en la toma de decisiones sobre inversión y ordenamiento territorial.

En 2022, estudios del CIDEM destacaban que los distritos con mayores niveles de pobreza se encontraban en la comarca Ngäbe Buglé, contrastando con las áreas metropolitanas más dinámicas (CIDEM, 2022). Esta concentración económica ha reforzado la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo territorial. La AND, desde su instalación formal, se ha convertido en el eje articulador de esta política, promoviendo la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y acompañando técnicamente a los municipios en el uso eficiente de los recursos transferidos (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021).

Sin embargo, la descentralización en Panamá enfrenta todavía importantes desafíos estructurales. Muchos municipios, sobre todo en regiones rurales y comarcales, continúan teniendo dificultades para ejecutar sus presupuestos anuales debido a la escasez de personal capacitado, las limitaciones tecnológicas y los obstáculos administrativos para aprobar o refrendar proyectos (CIDEM, 2022).

A pesar de estas limitaciones, el país ha dado pasos significativos hacia la creación de un marco de gobernanza urbana y financiera más sólido. La Autoridad Nacional de Descentralización ha implementado un sistema de transferencias fiscales que se sustenta principalmente en dos fuentes: el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM). Solo durante la vigencia fiscal de 2021, la AND transfirió a las alcaldías y juntas comunales aproximadamente B/. 149,4 millones a las cuentas CUT de inversión IBI y cuentas de funcionamiento, B/. 83,6 millones en fondos del Programa de Inversión de Obras y B/. 17,8 millones más, en concepto de subsidios municipales (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021). Estos mecanismos han permitido dinamizar economías locales, promover el empleo en comunidades y financiar obras que mejoran directamente la calidad de vida, integrando al mismo tiempo los principios de participación ciudadana en la priorización de proyectos.

Paralelamente, los avances en materia de financiamiento urbano sostenible reflejan el esfuerzo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por diversificar las fuentes de recursos destinados a la infraestructura pública y al desarrollo territorial. En 2024, el país



adoptó oficialmente el Marco de Financiamiento Sostenible de Panamá, el cual establece la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles, alineados con los Principios de Bonos Verdes y Sociales (ICMA, 2021) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este marco permite canalizar capital hacia proyectos con impacto positivo en la sostenibilidad ambiental, social y económica, contribuyendo al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París y a la resiliencia frente al cambio climático (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). De esta manera, la política financiera nacional incorpora el territorio como un eje central de acción, promoviendo inversiones orientadas a infraestructura resiliente, transporte sostenible, gestión de residuos y acceso equitativo a servicios urbanos.

El Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras 2024 del MEF, complementa esta visión al evidenciar que la inversión pública territorial ha crecido en los últimos años, especialmente a nivel municipal. La asignación de fondos se ha orientado hacia proyectos de infraestructura urbana, vialidad local, espacios públicos y programas de agua y saneamiento. Estas inversiones, al ser gestionadas directamente por gobiernos locales, fortalecen su autonomía y capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas, al tiempo que contribuyen a reducir brechas de desigualdad territorial. El MEF destaca una tendencia de aumento sostenido en la inversión pública durante el ejercicio fiscal 2023, impulsada por la ejecución de proyectos de infraestructura estratégica y programas sociales de alcance territorial, orientados a mejorar la conectividad, la vivienda y los servicios urbanos en distintas provincias del país (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

En el ámbito del ordenamiento territorial, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), adoptada oficialmente en 2021, establece las bases institucionales y financieras para vincular la planificación del uso del suelo con las estrategias de desarrollo económico y ambiental del país. El documento reconoce que la acción pública en materia territorial genera valor y plusvalías urbanas que pueden ser capturadas por la administración para financiar de forma sostenida los procesos de inversión pública, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019). En este sentido el aprovechamiento de instrumentos de gestión del suelo, se plantea como una vía complementaria para asegurar la sostenibilidad fiscal de las políticas urbanas.

Los avances institucionales también se reflejan en la implementación de herramientas de gestión y supervisión. La AND ha incorporado el sistema ISTMO, que facilita la



trazabilidad de las transferencias y la rendición de cuentas de los gobiernos locales, mientras que el MEF ha fortalecido el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) para integrar los proyectos municipales dentro de un marco de evaluación y priorización nacional (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021; Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). Estas plataformas contribuyen a garantizar la transparencia, mejorar la eficiencia administrativa y vincular las inversiones locales con los objetivos estratégicos de desarrollo del país.

No obstante, a pesar de los avances normativos e institucionales, persisten desafíos importantes para consolidar un sistema de gobernanza urbana plenamente descentralizado. En el ámbito local, muchos municipios aún dependen de manera considerable de las transferencias intergubernamentales y cuentan con capacidades fiscales y técnicas limitadas para sostener de forma autónoma sus programas de desarrollo. En este sentido, resulta fundamental profundizar los procesos de transferencia de competencias hacia los gobiernos locales, no solo para ampliar sus mecanismos de recaudación, sino también para fortalecer su capacidad de planificar, gestionar y ordenar el territorio conforme a sus realidades y prioridades. Este fortalecimiento es clave para impulsar una gobernanza urbana más efectiva, coherente y territorialmente sensible, en línea con los principios de la Nueva Agenda Urbana.

La recaudación del impuesto de inmuebles, aunque representa un avance hacia la sostenibilidad fiscal municipal, aún no logra cubrir las necesidades de inversión en infraestructura y servicios. Además, la falta de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y local, limita la eficacia de la planificación integrada del territorio (CIDEM, 2022). Estos factores se agravan en territorios rurales y comarcales donde la infraestructura básica es insuficiente y los costos de transacción para ejecutar proyectos son mayores, afectando directamente a los grupos más vulnerables.

En respuesta, el Estado panameño ha priorizado el fortalecimiento de capacidades locales mediante programas de formación y acompañamiento técnico a municipios y juntas comunales. La AND ha desarrollado jornadas de capacitación sobre gestión administrativa, planificación, contrataciones públicas y participación ciudadana, además de apoyar a Juntas de Desarrollo Local en diversos corregimientos para promover la gobernanza participativa y la rendición de cuentas (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021). Estas acciones han permitido mejorar gradualmente la gestión de los fondos descentralizados, promoviendo un uso más equitativo y transparente de los



recursos públicos y fomentando la corresponsabilidad ciudadana en la definición de prioridades locales.

Los resultados del proceso de descentralización y de las nuevas estrategias de financiamiento comienzan a reflejarse en una mayor capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante las demandas comunitarias y en una participación más activa de la ciudadanía. Los proyectos ejecutados con fondos del IBI y del PIOPSM han tenido un impacto tangible en comunidades rurales y urbanas, mejorando el acceso a servicios básicos, fortaleciendo el tejido social y promoviendo la inclusión territorial (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021). Además, la coordinación entre la AND, el MEF y el MIVIOT ha permitido que las inversiones se orienten de manera más estratégica, integrando la planificación territorial con los objetivos de sostenibilidad económica y ambiental.

El proceso panameño demuestra que la descentralización efectiva no se limita a la transferencia de competencias y recursos, sino que requiere un acompañamiento continuo para fortalecer las capacidades institucionales locales y garantizar la coherencia entre las políticas nacionales y territoriales. La experiencia también evidencia que la planificación territorial sostenible depende de la capacidad de los gobiernos locales para generar ingresos propios y articularse con el sector privado y la sociedad civil. Finalmente, el avance hacia mecanismos financieros sostenibles o las plusvalías urbanas, representa un paso decisivo para asegurar la continuidad y sostenibilidad de las inversiones en el territorio.

En suma, Panamá ha logrado avanzar en la construcción de estructuras de gobernanza urbana más descentralizadas y sostenibles, con bases institucionales fortalecidas y mecanismos financieros en expansión. Aun así, consolidar un sistema de ordenamiento territorial eficiente y equitativo exigirá descentralizar competencias y seguir profundizando la coordinación intergubernamental, reforzar la formación técnica local y ampliar el acceso de los municipios a fuentes de financiamiento sostenibles que garanticen un desarrollo urbano más inclusivo y resiliente.

2.1.2 Marcos legales y políticas

El marco legal del ordenamiento territorial en Panamá se ha consolidado progresivamente a través de un conjunto de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos que buscan garantizar una planificación integral, participativa y sostenible del territorio, orientada al desarrollo



equilibrado de los asentamientos humanos y a la gestión racional del suelo. Este cuerpo normativo encuentra su fundamento principal en la Ley N.º 6 de 1 de febrero de 2006, que establece el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en el país.

Su objetivo es definir las bases jurídicas y técnicas que orienten la organización del territorio, reconociendo la función social de la propiedad y la prevalencia del interés colectivo sobre el individual, conforme lo dispuesto en su artículo 3. La Ley 6 configura un sistema jerarquizado de planificación territorial, que permite articular las políticas públicas y orientar el uso del suelo en coherencia con los objetivos de desarrollo sostenible.

Asimismo, la norma reconoce como autoridades urbanísticas tanto al ministerio competente en materia de vivienda y ordenamiento territorial (actual MIVIOT) como a los municipios, estableciendo competencias complementarias y promoviendo mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esta visión compartida busca asegurar la coherencia y continuidad de las decisiones sobre el territorio, fortaleciendo la gobernanza territorial.

Para hacer operativa la Ley N.º 6 de 2006, se emitió el Decreto Ejecutivo N.º 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta su aplicación y consolida el sistema jerárquico de instrumentos de planificación territorial establecido en la ley. Este decreto precisa los niveles y tipos de planes (nacionales, regionales, locales y parciales), define las etapas metodológicas para su formulación y aprobación, y establece los mecanismos de articulación entre las autoridades urbanísticas nacionales y municipales. Asimismo, incorpora disposiciones sobre participación ciudadana, coordinación interinstitucional, y sanciones e infracciones urbanísticas con el propósito de garantizar que la planificación territorial se ejecute de manera integrada, transparente y coherente con las políticas de desarrollo del país.

Posteriormente, con la Ley N.º 61 de 23 de octubre de 2009, se reorganiza el Ministerio de Vivienda y se crea formalmente el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, lo que representa un hito en la institucionalización de la gestión territorial en Panamá. Esta ley define la estructura orgánica y funcional del Ministerio, establece competencias específicas para el Viceministerio y le asigna la responsabilidad de formular políticas, estrategias y normas técnicas relacionadas con el uso del suelo, así como de coordinar con los gobiernos locales y otras entidades públicas.



En el año 2015 se introdujeron dos reformas relevantes. La primera fue la Ley N.º 14 de 21 de abril de 2015, que modifica la Ley 6 de 2006, con el propósito de actualizar y perfeccionar el marco jurídico del ordenamiento territorial. Esta ley refuerza las disposiciones sobre la planificación urbana y la participación de los municipios, definiendo los alcances y procedimientos de los instrumentos de ordenamiento.

La segunda fue la Resolución N.º 732 de 2015, emitida por el MIVIOT, que establece las guías técnicas para la formulación de planes y esquemas de ordenamiento territorial, detallando los requisitos mínimos, las etapas metodológicas y los procedimientos administrativos para su presentación y aprobación. Estas guías constituyen un instrumento técnico clave que operacionaliza el marco jurídico y promueve la estandarización de criterios a nivel nacional.

El sistema legal del ordenamiento territorial panameño se articula también con otras normas complementarias, entre ellas la Ley N.º 37 de 2009, reformada por la Ley N.º 66 de 2015, sobre descentralización municipal, que otorga competencias a los gobiernos locales en materia de planificación, gestión urbana y control de uso del suelo, fortaleciendo la gobernanza territorial y la coordinación nacional-local. Asimismo, se reconoce la vigencia de regímenes especiales de planificación, como la Ley N.º 21 de 1997, que aprueba el Plan Regional de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, el cual establece lineamientos para la gestión del territorio en estas áreas.

De forma complementaria, otros reglamentos y leyes sectoriales inciden en la gestión territorial, como el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones de Panamá, establecido mediante el Decreto 150 del 16 de junio de 2020 y las leyes que regulan la propiedad horizontal, el ambiente, la infraestructura, el patrimonio histórico y la gestión de riesgos de desastres, las cuales deben articularse con los instrumentos de ordenamiento territorial bajo la rectoría técnica del MIVIOT.

En síntesis, el marco legal panameño de ordenamiento territorial se sustenta en un cuerpo normativo robusto que articula los niveles nacional, regional y local de la planificación, con una clara definición de competencias institucionales y una orientación hacia el desarrollo sostenible. La Ley 6 de 2006, junto con sus reformas y reglamentaciones, especialmente el Decreto 23 de 2007, la Ley 61 de 2009, la Ley 14 de 2015 y el Decreto 150 de 2020, constituye la columna vertebral del sistema, complementada por instrumentos técnicos, resoluciones y leyes de descentralización que consolidan el tránsito hacia una



gestión territorial más participativa, coordinada y resiliente frente a los desafíos contemporáneos del desarrollo urbano y ambiental en Panamá.

2.1.3 Esquemas de gobernanza multiniveles

La gobernanza multinivel en Panamá se entiende como el sistema de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para la formulación y ejecución de políticas públicas, especialmente en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión del suelo.

En las últimas décadas, el marco normativo panameño ha ido incorporando de manera progresiva los principios de descentralización y subsidiariedad, orientados a fortalecer la capacidad de los municipios y a promover decisiones más próximas al territorio. Un hito relevante en este proceso fue la Ley 37 de 2009 sobre Descentralización Administrativa — modificada por la Ley 66 de 2015— que transfirió competencias y recursos a los gobiernos locales, reconociendo su papel central en la gestión urbana. No obstante, la práctica institucional aún enfrenta desafíos técnicos y operativos relacionados con la coordinación intergubernamental y la definición de competencias concurrentes, lo que limita la implementación de políticas integrales de manera consistente.

En el ámbito del ordenamiento territorial, la gobernanza multinivel panameña se estructura a partir de la rectoría técnica del MIVIOT, la participación de los municipios como autoridades urbanísticas y la colaboración de entidades sectoriales cuya acción impacta directamente el territorio. Este entramado institucional requiere una gestión coordinada —horizontal y vertical— que permita que los planes nacionales, regionales y locales se integren en un marco común orientado al desarrollo sostenible y la resiliencia territorial.

A pesar de los avances logrados, todavía persisten desafíos para consolidar una gobernanza territorial más articulada y descentralizada. Esto responde a que diversas entidades ejercen competencias complementarias sobre el territorio, pero los mecanismos de coordinación siguen siendo débiles y requieren fortalecerse, abriendo oportunidades para mejorar la alineación técnica y la coherencia de las intervenciones públicas.

Un desafío adicional se relaciona con la escasa interoperabilidad de la información territorial. Persisten brechas en la generación, actualización y disponibilidad de datos geospaciales integrados, lo que dificulta la toma de decisiones basada en evidencia y limita la coordinación interinstitucional. La ausencia de un sistema consolidado impide que las instituciones compartan diagnósticos, criterios homogéneos y visiones comunes sobre el uso, la ocupación y la vulnerabilidad del territorio.

Frente a este escenario, el MIVIOT está impulsando el desarrollo de un Geoportal y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) como



instrumentos estratégicos para modernizar la gestión territorial. El Geoportal no es únicamente un visor, sino una plataforma interactiva de análisis y gobernanza territorial que permitirá a ciudadanos, profesionales y autoridades acceder de manera ágil a información geoespacial actualizada. Su propósito es consolidar en un entorno moderno, intuitivo y accesible los datos públicos generados por el MIVIOT, facilitando su uso para una planificación más transparente, eficiente y orientada a resultados.

Esta herramienta permitirá identificar zonas vulnerables y priorizar intervenciones; evaluar proyectos urbanos con datos actualizados; prevenir conflictos e incompatibilidades de usos del suelo; generar análisis avanzados —como escenarios urbanos, identificación de riesgos, crecimiento de infraestructura y evaluación de impactos—; fortalecer la coordinación interinstitucional, proveer insumos técnicos a la ciudadanía y respaldar decisiones seguras y oportunas.

En síntesis, la gobernanza multinivel en Panamá combina la rectoría nacional con la autonomía local, buscando equilibrar la visión estratégica del Estado con las particularidades y prioridades de los territorios. Su consolidación requiere fortalecer los mecanismos de coordinación, la capacidad técnica municipal y la interoperabilidad institucional, elementos esenciales para avanzar hacia un modelo de gestión territorial verdaderamente integrado y participativo. Asimismo, la gobernanza territorial demanda robustecer los mecanismos de participación ciudadana y las formas de coordinación intermunicipal, interprovincial y entre regiones funcionales. La gestión del territorio exige visiones compartidas que trasciendan los límites administrativos y permitan abordar problemáticas comunes desde una perspectiva colaborativa e interjurisdiccional.

En conjunto, estos retos ponen de manifiesto la necesidad de profundizar una descentralización efectiva, fortalecer las capacidades técnicas locales y avanzar hacia una gobernanza multinivel más coordinada, transparente y basada en evidencia, capaz de vincular las políticas nacionales con las realidades territoriales de manera equitativa y sostenible.

2.1.4 Enfoques participativos e inclusivos

El desafío estructural para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Panamá radica en la superación de un modelo de desarrollo históricamente caracterizado por profundas desigualdades y una marcada concentración territorial (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017). La formulación de políticas públicas enfrenta el reto de transitar desde un esquema de planificación centralizado hacia una gobernanza multinivel que logre la cohesión territorial y la inclusión social efectiva. Este contexto exige mecanismos que garanticen la participación de las comunidades locales y, de forma transversal, la inclusión de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2025)



Como parte del esfuerzo por reconfigurar la arquitectura de gobernanza territorial, el Estado panameño ha fortalecido un marco legal orientado a la descentralización y a la planificación participativa. En este contexto, la Ley 6 de 2006 y su reglamentación crean la Junta de Planificación Municipal (JPM) como instancia clave de articulación local. Esta Junta —presidida por el alcalde o por quien este designe— se integra por representantes del Consejo Municipal, así como por delegados de la sociedad civil, del gremio técnico-profesional, de la academia y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), conformando un grupo colegiado en un espacio plural para la concertación y la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial.

A pesar de su relevancia normativa, la implementación práctica de las Juntas de Planificación Municipal presenta importantes brechas. De los 81 distritos del país, 13 no están sujetos a la conformación de estas instancias por corresponder a territorios con autonomía comarcal, según lo dispuesto en los artículos 5 y 170 de la Constitución Política y en las leyes de creación de las comarcas indígenas (Leyes 16 de 1953, 22 de 1983, 10 de 1997, 24 de 1996, 34 de 2000 y 188 de 2020), que establecen estructuras político-administrativas propias. Del total de distritos restantes, 33 —la mayoría— aún no han conformado una Junta de Planificación Municipal. Solo 36 se encuentran formalmente establecidas y, dentro de este grupo, únicamente 22 reportan actividad y sesiones regulares, mientras que 14 permanecen inactivas.

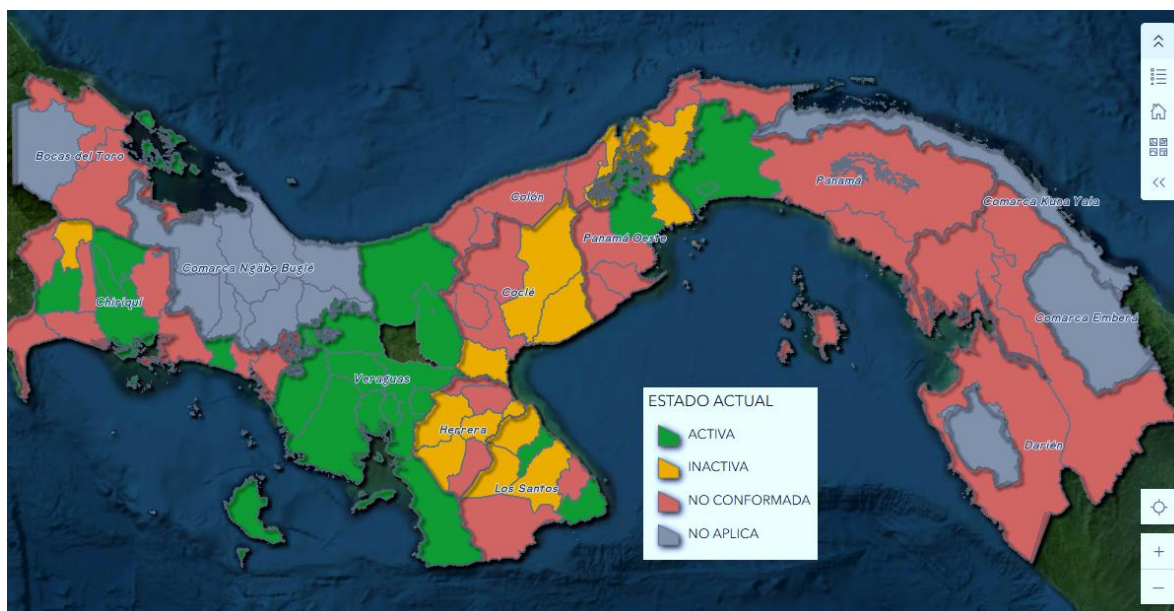


Ilustración 42: Estado actual de las Juntas de Planificación Municipales.

Unidad Gráfica Territorial (UGT) - Dirección de Investigación Territorial (DIT) - MIVIOT



A nivel de corregimiento, las Juntas de Desarrollo Local (JDL) constituyen el espacio primario de participación ciudadana, donde vecinos y organizaciones comunitarias pueden involucrarse en el diagnóstico de necesidades y en la formulación de proyectos de inversión local. Este marco fue reforzado de manera decisiva por la Ley 66 de 2015, que define la participación ciudadana como una acción consciente, deliberada, inclusiva y organizada de la comunidad, y que estableció la obligatoriedad de mecanismos como los presupuestos participativos y los cabildos abiertos. Asimismo, esta Ley vinculó la descentralización con la inclusión social al modificar la composición de las JDL para incorporar expresamente a “Un representante de una organización comunitaria de personas y/o en condición de discapacidad”, ampliando la representatividad y diversidad en la toma de decisiones locales.

Paralelamente, se ha consolidado un andamiaje normativo para la inclusión social de grupos específicos. Destaca la creación de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) como entidad autónoma rectora de las políticas de inclusión para esta población, promoviendo la transición de un modelo médico-asistencial a uno basado en los derechos humanos (United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD), 2021). La propia Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad fue el resultado de un proceso participativo que involucró activamente al movimiento asociativo (Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), 2020). Sin embargo, a pesar de la existencia de espacios formales de consulta como el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS), los análisis sobre su implementación revelan una lección fundamental: la participación real de las Organizaciones de Personas con Discapacidad (OPD) no es constante o permanente. Persiste una brecha significativa de representación, particularmente notoria en la exclusión de grupos con discapacidades intelectuales o psicosociales, y se reporta una ausencia total de OPD registradas en las comarcas indígenas (United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD), 2021).

Igualmente, y en relación con este tema, la Política Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024-2034 (PPIOM), se fundamenta en principios como la inclusión, que implica garantizar que todas las personas tengan acceso y participación en todos los aspectos de la vida social, económica y política, priorizando los grupos de población excluidos y en mayor condición de vulnerabilidad.



Específicamente la (PPIOM) en el Eje 11: Participación y Representatividad Ciudadana y Política establece un objetivo estratégico que busca promover mecanismos jurídicos e institucionales, que garanticen la participación y representatividad de las mujeres en todos los ámbitos incluyendo las estructuras de poder y toma de decisiones. Para ello ha planteado la medida M.11.1.7. que busca fomentar programas dirigidos a transversalizar la perspectiva de género, a fin de lograr cambios estructurales para la participación ciudadana y política de las mujeres.

La lección principal que emerge de estos marcos normativos es que, aunque los avances son significativos, la implementación efectiva de la descentralización y la participación inclusiva es aún incipiente. Las capacidades técnicas y los recursos disponibles en los gobiernos locales todavía no corresponden con sus nuevas responsabilidades (Ministerio de Gobierno, 2020). La existencia de un marco legal para la participación como la Ley 38 de 2000 es insuficiente si no se acompaña de un fortalecimiento de capacidades en la sociedad civil y en el gobierno local. Informes de la Contraloría sobre jornadas de participación ciudadana evidencian que un alto porcentaje de la ciudadanía desconoce mecanismos como la "auditoría social" (Contraloría General de la República de Panamá. Dirección Nacional de Participación Ciudadana., 2024). El desafío para la NAU, por tanto, no es solo transferir fondos, sino asegurar que estos mecanismos participativos logren revertir la desigualdad territorial histórica, donde la inversión pública ha tendido a concentrarse en las provincias de mayor ingreso, perpetuando la exclusión de los territorios y poblaciones identificados con mayores índices de pobreza (Ministerio de Economía y Finanzas , 2017).



2.2 Planeación y gestión del desarrollo espacial urbano

La planeación y gestión del desarrollo espacial urbano/rural es el componente central para la materialización de la Nueva Agenda Urbana en Panamá, marcando la transición desde una gestión de proyectos sectoriales fragmentados hacia una visión integral del territorio. Esta sección analiza el conjunto de políticas, instrumentos y acciones estratégicas que el país ha puesto en marcha para orientar su crecimiento y articular la sostenibilidad ambiental con la inclusión social.

El análisis inicia con las políticas de desarrollo territorial integradas, explorando la consolidación de marcos rectores como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). A continuación, se examinan las estrategias de implementación en sus dos escalas principales. Por un lado, la renovación y regeneración urbana, enfocada en la escala metropolitana. Por otro lado, se analiza el fortalecimiento de las ciudades pequeñas e intermedias, identificando el desafío de expandir la cobertura de los planes de ordenamiento (POTs) a nivel local como un elemento clave para materializar un modelo policéntrico. Finalmente, la sección cierra con un análisis del rol estructurante de la movilidad y el transporte.

2.2.1 Políticas de desarrollo territorial integradas

El desarrollo territorial en Panamá ha experimentado durante la última década un proceso de reformulación institucional que ha buscado integrar las dimensiones económica, social, ambiental y espacial bajo una visión común de sostenibilidad y equidad. Este cambio responde a la necesidad de articular políticas públicas que trasciendan la tradicional separación entre planificación urbana, gestión ambiental y desarrollo social, avanzando hacia un modelo de gobernanza territorial capaz de coordinar la acción del Estado desde lo nacional hasta lo local.

En este contexto, la adopción de instrumentos como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019), el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Canal (Autoridad del Canal de Panamá, 2021) y el Plan Estratégico de Gobierno 2025–2029 (Gobierno Nacional de Panamá, 2024) representan hitos fundamentales en la construcción de un marco normativo coherente orientado a la reducción de desigualdades y a la sostenibilidad urbana.



El punto de partida de este proceso se encuentra en el reconocimiento del territorio como un eje estructurante del desarrollo. Históricamente, Panamá experimentó un crecimiento urbano concentrado en el eje del Canal, lo que generó fuertes asimetrías regionales y un aprovechamiento desigual del suelo y los recursos naturales. La PNOT (2021) surge precisamente para abordar estas brechas, estableciendo los lineamientos para un desarrollo equilibrado, inclusivo y ambientalmente responsable.

La política promueve la articulación entre los distintos niveles de planificación, nacional, regional y local, y establece principios rectores como la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental y la participación ciudadana. Entre sus ejes prioritarios se incluyen la gestión integrada del suelo, la prevención de riesgos, la movilidad sostenible y la consolidación de instrumentos de planificación vinculantes para los municipios (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019).

A partir de este marco, se han fortalecido las competencias locales en planificación y gestión territorial, especialmente a través del proceso de descentralización. Los gobiernos locales han asumido progresivamente funciones relacionadas con la formulación de planes de ordenamiento urbano, el control del uso del suelo y la ejecución de proyectos de infraestructura pública, con apoyo técnico del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este tránsito institucional, aunque gradual, ha permitido vincular el ordenamiento territorial con la gestión presupuestaria y con la política social, reforzando la visión de que la planificación del territorio es una herramienta para mejorar la calidad de vida y no únicamente un instrumento técnico de zonificación (CIDEM, 2022).

El Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIOTA) (Autoridad del Canal de Panamá, 2021), complementa esta estructura normativa al integrar el ordenamiento del territorio con la gestión ambiental y del recurso hídrico en la cuenca canalera. El PIOTA plantea un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad del agua, la resiliencia climática y la conservación de los ecosistemas, promoviendo la compatibilidad entre los usos del suelo urbano, rural y forestal. Este plan, además, propone un conjunto de instrumentos técnicos y normativos, zonificación ambiental, monitoreo hidrológico, mecanismos de compensación ecológica, que pueden ser replicados en otras regiones del país. Su enfoque de integración entre planificación territorial y gestión ambiental representa una innovación respecto a otros modelos.



La articulación de estas políticas se refuerza en el Plan Estratégico de Gobierno 2025–2029, que incorpora explícitamente la dimensión territorial como principio transversal de la acción estatal. El plan establece como objetivos estratégicos el fortalecimiento de la planificación regional, la ejecución coordinada de obras públicas y la promoción de economías locales sostenibles. Además, propone consolidar los instrumentos de ordenamiento territorial y ampliar su cobertura. Propone diseñar un nuevo marco legal que sustente la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y un nuevo marco institucional que redefina competencias, buscando mayor articulación entre las distintas entidades con responsabilidades en la materia. Además, identifica que las disparidades regionales también se reflejan en el acceso a vivienda, así como en la vulnerabilidad ante el cambio climático, entendiendo que estos desafíos son principalmente atribuibles a la falta de una adecuada planificación territorial (Gobierno Nacional de Panamá, 2024). A ello se suma la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de incorporar de forma sistemática la inclusión social en la planificación territorial.

En respuesta a estas limitaciones, los últimos años han evidenciado acciones concretas de coordinación interinstitucional y de apoyo a los gobiernos locales. El MIVIOT ha tenido avances impulsando la elaboración de Planes Locales de Ordenamiento Territorial en 8 distritos, mientras que otros 3 se encuentran en procesos de elaboración y/o validación (MIVIOT, 2025). El MEF, por su parte, ha destinado fondos de inversión a proyectos de planificación urbana sostenible y modernización catastral (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). En paralelo, el Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado programas de fortalecimiento institucional y de vivienda sostenible que vinculan la gestión del suelo con la reducción del déficit habitacional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

El impacto de estas acciones comienza a evidenciarse en la incorporación del enfoque territorial en la formulación de políticas sectoriales. Asimismo, los programas de infraestructura ejecutados en el marco del PIOTA han fortalecido la resiliencia de comunidades rurales dentro de la cuenca canalera, mejorando la gestión del recurso hídrico y reduciendo la vulnerabilidad ambiental (Autoridad del Canal de Panamá, 2021) (Pág. 108).

Es imprescindible que los siguientes pasos mantengan la coherencia entre los distintos niveles de planificación, garantizando que los instrumentos normativos se traduzcan efectivamente en intervenciones concretas en el territorio. También se ha evidenciado que el éxito de las políticas integradas depende del fortalecimiento institucional de los



municipios, de la capacitación de su personal técnico y de la creación de espacios de coordinación con el gobierno central.

En conjunto, las políticas implementadas en Panamá durante la última década muestran un avance sustantivo hacia un modelo de gestión del territorio más equitativo, sostenible y coordinado. Si bien persisten retos, el país cuenta hoy con un marco institucional más robusto, con instrumentos legales y técnicos que permiten orientar la inversión pública y privada en pro del desarrollo territorial

2.2.2 Integración de la vivienda en el desarrollo urbano

En los últimos años, Panamá ha experimentado una transformación significativa en su enfoque hacia la política habitacional, transitando de un modelo centrado en la provisión de unidades aisladas, hacia una visión que integra la vivienda como eje estructurante del desarrollo urbano y rural. Esta evolución responde a la necesidad de garantizar el derecho a un hábitat digno y sostenible, reducir el déficit habitacional y promover ciudades más equitativas e inclusivas. Las políticas públicas, los marcos normativos y los programas implementados desde el Estado han buscado fortalecer el vínculo entre la vivienda, el ordenamiento territorial y la planificación urbana, con especial atención a los sectores de menores ingresos y a los territorios con mayor vulnerabilidad social y ambiental (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2024).

De acuerdo con el Censo de Vivienda 2023, Panamá cuenta con más de 1,2 millones de viviendas particulares ocupadas, pero enfrenta un déficit habitacional total estimado en 118,000 unidades, de las cuales cerca del 31% corresponde a déficit cualitativo (viviendas en mal estado o con materiales inadecuados) y el resto a déficit cuantitativo, vinculado a la falta de unidades para nuevas familias (INEC, 2023; Banco Interamericano de Desarrollo, 2021) (Pág. 19).

La distribución de este déficit muestra profundas desigualdades territoriales: las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón concentran el mayor número de viviendas deficitarias, mientras que en las comarcas indígenas el problema es predominantemente cualitativo, asociado a condiciones de precariedad estructural, carencia de servicios básicos y falta de acceso al suelo formal (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021). Este panorama reafirma la urgencia de integrar la política habitacional dentro de una estrategia urbana que contemple la infraestructura, los servicios, la movilidad y la sostenibilidad ambiental.



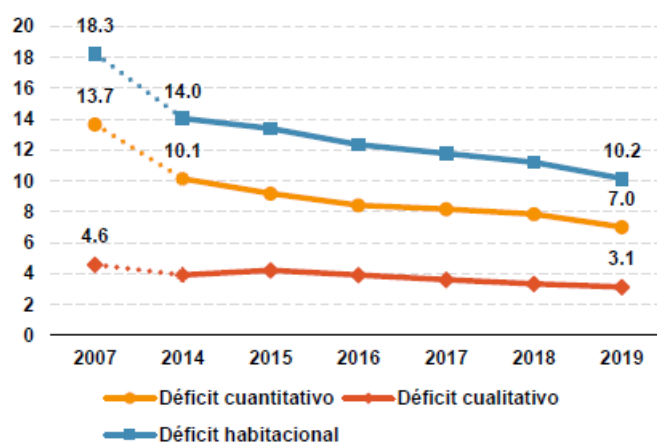


Ilustración 43: Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (% del total de hogares).

Elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo con datos de la EPM.

Componentes	2007	%	2019	%	Var. relativa (%)	Diferencia p.p.
Déficit cuantitativo	116,924	13.7%	81,819	7.0%	-30.0%	-6.6%
Allegamiento	7,293	0.9%	10,636	0.9%	45.8%	0.1%
Solo Improvisada	4,451	0.5%	4,538	0.4%	2.0%	-0.1%
Solo Condenada	3,536	0.4%	6,054	0.5%	71.2%	0.1%
Solo Deterioro total	5,286	0.6%	2,101	0.2%	-60.3%	-0.4%
Solo Hacinamiento	81,393	9.5%	49,155	4.2%	-39.6%	-5.3%
Dos componentes a la vez	14,320	1.7%	9,259	0.8%	-35.3%	-0.9%
Más de dos componentes a la vez	645	0.1%	76	0.0%	-88.2%	-0.1%
Déficit cualitativo	39,229	4.6%	36,564	3.1%	-6.8%	-1.4%
Deficiencias en el techo	3,462	0.4%	4,519	0.4%	30.5%	0.0%
Deficiencias en las paredes	2,917	0.3%	2,765	0.2%	-5.2%	-0.1%
Deficiencias en el piso	23,116	2.7%	23,938	2.1%	3.6%	-0.6%
Dos componentes a la vez	9,734	1.1%	5,342	0.5%	-45.1%	-0.7%
Déficit habitacional	156,153	18.3%	118,383	10.2%	-24.2%	-8.1%
Sin déficit habitacional	699,133	81.7%	1,046,903	89.4%	49.7%	8.1%
Total de hogares	855,286	100.0%	1,165,286	100.0%	36.2%	-

Ilustración 44: Estimación de déficit habitacional y sus componentes.

Elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo con datos de la EPM.

Según el Banco Mundial, alrededor del 20 % de los hogares en situación de pobreza no tienen acceso adecuado al agua y saneamiento, lo que refleja un déficit funcional vinculado a la desigualdad territorial (Grupo Banco Mundial, 2024).



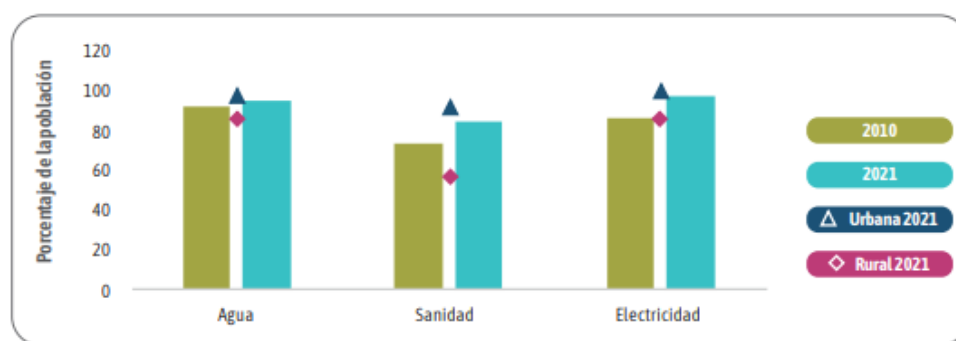


Ilustración 45: Porcentaje de la población con acceso a servicios básicos (Dividido por tipo de servicio). Años 2010 y 2021. Elaborado por el Grupo Banco Mundial con información del IDM y EML.

Estudios de la Universidad de Panamá destacan que el crecimiento urbano del país se ha desarrollado principalmente sin una planificación adecuada, impulsado por la expansión inmobiliaria y la movilidad poblacional hacia la periferia, especialmente en Panamá Oeste y el eje Panamá-Colón, donde la mancha urbana se ha extendido de manera desordenada (Universidad de Panamá, 2023).

A nivel institucional, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) ha desempeñado un papel clave en la integración de la vivienda en la planificación urbana. El Plan Estratégico Quinquenal 2024–2029 establece como prioridad reducir el déficit habitacional en un 30 % al 2029, mediante la construcción de proyectos de vivienda social, la promoción de esquemas de vivienda progresiva y la formalización de asentamientos informales. Este plan incorpora la vivienda dentro de una visión territorial de desarrollo, articulada con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y con los planes municipales de ordenamiento en curso (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2024).

A nivel local, los municipios han comenzado a asumir competencias en la planificación y regulación del suelo urbano, en el marco del proceso de descentralización. De acuerdo con la Memoria Institucional de la Autoridad Nacional de Descentralización (2021), todos los gobiernos locales del país recibieron transferencias específicas para proyectos de infraestructura habitacional, equipamiento urbano y mejoramiento de barrios (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021). Esta redistribución de recursos ha permitido que las decisiones sobre inversión en vivienda se acerquen a la escala local, facilitando intervenciones más ajustadas a las realidades territoriales.

No obstante, el país aún enfrenta desafíos importantes en materia de integración urbana. La ausencia de catastros nacionales actualizados y de mecanismos efectivos para la gestión del suelo limita la disponibilidad de terrenos urbanos accesibles, especialmente en las áreas metropolitanas.

Esta situación también alimenta el crecimiento de los asentamientos informales, que según datos del MIVIOT (2022) superan las 400 comunidades en el país, con más de 200,000 personas viviendo sin título de propiedad y con acceso limitado a servicios básicos (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2022). La informalidad urbana, en efecto, constituye uno de los mayores retos estructurales. Por ello el MIVIOT ha impulsado programas de regularización y mejoramiento urbano que buscan soluciones integrales para los asentamientos informales, combinando la titulación del suelo con la dotación de servicios básicos, infraestructura y equipamientos comunitarios. Estas iniciativas se orientan a mejorar las condiciones de habitabilidad y la integración de comunidades urbanas y rurales dentro de los procesos de planificación territorial y desarrollo sostenible del país.

El MIVIOT ha incorporado en su planificación quinquenal la promoción de coordinaciones con el sector privado y organismos multilaterales para fortalecer la producción de vivienda social y sostenible, incorporando criterios de eficiencia energética y materiales de bajo impacto ambiental (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2024).

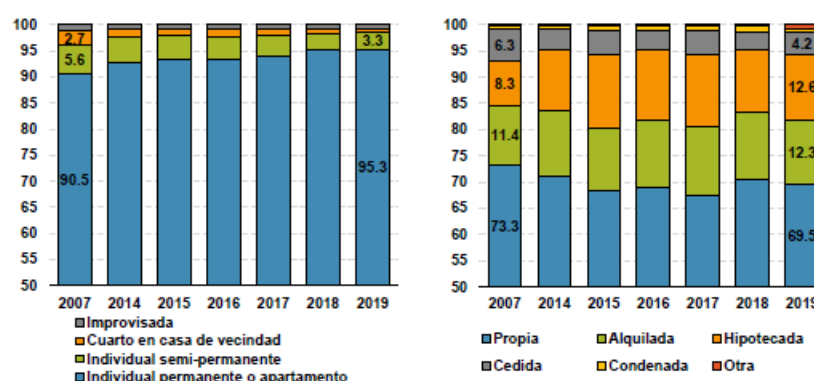


Ilustración 46: Tipo y tenencia de la vivienda por: a) Tipo de vivienda (Izquierda) y b) Tenencia de la vivienda (Derecha). Elaborado por Banco Interamericano de Desarrollo con datos de la EPM.

Los avances recientes muestran una tendencia hacia la integración de la vivienda con políticas de ordenamiento y desarrollo urbano sostenible. En paralelo, la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental ha ganado relevancia. El Marco de Financiamiento



Sostenible (2024) abre la posibilidad de canalizar recursos hacia proyectos de vivienda verde, construcción resiliente y eficiencia energética, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la Agenda 2030. Este enfoque busca que las políticas habitacionales contribuyan a reducir la huella ambiental del sector construcción, promuevan la eficiencia de recursos y fomenten la adaptación climática en áreas urbanas vulnerables (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

A nivel de resultados, la política habitacional integrada ha permitido mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y avanzar en la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos del mercado formal, como las mujeres jefas de hogar, las personas con discapacidad y las comunidades indígenas. Los programas de vivienda social han priorizado criterios de accesibilidad, equidad de género y participación comunitaria, alineándose con los compromisos de la Nueva Agenda Urbana.

La vivienda es un componente esencial para estructurar la ciudad y reducir desigualdades. La experiencia de los programas implementados demuestra que las políticas habitacionales más efectivas combinan acciones simultáneas en planificación del suelo, financiamiento sostenible, fortalecimiento institucional y participación ciudadana. Integrar plenamente la vivienda al desarrollo urbano demanda incorporarla en proyectos que fortalezcan la accesibilidad, la mezcla de usos y la calidad de vida. Para ello, es fundamental fortalecer la coordinación entre entidades nacionales y locales, avanzar en catastros actualizados, aplicar instrumentos de gestión del suelo y consolidar la planificación territorial en áreas urbanas y rurales. El desafío de cerrar la brecha habitacional y construir ciudades inclusivas requiere continuidad institucional, innovación en la gestión del suelo y un compromiso sostenido con la sostenibilidad social y ambiental.

2.2.3 Renovación y regeneración urbana

La agenda de renovación y regeneración urbana en Panamá ha transitado desde acciones puntuales en barrios y centros históricos hasta instrumentos de planificación y proyectos estructurantes con efectos metropolitanos, apoyados en la descentralización municipal y en una arquitectura de ordenamiento territorial multi-escala que buscan orientar la inversión pública y privada hacia una ciudad más compacta, conectada y resiliente (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019; Alcaldía de Panamá, 2018).

En el plano normativo-instrumental, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial ha consolidado el marco para articular estrategias locales, zonificaciones y proyectos de renovación con criterios de sostenibilidad, gestión del riesgo y equidad territorial, estableciendo la necesidad de elaborar Planes de Ordenamiento Territoriales (POT), que



determinen los lineamientos para preservar zonas verdes y para reubicar poblaciones en alto riesgo (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019). En la capital, el Plan Local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá, aprobado por el Acuerdo Municipal No.61 del 2021, es la herramienta clave para ordenar usos de suelo, reducir riesgos y coordinar actores, con indicadores de avance y participación ciudadana para su implementación (Alcaldía de Panamá, 2018).

En proyectos y programas con incidencia directa en la regeneración urbana, destacan tres frentes:

1. Planes y proyectos municipales de regeneración barrial y centralidades. La Estrategia de Resiliencia de la Ciudad de Panamá (2020) aportó un marco valioso al sistematizar iniciativas de infraestructura barrial, movilidad integrada, urbanismo táctico y la formulación del POT con sus instrumentos de gestión (Alcaldía de Panamá, 2018). Paralelamente, diversos municipios y juntas comunales en todo el país han venido desarrollando proyectos orientados a la mejora del espacio público, la revitalización de centralidades urbanas, la gestión de residuos, la recuperación de áreas degradadas y el fortalecimiento de la vida comunitaria. Estas acciones reflejan un avance progresivo hacia modelos locales de regeneración urbana que buscan entornos más seguros, inclusivos y sostenibles.
2. Megaproyectos de movilidad masiva con efecto regenerador. La Línea 3 del Metro de Panamá (27 km y 14 estaciones en su primera fase) reconfigura patrones de desplazamiento, reduce tiempos de viaje y abre oportunidades para densificación ordenada y renovación de centralidades en Arraiján y La Chorrera, con potencial de integración de planes parciales y normativa de usos/alturas en su polígono de influencia (MIVIOT y Metro de Panamá, 2019), siguiendo la experiencia previa de las Líneas 1 y 2. Las proyecciones estiman una demanda inicial de 160 mil pasajeros diarios, lo que anticipa impactos relevantes en los entornos de estación y en los nodos de intercambio modal, con potencial para fortalecer la integración urbana y la regeneración de áreas subutilizada (Metro de Panamá, 2025). En paralelo, ya se encuentran en marcha las primeras iniciativas de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), utilizando estaciones seleccionadas de la Línea 3 como pilotos para modelos de planificación que combinen movilidad, densidad, servicios y espacios públicos de calidad.



3. El Proyecto del Ferrocarril Panamá–David, como parte de una visión de integración nacional. Esta intervención se articulará como un eje de integración territorial, ya que planteará nuevas centralidades logísticas, estaciones intermodales y reconversión de suelos periurbanos. En mayo de 2025 se anunció el trazado de la ruta, conformada por 14 estaciones ubicadas a lo largo del país, a desarrollarse en dos fases (Ministerio de la Presidencia, 2025). El Plan Estratégico Quinquenal del MIVIOT (2024–2029) destaca el rol de este proyecto en la estructuración territorial y en la generación de polos de desarrollo alrededor de las estaciones, con implicaciones directas en la planificación urbana y el ordenamiento territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2024). Estos hitos justifican su mención como catalizador de renovación urbana en cabeceras provinciales y ciudades intermedias.

Según el Informe del MEF, La inversión pública del Sector Público No Financiero alcanzó un presupuesto de B/. 5,590.5 millones a diciembre del 2023, de los cuales se ejecutó el 87%. Una parte sustancial de esta inversión se destinó a proyectos de infraestructura, vivienda, movilidad y saneamiento urbano, reflejando la prioridad del gasto en el desarrollo territorial sostenible (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Años	PRESUPUESTO		% de Ejec. Ejec. / Mod.
	Modificado	Ejecutado	
Total	88,318,800.7	69,994,482.2	79.3
1995-1999	4,771,200.0	3,068,900.0	64.3
2000-2004	5,805,200.0	3,701,700.0	63.8
2005-2009	7,903,400.0	6,007,600.0	76.0
2010-2014	22,688,225.3	18,839,015.6	83.0
2015-2019	26,846,155.9	21,464,096.4	80.0
2020-2023	20,304,619.6	16,913,170.2	83.3

Ilustración 47: Presupuesto de Inversiones Públicas No Financieras. Vigencias compartidas entre los años 1995 y 2023 Según Periodos de Gestión (En miles de balboas y porcentaje de ejecución).
Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas por la Dirección de Programación de Inversiones.

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) concentraron la mayor ejecución en rubros con efecto directo sobre el hábitat urbano, seguidos por la Autoridad del Canal de Panamá y el Metro de Panamá, S.A.



1. Saneamiento, drenaje y gestión ambiental urbana: El Programa de Saneamiento de Panamá, para la vigencia 2023, alcanzó el 35.0% (B/.114.5 millones) del presupuesto modificado destinado a la institución (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).
2. Movilidad masiva y regeneración metropolitana: La Línea 3 del Metro de Panamá, al cierre de la vigencia fiscal 2023, contaba con un presupuesto modificado de B/.207.0 millones, de los cuales había ejecutado B/.205.9 millones (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).
3. Vivienda y mejoramiento barrial: Para la vigencia fiscal 2023, el MIVIOT contaba con un presupuesto modificado de inversiones por el orden de B/.199.3 millones, logrando una ejecución del 99.7%, es decir B/.198.7 millones en programas de vivienda social, titulación y mejoramiento urbano. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Institución	PRESUPUESTO				% de Ejec. Ejec. / Asig.	% de Part. Modificado
	Ley	Modificado	Asignado	Ejecutado		
Total	96,122.0	199,285.5	199,285.5	198,672.3	99.7	100.0
Ministerio de Vivienda	96,122.0	199,285.5	199,285.5	198,672.3	99.7	100.0

Ilustración 48: Ejecución del Presupuesto de Inversiones Públicas No Financieras. Sector Vivienda – Según Instituciones. Al 31 de diciembre de 2023 (En miles de Balboas). Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas por la Dirección de Programación de Inversiones.

Estos resultados destacan la importancia de institucionalizar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como columna vertebral de las estrategias de regeneración urbana, orientando la obra pública, la normativa y el financiamiento mediante métricas claras de avance y mecanismos de participación.

Asimismo, los megaproyectos de movilidad masiva poseen un alto potencial regenerador, pero su impacto positivo depende de una planificación integral que incorpore densidades adecuadas, mezcla de usos, vivienda asequible, espacio público de calidad y, especialmente, gestión social para prevenir desplazamientos involuntarios y encarecimiento del suelo. La evidencia académica reciente confirma que, sin estas salvaguardas, persisten la fragmentación urbana y las desigualdades en el acceso a servicios y oportunidades (Universidad de Panamá, 2023).



2.2.4 Fortalecimiento a ciudades pequeñas e intermedias

La Nueva Agenda Urbana (NAU) asigna un rol estratégico a las ciudades pequeñas e intermedias, reconociéndolas como nodos vitales para articular el desarrollo territorial, conectar las áreas rurales con los mercados y servicios urbanos, y promover una distribución más equitativa de las oportunidades. El desafío persistente en Panamá ha sido una marcada concentración del dinamismo económico, la inversión y la población en la región metropolitana transistmica, particularmente alrededor de la Ciudad de Panamá, lo que ha generado significativas disparidades territoriales y limitado el potencial de crecimiento inclusivo en el resto del país (Grupo Banco Mundial, 2023). Abordar esta concentración y fortalecer las ciudades secundarias es, por tanto, una condición necesaria para avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible, alineado con los principios de la NAU.

Como respuesta a este desafío, Panamá ha venido desarrollando un marco normativo y de planificación orientado a una mejor gestión del territorio. Un instrumento fundamental derivado de esta competencia es el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), 2018). Su elaboración es aún una tarea pendiente para concebir una hoja de ruta a largo plazo para guiar la ocupación del suelo y promover un modelo de desarrollo más equilibrado y policéntrico en todo el país.

La materialización de esta visión nacional depende crucialmente de su traducción a escalas subnacionales a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) distritales. El MIVIOT ha impulsado activamente la formulación de estos planes locales como acción concreta para dotar a las ciudades intermedias y sus distritos de herramientas técnicas para gestionar su crecimiento. A la fecha, se confirman ocho (9) POTs vigentes, es decir, que han completado su formulación técnica y han sido formalmente aprobados mediante acuerdo municipal, requisito indispensable para su entrada en vigor. Estos distritos son: Atalaya, Bocas del Toro, David, Las Tablas, Macaracas, Panamá, Soná, Pedasí y Taboga, junto con los planes normativos existentes en otros distritos. Adicionalmente, se reportan POTs en distintas fases de elaboración ya sea por iniciativa nacional o municipal.

Considerando los 81 distritos del país, esto implica que 72 distritos aún no cuentan con un POT vigente, lo que representa un desafío sustancial para alcanzar una cobertura nacional completa de la planificación territorial formalizada a escala local, fundamental para el fortalecimiento ordenado de las ciudades intermedias y pequeñas. La planificación



estratégica a nivel distrital es fundamental para este fortalecimiento. Un instrumento clave para ello es la Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Distritales del MEF. Más que un simple manual, esta guía establece el marco conceptual para la planificación. Su introducción la define como una herramienta para que los gobiernos locales, en el marco de la descentralización, lideren un proceso participativo. La guía subraya que el desarrollo territorial no es solo crecimiento económico, sino un proceso de transformación productiva e institucional que busca el bienestar de la población. Propone un enfoque donde los "actores sociales" locales (ciudadanos, sector privado, academia) participan activamente para definir la vocación y prioridades de su distrito, alineándolas con objetivos nacionales y los ODS (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dirección de Desarrollo Territorial, 2022).

Para impulsar el desarrollo económico endógeno en estas ciudades, es crucial ir más allá de la gestión administrativa y fomentar la diversificación productiva. La metodología de desarrollo de clústeres, que agrupa empresas e instituciones relacionadas para fomentar la innovación y la competitividad, ofrece un enfoque potencial (OIT, 2018). Vincular estas estrategias con las vocaciones económicas regionales, como el sector agropecuario en provincias centrales y occidentales (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019), podría generar un desarrollo más arraigado territorialmente.

La mejora de la infraestructura y los servicios básicos es una condición indispensable para el fortalecimiento de las ciudades intermedias. El apoyo de organismos multilaterales es relevante en este ámbito. El Marco de Alianza País del Banco Mundial (BM) con Panamá (2024) prioriza el crecimiento inclusivo y el desarrollo territorial sostenible (Grupo Banco Mundial, 2024), y sus diagnósticos insisten en la necesidad de reducir las disparidades (Grupo Banco Mundial, 2023). Cooperaciones técnicas como la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están diseñadas para apoyar el desarrollo urbano integral, lo que puede incluir asistencia específica para la planificación y gestión en ciudades intermedias (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018). La inversión en la calidad de los espacios públicos es fundamental para fortalecer las ciudades pequeñas e intermedias, requiriendo un enfoque que considere la multidimensionalidad de sus efectos (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina). La "Guía de intervenciones en espacios públicos" de CAF establece lineamientos técnicos clave para asegurar dicha calidad:

- Evaluar la Red Existente: Analizar la cantidad, distribución para detectar inequidades y escala (metropolitana, barrial, humana) de los espacios públicos actuales.⁴



- Diseñar para la Habitabilidad: Crear espacios versátiles, seguros, con confort ambiental y adaptados al contexto urbano, pensando en la diversidad de usuarios y sus necesidades.
- Asegurar la Sostenibilidad: Planificar desde el inicio el modelo de gestión y mantenimiento e integrar la participación ciudadana en todo el proceso para garantizar la apropiación y perdurabilidad del espacio.

Estos principios buscan asegurar que las intervenciones generen espacios públicos integrales, inclusivos y sostenibles y la gestión ambiental sostenible, monitoreada a través de compendios estadísticos (Ministerio de Ambiente, 2025), son también acciones clave para mejorar la calidad de vida, atraer talento y fomentar un desarrollo más resiliente en estas ciudades. La coordinación interinstitucional a nivel provincial y local, facilitada por entidades como el Ministerio de Gobierno a través de las Gobernaciones y Juntas Técnicas, es fundamental para alinear las inversiones sectoriales con las prioridades definidas en los planes de desarrollo local.

En síntesis, Panamá ha establecido un marco normativo y de planificación que crea las condiciones para un desarrollo territorial más equilibrado y el fortalecimiento de sus ciudades pequeñas e intermedias. Sin embargo, la transición desde un modelo históricamente monocéntrico hacia uno policéntrico requiere profundizar la descentralización fiscal dotando a los municipios de mayores recursos propios y autonomía, fortalecer sus capacidades técnicas y de gestión de proyectos, e implementar estrategias decididas de diversificación económica local, articuladas con la mejora continua de la infraestructura y los servicios básicos. La convergencia de estas acciones será determinante para consolidar a las ciudades intermedias como polos de oportunidad y bienestar, cumpliendo así con los principios de inclusión y sostenibilidad territorial de la Nueva Agenda Urbana.

2.2.5 Transporte público sostenible

Un sistema de transporte público eficiente, seguro, accesible y sostenible es un catalizador fundamental para la funcionalidad urbana, la inclusión social, la competitividad económica y la calidad de vida, tal como lo reconoce la Nueva Agenda Urbana (NAU), que promueve activamente la priorización del transporte colectivo y las opciones no motorizadas. El desafío en Panamá, particularmente agudo en el Área Metropolitana de Panamá (AMP), ha sido gestionar la creciente demanda de movilidad generada por la rápida expansión urbana y una alta dependencia del vehículo privado, patrón evidenciado



a lo largo de décadas de estudios de transporte (Berbey-Alvarez, Henriquez-Espinosa, & Sanz-Bobi, 2022). Esta situación ha derivado en una congestión vehicular severa, altos tiempos de viaje, contaminación atmosférica y acústica, y desigualdades significativas en el acceso a oportunidades para quienes dependen del transporte público (Banco Interamericano de Desarrollo). Abordar integralmente este desafío requiere acciones coordinadas y sostenidas para modernizar, expandir e integrar la red de transporte público, al tiempo que se promueve activamente su sostenibilidad ambiental, social y financiera.

El Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible (PIMUS) para el AMP, formulado entre 2017 y 2019 con apoyo del BID, constituye el marco estratégico rector para orientar las intervenciones en el sector. El diagnóstico inicial del PIMUS evidenció problemas estructurales como la fragmentación del sistema, deficiencias en la calidad del servicio (especialmente en rutas alimentadoras), la limitada infraestructura para peatones y ciclistas, y la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional (Banco Interamericano de Desarrollo). Como respuesta, el PIMUS propuso una cartera de programas priorizados, incluyendo la expansión de la red Metro, la optimización de Metro Bus, la implementación de corredores de alta capacidad y la promoción de la movilidad activa. Se han realizado esfuerzos similares de diagnóstico y planificación para otras ciudades, como David, Chiriquí. El Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) para David identificó problemáticas específicas y propuso estrategias adaptadas a su escala. Entre las medidas clave se incluyen:

- Mejorar la seguridad vial: Abordar la alta accidentalidad, especialmente en la Vía Interamericana, mediante mejor señalización y control.
- Priorizar la movilidad activa: Crear infraestructura adecuada para peatones, con aceras en buen estado, accesibilidad universal y sombra, además promover el uso de la bicicleta mediante la creación de ciclorrutas seguras y conectadas.
- Optimizar el transporte público: Reorganizar el servicio colectivo urbano para mejorar frecuencias, cobertura, la calidad de las paradas y la información al usuario.
- Gestionar el transporte privado: Organizar los estacionamientos para mitigar la saturación y buscar soluciones a los conflictos viales.
- Integrar movilidad y desarrollo urbano: Asegurar la conectividad de nuevos desarrollos urbanos, adecuar espacios públicos para la convivencia y garantizar la equidad e inclusión en el acceso al sistema de movilidad para todos.
- Fortalecer la gobernanza: Mejorar la articulación y capacidad institucional a nivel local para la gestión de la movilidad



Por otro lado, el Metro de Panamá se ha consolidado como el eje estructurante del sistema de transporte masivo del AMP. Las Líneas 1 y 2 registran una alta y creciente demanda diaria, superando los cientos de miles de pasajeros y demostrando su rol crucial. La operación del sistema implica un esfuerzo logístico considerable. Además, la acción más transformadora en curso es la construcción de la Línea 3, proyecto que conectará la provincia de Panamá con la provincia de Panamá Oeste mediante un monorriel que cruzará el Canal de Panamá a través de un túnel. Este proyecto de gran envergadura, cofinanciado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón ((JICA), 2024), busca aliviar la saturación vial en el sector oeste y mejorar sustancialmente la calidad de vida y el acceso a oportunidades de muchos panameños. Los avances de este proyecto son objeto de seguimiento continuo y comunicación pública. Además, existen estudios de prefactibilidad para una Nueva Red Maestra del Metro, que contemplan futuras líneas para expandir la cobertura del sistema a largo plazo (Nippon Koei LAC; SYSTRA).

El sistema Metro Bus, operado por la empresa MiBus, funge como el principal alimentador y complemento capilar de la red del Metro. Durante el período 2023-2024, MiBus ha enfocado sus acciones en el fortalecimiento operativo: adquisición de nuevos buses, implementación de nuevas rutas para expandir la cobertura, contratación y capacitación de personal, y optimización del mantenimiento. La integración operacional y tarifaria con el Metro es un objetivo clave, habiéndose realizado estudios específicos para optimizar las rutas alimentadoras y los puntos de transbordo, particularmente con la Línea 2 (Metro de Panamá, S.A., 2017). A pesar de estos resultados, existen retos importantes relacionados con la regularidad del servicio, la optimización continua de rutas y la mejora de la infraestructura de apoyo.

Un avance estratégico hacia la sostenibilidad ambiental es la transición hacia la electromovilidad. MiBus ha iniciado procesos formales para la adquisición de una flota significativa de autobuses eléctricos, incluyendo consultas al mercado (RFI) y licitaciones públicas internacionales. Este proyecto se enmarca en un contexto regional de adopción de tecnologías limpias y cuenta con apoyo financiero del BID a través de programas como el Programa de Apoyo a la Movilidad Eléctrica Masiva y Reestructuración del Sistema de Transporte Público. Este programa no solo financia la adquisición de buses, sino que también apoya la reestructuración del sistema, la mejora de la infraestructura y el fortalecimiento institucional, considerando análisis de riesgos climáticos y aspectos socioambientales (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2023). La hoja de ruta de MiBus contempla una implementación gradual de la electromovilidad (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2022)



La gobernanza y regulación del sector recaen principalmente en la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), responsable de la planificación general, fiscalización y normativas de seguridad vial. La ATTT ha implementado acciones en educación vial, modernización de trámites y regulación de nuevas modalidades como la creación de una División de Oficios en Asesoría Legal para agilizar respuestas a entidades públicas y la optimización de la gestión de recursos por parte de la Dirección Administrativa. (ATTT, 2024). La coordinación efectiva entre ATTT, Metro de Panamá S.A., MiBus, MIVIOT y el Ministerio de Gobierno es crucial para lograr la integración física, operacional y tarifaria del sistema. El financiamiento de grandes proyectos de infraestructura de transporte a menudo requiere complejas estructuras y el cumplimiento de políticas de adquisiciones de organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018).

La sostenibilidad social del transporte público implica garantizar la accesibilidad universal. Panamá ha avanzado en este ámbito con la adopción del Plan Nacional de Accesibilidad Universal 2023-2027, liderado por SENADIS, que busca eliminar barreras físicas y de comunicación en diversos entornos, incluyendo el transporte (Grupo Banco Mundial, 2023). Existen manuales técnicos que establecen criterios de diseño accesible para infraestructura y vehículos como el manual de acceso de SENADIS. La implementación efectiva y transversal de estos criterios en estaciones, paradas, buses y trenes es un proceso continuo fundamental para cumplir con los derechos de las personas con discapacidad y otros grupos con movilidad reducida.

Finalmente, un sistema de transporte verdaderamente sostenible debe integrar y priorizar la movilidad activa. El PIMUS incluye componentes para mejorar las condiciones para peatones y ciclistas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021). Estudios específicos, como el del Bus de Tránsito Rápido (BRT) para la Vía España, incorporan diseños detallados para mejorar aceras y cruces. A pesar de estos avances en planificación y diseño, la implementación de una red coherente y segura de ciclovías y la mejora sistemática de la infraestructura peatonal en toda el AMP representa un desafío considerable que requiere mayor inversión y priorización política para transformar el espacio urbano y reducir la dependencia del automóvil, contribuyendo así a una ciudad más saludable y equitativa. Un gran aporte con miras a mejorar la movilidad peatonal en la ciudad capital es la primera Guía de Diseño Urbano para el Espacio Público, impulsada por la Dirección de Planificación Urbana (DPU) del Municipio de Panamá, un esfuerzo iniciado en el período 2014 – 2019 que busca concretizarse en el 2025-2026 a fin de generar tipologías, normas y consideraciones técnicas aplicables a las áreas públicas de la ciudad.



Por otro lado, si bien Panamá ha realizado inversiones significativas en la modernización del transporte público, particularmente en el Área Metropolitana de Panamá (AMP) con el Metro y Metro Bus, persiste una agenda pendiente de asuntos importantes para lograr una cobertura equitativa y sostenible a nivel nacional, especialmente fuera de la capital y en la promoción de modos alternativos.

Una brecha notable es la concentración de la planificación integral de la movilidad en la capital. El Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible (PIMUS) representa un esfuerzo exhaustivo para diagnosticar y proponer soluciones para el AMP. Se han realizado esfuerzos similares, aunque quizás a menor escala, para ciudades intermedias clave como David (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, 2019). Sin embargo, la mayoría de las ciudades pequeñas e intermedias como por ejemplo Colón, Chitré, Penonomé, Santiago carecen de instrumentos de planificación de movilidad urbana sostenible equivalentes al PIMUS. Esta ausencia dificulta la articulación de inversiones en transporte con el ordenamiento territorial y las necesidades específicas de estas ciudades, perpetuando modelos de movilidad menos eficientes y sostenibles fuera del principal centro urbano. El fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación, como se promueve en la Ley de Descentralización y guías metodológicas, es un paso necesario, pero aún insuficiente si no se acompaña de asistencia técnica específica para planes de movilidad.

En las áreas rurales, el desafío del acceso al transporte público es aún más pronunciado. La información disponible en los documentos se centra abrumadoramente en el sistema metropolitano. Si bien el PIMUS y otros planes consideran los flujos de conexión entre la ciudad y las periferias o áreas rurales cercanas (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2021), no se detallan políticas o programas específicos destinados a mejorar la disponibilidad, frecuencia, calidad o asequibilidad del transporte público dentro de las zonas rurales o para conectar comunidades rurales dispersas entre sí o con sus cabeceras de distrito. La dependencia del transporte informal o de baja frecuencia limita significativamente el acceso de la población rural a servicios esenciales (salud, educación), mercados y oportunidades de empleo, exacerbando las disparidades territoriales identificadas en diagnósticos nacionales (United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD), 2021).

En cuanto a la infraestructura para ciclistas (ciclovías), la situación presenta contrastes y desafíos de calidad y conectividad. Si bien existen iniciativas y guías que promueven la ciclo-inclusión y el diseño de espacios para bicicletas, la implementación efectiva a nivel nacional es limitada. En la Ciudad de Panamá, a pesar de ser el centro urbano con mayor



inversión en movilidad, la red de ciclovías existente es frecuentemente criticada por ser fragmentada, discontinua y, en muchos tramos, de baja calidad o insegura, coexistiendo conflictivamente con el tráfico vehicular y peatonal. Proyectos como la Ciclovía de la Calzada de Amador se perciben más recreativos que funcionales para la movilidad diaria. Aunque el PIMUS contempla la expansión de la red ciclista y existen esfuerzos de la Alcaldía de Panamá, como el Plan Maestro de la Red de Ciclorutas, la percepción general es que falta una infraestructura ciclista segura y conectada que realmente incentive su uso como modo de transporte cotidiano.

En ciudades intermedias, la situación varía. La ciudad de Boquete, se han desarrollado algunas ciclovías, a menudo vinculadas a su vocación turística. En Bocas del Toro (Isla Colón), la bicicleta es un modo de transporte muy popular, pero la infraestructura formal es limitada. En David, el diagnóstico del PIMUS local identificó la falta de infraestructura ciclista como una debilidad clave. En general, fuera de proyectos puntuales o áreas específicas, Panamá carece de una red nacional coherente de ciclovías, y la calidad y seguridad de las existentes, especialmente en la capital, son desafíos importantes para promover la bicicleta como un modo de transporte sostenible y seguro, tal como lo recomienda la NAU.

En síntesis, Panamá ha sentado las bases estratégicas mediante el PIMUS y ha ejecutado inversiones transformadoras, como la consolidación del Metro y la expansión y modernización de Metro Bus, incluyendo la transición hacia la electromovilidad y la construcción de la Línea 3, para lograr un sistema de transporte masivo más eficiente en el área metropolitana. No obstante, el desafío de la movilidad sostenible en el país se amplía más allá de la capital, demandando una expansión de la planificación integral a ciudades intermedias que carecen de instrumentos de gestión similares. La necesidad de políticas y programas específicos para el transporte en áreas rurales y la urgencia de establecer una red nacional de infraestructura ciclista que sea funcional junto con guías de diseño urbano que garanticen la calidad del espacio público para los peatones, son elementos críticos que deben ser abordados con firmeza para transformar el territorio, garantizar la accesibilidad universal, reducir las disparidades territoriales y consolidar una movilidad que beneficie plenamente la economía y el bienestar general.





2.3 Medios de implementación

La implementación efectiva de la Nueva Agenda Urbana requiere de habilitadores transversales que garanticen la viabilidad financiera, técnica e institucional de las políticas de desarrollo territorial. Esta sección analiza los tres pilares fundamentales que Panamá ha dispuesto para este fin: los mecanismos de financiamiento, el fortalecimiento del capital humano y la adopción de la innovación tecnológica como herramienta de modernización.

El capítulo inicia con un análisis de la movilización de recursos financieros. Se examina la arquitectura dual que se ha venido consolidando, la cual combina los instrumentos de descentralización fiscal enfocados en los gobiernos locales —como las transferencias de la AND y la gestión del IBI— con la creación de un robusto Marco de Financiamiento Sostenible a nivel nacional, diseñado para alinear la inversión pública y privada con los objetivos de sostenibilidad. Seguidamente, se aborda el desarrollo de capacidades como contraparte indispensable del financiamiento, detallando las acciones de estandarización metodológica (MEF) y transparencia (ANTAI) que buscan la profesionalización de la gestión pública local.

Finalmente, se examina el rol de la tecnología de la información e innovación como el gran catalizador de la modernización del Estado, liderado por la AIG y SENACYT. Se analizan los avances en interoperabilidad, identidad digital y la aplicación de TIC en sectores clave. El análisis conjunto de estos tres medios identifica como hilo conductor la necesidad de articular los marcos estratégicos nacionales con su implementación local, reconociendo la importancia de cerrar las brechas de capacidad técnica y conectividad digital para asegurar una implementación equitativa de la NAU en todo el territorio.

2.3.1 Movilización de recursos financieros

En los últimos años, el Estado panameño ha impulsado una serie de reformas institucionales y financieras orientadas a fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para planificar, ejecutar e invertir en el territorio, buscando con ello mejorar la equidad territorial y la eficiencia de la inversión pública. Este proceso ha estado acompañado por la adopción de nuevos marcos normativos, instrumentos fiscales y mecanismos de financiamiento sostenible, que buscan articular la acción de los niveles central y municipal en torno a los objetivos de desarrollo del país (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).



En su configuración más reciente, el panorama financiero territorial panameño refleja un esfuerzo del Gobierno Nacional por diversificar las fuentes de recursos disponibles para el desarrollo urbano y rural, al tiempo que procura alinear estos instrumentos con los compromisos internacionales del país en materia ambiental y social. La creación del Marco de Financiamiento Sostenible (2024) representa un hito en esta dirección, al establecer un esquema integral que permite canalizar fondos, mediante la emisión de bonos verdes, sociales y sostenibles, así como préstamos temáticos, hacia proyectos con impacto directo en el territorio, como infraestructura resiliente, vivienda social o movilidad sostenible. Este marco, liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), busca financiar inversiones que contribuyan a reducir desigualdades territoriales, promover la competitividad regional y fomentar la transición hacia un crecimiento bajo en carbono, conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Paralelamente, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2021) reafirma que la sostenibilidad financiera del ordenamiento y la planificación territorial depende tanto de la eficiencia en la inversión pública como de la capacidad del Estado para capturar parte del valor que dichas intervenciones generan. El documento establece que los procesos de ordenamiento territorial y urbanísticos crean plusvalías urbanas y territoriales que deben ser parcialmente recuperadas por la administración pública, a fin de financiar de forma sostenida las inversiones en infraestructura, equipamientos y servicios locales. Sin embargo, reconoce que la implementación de estos instrumentos, como los mecanismos de captura de valor, las contribuciones por mejoras o los contratos plan, aún se encuentra en etapas incipientes y requiere fortalecimiento institucional y normativo (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019).

En este contexto, la movilización de recursos no se limita a la asignación presupuestaria directa del gobierno central, sino que incorpora nuevas formas de asociación público-privada y de cofinanciamiento multinivel, con una participación creciente de los municipios. La Autoridad Nacional de Descentralización (AND) ha sido la entidad encargada de canalizar parte de los fondos de inversión hacia los gobiernos locales, mediante programas como el de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM). Según la Memoria Institucional 2021, durante ese año se transfirieron cerca de B/. 149 millones a las cuentas municipales, de los cuales B/. 83,6 millones correspondieron al PIOPSM, y se enviaron a las 679 juntas comunales y 81 Alcaldías del país; y B/. 17,8 millones a subsidios municipales. Estas transferencias se complementan con procesos de capacitación al personal municipal y con la certificación gradual de municipios aptos para



el traslado de competencias, con el objetivo de fortalecer su autonomía fiscal y su capacidad de gestión (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021).

No obstante, la descentralización financiera enfrenta desafíos estructurales que limitan la equidad territorial y la eficacia de las inversiones. El estudio del CIDEM advierte que el sistema de transferencias fiscales todavía presenta una alta concentración de recursos en las provincias centrales (principalmente Panamá y Colón, que aportan cerca del 79 % del PIB nacional), mientras que las regiones periféricas y rurales continúan rezagadas en capacidad de recaudación e inversión. Esta disparidad territorial se traduce en diferencias sustanciales en la calidad de la infraestructura y los servicios básicos, afectando especialmente a las poblaciones indígenas, rurales y de bajos ingresos (CIDEM, 2022).

La dependencia de los municipios de los aportes del gobierno central también limita su margen de maniobra. Si bien la Ley 66 de 2015 transfirió a los gobiernos locales el recaudo del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), este ingreso aún no representa una fuente suficiente para sostener los programas de planificación urbana ni las inversiones en servicios públicos. De allí que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial recomiende ampliar los instrumentos fiscales locales, promoviendo figuras como la contribución por mejoras, el impuesto compensatorio sobre terrenos subutilizados y la participación municipal en las plusvalías derivadas de los cambios de uso de suelo. Estos mecanismos, además de diversificar las fuentes de financiamiento, permiten alinear los incentivos económicos con los objetivos de un desarrollo urbano más compacto, inclusivo y eficiente (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2024).

A nivel institucional, el MEF ha liderado la modernización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y la creación de herramientas digitales que fortalecen la trazabilidad de los recursos, la planificación multianual y la evaluación de proyectos. Estas reformas buscan garantizar que las inversiones territoriales se articulen con los planes de ordenamiento y que respondan a criterios de sostenibilidad fiscal y territorial. La vinculación entre los planes de inversión y los instrumentos de ordenamiento es una de las recomendaciones centrales de la PNOT, que propone una gestión integrada de los recursos financieros a nivel nacional, regional y local (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019).

Asimismo, el Informe de Revisión Anual 2024 del MEF, destaca que el país ha fortalecido su política de gasto público con la incorporación de criterios de sostenibilidad y equidad territorial en la asignación presupuestaria. Esto incluye la priorización de inversiones en



infraestructura social, vivienda, transporte y agua potable en municipios con mayores brechas socioeconómicas. Estas acciones se alinean con el Marco de Financiamiento Sostenible, que busca no solo canalizar recursos verdes o sociales, sino también establecer un marco de rendición de cuentas y monitoreo sobre el impacto de estas inversiones en los territorios y las comunidades vulnerables (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Un componente clave de este nuevo esquema es la Taxonomía de Finanzas Sostenibles, publicada en marzo de 2024 por el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles de Panamá, compuesto por la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP), la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá (SMV) y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSR), en colaboración con MiAmbiente y el MEF.

Esta herramienta dota al país de un lenguaje común para la clasificación de actividades e inversiones según su contribución a los objetivos climáticos y sociales. Esta herramienta permite alinear las políticas de inversión del sector público y privado, y se convierte en un catalizador para la atracción de capital internacional hacia proyectos locales de impacto. Con ella, Panamá fortalece su capacidad para movilizar recursos externos hacia prioridades nacionales y territoriales, incluyendo la vivienda, la movilidad, la gestión de residuos y la adaptación al cambio climático (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

En síntesis, la movilización de recursos hacia la planificación territorial en Panamá ya tiene canales funcionales:

1. Ingresos municipales (IBI) y transferencias (PIOPSM) que acercan el gasto a las prioridades locales.
2. Inversión pública nacional planificada y monitoreada (SINIP/MEF) con alta ejecución.
3. Un Marco de Finanzas Sostenibles que puede ampliar recursos temáticos para proyectos urbanos y territoriales críticos.

La prioridad ahora es consolidar estos tres circuitos a los instrumentos de ordenamiento y gestión territorial (POTs y PEDs) y aumentar la transparencia y previsibilidad de las transferencias, de modo que cada dólar movilizado de los contribuyentes o del erario público, se traduzca en mejores resultados territoriales: servicios urbanos, resiliencia, integración funcional y equidad espacial.



2.3.2 Desarrollo de capacidades

El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en Panamá constituye una condición esencial para que la descentralización sea efectiva y la gestión del territorio logre traducirse en resultados tangibles en la calidad de vida de la población. Desde mediados de la década pasada, el país ha asumido un proceso de transformación institucional que busca dotar a los municipios de herramientas técnicas, administrativas y financieras que les permitan planificar, ejecutar y evaluar políticas públicas con autonomía, eficiencia y responsabilidad fiscal. Esta agenda se sustenta en la convicción de que la descentralización no puede limitarse a la transferencia de recursos, sino que requiere también el desarrollo de las competencias humanas y organizacionales necesarias para gestionar el desarrollo local de forma sostenible (CIDEM, 2022).

En su estructura actual, el sistema panameño de descentralización combina la transferencia de competencias con un proceso progresivo de fortalecimiento institucional, coordinado principalmente entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) y los gobiernos locales. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial plantea que la gestión territorial requiere de municipios “con capacidad técnica y administrativa”, capaces de formular instrumentos de planificación y articularse con los niveles regional y nacional (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019); hasta entonces el MIVIOT suministrará los instrumentos de planificación necesarios y guiará a los gobiernos locales, como lo señala la Ley 6 de 1 de febrero de 2006. En esa misma dirección, el MEF, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT), creada en 2021, asumió la tarea de brindar asistencia técnica a las municipalidades, sistematizar metodologías de planificación local y promover la integración de los Planes Estratégicos Distritales en el marco de la planificación nacional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

La Guía metodológica para la formulación de Planes Estratégicos Distritales, publicada en 2022, se consolidó como una herramienta clave para institucionalizar la planificación municipal en el país. Este documento ofrece a las alcaldías un marco técnico para el diagnóstico participativo, la definición de objetivos, la priorización de inversiones y el seguimiento de resultados, estableciendo un vínculo directo entre los Planes Estratégicos Distritales (PED), los Planes Operativos Anuales (POA) y los presupuestos municipales. La Guía también incorpora lineamientos para la participación ciudadana, el enfoque de género y el alineamiento de las acciones locales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) nacional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Este enfoque metodológico busca que los municipios no solo ejecuten



recursos, sino que planifiquen estratégicamente sus territorios con base en evidencias, diagnósticos y objetivos verificables. Además, se han coordinado diversos espacios de reunión a fin de brindar orientación directa a los diversos municipios sobre los procesos a desarrollar en relación a sus PEDs.

A la par de estos avances metodológicos, la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) ha sido el eje operativo en el fortalecimiento de capacidades administrativas. Su Memoria Institucional 2021 señala que, además de las transferencias financieras realizadas, la entidad desarrolló procesos de capacitación en gestión pública local, certificación de competencias municipales y convenios interinstitucionales con entidades como el MOP para mejorar la ejecución de obras y servicios básicos (Autoridad Nacional de Descentralización, 2021).

Sin embargo, el proceso no ha estado exento de desafíos. El estudio del CIDEM (2022) advierte que el fortalecimiento municipal no avanza de manera homogénea, debido a la persistencia de brechas en recursos humanos calificados, infraestructura institucional y mecanismos de gestión moderna. Algunos municipios carecen de equipos de planificación, catastro actualizado o herramientas tecnológicas básicas, lo que limita su capacidad para elaborar proyectos, gestionar información o rendir cuentas con eficiencia (CIDEM, 2022). A ello se suman factores políticos y administrativos que, en algunos casos, ralentizan la aprobación de presupuestos y la ejecución de inversiones, generando disparidades territoriales en la calidad de los servicios públicos.

Para enfrentar estas limitaciones, las acciones recientes del MEF, la AND y otros actores han estado orientadas a crear una infraestructura institucional moderna y una cultura administrativa basada en la gestión por resultados. El Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras 2024 del MEF destaca la importancia de los mecanismos de asistencia técnica y seguimiento que acompañan las transferencias de recursos, los cuales permiten que los municipios fortalezcan sus capacidades de programación y evaluación de proyectos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). En paralelo, la DDT ha promovido la creación de Sistemas de Información para la Planificación Territorial, orientados a recopilar datos sobre infraestructura, vivienda, servicios y riesgos ambientales, lo que facilita la toma de decisiones basadas en evidencia.

Un componente decisivo en este proceso de fortalecimiento ha sido la incorporación de la transparencia y la rendición de cuentas como capacidades administrativas fundamentales. El 5.º Plan de Acción de Gobierno Abierto de Panamá (2023–2025), coordinado por la



Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), incluyó compromisos específicos para el ámbito municipal: el desarrollo de presupuestos abiertos, la promoción de contrataciones públicas transparentes mediante la interoperabilidad entre *PanamaenObras* y *PanamaCompra*, y la creación de laboratorios de innovación ciudadana en municipios pilotos, orientados al co-diseño de soluciones locales con participación ciudadana. Además, la Escuela de Gobierno Abierto ha comenzado a capacitar a funcionarios municipales en ética pública, integridad y uso de datos abiertos (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información , 2023). Estas iniciativas complementan el esfuerzo de descentralización fiscal, al dotar a los municipios de herramientas de gestión más transparentes y participativas.

El fortalecimiento de capacidades locales también ha sido impulsado desde el ámbito internacional. La CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) subraya en su “Reporte de Economía y Desarrollo: Soluciones cercanas: el papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe” que la consolidación de la autonomía municipal depende de avanzar en tres frentes: la profesionalización del servicio público local, la digitalización de los procesos administrativos y la creación de mecanismos de cooperación intermunicipal para la prestación de servicios compartidos. El documento destaca que algunos municipios, como Panamá, David y Santiago, han comenzado a incorporar herramientas digitales para la gestión catastral, la recaudación y la planificación urbana, mientras que otros aún dependen de procesos manuales y de escasa transparencia (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe , 2025). Esta transición hacia una administración digitalizada representa una oportunidad estratégica para mejorar la eficiencia de la gestión local y fortalecer la confianza ciudadana.

Desde la perspectiva del ordenamiento territorial, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial enfatiza que el desarrollo de capacidades institucionales en los municipios es clave para que estos puedan implementar los instrumentos de planificación y regulación previstos en la política nacional. Entre ellos se incluyen los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT), que requieren de personal técnico especializado en planificación urbana, gestión ambiental, catastro y participación social (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2019). Sin un fortalecimiento sostenido de estas capacidades, el ordenamiento del territorio corre el riesgo de quedarse en el nivel normativo, sin traducirse en acciones concretas ni en inversiones ejecutadas que transformen el espacio urbano.



La transferencia de responsabilidades debe ir acompañada de la consolidación de capacidades, herramientas y cultura institucional. En este sentido, el Marco de Financiamiento Sostenible refuerza la idea de que la eficiencia en el gasto público local y la capacidad de los municipios para formular proyectos sostenibles son condiciones necesarias para acceder a fuentes de financiamiento verde y social (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). Esto vincula directamente el desarrollo de capacidades con la posibilidad de atraer recursos para proyectos de impacto territorial, como vivienda, movilidad y gestión ambiental.

Dentro de este panorama, surgen cuatro reflexiones importantes:

- Que el fortalecimiento municipal debe abordarse como un proceso integral, combinando formación técnica, estabilidad institucional y apoyo financiero sostenido.
- Que la descentralización efectiva requiere mecanismos de evaluación continua de las capacidades locales y apoyo para mejorar mecanismos de gestión.
- Que la transparencia, la participación ciudadana y la innovación digital no son accesorios, sino pilares de una gestión local moderna.
- Que la articulación entre los niveles nacional y local (a través de instrumentos como los Planes Estratégicos Distritales, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y el Marco de Finanzas Sostenibles) constituye la vía más sólida para garantizar que el fortalecimiento institucional municipal contribuya a la reducción de desigualdades territoriales y al desarrollo sostenible del país (CIDEM, 2022).

Panamá ha sentado las bases de una descentralización que aspira a ir más allá de, solamente, la distribución de recursos. El modelo deseado es uno orientado al desarrollo de las competencias locales, para establecer así la sostenibilidad como país.

Los avances institucionales del MEF, MIVIOT, AND y la ANTAI, junto con la cooperación de organismos multilaterales, demuestran que el país reconoce la importancia de descentralizar competencias y ha comenzado a construir una infraestructura administrativa capaz de sostener la planificación y la gestión territorial desde el nivel local. El reto inmediato es consolidar estos logros, asegurando su continuidad y garantizando que los municipios cuenten con personal estable, herramientas tecnológicas, recursos financieros y mecanismos de transparencia que los conviertan en actores centrales del desarrollo urbano y territorial.



2.3.3 Tecnología de la información e innovación

La Nueva Agenda Urbana (NAU) reconoce explícitamente el potencial transformador de la tecnología de la información, la comunicación (TIC) y la innovación como medios cruciales para implementar un desarrollo urbano sostenible, inclusivo y eficiente. El compromiso implica adoptar enfoques de "ciudad inteligente" que aprovechen la digitalización para mejorar la prestación de servicios, impulsar el crecimiento económico sostenible, empoderar a los ciudadanos y tomar decisiones más informadas.

Panamá ha establecido marcos legales y estratégicos significativos para impulsar la economía digital y la modernización tecnológica del Estado, liderados en gran medida por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). No obstante, aún existe una brecha digital en la adopción tecnológica generalizada y la integración efectiva de la innovación en la gestión urbana y territorial.

El marco legal panameño ha sentado bases importantes para la era digital. La Ley 51 de 2008 define y regula los documentos y firmas electrónicas, proporcionando seguridad jurídica a las interacciones digitales. De manera crucial, la Ley 81 de 2019 sobre Protección de Datos Personales, reglamentada posteriormente, establece los principios y derechos para el tratamiento de datos personales, un pilar fundamental para la confianza en el entorno digital. Complementariamente, la Política Pública de Transparencia de Datos Abiertos de Gobierno del Decreto Ejecutivo N° 511 de 2017, desarrollada por la Resolución ANTAI N° DS-3513-2018, busca promover la disponibilidad y reutilización de datos gubernamentales para fomentar la transparencia, la innovación y la participación ciudadana. La seguridad de este ecosistema se refuerza con la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, un componente esencial para proteger la infraestructura crítica y la información.

La acción estratégica a nivel nacional es impulsada por la AIG, entidad rectora de la innovación gubernamental. La AIG ha definido impulsores estratégicos para el quinquenio 2024-2029, centrados en cuatro pilares: Ciberseguridad, Nube Gubernamental, Gobernanza de Datos e Inteligencia Artificial, y Conectividad Universal (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), 2024). Estos pilares buscan transformar la gestión pública, mejorar la eficiencia y centrarse en las necesidades ciudadanas. Durante 2024, la AIG reporta avances significativos en la implementación de plataformas clave como la Plataforma Nacional de Interoperabilidad ("NILO"), que facilita el intercambio seguro de información entre más de 60 entidades, procesando millones de transacciones y generando ahorros significativos al evitar la solicitud de documentos



físicos. Se ha consolidado la Identidad Digital mediante la cédula electrónica y la plataforma de autenticación "Panamá en Línea", facilitando el acceso seguro a trámites y servicios. Se ha continuado la expansión de la Red Nacional Internet (RNI) "Internet para Todos", buscando ampliar la cobertura de conectividad gratuita en espacios públicos (parques, infoplazas), centros educativos y de salud, con el objetivo de reducir la brecha digital. La AIG también ha liderado proyectos como el certificado digital de vacunación PANAVAX-QR y la modernización de sistemas de gestión de dominios (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), 2024).

Paralelamente, la Estrategia "Panamá Hub Digital", formalizada mediante Decreto Ejecutivo N° 145 de 2018, busca posicionar al país como un centro regional de innovación y economía digital, atrayendo inversión y fomentando el talento. La Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) complementa estos esfuerzos a través del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2025-2029. Este plan define ejes prioritarios para la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), buscando alinear la ciencia y la tecnología con las necesidades de desarrollo sostenible del país, incluyendo áreas como la transformación digital, la salud, la sostenibilidad ambiental y la educación (Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), 2025). SENACYT impulsa la innovación mediante convocatorias públicas como Panamá Innova y apoya la incubación de emprendimientos tecnológicos, a menudo en alianza con actores clave como la Ciudad del Saber.

La aplicación sectorial de la tecnología es visible en áreas clave para el desarrollo urbano y social. En salud, se ha lanzado la Estrategia Nacional para la Transformación Digital del Sector Salud (Hoja de ruta 2025-2030), una acción coordinada entre MINSA, CSS y AIG con apoyo de la OPS/OMS. Esta estrategia busca modernizar la gestión de la información sanitaria, implementar expedientes clínicos electrónicos interoperables (como el Sistema Electrónico de Información de Salud - SEIS de la CSS) y expandir los servicios de telemedicina para mejorar el acceso, la equidad y la eficiencia de la atención (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), 2024). Iniciativas de telemedicina ya están en marcha, conectando pacientes en áreas remotas con especialistas, e incluso se han realizado procedimientos avanzados como la primera telecirugía en el país. En educación, se impulsan estrategias como ESTER para integrar la tecnología en la enseñanza y mejorar la resiliencia del sistema. En el sector energético, se implementan redes inteligentes (Smart Grid) para modernizar la distribución, mejorar la eficiencia y facilitar la integración de renovables, aspecto considerado en la planificación energética nacional (Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), 2023)). En transporte, se



utilizan aplicaciones móviles para usuarios del Metro y tecnologías de pago sin contacto; Tarjetas de crédito y débito sin contacto. En ordenamiento territorial, el MIVIOT avanza en la implementación de un GeoPortal para centralizar y facilitar el acceso a información geoespacial clave para la planificación y la creación del primer Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT).

Adicionalmente, existen desafíos cruciales. El principal sigue siendo la brecha digital. Informes del BID y datos regionales evidencian disparidades significativas en el acceso (disponibilidad de infraestructura) y uso (asequibilidad, habilidades) de banda ancha entre áreas urbanas y rurales/comarcas, así como entre diferentes niveles socioeconómicos en Panamá y América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021). Cerrar completamente esta brecha requiere acciones continuas en inversión en infraestructura (especialmente fibra óptica), políticas regulatorias que fomenten la competencia y asequibilidad, y programas de alfabetización y desarrollo de habilidades digitales. Otro reto es la consolidación de una verdadera cultura de innovación en la gestión pública y la adopción efectiva de tecnologías de "ciudad inteligente" más allá de proyectos pilotos. Esto requiere fortalecer las capacidades institucionales para la gobernanza de datos, asegurar la interoperabilidad entre sistemas, garantizar la ciberseguridad y la protección de datos personales (Ley 81), y fomentar una administración pública abierta a la experimentación y al aprendizaje continuo.

En síntesis, Panamá ha establecido un sólido andamiaje legal y estratégico para su transformación digital, liderado por la AIG y complementado por SENACYT y estrategias sectoriales específicas. Se observan resultados concretos en la modernización de servicios gubernamentales, la digitalización de trámites y la aplicación de TIC en áreas clave como salud, energía y transporte. Sin embargo, para que la tecnología y la innovación se traduzcan plenamente en un desarrollo urbano sostenible e inclusivo conforme a la NAU, es imperativo priorizar el cierre efectivo de la brecha digital, garantizando conectividad universal y asequible; fortalecer las capacidades institucionales para una gobernanza digital robusta, transparente (con información abierta) y segura; y asegurar que la innovación, fomentada a través de planes como el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2025-2029: "Construir un mejor Panamá para todos", se oriente estratégicamente a resolver los desafíos sociales, económicos y ambientales prioritarios del país, promoviendo la participación ciudadana en este proceso.





Conclusiones

El seguimiento a la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Panamá demuestra que el país ha alcanzado avances significativos en materia de inclusión social, expansión de servicios básicos y fortalecimiento institucional. Sin embargo, los resultados también revelan que persisten brechas estructurales entre regiones, grupos poblacionales y escalas de gobierno, que limitan el potencial transformador de las políticas urbanas.

En el plano social, Panamá ha ampliado la cobertura de servicios esenciales. No obstante, la desigualdad territorial sigue siendo un factor determinante: las comarcas indígenas, las áreas rurales y ciertos entornos urbanos periféricos concentran altos índices de pobreza multidimensional y los mayores rezagos en vivienda, saneamiento, infraestructura y empleo formal. Ello refuerza la necesidad de vincular las políticas sociales con la planificación urbana y territorial, de modo que los programas públicos se traduzcan en bienestar real en los espacios donde las carencias son más profundas.

En el ámbito económico, el país cuenta con una base productiva consolidada y un entorno urbano dinámico, pero enfrenta el desafío de distribuir la prosperidad de forma equitativa. La concentración de la inversión y del empleo en el eje metropolitano Panamá-Colón contrasta con la limitada diversificación de las economías regionales. Para revertir esta tendencia, será esencial fortalecer la descentralización fiscal, promover la innovación local y estimular cadenas de valor sostenibles que impulsen las capacidades productivas de las ciudades intermedias.

Desde la dimensión ambiental, los esfuerzos por incorporar la sostenibilidad en las políticas públicas han adquirido una importancia creciente. La integración de criterios de adaptación y mitigación al cambio climático en la planificación territorial, el impulso a la infraestructura verde y los programas de restauración forestal reflejan un compromiso progresivo con la resiliencia urbana. Sin embargo, el ritmo de expansión urbana continúa generando presión sobre los ecosistemas naturales, lo que hace prioritario fortalecer los diagnósticos territoriales, consolidar acciones preventivas y robustecer los instrumentos de gestión del suelo que regulen la ocupación desordenada, protejan las áreas ecológicas y promuevan un uso más eficiente del espacio urbano. Todo ello debe realizarse reconociendo el contexto de cambio climático vigente y sus impactos diferenciados sobre la población.



En materia de gobernanza, el proceso de implementación de la NAU ha impulsado la cooperación entre ministerios, municipios y actores de la sociedad civil. La consolidación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), la Autoridad Nacional de Descentralización (AND) y los nuevos marcos legales en vivienda, planificación y cambio climático constituyen avances relevantes. Sin embargo, persisten retos en la articulación interinstitucional, la sostenibilidad financiera de las políticas locales y la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales.

Las lecciones aprendidas confirman que la sostenibilidad urbana requiere una visión de largo plazo basada en el territorio. Integrar la planificación espacial con las políticas sectoriales permitirá reducir desigualdades, mejorar la eficiencia de la inversión pública y fortalecer la resiliencia frente a los riesgos climáticos. De cara a 2030, Panamá cuenta con una base institucional sólida y con experiencias locales valiosas que pueden escalarse, siempre que se mantenga la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y el compromiso político con el desarrollo urbano sostenible.

La implementación de la Nueva Agenda Urbana también evidencia que la participación ciudadana y el enfoque de género siguen siendo dimensiones críticas para asegurar que la planificación territorial responda a las necesidades reales de la población. En numerosos territorios, los procesos de consulta y deliberación aún presentan limitaciones en cobertura, representatividad y continuidad, lo que reduce la capacidad de las comunidades para incidir de manera efectiva en las decisiones que moldean su territorio. Fortalecer estos mecanismos es esencial para construir políticas más legítimas, inclusivas y sostenibles.

Integrar estas perspectivas en los diagnósticos, los instrumentos de ordenamiento territorial y los proyectos de inversión ayuda a diseñar ciudades más seguras, accesibles y equitativas, donde los servicios, la infraestructura y los espacios comunes contemplen las realidades diferenciadas de uso del territorio.

La experiencia reciente demuestra que, sin participación efectiva, las políticas urbanas corren el riesgo de reproducir inequidades históricas y perder capacidad transformadora. Por ello, avanzar hacia un modelo de gobernanza territorial participativo y basado en evidencia resulta indispensable para materializar los principios de la Nueva Agenda Urbana.



Bibliografía

- Alcaldía de Panamá. (2018). *Panamá RESILIENTE*. Panamá: 100 Resilient Cities.
- ANATI. (2024). *Memoria 2024*. Ciudad de Panamá: ANATI.
- ATTT. (2024). *Memoria Institucional*. ATTT.
- Autoridad del Canal de Panamá. (2021). *Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIOTA)*. Panamá: BID.
- Autoridad Nacional de Descentralización. (2021). *Memoria Institucional*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). (2023). *Tomo II - Plan Indicativo de Generación 2023-2037: Memoria de Cálculo y Anexos*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).
- Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). (2024). *Demanda energía*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).
- Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). (2024). *Informe de aportes del estado a clientes del sector eléctrico en panamá al año 2024*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).
- Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). (2025). *Tarifas de electricidad para clientes regulados 2025*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).
- Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). (2025). *Transmisión energía 2025*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP).
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información . (2023). *Plan de Acción de Gobierno Abierto 2023-2025*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI); Comisión Nacional de Gobierno Abierto de Panamá. (2023). *Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023–2025*. Ciudad de Panamá: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).
- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). (2024). *Impulsores Estratégicos 2024-2029: Guía de proyectos claves*. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).
- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). (2024). *Memoria Institucional*. Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe . (2025). *Soluciones cercanas: El papel de los gobiernos locale y regionales en América Latina y el Caribe*. América Latina y el Caribe: CAF.



- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Apoyo al Desarrollo Urbano Integral de Ciudades (PN-T1187)*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *Informe final de la fase II: Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible del Área Metropolitana de Panamá*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2022). *Asistencia técnica para desarrollar la hoja de ruta para el financiamiento de flota eléctrica para el sistema MiBus en la Ciudad de Panamá: Reporte final*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). *Análisis Cuantitativo del Riesgo de Desastres y Cambio Climático en el Sistema de Transporte Urbano del Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá: Análisis Económico de las Medidas de Adaptación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Análisis de políticas agropecuarias en Panamá*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas*. Panamá: Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Capítulo 5: formulación del pimus y sus programas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Condiciones habitacionales y déficit de vivienda en la década de la construcción de Panamá*. Panamá: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *La situación actual y los desafíos del sector de telecomunicaciones de Panamá*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2023). *Programa De Electrificación Rural Sostenible – II, Informe de Terminación del Proyecto (PCR)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Cadena de valor de la vivienda en Panamá*. Panamá: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Panamá en Transición: Análisis y recomendaciones para un futuro energético justo y sostenible*. Panamá: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). *Informe final: Diagnóstico de la movilidad urbana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berbey-Alvarez, A., Henriquez-Espinosa, F., & Sanz-Bobi, J. d. (2022). *Un siglo de estudios de transporte en Panamá: una revisión*. Madrid.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (2019). *Diagnóstico de movilidad: Resumen ejecutivo (Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable del Distrito de David)*. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina; KfW.



CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. (s.f.). *Guía de intervenciones en espacios públicos: Herramientas municipales para la creación de espacios públicos de calidad en ciudades de América Latina*. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.

Capital Financiero. (30 de mayo de 2025). *El Capital Financiero*. Obtenido de Comisión de la Asamblea avala \$11.1 millones para estudios del tren Panamá-David-Frontera: <https://elcapitalfinanciero.com/comision-de-la-asamblea-avala-11-1-millones-para-estudios-del-tren-panama-david-frontera>

CIDEM. (2022). Descentralización y estrategias para el desarrollo territorial en Panamá. *Revista Panameña de Política*, 10-23.

Contraloría General de la República. (2024). *Comentario de población*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2024). *Cuadro 10. Superficie, población y densidad de población en la república, según provincia, comarca indígena, distrito y corregimiento: censos de 2000, 2010 y 2023*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2024). *Cuadro 14. Viviendas particulares ocupadas en la república, por tipo de alumbrado, según área, provincia, comarca indígena, tipo de vivienda y número de personas que la habitan: censos 2023*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2024). *Cuadro 15. Viviendas particulares ocupadas en la república, por fuente de abastecimiento de agua para beber, según área, provincia, comarca indígena y número de personas que la habitan: censos 2023*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2024). *Cuadro 17. Viviendas particulares ocupadas en la república, por clase y uso de servicio sanitario, según área, provincia, comarca indígena, tipo y número de personas en la vivienda: censos 2023*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2024). *Cuadro 3. Viviendas particulares ocupadas y población de la república con algunas características importantes, según provincia, distrito, corregimiento y lugar poblado: censos 2023*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República de Panamá. Dirección Nacional de Participación Ciudadana. (2024). *Informe Mensual de Gestión 2024 - Dirección Nacional de Participación Ciudadana*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República de Panamá.

Contraloría General de la República. INEC. (2024). *Cuadro 4. Principales indicadores sociodemográficos y económicos de la población de la República, por provincia, distrito, corregimiento y lugar poblado: Censos 2023*. Ciudad de Panamá: Contraloría General de la República.

Cruz Roja Panameña. (2024). *Política de Gestión Integral de Riesgos a Desastres*. Panamá: Cruz Roja.



- El Laboratorio Informático de Circularidad de la Universidad de Georgia. (2021). *Protocolo de Evaluación de Circularidad*. Athens, GA: El Laboratorio Informático de Circularidad de la Universidad de Georgia.
- Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA). (2023). *Plan de Expansión del Sistema Interconectado Nacional, 2022-2036. Tomo II: Plan Indicativo de Generación*. Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA).
- Foro y Observatorio de Sostenibilidad. (2015). Informe de investigación No.1. *Los Asentamientos Informales en el Área Metropolitana de Panamá: Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda y urbanismo* (pág. 2). Panamá: UNESCO, McGill.
- Gobierno Nacional de Panamá. (2024). *Plan Estratégico de Gobierno 2025-2029*. Panamá: Gaceta Oficial.
- Green Climate Fund. (2022). *Building capacities for the development of the National Adaptation Plan in the context of the NDCs adaptation themes in Panama (Proposal Template)*. Panamá: Green Climate Fund.
- Green Climate Fund. (29 de octubre de 2025). *Green Climate Fund: Latin American and the Caribbean*. Obtenido de Republic of Panama: <https://www.greenclimate.fund/countries/panama>
- Grupo Banco Mundial. (2023). *Panama Systematic Country Diagnostics Update 2023*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- Grupo Banco Mundial. (2023). *Plan Nacional de Accesibilidad Universal - senadis*. Grupo Banco Mundial.
- Grupo Banco Mundial. (2024). *Marco de Alianza País con la República de Panamá: Período 2024–2028*. Grupo Banco Mundial.
- Grupo Banco Mundial. (2024). *Panamá: Del crecimiento a la Prosperidad. Informe de Pobreza y Equidad*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Grupo Banco Mundial. (2024). *Panamá: Diagnóstico Sistemático de País*. Washington D.C: El Banco Mundial.
- JICA, J. I. (2024). *Ex-Ante Evaluation (for Japanese ODA Loan): Panama Metropolitan Area Urban Transportation Line-3 Development Project (III)*. Japan International Cooperation Agency (JICA).
- IDAAN. (2024). *Memoria Anual 2024*. Ciudad de Panamá: IDAAN.
- IIPE UNESCO. (2024). *Perfil de Educación país Panamá*. Buenos Aires: IIPE UNESCO.
- INEC. (2023). *Comentario de Vivienda del VII Censo Nacional de Vivienda*. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- INECO. (2017). *Plan nacional de gestión integral de residuos 2017-2027*. Madrid: ineco.



- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2024). *Encuesta de Mercado Laboral*. Panamá.
- IRENA. (2024). *The Energy Sector of Panama: Climate Change Adaption Challenges*. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency,.
- Metro de Panamá. (29 de agosto de 2025). *Metro de Panamá*. Obtenido de Línea 3 del Metro de Panamá: <https://www.elmetrodepanama.com/linea-3/#tab-id-2>
- Metro de Panamá, S.A. (2017). *Estudio para la Integración de la Línea 2 del Metro con los servicios de Metro Bus: Informe Final*. Metro de Panamá, S.A.
- MiAmbiente. (2 de noviembre de 2021). *Ministerio de Ambiente*. Obtenido de Panamá, Surinam y Bután lanzan declaratoria como los únicos 3 países carbono negativos del planeta: <https://miambiente.gob.pa/panama-surinam-y-butan-lanzan-declaratoria-como-los-unicos-3-paises-carbono-negativos-del-planeta>
- Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE); Autoridad del Canal de Panamá (ACP). (2018). *Manual de Operación y Mantenimiento de un relleno manual para la disposición final de Residuos Sólidos en comunidades rurales*. Ciudad de Panamá: Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). (2021). *Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Técnico Institucional y del Plan de Mejora sobre la Gestión de Información de Agua y Saneamiento en Panamá*. Ciudad de Panamá: Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- Ministerio de Ambiente. (2022). *Plan Nacional de Acción Climática*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Ambiente. (2023). *Indicadores Ambientales de Panamá*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Ambiente. (2024). *Estrategia nacional de desarrollo socioeconómico, inclusivo, bajo en emisiones y resiliente al cambio climático al 2050*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Ambiente. (2024). *GEO24 para la República de Panamá - Informe de Estado del Ambiente*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Ambiente. (2024). *Primer Informe Bienal de Transparencia Climática*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Ambiente. (2025). *Compendio Estadístico Ambiental Anual 2024*. Ministerio de Ambiente.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2024). *Informe de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes 2022*. Panamá: Gobierno Nacional de Panamá.
- Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría Técnica del Gabinete Social. (2025). *Análisis sobre la población en Panamá*. Panamá: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Ministerio de Economía y Finanzas . (2017). *Pobreza y Desigualdad en Panamá*. Ciudad de panama: Ministerio de Economía y Finanzas .



- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dirección de Desarrollo Territorial. (2022). *Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Distritales*. Ciudad de Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Distritales*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Inventario de las incidencias de los desastres en la República de Panamá*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Informe de Revisión de mitad de año. Periodo al 30 de junio de 2024*. Panamá: Gobierno Nacional de Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Informe Económico y Social*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Marco de Financiamiento Sostenible de Panamá*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). *Cuenta General del Tesoro: Vigencia fiscal 2024*. Ciudad de Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Gobierno. (2020). *Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030*. Ciudad de Panamá: Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Gobierno. (2022). *Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de la Mujer. (2023). *Memoria Institucional 2023*. Ciudad de Panamá: Ministerio de la Mujer.
- Ministerio de la Mujer. (2024). *Memoria institucional*. Ciudad de Panamá: Ministerio de la Mujer.
- Ministerio de la Presidencia. (5 de mayo de 2025). *Gobierno Nacional*. Obtenido de Presidente anuncia trazado de ruta del ferrocarril y la ubicación de las futuras estaciones: <https://www.presidencia.gob.pa/publicacion/presidente-anuncia-trazado-de-ruta-del-ferrocarril-y-la-ubicacion-de-las-futuras-estaciones->
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). (2018). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá (PNOT)*. Ciudad de Panamá: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2019). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Panamá: Gaceta Oficial.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2022). *Memoria Institucional*. Panamá: Gobierno Nacional.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2024). *Plan Estratégico Quinquenal 2024-2029*. Panamá: Gobierno Nacional.



- MINSa. (2024). *Memoria* . Ciudad de Panamá: Minsa.
- MIVIOT. (13 de noviembre de 2024). *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Actualizan informe de más de 20 asentamientos aglutinados en Mocona: <https://www.miviot.gob.pa/actualizan-informe-de-mas-de-20-asentamientos-aglutinados-en-mocona/>
- MIVIOT. (23 de septiembre de 2025). *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Instrumentos de Planificación: <https://www.miviot.gob.pa/ordenamientoterritorial>
- MIVIOT y Metro de Panamá. (2019). *Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Polígono de Influencia Línea 2 del Metro de Panamá (PPMP)*. Panamá: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial .
- Nippon Koei LAC; SYSTRA. (s.f.). *Estudio de Prefactibilidad de la Nueva Red Maestra del Sistema Metro de Panamá: Resumen Ejecutivo*. Metro de Panamá, S.A.; Banco Interamericano de Desarrollo.
- OECD . (2025). *A Multi-dimensional Approach to the Post-COVID-19 World for Panama*. Paris: OECD Development Pathways, OECD Publishing.
- OIT. (2018). *Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Panorama laboral 2024: America Latina y el Caribe*. Perú: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021). *Perfil Migratorio de Panamá*. Panamá: OIM.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Estrategia de Género 2022-2025*. Panamá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Cuaderno 1: Desigualdades y Nuevos Desafíos*. Panamá: PNUD.
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT). (2025). *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCIYT) 2025-2029: "Construir un mejor Panamá para todos*.
- Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS). (2020). *Política nacional de inclusión social de las personas con discapacidad 2020-2030*. Ciudad de Panamá: Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS).
- Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS). (2024). *Estadísticas 2024*. Ciudad de Panamá: Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS).
- UNICEF. (2024). *Reporte de Situación: Children on the move*. UNICEF.
- United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD). (2021). *Situational Analysis of the rights of persons with disabilities in Panama*. Nueva York, NY: United Nations Partnership on the Rights of Persons with Disabilities (UNPRPD).





