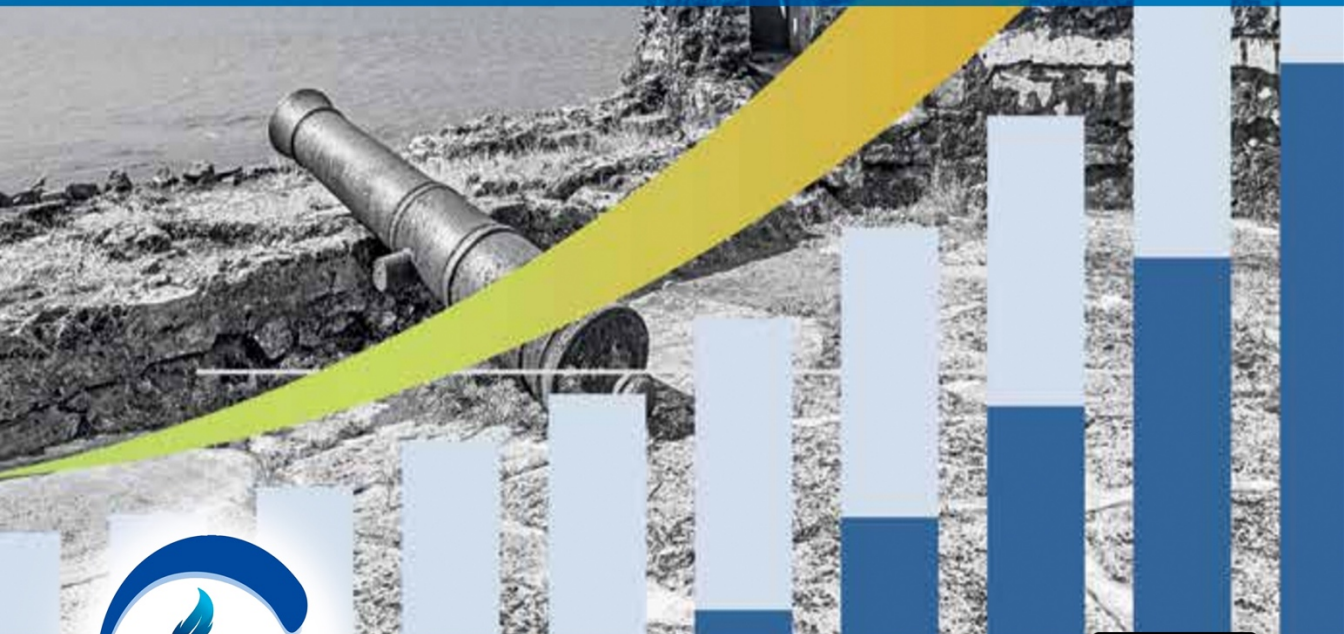


ISBN 987-9962-23-007-6



Colón: Una mirada estadística a su demografía, economía y finanzas públicas

Omayra Fruto de Santana
León Ramón Leal Correa
Raúl Moreira Rivera



Colón: Una mirada estadística a su demografía, economía y finanzas públicas

Autores:

Omayra Fruto de Santana

Universidad de Panamá. Panamá. omayra.fruto@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-1286-8558>

León Ramón Leal Correa

Universidad de Panamá. leon.leal@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-1923-0290>

Raúl Moreira Rivera

Universidad de Panamá. Panamá. raul.moreira@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-0667-0537>

e -ISBN: 987-9962-23-007-6

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16966634>

Categoría Científica

© Editorial Digital, Universidad de Panamá

Panamá 2025.

Evaluación por pares: sí

Licencia: Acceso abierto –CC BY NC SA -4.0

Disponible en:

<https://editorialdigital.up.ac.pa/index.php/edup/catalog/series/librosup>



Depósito Legal / Digital

Biblioteca Nacional de Panamá Ernesto J. Castellero R, 2F2R+2RM,
Panamá, Provincia de Panamá.

Biblioteca Interamericana Simón Bolívar, XFM8+VRW, Av. Octavio
Méndez Pereira, Panamá, Provincia de Panamá.

Cítese como:

Fruto de Santana, O. et al (2025). *Colón: Una mirada estadística a su demografía, economía y finanzas públicas*. Editorial Digital de la Universidad de Panamá. <https://doi.org/10.5281/zenodo.16966634>

Las ideas y opiniones expuestas en este libro son responsabilidad única de sus autores y no comprometen a la Editorial Digital UP ni a la Universidad de Panamá; de igual manera, ellos han declarado que en su totalidad es producción intelectual propia, en donde aquella información tomada de otras publicaciones o fuentes, propiedad de otros autores, está debidamente citada y referenciada, tanto en el desarrollo del documento como en las secciones respectivas a la Referencias bibliográficas.

Se autoriza la reproducción de este material para fines académicos o personales, siempre y cuando se cite la fuente original. Para la reproducción con cualquier otro fin es necesaria la autorización expresa de la Editorial Digital UP, de la Universidad Panamá.



El contenido de este libro está bajo licencia internacional Creative CommonsAtribución-No Comercial 4.0 Internacional

Colón
**Una mirada estadística a su demografía,
economía y finanzas públicas**
© COLÓN
**UNA MIRADA ESTADÍSTICA A SU DEMOGRAFÍA,
ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS**

CORREA
© Omayra Fruto de
Santana León
Ramón Leal
Raúl Moreira Rivera
ISBN 978-9962-53-XXX-X

Diseño de portada: *Susan Diez* | @dosiscreativapy
Revisión ortográfica y de redacción: Ana Isabel Morales



EUPAN

Diseño, diagramación y corrección
©Editorial Universitaria Carlos Manuel

Gasteazoro | 2025

Estafeta Universitaria
Panamá, República de Panamá
Teléfonos: 523-5172 / 523-5173 / 523-5666
Correo electrónico: eupan@up.ac.pa

Dirección de Pablo A. Navarro I.
Diseño y diagramación: Daniel González D.

Primera edición, Panamá 2025

Todos los Derechos Reservados de esta edición.

*Prohibida la reproducción parcial o
total
de esta obra, por cualquier medio, sin el
previo consentimiento y expresa
autorización por escrito del autor.*

Dedicatoria

Al “maestro de maestros”, Jesús. A mi familia, los motores que a cada paso imprimieron, el dinamismo necesario para llegar a la meta. A los estudiantes y colegas (de todos los niveles) de mi provincia, con el deseo de dejar en ellos un legado perfectible que perdure en el tiempo.

Omayra

A Colón y a los colonenses.

Ramón

A mi esposa y mis hijos, a quienes les robé mucho tiempo de calidad para recabar la información y experiencias que me han permitido preparar este libro.

A mi querida provincia Colón, de la cual presentamos este material, preparado con mucho sacrificio con la esperanza que sirva como elemento de referencia para la toma de decisiones que conlleven a proveer de una vida digna al pueblo colonense.

Raúl

Agradecimientos

Nuestro más profundo agradecimiento a todos aquellos que, de una u otra manera, contribuyeron a la construcción de este proyecto. De igual manera, a aquellos que cedieron su tiempo en aras de apoyarnos para alcanzar la meta.

Omayra

Agradecidos con la vida que ha sido y es la gran maestra.

Ramón

A Dios, por darnos la vida y la salud para iniciar y, felizmente, terminar este proyecto de vida personal y profesional.

A Omayra, a quien le agradecemos su liderazgo constante para la preparación de este documento.

Al doctor Eduardo Flores Castro por aceptar con gusto la honrosa tarea de prologar para nosotros esta obra.

Raúl

Resumen

La provincia de Colón tiene una alta concentración urbana, con mayoría afrodescendiente (61.6%) y densidad poblacional muy alta en el distrito de Colón (201,600 hab/km²), mientras las zonas rurales presentan baja densidad (>30 hab/km²). La población crece, pero con desaceleración y envejecimiento, generando un bono demográfico potencial para el desarrollo.

La planificación institucional ha sido compleja; en 2023 se creó la Corporación para el Desarrollo Integral de Colón para coordinar esfuerzos públicos, privados y académicos con financiamiento asignado, pero es imposible valorar su impacto económico y social por ahora.

Colón es un enclave logístico y comercial estratégico gracias al Canal de Panamá, el ferrocarril transístmico y la Zona Libre, representando el 17.6% del PIB nacional en 2022. Sin embargo, hay desigualdad marcada con alta pobreza multidimensional, desempleo elevado (especialmente femenino) y beneficios concentrados en enclaves sin amplio impacto social.

Aunque la pobreza multidimensional disminuye a nivel nacional, en Colón persiste con más incidencia en zonas rurales y Costa Abajo, con educación insuficiente como factor crítico. La desigualdad (GINI) mejora lentamente, pero sigue alta.

La educación se concentra en primaria, con disminución leve en población escolar, con un alto nivel de feminización en niveles Premedia y media. Las zonas rurales muestran deficiencias graves en infraestructura educativa y servicios básicos. La relación alumno-docente es variable, requiriendo análisis detallado.

La educación es clave para mejorar condiciones sociales y económicas, y es necesario implementar políticas integrales que aborden pobreza, formación técnica y universitaria, empleo y sostenibilidad territorial.

En resumen, Colón enfrenta el desafío de articular esfuerzos regionales, invertir en infraestructura social y económica, y

aprovechar su bono demográfico para reducir desigualdades y fomentar un desarrollo sostenible y equitativo en toda la provincia.

Según las evidencias presentadas, existen una gran brecha entre el aporte de la provincia de Colón a la economía nacional en contraste con lo que la provincia recibe de vuelta para la satisfacción de sus necesidades a través del presupuesto general del Estado.

Palabras clave: población, desigualdad, educación, infraestructura, desarrollo, economía solidaria, colaborativa e institucional.

Prólogo

El libro titulado *Colón: una mirada estadística a su demografía, economía y finanzas públicas*, de los distinguidos profesores Omayra Fruto de Santana, León Ramón Leal Correa y Raúl Moreira Rivera —docentes de esta Universidad y oriundos de la provincia de Colón— constituye un aporte significativo a la bibliografía nacional, que aún cuenta con escasas obras de este talante para comprender el presente y proyectar el futuro de esa región del país.

Los aspectos teóricos y conceptuales, las estadísticas derivadas de los censos nacionales y su valoración crítica, el análisis e interpretación documental, la sólida bibliografía y el glosario hacen de esta una investigación rigurosa, dotada de un alto valor académico, lo que la convierte en una herramienta valiosa para las políticas públicas.

Aunque los autores aspiran a que esta obra sea una “radiografía inicial de la provincia de Colón en los últimos 23 años”, lo cierto es que este volumen ya lo es. Sin duda, inspirará a otros académicos a profundizar en el estudio del territorio y del ser colonense, generando nuevas perspectivas que contribuyan a encontrar soluciones a los problemas que aquejan a esta tierra transístmica caribeña.

El libro delimita y caracteriza el territorio de la provincia, examina las estadísticas y analiza la planificación y los planes estratégicos elaborados por los distintos gobiernos a lo largo del tiempo. Además, realiza un balance de la historia económico-financiera, aporta claves para comprender la situación actual y se adentra en los resultados de los indicadores económicos y financieros, que revelan aspectos como el producto interno, el desarrollo humano, la pobreza general y extrema, la Pobreza Multidimensional, el desempleo, la informalidad y los salarios provinciales.

Otro aspecto relevante es la mirada educativa, que aborda la relación entre educación y pobreza, desde la educación inicial hasta la educación superior universitaria y no universitaria, incluyendo los problemas de acceso, infraestructura y personal docente.

Las finanzas públicas —gastos, inversiones, programas de descentralización y comentarios sobre planes de desarrollo como el Plan Juan Demóstenes Arosemena y el Plan de Desarrollo Integral de Colón para una Vida Digna—, junto con la infraestructura institucional gubernamental y privada, cierran los últimos capítulos. Estos muestran no solo las dificultades, sino también los sueños, esperanzas

y aspiraciones de encaminar a la provincia hacia la paz, la concordia y el progreso.

Felicitaciones a los profesores Santana, Leal y Moreira por esta esclarecedora y útil obra, que sin duda será una valiosa referencia para los esfuerzos gubernamentales, empresariales y sociales en favor del desarrollo integral de la provincia de Colón.

Dr. Eduardo Flores Castro

Rector de la Universidad de Panamá

Índice

| | |
|--|-----------|
| <i>Dedicatoria</i> | 6 |
| <i>Agradecimientos</i> | 7 |
| <i>Resumen</i> | 7 |
| <i>Prólogo</i> | 9 |
| <i>Introducción</i> | 26 |
| 1. Para Auscultar la Realidad Colonense: Lo Primero es lo Primero | 32 |
| <i>Valoración de los Hallazgos</i> | 32 |
| 1.1 Generalidades | 33 |
| 1.2 Antecedentes Históricos del Sistema Estadístico | 34 |
| 1.3 Fuentes de Información | 36 |
| 1.3.1 Censo de Población | 36 |
| 1.3.2 Encuestas Muestrales | 38 |
| 1.3.3 Registros Administrativos | 38 |
| 1.3.4 Indicadores | 38 |
| 1.4 La Estadística | 41 |
| 1.4.1 El Dato Estadístico | 41 |
| 1.4.2 Ubicación Disciplinar | 42 |
| 1.4.2.1 La Estadística como Ciencia | 45 |
| 1.4.2.2 La Estadística como Filosofía | 47 |
| 1.4.2.3. La Estadística como Religión | 47 |
| 1.4.2.4 La Estadística como Arte | 48 |
| 1.4.2.5 La Estadística como Tecnología o Técnica | 48 |
| 1.4.2.6 La Estadística como Metodología o Método | 48 |
| 1.4.3 Naturaleza Cuanti–Cualitativa | 48 |
| 1.4.4 Estadística: Aproximación Conceptual | 53 |
| 1.5 Pensamiento y Cultura Estadísticos | 55 |
| 2. Delimitación y Caracterización del Área de Estudio | 60 |
| <i>Valoración de los Hallazgos</i> | 60 |

| | |
|--|------------|
| 2.1 Generalidades..... | 62 |
| 2.2 Caracterización del Área de Estudio | 65 |
| 2.2.1 Delimitación del Área | 65 |
| 2.2.2 Evolución Demográfica Intercensal 1980 – 2023..... | 66 |
| 2.2.3 Densidad Demográfica..... | 69 |
| 2.2.4 Fecundidad y Migración | 70 |
| 2.2.5 Lugares Poblados Urbanos y Rurales..... | 74 |
| 2.2.6 Población Según Etnia Declarada y Sexo | 76 |
| 2.2.7 Estructura de la población Según Grupo Etario..... | 79 |
| 2.2.8 Edad Mediana y Esperanza de Vida de la Población | 84 |
| 3. Planificación, Estadísticas y Toma de Decisiones | 86 |
| Valoración de los Hallazgos | 86 |
| 3.1 Planificación en el Sector Público | 92 |
| 3.2 Panamá y la Planificación | 96 |
| 3.3 Planificación y Planes Estratégicos | 102 |
| 3.4 El Concepto de Planificación Territorial | 107 |
| 3.5 Datos para la Toma de Decisiones en la Planificación Estratégica en el Sector Público | 133 |
| 3.6 De los Planes Estratégicos para Colón | 136 |
| 3.7 De la Descentralización de la Administración Pública | 153 |
| 4. Historia Económico – Financiera de la Provincia de Colón: Claves para Entender el Contexto Actual..... | 155 |
| Valoración de Hallazgos | 155 |
| 4.1 A Modo Introductorio | 156 |
| 4.2 Fundamentos de la Historia Económica de Colón..... | 157 |
| 4.2.1 La Necesidad de Europa por una Nueva Ruta de la Seda..... | 158 |
| 4.2.2 Las Ferias de Portobelo | 159 |
| 4.2.3 Auge Económico Focalizado en la Costa Arriba..... | 160 |
| 4.3 Historia Económica: Un Estado del Arte | 160 |
| 4.3.1 Hitos Económicos Importantes en la Historia Colonense | 166 |

| | |
|--|-----|
| 4.3.1.1 Multiculturalidad Étnica y Gastronomía | 167 |
| 4.3.1.2 La Actividad Hotelera | 168 |
| 5. Mesoeconomía y Metaeconomía: Lo Que Muestran los Indicadores Económicos y Financieros | 176 |
| Valoración de los Hallazgos | 176 |
| 5.1 Marco Conceptual..... | 179 |
| 5.2 Dato Estadístico e Indicador Económico–Financiero, Diferencias | 186 |
| 5.3 Indicadores a Nivel Provincial | 186 |
| 5.3.1 Producto Interno Bruto Nacional y Provincial | 186 |
| 5.3.2 Índice de Desarrollo Humano Nacional y Provincial | 193 |
| 5.3.3 Índice GINI | 195 |
| 5.3.4 Pobreza General y Pobreza Extrema..... | 198 |
| 5.3.5 Índice de Pobreza Multidimensional (IMP) | 199 |
| 5.3.6 Desocupación y Desempleo Abierto–Informalidad | 207 |
| 5.3.7 PIB – Salarios – Mediana de Salarios | 216 |
| 6. Transición Demográfica: Una Mirada Educativa a la Provincia de Colón 2000 a 2023 | 222 |
| Valoración de Hallazgos | 222 |
| 6.1 Introducción..... | 225 |
| 6.2 Educación–Pobreza | 234 |
| 6.3 Una Ojeada a lo Nacional..... | 238 |
| 6.4 Dialoguemos de Colón..... | 239 |
| 6.5 Educación Inicial, Primaria, Premedia y Media | 245 |
| 6.5.1 Acceso a la Educación | 245 |
| 6.5.2 Infraestructura educativa..... | 255 |
| 6.5.3 Personal Docente | 270 |
| 6.6 Educación Superior..... | 277 |
| 6.6.1 Educación Superior no Universitaria..... | 277 |
| 6.6.2 Educación Superior Universitaria..... | 279 |
| 6.6.2.1 Acceso a la Educación Superior Universitaria..... | 282 |

| | |
|--|------------|
| 6.6.2.2 Resultados de la educación superior universitaria | 288 |
| 7. Finanzas Públicas | 292 |
| Valoración de los Hallazgos | 292 |
| 7.1 Presupuesto | 293 |
| 7.2 Gasto e Inversiones Públicas | 296 |
| 7.2.1 Principales Proyectos de Inversión Pública por Sector en la Provincia de Colón en la Vigencia Fiscal 2022 | 300 |
| 7.2.1.1 Salud..... | 301 |
| 7.2.1.2 Educación..... | 301 |
| 7.2.1.3 Deportes | 304 |
| 7.2.1.4 Vivienda..... | 306 |
| 7.2.1.5 Transporte | 307 |
| 7.2.1.6 Seguridad..... | 309 |
| 7.3 Programa de Descentralización..... | 312 |
| 8. Infraestructura Institucional Gubernamental y Privada | 318 |
| Valoración del Los Hallazgos..... | 318 |
| El Inicio de la Muerte d e Colón | 318 |
| 8.1 Gobiernos Locales | 321 |
| 8.2 Ministerios..... | 322 |
| 8.3 Instituciones Autónomas y Semiautónomas | 322 |
| 8.4 Banca Pública y Privada | 324 |
| 8.5 Cooperativas..... | 327 |
| 8.6 Representaciones Consulares | 328 |
| 8.7 Infraestructura Gubernamental–Privada..... | 329 |
| 8.7.1 El Ferrocarril Interoceánico | 329 |
| 8.7.2 El Canal Interoceánico, la Zona del Canal, la Segunda Guerra.. | 332 |
| Mundial..... | 332 |
| 8.7.3 Puerto de Cristóbal..... | 333 |
| 8.7.4 Carretera Boyd Roosevelt..... | 337 |

| | |
|---|------------|
| 8.7.5 Zona Libre de Colón..... | 339 |
| 8.7.6 Refinería Panamá, S. A..... | 342 |
| 8.7.7 Acceso a la Costa Arriba..... | 344 |
| 8.7.8 Aeropuerto Enrique A. Jiménez | 345 |
| 8.7.9 Manzanillo International Terminal..... | 346 |
| 8.7.10 Colon Container Terminal..... | 348 |
| 8.7.11 Autopista Panamá–Colón..... | 349 |
| 8.7.12 Puerto de Cruceros Colón y Colón 2000..... | 352 |
| 8.7.13 Terminal de Almacenamiento en Bahía las Minas y Otras Iniciativas en esa Zona | 354 |
| 8.7.14 Esclusas y Mirador de Agua Clara..... | 355 |
| 8.7.15 AES Colón..... | 357 |
| 8.7.16 Puente Atlántico | 358 |
| 8.7.17 Corredor del Caribe | 362 |
| Referencias Bibliográficas..... | 363 |
| Glosario..... | 377 |

Índice de Figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1 División político – administrativa de la República de Panamá..... | 64 |
| Figura 2 <i>División político – administrativa de la provincia de Colón.</i> | 65 |
| Figura 3 Crecimiento Poblacional de la Provincia de Colón: Censos 1980 a 2023..... | 68 |
| Figura 4 Tasa de Crecimiento Poblacional de la Provincia de Colón: Censos 1970 -1980 A 2010 – 2023 | 68 |
| Figura 5 Población del Distrito de Colón en Comparación con el Resto de los Distritos de la Provincia de Colón: Censos 1980 a 2023. (En Porcentaje)..... | 69 |
| Figura 6 Saldo Migratorio en la Provincia de Colón: Censos 1950–2023 | 73 |
| Figura 7 Población Urbana y Rural en la Provincia de Colón: Censos 1980 a 2023..... | 75 |
| Figura 8 <i>Población de la Provincia de Colón Según Sexo: Censos 1980 a 2023.</i> | 77 |
| Figura 9 Población de la Provincia de Colón Según Etnia Declarada, por Sexo: Censos 2023..... | 78 |
| Figura 10 <i>Comportamiento de la Participación Porcentual de la Niñez en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023</i> | 81 |
| Figura 11 <i>Comportamiento de la Participación Porcentual de la Adolescencia en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023</i> | 81 |
| Figura 12 Comportamiento de la Participación Porcentual de la Juventud en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023 | 82 |
| Figura 13 Comportamiento de la Participación Porcentual de la Juventud Adulta en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023..... | 83 |
| Figura 14 Comportamiento de la Participación Porcentual de los Adultos en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023..... | 83 |
| Figura 15 Comportamiento de la Participación Porcentual de los Adultos Mayores en la población de la provincia de Colón: Censos 1980–2023..... | 84 |
| Figura 16 Edad Mediana de la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023 | 85 |
| Figura 17 Edad Mediana de la Población de la Provincia de Colón.. | 85 |
| Figura 18 Organigrama. Ministerio de vivienda y ordenamiento Territorial..... | 104 |
| Figura 19 Extracto de Ley 34 de 2008 | 106 |
| Figura 20 Organigrama del MEF..... | 109 |

| | |
|---|-----|
| Figura 21 Organigrama de la Dirección de Desarrollo Territorial del MEF | 110 |
| Figura 22 Estructura del Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 | 127 |
| Figura 23 Plan Estratégico de Gobierno, Planes Quinquenales de Inversión y Planes Operativos Anuales 2020-2024..... | 128 |
| Figura 24 Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024, Impacto y Sectores | 128 |
| Figura 25 Desdoblamiento del Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 | 129 |
| Figura 26 Articulación a Nivel de Objetivos | 130 |
| Figura 27 Alineamiento Entre las Políticas Públicas y el Planeamiento Sectorial..... | 130 |
| Figura 28 Los Colores de la Economía | 132 |
| Figura 29 Las Grandes Preguntas del Proceso de Planificación Estratégica | 134 |
| Figura 30 Población en la República, por Provincia y Comarca Indígena: Censos de 2011 a 2023 | 163 |
| Figura 31 Vista del Hotel Washington | 169 |
| Figura 32 Vista del Hotel Meliá Panamá Canal..... | 171 |
| Figura 33 Vista del Proyecto Playa Escondida Resort y Marina | 173 |
| Figura 34 Estimaciones de la Composición Porcentual al PIB de la Provincia de Colón, Panamá, Chiriquí y Panamá Oeste: años 2000-2022 | 188 |
| Figura 35 Variación porcentual del PIB de Panamá y en la provincia de Colón: año 2022 (E) | 190 |
| Figura 36 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Panamá: Año 2022 (E) | 191 |
| Figura 37 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Panamá Oeste: Año 2022 (E) | 191 |
| Figura 38 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Chiriquí: Año 2022 (E) | 192 |
| Figura 39 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Colón: Año 2022 (E) | 192 |
| Figura 40 Índice de desarrollo humano de Panamá y la provincia de Colón. Años 2000 a 2022 | 194 |
| Figura 41 Índice GINI de Panamá y la provincia de Colón. Años 2000 a 2022 | 196 |
| Figura 42 Población en situación de pobreza y pobreza extrema en Panamá. Años 2000 a 2022 | 198 |
| Figura 43 Reducción de la pobreza general y extrema en Colón (en puntos porcentuales). Años 2018 a 2023..... | 199 |
| Figura 44 Composición y peso de las dimensiones e indicadores del IPM. | 203 |

| | |
|--|-----|
| Figura 45 Contribución por dimensión e indicador al IPM | 204 |
| Figura 46 Incidencia promedio de la Pobreza Multidimensional por distritos de la provincia de Colón, año 2023..... | 205 |
| Figura 47 Principales privaciones por distritos de la provincia de Colón. Años 2023 | 206 |
| Figura 48 Variables relevantes para el cálculo de indicadores de empleabilidad..... | 207 |
| Figura 49 Tasa de ocupación plena nacional y en la provincia de Colón, años: 2000-23..... | 208 |
| Figura 50 Tasa de desocupación nacional y en la provincia de Colón, años: 2000-2024 | 209 |
| Figura 51 Tasa de desocupación nacional y en algunas provincias, años: 2000-2024 | 209 |
| Figura 52 Tasa de desocupación en la provincia de Colón, por sexo, años: 2000-2024 | 210 |
| Figura 53 Tasa de subempleo visible en algunas provincias, años: 2004-2023..... | 210 |
| Figura 54 Tasa de subempleo invisible en algunas provincias, años: 2004-2023..... | 211 |
| Figura 55 Porcentaje de personas con ingreso menor al salario mínimo, años: 2004-2023..... | 211 |
| Figura 56 Porcentaje de la población desocupada con respecto a la PEA. Años 2019 a 2024. | 212 |
| Figura 57 Desempleo abierto con respecto a la PEA por sexo, por provincias. Octubre de 2024..... | 213 |
| Figura 58 Subempleo visible e invisible en Colón, Panamá, Panamá Oeste: Agosto 2004-2023..... | 216 |
| Figura 59 Mediana de salarios, según principales provincias. Años 2000-2023..... | 219 |
| Figura 60 Porcentaje de población protegida por la Caja de Seguro Social en la provincia de Colón. Años 2022 | 221 |
| Figura 61 La economía y su relación con otras ciencias | 226 |
| Figura 62 Etapas de transición demográfica..... | 227 |
| Figura 63 Causas subyacentes en las etapas de la transición demográfica..... | 227 |
| Figura 64 Formas de pirámides de población según etapas de transición demográfica..... | 228 |
| Figura 65 Clasificación de la desigualdad según el coeficiente GINI. | 236 |
| Figura 66 Pirámides poblacionales de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá..... | 238 |
| Figura 67 Pirámides poblacionales de la provincia de Colón a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá. | 239 |

| | |
|---|-----|
| Figura 68 Pirámides poblacionales del distrito de Colón a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá..... | 241 |
| Figura 69 Pirámides poblacionales del distrito de Chagres a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá. | 241 |
| Figura 70 Pirámides poblacionales del distrito de Donoso a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá..... | 242 |
| Figura 71 Pirámides poblacionales del distrito de Portobelo a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá. | 242 |
| Figura 72 Pirámides poblacionales del distrito de Santa Isabel a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá. | 243 |
| Figura 73 Pirámide poblacional del distrito Omar Torrijos Herrera a partir del censo 2023 en Panamá. | 243 |
| Figura 74 Índice de desarrollo humano en los distritos de la provincia de Colón, Años: 2000, 2010 y 2018..... | 244 |
| Figura 75 Condiciones de infraestructura en escuelas de Costa Abajo de Colón, Año: 2022 | 265 |
| Figura 76 Condiciones de rutas de acceso en Costa Abajo de Colón, Año: 2022 | 267 |
| Figura 77 Camino de acceso a una escuela de Costa Abajo de Colón, año: 2022..... | 267 |
| Figura 78 Condición de muelles en escuela de Costa Abajo de Colón, Año: 2022 | 268 |
| Figura 79 Ruta de acceso a la escuela El Escobal, año: 2022 | 268 |
| Figura 80 Medio de transporte de acceso a la escuela El Escobal, año: 2022..... | 269 |
| Figura 81 Huerto en una escuela de Costa Abajo, año: 2022..... | 270 |
| Figura 82 Estructura del sistema educativo panameño. Subsistema regular..... | 277 |
| Figura 83 Matrícula de pregrado en el Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá: Primer Semestre, años: 1957-2024 (P) | 280 |
| Figura 84 Matrícula de pregrado en el Centro Regional de Colón de la Universidad Tecnológica de Panamá: Primer Semestre, años: 1981-2023 | 281 |
| Figura 85 Matrícula en la Extensión de Colón de la Universidad Especializada de las Américas: Primer Semestre, años: 1981-2023. | 282 |
| Figura 86 Matrícula de pregrado en universidades oficiales de la provincia de Colón: Primer Semestre, años: 1957-2024 (P) | 283 |
| Figura 87 Tasa bruta de matrícula con datos del Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá: Primer Semestre, años: 1957-2023 | 285 |

| | |
|---|----------|
| Figura 88 Matrícula de Programas Anexos del Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá y variación porcentual: años 2014 a 2024..... | 287 |
| Figura 89 Graduados de universidades oficiales en la provincia de Colón: años 2010 a 2023. | 288 |
| Figura 90 Población de 15 a 24 años que ni estudia, ni trabaja, por sexo, según provincia:2017 | 289 |
| Figura 91 Aporte de Colón al PIB vs presupuesto asignado a la provincia y diferencia en porcentajes. Años 2022 | 294 |
| Figura 92 Aporte de Colón al PIB vs presupuesto asignado a la provincia y diferencia en millones de B/. Año 2022 | 295 |
| Figura 93 Porcentaje del presupuesto nacional vs aporte al PIB y diferencia en porcentajes % y en millones de B/. año 2022 | 296 |
| Figura 94 Presupuestos de funcionamiento y de inversión del total en distritos de la provincia de Colón | 297 |
| Figura 95 Presupuestos de inversiones modificado (en miles de B/.) de la Provincia de Colón y Porcentaje de Ejecución. Año 2013–2022 | 298 |
| Figura 96 Presupuesto de inversiones de la provincia de Colón por sector (en porcentajes). Año 2022 | 299 |
| Figura 97 Planta potabilizadora de Sabanitas..... | 301 |
| Figura 98 Instituto Profesional y Técnico de Colón..... | 302 |
| Figura 99 Centro de Educación Básica General Anastasia Mitre.... | 302 |
| Figura 100 Centro de Educación Básica General El Giral..... | 303 |
| Figura 101 Centro de Educación Básica General Carlos Clement.. | 303 |
| Figura 102 Centro de Educación Básica General Elisa Vda. de Garrido..... | 304 |
| Figura 103 Estadio Roberto Mariano Bula | 305 |
| Figura 104 Centro Deportivo y Cultural en Barrio Norte..... | 305 |
| Figura 105 Renovación Urbana de Colón – Residencial Los Lagos | 306 |
| Figura 106 Villa Arco Iris..... | 306 |
| Figura 107 Carretera Gatún – Miguel De La Borda | 307 |
| Figura 108 Ubicación y recorrido de la carretera Gatún–Miguel De La Borda..... | 308 |
| Figura 109 Edificio de entrada al Centro Logístico Multimodal..... | 308 |
| Figura 110 Visión del Centro Logístico Multimodal | 309 |
| Figura 111 Zona Policial de Colón | 310 |
| Figura 112 Presupuesto Per Cápita en algunas PIB Per Cápita en algunas provincias. provincias. Año 2022 | Año 2022 |
| Figura 113 Presupuesto total, transferencias y porcentaje de las transferencias del total en los distritos de la provincia de Colón. Año 2024 | 312 |

| | |
|--|-----|
| Figura 114 Antiguo edificio de The Panama Coca Cola Bottling Company | 319 |
| Figura 115 Gobiernos locales de la provincia de Colón | 321 |
| Figura 116 Ministerios con representación en la provincia de Colón | 322 |
| Figura 117 Saldos de depósitos y de créditos en la provincia de Colón (Banca Oficial, Privada y Zona Libre de Colón) (en Balboas). Junio de 2024..... | 325 |
| Figura 118 Saldos de depósitos en la Banca Oficial, Privada y la Zona Libre de Colón (en Balboas), Junio de 2024 | 326 |
| Figura 119 Saldos de créditos de la Banca Privada y Oficial en la provincia de Colón (en miles de Balboas). Junio de 2024..... | 327 |
| Figura 120 Cooperativas con presencia en la provincia de Colón (en miles de Balboas). Junio de 2024..... | 327 |
| Figura 121 Club de Extranjeros de Colón..... | 328 |
| Figura 122 Estación del Ferrocarril en calle 12 Avenida del Frente | 330 |
| Figura 123 Ruta del ferrocarril en muchos puntos paralela a la ruta del Canal de Panamá..... | 331 |
| Figura 124 Clasificación de los puertos o zonas portuarias de acuerdo con el movimiento Throughput en 2022 (en miles de TEUs) | 334 |
| Figura 125 Vista panorámica de la ubicación del Puerto de Cristóbal..... | 335 |
| Figura 126 Puerto de Cristóbal..... | 336 |
| Figura 127 Vista Panama Ports Company (PPC)..... | 337 |
| Figura 128 Construcción de la carretera Boyd–Roosevelt | 338 |
| Figura 129 Inauguración de la carretera Boyd–Roosevelt | 338 |
| Figura 130 Recorrido por la carretera Boyd–Roosevelt..... | 339 |
| Figura 131 Vista del edificio de administración de la Zona Libre de Colón..... | 340 |
| Figura 132 Construcción e inauguración de la Zona Libre de Colón | 341 |
| Figura 133 Puerta de entrada a la Zona Libre de Colón, Avenida Ahmad Waked | 341 |
| Figura 134 Ubicación del puente Silvio Salazar, vía interna que conecta Zona Libre con France Field..... | 342 |
| Figura 135 Entrada principal a Refinería Panamá | 343 |
| Figura 136 Vistas de la antigua Refinería Panamá..... | 344 |
| Figura 137 Vistas de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Enrique A. Jiménez. | 345 |
| Figura 138 Vista satelital de Manzanillo International Terminal.. | 346 |
| Figura 139 Manzanillo International Terminal | 347 |

| | |
|--|-----|
| Figura 140 Vista satelital de Colon Container Terminal..... | 348 |
| Figura 141 Autopista Alberto Motta Cardoze Corredores y Autopista Madden de ENA | 349 |
| Figura 142 Primero y segundo tramo de la Autopista Panamá-Colón | 350 |
| Figura 143 Vista panorámica del segundo tramo de la Autopista Panamá - Colón, entronque hacia Quebrada López..... | 351 |
| Figura 144 Puerto de Cruceros de Colón..... | 352 |
| Figura 145 Colón 2000 | 353 |
| Figura 146 Cruceros atracados frente el Mall Colón 2000. | 353 |
| Figura 147 Vista panorámica de la Terminal de almacenamiento de bahía Las Minas | 354 |
| Figura 148 Terminal de almacenamiento Vopak..... | 355 |
| Figura 149 Vista panorámica de las esclusas y el mirador de Agua Clara..... | 356 |
| Figura 150 Vista panorámica de las esclusas de Gatún..... | 356 |
| Figura 151 Vista panorámica AES-Colón | 358 |
| Figura 152 Puente Atlántico, entrada norte del Canal de Panamá | 358 |
| Figura 153 Cruce por Ferry hacia Costa Abajo de Colón durante la construcción de las esclusas de Agua Clara..... | 359 |
| Figura 154 Cruce de transporte colectivo por puente sobre las esclusas de Gatún..... | 360 |
| Figura 155 Cruce de automóviles por puente sobre las esclusas de Gatún | 361 |
| Figura 156 Ruta propuesta para el Corredor del Caribe | 362 |

Índice de Tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1 Corregimientos, superficie, población y densidad demográfica de los distritos de la Provincia de Colón: Censo 2023 | 64 |
| Tabla 2 Población de la provincia de Colón por distrito: Censos 1911 – 2023 | 67 |
| Tabla 3 Densidad de Población de la Provincia de Colón | 70 |
| Tabla 4 Nacimientos Vivos en la Provincia de Colón, Según Distrito: Censos 1980 – 2023 | 71 |
| Tabla 5 Promedio de Hijos Nacimientos Vivos en la Provincia de Colón, Según Distrito: Censos 1980 – 2023 | 72 |
| Tabla 6 Población de la Provincia de Colón Según Sexo: Censo 1980– 2023 | 77 |
| Tabla 7 Población de la Provincia de Colón Según Etnia Declarada, por Sexo: Censo 2023 | 78 |
| Tabla 8 Estructura de la Población de la Provincia de Colón Según Grupos Etarios: Censo 2023 | 80 |
| Tabla 9 Síntesis de los Planes, Diagnósticos, Proyectos, Visiones, Marcos para Colón 1979 a 2022 | 88 |
| Tabla 10 Distritos y Corregimientos de la Provincia de Colón | 164 |
| Tabla 11 Hitos Históricos en la Construcción de Obras de Infraestructura, Gestión Gubernamental | 166 |
| Tabla 12 Diferencias Entre los Conceptos Micro y Macroeconomía, Meso y Metaeconomía | 184 |
| Tabla 13 Composición Porcentual al PIB de la Provincia de Colón, Panamá, Chiriquí y Panamá Oeste: 2000 a 2022 | 187 |
| Tabla 14 Variación Porcentual del PIB de Panamá y Provincia de Colón: 2000 a 2022 Variación Porcentual del PIB de Panamá y Provincia de Colón: 2000 a 2022 | 189 |
| Tabla 15 Índice de desarrollo humano de Panamá y provincia de Colón: 2000 a 2022 | 194 |
| Tabla 16 Coeficiente de Gini de los hogares, Panamá y provincia de Colón: 2000-2023 | 195 |
| Tabla 17 Coeficiente de Gini de los hogares, por Provincias y Comarcas Indígenas: Agosto 2010-2022 | 197 |
| Tabla 18 Índice de la Pobreza Multidimensional en Panamá, según provincias: agosto 2017-2022 | 200 |
| Tabla 19 Incidencia de la Pobreza Multidimensional en Panamá: agosto 2017-2023 | 201 |
| Tabla 20 Intensidad de la Pobreza Multidimensional en Panamá: agosto 2017-2023 | 202 |
| Tabla 21 Indicadores de empleabilidad a nivel nacional y en Colón: Agosto 2000-2023 | 214 |

| | |
|--|-----|
| Tabla 22 Subempleo visible e invisible en Colón, Panamá, Panamá Oeste: Agosto 2004-2023..... | 215 |
| Tabla 23 Mediana de salarios, según principales provincias. Años 2000-2023..... | 220 |
| Tabla 24 Porcentaje de población protegida por la Caja de Seguro Social en la provincia de Colón. Años 2018-2023..... | 220 |
| Tabla 25 Relación de dependencia en Panamá, según provincias: Censos 1990-2000-2010-2023..... | 231 |
| Tabla 26 Matrícula de educación preescolar en la provincia de Colón: Años 2000 a 2022..... | 246 |
| Tabla 27 Matrícula de educación primaria en la provincia de Colón: Años 2000 a 2022..... | 247 |
| Tabla 28 Matrícula de educación premedia y media en la provincia de Colón: Años 2000 a 2022..... | 248 |
| Tabla 29 Estructura del sistema educativo panameño por edad y años de estudio..... | 249 |
| Tabla 30 Porcentaje de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2000..... | 249 |
| Tabla 31 Porcentaje de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2010..... | 250 |
| Tabla 32 Porcentaje de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2023..... | 251 |
| Tabla 33 Tasa de cobertura de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2000..... | 252 |
| Tabla 34 Tasa de cobertura de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2010..... | 253 |
| Tabla 35 Tasa de cobertura de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2023..... | 254 |
| Tabla 36 Alumnos por docente a nivel preescolar en la provincia de Colón, por distrito: Años 2000 a 2021..... | 256 |
| Tabla 37 Alumnos por docente a nivel primario en la provincia de Colón, por distrito: Años 2000 a 2022..... | 257 |
| Tabla 38 Alumnos por docente en premedia y media en la provincia de Colón, por distrito: Años 2000 a 2021..... | 258 |
| Tabla 39 Número de instituciones educativas en la provincia de Colón, por nivel: años 2000 a 2015..... | 259 |
| Tabla 40 Número de instituciones educativas de primaria en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2015..... | 260 |
| Tabla 41 Número de instituciones educativas de premedia y media en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2015..... | 261 |
| Tabla 42 Porcentaje de centros educativos en la provincia de Colón con acceso a servicios básicos, año: 2022..... | 261 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 43 Número de instituciones educativas en la provincia de Colón, por zona escolar. | 262 |
| Tabla 44 Vías de acceso a las instituciones educativas de la provincia de Colón, por distrito. Año 2024. | 265 |
| Tabla 45 Personal docente de preescolar en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2022..... | 271 |
| Tabla 46 Personal docente de preescolar en la provincia de Colón, por sexo: años 2000 a 2022..... | 272 |
| Tabla 47 Personal docente de primaria en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2022..... | 273 |
| Tabla 48 Personal docente de primaria en la provincia de Colón, por sexo: años 2000 a 2022..... | 274 |
| Tabla 49 Personal docente de premedia y media en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2022..... | 275 |
| Tabla 50 Personal docente de premedia y media en la provincia de Colón, por sexo: años 2000 a 2022..... | 276 |
| Tabla 51 Matrícula de educación superior no universitaria en el país y en la provincia de Colón, por sexo: años 2002 a 2022..... | 278 |
| Tabla 52 Matrícula de educación superior universitaria en el país y en la provincia de Colón, por tipo: años 2000 a 2022..... | 284 |
| Tabla 53 Oferta académica de los programas anexos de la Universidad de Panamá en la provincia de Colón..... | 286 |
| Tabla 54 Matrícula en los programas anexos del Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá: años 2000 a 2022..... | 287 |
| Tabla 55 Principales proyectos de inversión pública por sector en la provincia de Colón en la vigencia fiscal 2022..... | 300 |
| Tabla 56 Asignación de recursos del IBI. Año 2024..... | 314 |
| Tabla 57 <i>Uso de los recursos del gobierno nacional hacia los municipios de la provincia de Colón, primer trimestre del 2024.....</i> | 316 |
| Tabla 58 Uso de los recursos de la descentralización en los Municipios de Colón. Primer trimestre, 2024. | 317 |
| Tabla 59 Banca pública y privada en la provincia de Colón..... | 324 |

Introducción

En las postrimerías de la “década de los 70”, los aspirantes a ser titulados con la Licenciatura en Economía de la Universidad de Panamá, al tomar el curso de Sociología, se enfrentaban como condición *sine qua non* (indispensable, imprescindible o inexcusable), a la lectura y análisis de la obra de Raúl Leis, sociólogo colonense, denominada COLÓN EN EL OJO DE LA TORMENTA. Un ensayo de 13 páginas publicado en 1979, donde el autor describe a una ciudad, encapsulada en una isla, sujeta a las estructuras de dominación históricas (local y mundial), que impactaban una ciudad “cercada”, “separada del país” y sujeta a una “tormenta transitista”.

Con un lenguaje coloquial y crudo, pero sobre todo realista, el autor describía la realidad del día a día de la población de esta ciudad del norte de la República; de la cual no se abstraía, pues irónicamente fue parte de ese vivir en una ciudad “tirada sobre el mar”.

Por décadas, la provincia de Colón ha enfrentado desafíos significativos en lo económico-financiero, en lo social, en lo educativo, etc. Han pasado más de cuatro décadas desde esa otrora experiencia como noveles lectores universitarios, donde en unas pocas páginas fuimos sumergidos en la realidad de la provincia que nos vio nacer. En un símil con Leis, autores todos colonenses, habiendo vivido el día a día de nuestra amada provincia (como ciudadanos, estudiantes, profesionales y funcionarios de instituciones públicas y privadas) nos preguntamos: ¿será que la tormenta se convirtió en huracán? Y si esto es así, ¿en qué categoría de huracán estamos?

Para responder a estas interrogantes se ha realizado una intensa revisión bibliográfica en diferentes fuentes: medios de comunicación social, portales web, estadísticas de fuentes nacionales e internacionales, artículos en revistas indexadas, enciclopedias digitales, producción propia; entre otras. Sin embargo, por el volumen de estas aceptamos que pudiera no ser exhaustiva. Se tomó en consideración los aportes de historiadores, comunicadores sociales, geógrafos, economistas, administradores, administradores públicos, funcionarios públicos, ministerios, instituciones autónomas y/o semiautónomas, entre otros.

Esta producción académica está organizada en ocho (8) partes (quizá con algo de la estructura de un ensayo argumentativo). Se presenta una valoración de los hallazgos encontrados (enriquecida con opiniones de algunos estudiosos de la realidad colonense).

Seguidamente, se muestra información conceptual y documental, estadísticas, tablas y gráficos para una mejor visibilidad de comportamientos o tendencias y las interpretaciones necesarias. Todo ello, en su conjunto, da sustento a la valoración que estimamos conveniente colocar al inicio de cada capítulo.

Cada capítulo sumerge al lector en aspectos teóricos o conceptuales con el propósito de lograr una mejor visión del fenómeno que se analiza. Además, se comparten nuevos conceptos que ayudan a su mejor comprensión.

Igualmente, las estadísticas se colocan en tablas, dentro de los capítulos y no en un anexo, como un aporte adicional de la obra, para proveer a los usuarios de series históricas completas de los años de referencia 2000 – 2023 (hasta donde fue posible obtenerlas). Todo ello para profundizar el análisis y coadyuvar en la toma de decisiones estratégicas y operativas, alimentar la construcción de indicadores actualizados, con el interés que sean de utilidad para los especialistas y el público en general. Advertimos que ciertos cambios en la presentación de datos del INEC hicieron imposible completar algunas series, sobre todo en desgloses por distrito.

Aspiramos a que esta radiografía inicial de la provincia de Colón en los últimos 23 años sirva de base para estimular posteriores aportes de otras áreas del conocimiento que pudieran enriquecer esta iniciativa o quizá propiciar la publicación de obras literarias complementarias que alumbren con objetividad el escenario colonense.

Esperamos que esta iniciativa, más allá de ser una obra realizada por expertos en Economía, Estadística y Finanzas, sirva para acercar la academia a la comunidad. Nuestro objetivo es presentar el conocimiento de manera accesible y comprensible, como un compromiso y un valioso aporte a nuestra provincia y sus habitantes. Estamos convencidos de que la educación superior universitaria debe trascender las aulas e impulsar la investigación y el conocimiento hacia aquellos que más lo necesitan.

Creemos firmemente que, como valor agregado, esta producción se podría tornar en modelo de metodología investigativa (con el uso de fuentes secundarias) para docentes y estudiantes de nuestras respectivas especialidades y de especialidades afines, incorporando actualizaciones propias del siglo XXI, como la práctica de campo en la investigación económico-financiera.

En la administración pública, sobre todo en los procesos de planificación, formulación de presupuestos, control, evaluación y toma de decisiones, la estadística juega un fundamental que, pareciera que aún no ha sido comprendido por las distintas administraciones gubernamentales, tanto nacionales como de los gobiernos locales, en la república de Panamá.

La estadística es una herramienta que permite sustentar decisiones con datos concretos, evitando decisiones basadas en intuiciones o creencias; facilita la identificación de áreas que requieren atención especial y permite diseñar soluciones efectivas; viabiliza procesos de mejoras de servicios públicos; fomenta la participación ciudadana, ya que facilita la comprensión de los problemas públicos y promueve la participación en la toma de decisiones.

Se observa que las instituciones que disponen de una unidad de estadística tienden a enfocarse principalmente en funciones de registro y archivo, lo que limita su capacidad para la sistematización y el análisis de datos. Además, el personal encargado a menudo carece de los conocimientos y competencias necesarios para procesar la información de manera precisa y confiable. Esta situación impide que los funcionarios públicos y sus respectivas instituciones, nacionales y locales, puedan beneficiarse plenamente de los datos recopilados, tales como:

- Evaluar políticas públicas: medir el impacto de programas sociales, económicos y ambientales.
- Planificar el futuro: anticipar tendencias y necesidades de la población.
- Optimizar recursos: asignar presupuestos de manera eficiente.
- Mejorar la transparencia: hacer públicas las cifras y garantizar la rendición de cuentas.

Dado que la estadística es una herramienta indispensable para una administración pública eficiente y eficaz para los procesos de toma de decisiones basadas en evidencia, coadyuva al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y fortalece la democracia, debe priorizar el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional, de las unidades de estadística en todas las dependencias públicas y fomentar la cultura estadística con carácter de política de Estado.

Después de examinar cada uno de los temas expuestos en esta obra y con fundamento en los hallazgos y las valoraciones que hacemos de ellos, nos permitimos realizar las siguientes propuestas por área:

Área Económica

- Programa de financiamiento con intereses blandos para las PYMES para que puedan coadyuvar a la generación de empleos en la provincia.
- Definición de acciones efectivas para la implementación del Puerto Libre en toda la ciudad de Colón. Se requiere dotar de un presupuesto propio a la Secretaría Ejecutiva de Colón Puerto Libre, que permita implementar acciones concretas para que esta alternativa de captación de turismo sea una realidad de una vez por todas en la ciudad de Colón.
- Reversión a la provincia de Colón de un porcentaje digno de inversión pública con relación al aporte que hace a la Economía Nacional.
- Área de infraestructura, urbanismo y conservación de estructuras históricas.
- Definición de un programa claro de recuperación urbana parecido al del casco antiguo de la ciudad de Panamá, de manera que se mantenga y revitalice la valiosa estructura urbanística de la ciudad que constituye su principal atractivo para la atracción de turistas principalmente de extranjeros.
- Culminación del Programa de Renovación Urbana para la recuperación de la ciudad.
- Ante la suspensión temporal en junio de 2024, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de las obras del Corredor del Caribe por su posible impacto en la Reserva Natural de Sierra Llorona; se debería sopesar la retardada obra de ampliación de la carretera de Sabanitas a Río Alejandro, como alternativa urgente de un grave problema de congestión y movilización vial, para mejorar la calidad de vida de los residentes de esta área y de toda la Costa Arriba de Colón.

Área estadística y demográfica

- Diseño de políticas que atiendan el crecimiento y movilidad de la población para ralentizar la migración interdistrital y el crecimiento poblacional y habitacional espontáneo y con indicios de ausencia de planificación, propiciando la repoblación controlada de las áreas de Costa Arriba y Costa Abajo en búsqueda de disminuir la presión poblacional, habitacional y vial en la ciudad de Colón y en zonas adyacentes, como es el caso del tramo Sabanitas – Río Alejandro.
- Propiciar, a nivel gubernamental, dinamismo visible en las oficinas de estadística a nivel provincial, de tal suerte que suministren a los usuarios información fiable, sistemática y de forma oportuna de las principales variables que describen el quehacer de la provincia.

Área turística

- Fomento del turismo ecológico responsable en la Costa Abajo, Fuerte de San Lorenzo y el antiguo Fuerte Sherman para el aprovechamiento de la construcción del puente sobre el canal en el Atlántico.
- Potenciar la riqueza cultural histórica que subyace en la provincia para diversificar la oferta turística hacia el turismo gastronómico, turismo culinario (alimentos y bebidas) y el turismo comunitario sostenible, histórico y cultural. • Área de formación y capacitación del capital humano
- Desarrollo de cursos de capacitación técnica en el Centro de Formación Profesional del INADEH en Puerto Escondido, para atender la amplia demanda de técnicos que suplan las necesidades de las grandes empresas de desarrollo urbano ubicadas en la provincia. Es de vital importancia que la mano de obra que estas empresas requieren provenga, principalmente, de residentes de la provincia, por esa razón se requiere que mantengan las más altas competencias exigidas por el mercado laboral, incluyendo el desarrollo de cursos intensivos en el idioma inglés.
- Respeto a las condiciones de trabajo, tanto en la Zona Libre de Colón como en el resto de la provincia, haciendo cumplir la legislación laboral establecida en el Código de Trabajo de la República de Panamá.

- Apoyo de las grandes empresas de la provincia, en alianza con el INADEH, para el fomento de las capacidades técnicas de los colaboradores a través de programas de formación dual.
- Implementación de un plan de desarrollo de habilidades blandas entre el MITRADEL, universidades, INADEH y colegios de la provincia.
- Concretar acciones que garanticen el aprovechamiento del inminente bono demográfico en la provincia, con inversiones en educación a todos los niveles, especialmente el universitario y en acciones tendientes a estimular el empleo.

Área medioambiental

- Crear un programa conjunto entre la empresa privada, municipios, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Educación (MEDUCA), colegios y escuelas para la educación sobre la disposición correcta de los desechos sólidos en la ciudad de Colón y el resto de los distritos de la provincia.
- Que el Ministerio de Ambiente y la Policía Ecológica frenen el avance de los potreros y de la minería ilegal, especialmente, en la Costa Arriba de Colón y a través de programas de vigilancia en conjunto con las comunidades, no permitan que estas actividades tan lesivas para el medioambiente inicien en la Costa Abajo.
- Defensa del laboratorio marino de isla Galeta.

Le invitamos a viajar juntos en una descripción de la situación actual, desde la óptica estadística–demográfica y económico – financiera, con la esperanza de que juntos logremos un diagnóstico–visión fiable, pero a la vez perfectible, de lo que es Colón hoy en el siglo XXI. Y quizá darnos una idea de si ... estamos en la categoría de tormenta tropical y en qué nivel o si hemos llegamos a la categoría de huracán.

Los autores

1. Para Auscultar la Realidad Colonense: Lo Primero es lo Primero

“Muchos de los mayores males económicos de nuestro tiempo son la consecuencia del riesgo, la incertidumbre y la ignorancia.”

John Maynard Keynes

Valoración de los Hallazgos

Se ha de entender que la estadística es un método y técnica matemática, aplicable a procesos de investigación, diagnóstico, descripción, evaluación, control, planificación y pronóstico que, mediante la recolección, tratamiento, uso y comunicación de datos e informaciones permite tomar decisiones y/o emitir juicios razonados y lógicos con validez y objetividad. Por tanto, la estadística nacional debe ser considerada como tema de interés nacional y de beneficio público.

Para el desarrollo óptimo de procesos de planificación, toma de decisiones y de evaluación la estadística juega un rol importante dado que les otorga fundamentación empírica a tales procesos, toda vez que participa en la identificación de necesidades, en el planteamiento del problema, en la formulación de objetivos y metas, en el seguimiento y evaluación de los procesos, en la medición de los impactos e incluso, en la preparación de los informes finales. Dicho de otra manera, la estadística permite comprender y explicar la realidad en su complejidad.

De lo anterior se desprende la necesidad fundamentada en razones académicas, científicas, empresariales, políticas, sociales, de salud, de seguridad social y pública, de conceptualizar y construir una cultura estadística en Panamá a objeto que las tomas de decisiones y las evaluaciones que de ella se realicen cuenten con sustento empíricos y medibles y fomente la participación ciudadana, la transparencia y el bienestar general de la nación.

1.1 Generalidades

Antes de inmiscuirnos en el tema de la realidad estadística de la provincia de Colón, se ha considerado pertinente repasar algunos aspectos teórico – conceptuales y epistemológicos de la estadística, tal vez desde ópticas poco tradicionales o convencionales. Es algo así como insertarse en un novedoso campo que pudiera ser llamado filosofía de la estadística.

Como quiera que más adelante se señala que los indicadores, sean micro o macroeconómicos, son extraídos desde la realidad a modo de datos (estadísticos), mediante procesos de observación, conteo o medición, vale revisar algunas conceptualizaciones de lo que se entiende por realidad.

Platón reconoce la realidad como la esencia de las cosas, lo que permanece invariable a través de los cambios de las formas superficiales. Aristóteles, contrariamente, planteó que la realidad es aquello que tiene una existencia propia y no depende de otras cosas. Para Immanuel Kant, es una construcción mental, influenciada por las categorías cognitivas.

De acuerdo con San Agustín, la realidad es lo que es verdadero, lo que concuerda con la mente de Dios y para Descartes es lo que resulta evidente para la razón, lo que no puede ser puesto en duda.

En Jean Paul Sartre, la estadística es subjetiva, ligada a la existencia individual. Albert Einstein propuso que la realidad es relativa en dependencia del observador y su marco de referencia.

Laurence Fishburne, interpretando a Morfeo en la película “The Matrix”, llegó a interrogarse respecto a ello y ha señalado que: *“Si estás hablando de lo que puedes sentir, lo que puedes oler, lo que puedes saborear y ver, entonces lo real son simplemente señales eléctricas interpretadas por tu cerebro”*.

Para Edgar Morin (2006), la realidad se estructura a base de complejidades donde cohabitan situaciones, eventos, circunstancias, acciones, azares y determinaciones¹, se propone que la naturaleza posee disímiles niveles de realidad, a los cuales les corresponden diferentes niveles de percepción en el conocimiento que de ella se construye.

¹ Primer Congreso Mundial de la Transdisciplinariedad. (1994). Carta de la transdisciplinariedad. https://d3g4v0cf6ioz32.cloudfront.net/unila/BibliotecaGrupos/7d7ec47e_e49a_45e2_800c_344324241149.pdf

Según Aracil (1986), desde el enfoque ontológico, la realidad está estructurada por trozos existenciales interconectados y que se fusionan, coexisten y se gestionan unos a otros armónicamente; es un complejo conjunto de sistemas integrados por infinitas dimensiones. Por tanto, se debe entender que todo fenómeno, ente, evento, situación o circunstancia es una entidad compleja.

La realidad es lo que la religión, la filosofía y la ciencia intentan describir y explicar mediante creencias, razonamientos y teorías. Precisamente, es de la realidad que los seres vivos percibimos, mediante los llamados órganos de los sentidos (visión, tacto, audición, gusto y olfato), los datos o informaciones a partir de los cuales se construye el conocimiento y, por supuesto, la estadística.

Para los efectos del presente escrito, se entiende que la realidad es todo y aquello que tiene existencia, sea ideal o fenomenológica, es decir, todo fenómeno u objeto percibido por los órganos de los sentidos y que, por tanto, es o puede ser percibido, conocido: la naturaleza, la sociedad y el pensamiento.

1.2 Antecedentes Históricos del Sistema Estadístico

En la república de Panamá, la entidad rectora del Sistema Estadístico Nacional es el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), dependencia adscrita a la Contraloría General de la República, creada mediante la Ley 10 de 22 de enero de 2009, para cumplir el mandato constitucional de “Dirigir y Formar la Estadística Nacional”. Pero la historia de la estadística nacional data desde el propio inicio de la República con antecedentes.

El 17 de noviembre de 1903, la Junta Provisional de Gobierno dictó el Decreto No. 17 por medio del cual la Oficina de Estadística Departamental, entidad pública del gobierno de Colombia, se transformaba en Oficina Central de Estadística. A partir de allí se ve afectada por distintos instrumentos legales y normativos:

- El Decreto N°144 de 16 de septiembre de 1904 mediante el cual se crea la Oficina Central de Estadística como dependencia de la Secretaría de Fomento.
- La Ley 42 de 20 de diciembre de 1906, crea la Oficina General de Estadística Nacional que mediante el Decreto 17 de 17 de mayo de 1907 se le divide en tres secciones: comercial, demográfica y agrícola.

- Poco después, la Sección de Estadística vuelve a la Secretaría de Fomento y Obras Públicas que, en 1924, se transforma en la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas.
- La Ley 92 de 26 de diciembre de 1924, eleva la Sección de Estadística a Departamento General de Estadística, con tres secciones: económica, comercial e industrial y demográfica.
- La Ley 41 de 1938 transforma al Departamento General de Estadística en una sección de la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias.
- Mediante el Decreto 176 de 31 de diciembre de 1940, se reorganiza la Secretaría de Hacienda y Tesoro y establece, dentro de la Contraloría General de la República, el Departamento Consular Comercial y de Estadística.
- El Decreto 118 de 19 de noviembre de 1941 reorganiza y clasifica el personal de la Contraloría General de la República, creada por la Ley 6 de 1 de febrero de 1941, estableciéndole el Departamento Consular Comercial y de Estadística. A partir de 1943, la Sección de Estadística se denomina Dirección General de Estadística y desde enero de 1946 en adelante, Dirección de Estadística y Censo (DEC)

Para 1967 se establece la Oficina Regional de Chiriquí – Bocas del Toro; en 1972, la de Herrera – Los Santos y la de Coclé – Veraguas en 1985, que se separan en 1987. Las actividades de las provincias de Panamá, Colón y Darién eran atendidas por la Sección de Inspecciones Regionales desde el edificio sede de la Contraloría General de la República. Posteriormente, se van creando otras oficinas regionales:

Colón (1997), Panamá Oeste (1999) y Darién (2002).

En sus orígenes, las oficinas regionales, estaban dedicadas, básicamente, a la recolección de informes estadísticos emanados desde distintas instituciones estatales (aduanas, juzgados, Tribunal Electoral, entre otras) y participar en algunas tareas de divulgación.

El proceso de descentralización del ahora Instituto Nacional de Estadístico y Censo, adscrito a la Contraloría General en calidad de Dirección, ha permitido que las oficinas provinciales realicen funciones de mayor complejidad, tanto administrativas como de campo.

1.3 Fuentes de Información

Es común observar valores referidos a aspectos sociodemográficos, económicos, financieros y geográficos de las más diversas circunscripciones nacionales o regionales sin mayores explicaciones de las fuentes ni de los procesos que han conllevado la producción de tales cifras. En esta ocasión, se ha intentado subsanar tal deficiencia editorial haciendo referencia a las principales fuentes de información, tanto demográficas como socioeconómicas como lo son los censos, las encuestas muestrales y los registros administrativos, de los cuales hay de distintos tipos y con diferentes objetivos y llevados a cabo mediante la aplicación de distintos instrumentos manuales o de alta tecnología.

1.3.1 Censo de Población

Esta es una investigación estadística que, en Panamá, se realiza cada 10 años con el propósito de conocer la estructura demográfica y la distribución geográfica, entre otros aspectos sociales y económicos.

Según el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica² la información censal permite: determinar los cambios en la magnitud y composición de la población; proporciona las bases para las proyecciones de población; analizar interrelaciones entre las características demográficas y socioeconómicas de individuos y hogares, estimar la fecundidad y la mortalidad por métodos indirectos; y desarrollar estudios de migración.

El primer Censo de Población, cuyo levantamiento tomó 5 meses en 1911, empadronó a todos los habitantes del país, indagando sexo, raza, nacionalidad, estado civil, analfabetismo, edad escolar, oficio o profesión y credo religioso. El trabajo de campo del segundo Censo de Población, realizado en 1920, se destinaron 45 días. Para el tercer censo, en 1930, cuya realización duró 3 meses, la tabulación de los datos se llevó a cabo mediante el uso de equipos mecanizados a base de tarjetas perforadas.

Los tres primeros censos población fueron levantados con la metodología de *derecho o de jure*. A partir de 1940 y hasta el de 2010, la metodología aplicada fue la de *hecho o de facto*. Con el censo realizado en el 2023, se retomó la metodología de derecho o de jure.

² . Centro Centroamericano de Población. Centro de investigación de la Universidad de Costa Rica. <https://ccp.ucr.ac.cr/inicio>

En el censo de derecho o “de jure”, se solicitan los datos de todas las personas que residen habitualmente en la vivienda, aunque no estén presentes al momento del empadronamiento. En el censo de hecho, se solicitan los datos de las personas que se encuentren presentes en la vivienda en el momento que se realiza el empadronamiento, incluyendo a los que no residen habitualmente, pero pasaron la noche allí. Normalmente, el levantamiento del censo de derecho toma varios días, y el de hecho, en un solo día.

Cabe señalar que el tema de la vivienda fue incorporado en el quinto Censo de Población, 1950, que se separan para 1970, en Censo de Población, Censo de Vivienda y Censo Agropecuario.

A partir de los censos de la década de 2010 se inicia el uso de la tecnología digital, tanto para el procesamiento de datos como en la confección del material cartográfico. También, se integra al cuestionario censal, las preguntas concernientes a la población afrodescendiente.

El XII Censo de Población y el VIII de Vivienda estuvieron planeados para realizarse en el 2020. A raíz de la pandemia Covid-19 hubo que esperar al 2023 y en el cual se hizo uso del dispositivo de Costa Rica, los censos presentan las siguientes características:

- **Secreto estadístico:** la información desagregada debe garantizar confidencialidad y anonimato.
- **Compromiso de Estado:** la ejecución es responsabilidad del Estado auspiciado por el Gobierno Nacional y la participación de toda la población.
- **Geográficamente delimitado:** si por razones de accesibilidad o seguridad, resultan áreas excluidas, deben quedar explícitamente delimitadas.
- **Universalidad:** debe censarse a toda la población residente en el territorio nacional.
- **Unidad censal:** en un censo de población, la unidad censal es el individuo, mientras que en un censo de vivienda la unidad censal es la vivienda. Sin embargo, la unidad de referencia en las boletas (cuestionarios) censales es el hogar.
- **Simultaneidad:** los datos recolectados deben estar referidos a una misma fecha.

- Periodicidad: la División de Población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomienda que se realice cada 10 años, preferiblemente los terminados en cero para garantizar comparabilidad internacional.

1.3.2 Encuestas Muestrales

Estas técnicas de recolección de datos están basadas en estudiar una parte estadísticamente representativa de una población estadística y, a partir de dicha muestra generalizar o inferir los resultados obtenidos al resto de la población de la cual fue extraída la muestra.

En el caso de la república de Panamá, el INEC, realiza distintas encuestas muestrales que indagan temáticas diversas, entre ellas: propósitos múltiples; mercado laboral; entre empresas no financieras; producción pecuaria; producción de arroz, maíz y frijol de bejuco; producción de café y caña de azúcar, acuicultura, inversión directa extranjera, entre otras.

Cada encuesta es diseñada con su propia metodología, periodicidad y publicaciones disponibles en la página web del INEC.

1.3.3 Registros Administrativos

Esta técnica es utilizada desde la antigüedad. Altamente conocidos son los registros de bautismos llevados por las distintas parroquias de la iglesia católica. De más reciente data es el uso por parte del Estado. Estos formularios estandarizados de distintos eventos vitales y sociales llevados de forma permanente y continua son utilizados en casos de nacimientos, defunciones, hospitalizaciones, matrículas, accidentes de tránsito, matrimonios, divorcios, seguridad social, detenciones, entre otras.

1.3.4 Indicadores

Cuando se quiere describir, auscultar o evaluar la salud económica de un país se recomienda el uso de una serie de indicadores macroeconómicos, entre los que destacan: el comportamiento de la economía nacional que es medido mediante el Producto Interno Bruto (PIB); la inflación que, en el caso de Panamá es medida mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC); la relación de la economía nacional con el resto del mundo, cuyo instrumento de medición es la

balanza de pagos; y el comportamiento del mercado laboral cuyo principal indicador es la tasa de desempleo, de paro o de desocupación. También se sugiere la relación entre el PIB y la deuda pública o soberana. Todos estos, y otros indicadores, son calculados y publicados por el INEC.

Lo ideal es una combinación de diversos indicadores macroeconómicos, tal como un alto y sostenido crecimiento económico, baja tasa de inflación, balanza de pagos equilibrada, baja tasa de desempleo al igual que la relación PIB/deuda soberana.

El PIB expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios finales de un país o región durante un período determinado, normalmente medido por año o trimestre.

El IPC evalúa los cambios que se registran en el nivel general de precios al por menor de una canasta fija de bienes y servicios que los hogares adquieren para su consumo.

La balanza de pagos es un informe en donde se registra, de manera resumida y sistemática, para un periodo dado, las transacciones económico – financieras que realiza el país con el resto del mundo; entre ellas: las de bienes, servicios y renta, los activos y pasivos financieros y las transferencias.

La tasa de desempleo es un indicador que expresa la relación entre la población que buscó trabajo, haya hecho gestiones o no, o que esté disponible para laborar, quienes se cansaron de buscar, o hayan buscado durante los tres meses anteriores a la realización de la encuesta y la población económicamente activa, conformada por las personas de 15 y más años, multiplicado por cien.

Se conoce como deuda pública o deuda soberana al conjunto de los compromisos financieros que asume un Estado con otros países o particulares y cuyo vencimiento sea a más de un año. En el caso de la república de Panamá, el endeudamiento público es el principal mecanismo para acceder a recursos financieros.

Como indicador, La relación deuda pública/PIB, que es la relación de la deuda neta entre el PIB nominal, señala la capacidad del país para hacerle frente a sus compromisos financieros.

Por otro lado, cuando se va a analizar la situación socio – demográfica, bien del país, bien de alguna región determinada del mismo, se deben identificar y estudiar aspectos como la división político – administrativa; la estructura, evolución y distribución de la

población; fecundidad, mortalidad, migración, y aspectos relacionados con la salud, educación y pobreza y la estructura de la población por sexo y edad.

La división político-administrativa es la forma en que un Estado divide y subdivide su territorio en regiones geográfico-administrativas con distintos niveles de autonomía.

La estructura demográfica o estructura de la población se refiere a la clasificación de la población en grupos en función de determinados criterios, principalmente sexo y edad; para ello, se recurre distintas fuentes de datos demográficos, tales como:

- Defunción: está conceptualizada como la desaparición permanente de todo signo de vida, independientemente del tiempo transcurrido desde el nacimiento con vida.
- Edad: hace referencia a los años cumplidos desde el nacimiento de una persona.
- Edad mediana de la población: es el valor que divide a la población en dos grupos con igual número de personas.
- Esperanza de vida al nacer: se define como la duración promedio de la vida de un grupo personas que comparten más o menos la misma fecha de nacimientos, y a los cuales se le evalúa la mortalidad del periodo en estudio.
- Inmigrante: individuo que establece en forma permanente su residencia en un lugar distinto del lugar donde residía habitualmente, traspasando una división político-administrativa de un país o sus fronteras.
- Nacimiento vivo: salida desde el cuerpo de la madre de un feto, sea por extracción o por expulsión, que manifieste actividad cardíaca, respiración y algún movimiento en las extremidades, llanto y/o tos, independientemente que esté o no separado de la placenta.
- Sexo: se refiere a la condición biológica con que nace un individuo y que lo hace ser hombre o mujer.
- Tasa de migración: diferencia entre la cantidad de inmigrantes y emigrantes y la población de una región, expresado como positiva o negativa, dependiendo de la magnitud de las corrientes migratorias, por mil personas.

Todos estos indicadores, tanto los macroeconómicos como los sociodemográficos, son investigados, calculados y publicados por el INEC, extraídos desde la realidad a modo de datos (estadísticos), mediante procesos de observación, conteo o medición que, una vez han sido criticados, capturados y vueltos a revisar, deben ser procesados para conocer su comportamiento y tendencia. Dicho trabajo es responsabilidad de las instituciones y funcionarios que integran el Sistema Estadístico Nacional.

1.4 La Estadística

1.4.1 El Dato Estadístico

Según el constructivismo, la realidad es una construcción que realiza el sujeto cognoscente en dos etapas; primero la sensorial que llevan a cabo los órganos de los sentidos al aprehender (percibir) datos e informaciones; y seguidamente, la etapa conceptual, cuando el cerebro sintetiza, clasifica y organiza lo percibido, lo que hace posible la formulación de conceptos, juicios y razonamientos. (Araya, Alfaro y Andronegui, 2007).

Como quiera que los órganos de los sentidos captan datos del entorno, porciones sin editar de una realidad, es el valor representativo de un atributo (dato cualitativo) o de una variable (dato cuantitativo) asociado a un elemento específico de una población o muestra. Puede ser cualquier símbolo (letra, palabra, número, signo) que representa un valor (cuantitativo) o descripción (cualitativo) de un fenómeno, o evento.

El dato estadístico siempre es una partícula y expresión de una realidad específica, entendida como todo aquello que tiene existencia, fenomenológica o ideal, y que es o puede ser conocido: la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. La realidad es lo que la religión, la filosofía y la ciencia intentan describir y explicar mediante creencias, razonamientos o teorías y que, según Edgar Morin (2006), está estructurada por complejidades diversas e inseparables, donde cohabitan e interaccionan eventos, acciones, azares y determinaciones disímiles.

La información estadística, es un medio que permite cuantificar aspectos de la realidad natural o social, en un momento dado o a través de un periodo, con lo que se pueden inferir conclusiones para la solución de problemas.

Cuando dos o más datos se asocian dentro de un contexto, se convierten en información, de modo que ofrece un significado, conocimiento, idea o juicio. En general, la información es un conjunto organizado de datos, que constituyen un mensaje sobre un determinado ente o fenómeno.

Desde el punto de vista práctico, la estadística no es, para nada, una actividad novedosa. En distintas partes del mundo, se han encontrado registros en pieles, rocas, madera y paredes de cuevas con los cuales se evidencia que el ser humano, desde la prehistoria, intentaba controlar las cantidades de personas, animales, cosas y/o eventos. Por tanto, se puede colegir, sin temor a equívocos, que siempre el ser humano ha recolectado, guardado y analizado datos, para intentar explicarse la realidad. Si es de destacarse que el rol, importancia y formas de hacerlo han evolucionado de conformidad con el desarrollo técnico / científico, político / económico y socio / académico a través del tiempo.

El surgimiento y desarrollo de la tecnología digital impulsó el vertiginoso crecimiento de la informática, exacerbando, no solamente la demanda y la oferta, sino también la inmediatez en el acceso a datos e informaciones con la complicidad de distintos tipos de programas informáticos y dispositivos tecnológicos. También, ha viabilizado la rápida y fiable manipulación de grandes volúmenes de datos. Este proceso ha implicado el surgimiento de las llamadas competencias digitales que conllevan la destreza para buscar, obtener, procesar, analizar, contrastar y comunicar datos e informaciones, con efectividad y responsabilidad moral y legal. En tal sentido, en nuestros tiempos, no debe distanciarse la estadística de las aplicaciones informáticas.

En lo que corresponde al proceso enseñanza aprendizaje de la estadística, la informática debe ser utilizada como herramienta estratégica para ampliar y profundizar los conocimientos teóricos y la práctica tanto de la investigación estadística como en el análisis exploratorio de datos. (Herreros y Sanz, 2020)

1.4.2 Ubicación Disciplinar

Con lo plasmado en el párrafo anterior, se podría enfrentar las preocupaciones e inquietudes que algunos autores y académicos han venido manifestando en torno a los niveles de rechazo que se vienen evidenciando por parte de un significativo sector del estudiantado hacia la estadística, motivado por factores tales como la deficiente

formación del docente y la inapropiada estrategia de enseñanza utilizada (Herrereros y Sanz, 2020); la errada conceptualización que ofertan textos y docentes de lo que la estadística es (Steel y Torrie, 1990) citados por Sánchez y Manzano (2002), así como el considerarla un conjunto de ecuaciones frías y procedimientos complicados e inentendibles a los cuales se recurre para cumplir con formalidades académicas.

A lo anterior, hay que sumarle una serie de *neuromitos* que, de manera nociva, han sido introducidos en el proceso enseñanza aprendizaje, entre los que sobresalen: (a) el cerebro humano no está diseñado para comprender estadísticas; (b) La enseñanza de la estadística es aburrida; (c) la enseñanza de la estadística debe basarse en la memorización de fórmulas.

Frente a tales observaciones, Sánchez y Manzano (2002), consideran esencial conceptualizar esta disciplina como un instrumento destinado a investigar la realidad, lo que permitiría minimizar la ya comentada antipatía. Tal conceptualización debe corresponderse con su naturaleza, utilidad y aplicabilidad.

El hecho que la estadística sea una herramienta útil y valorada por su aplicabilidad en una inmensa gama de disciplinas y actividades, sean científicas o no, pues todas trabajan con datos, llevó a García et al., (2022), a considerarla un conocimiento transdisciplinario que tiene sus raíces en la matemática, es una de las causas por la cual ha resultado difícil, sino imposible, construirle una definición conceptual con aceptación generalizada. Por tanto, los debates por conceptualizarla siguen dividiendo a los estadísticos. Léanse algunas de ella:

- Ciencia y rama de las matemáticas a través de la cual se recolecta, analiza, describe y estudia una serie de datos a fin de establecer comparaciones o variabilidades que permitan comprender un fenómeno particular.³
- Ciencia que se encarga de recopilar, organizar, procesar, analizar e interpretar datos con el fin de deducir las características de un grupo o población objetivo.⁴

³ Equipo de Enciclopedia de Significados. "Estadística". <https://www.significados.com/estadistica/>

⁴ Estadística. Tipos y objetivos. <https://www.gestiopolis.com/que-es-estadistica-tipos-y-objetivos/>

- Arte de aprender a partir de los datos, relacionada con su recopilación, descripción y análisis, para arribar a conclusiones. (Ross, 2007)
- Rama del conocimiento humano que tiene como objeto el estudio de ciertos métodos inductivos aplicables a fenómenos susceptibles de expresión cuantitativa. (López, 2006)
- Ciencia que facilita la toma de decisiones mediante la presentación ordenada de los datos observados en tablas y gráficos estadísticos, reduciendo los datos observados a un pequeño número de medidas estadísticas que permitirán la comparación entre diferentes series de datos y estimando la probabilidad de éxito que tiene cada una de las decisiones posibles. (Fernández, Cordero, Córdoba, 2002).
- Ciencia de los datos, la cual implica su recolección, clasificación, síntesis, organización, análisis e interpretación, para la toma de decisiones frente a la incertidumbre. (Ángel, 2007)
- La estadística es la ciencia que estudia cómo debe emplearse la información y cómo dar una guía de acción en situaciones prácticas que entrañan incertidumbre. (Gutiérrez, 1994)
- Ciencia que estudia cómo debe emplearse la información y cómo dar una guía de acción en situaciones prácticas que entrañan incertidumbre. (Gutiérrez, 1994)
- La estadística estudia y comprende diferentes métodos científicos donde recolecta información para organizar y analizar datos y finalmente concluye y toma las decisiones pertinentes basándose en los análisis realizados.
- La estadística es una ciencia que recolecta, clasifica y presenta hechos sobre una valoración numérica, en donde se explica, describe y compara fenómenos.
- Ciencia exacta cuyo objetivo fundamental es el estudio de diversas formas de comportamiento de la sociedad, para lo cual se fundamenta en el uso de diversos métodos y procedimientos matemáticamente demostrables de manera formal y rigurosa (Condor, 2024)

En este esfuerzo, se ha realizado un proceso de contrastación de la naturaleza y funciones con las principales características de distintos saberes: ciencia, filosofía, religión, arte, tecnología o técnica, y metodología o método.

1.4.2.1 La Estadística como Ciencia

Mario Bunge (2008), señala que la ciencia es conocimiento ordenado y mediato de lo conocido, de su comportamiento y sus relaciones; indaga el qué, el cuándo, el cómo, el dónde y el por qué.

Según Fabian Cohelo, la ciencia contiene conocimientos ordenados, comprobados y sistematizados, que han sido producidos mediante procedimientos rigurosos, metódicos y sistemáticos que posibilitan otorgar validez y universalidad a los datos obtenidos y a los juicios formulados luego de observar, experimentar y analizar fenómenos particulares. En tal sentido, el conocimiento científico es:⁵

- Crítico (porque distingue entre lo verdadero y lo falso, lo cierto y lo discutible).
- Fundamentado (porque se basa en pruebas y datos).
- Metódico (porque se vale de métodos y procedimientos rigurosos).
- Verificable (porque puede ser comprobado mediante la experiencia).
- Sistemático (porque constituye un sistema de ideas interrelacionadas).
- Unificado porque su objeto es el conocimiento general y no el singular).
- Universal (porque no hay cabida para la relatividad cultural).
- Objetivo (porque los hallazgos tienen un valor general y no individual o subjetivo).
- Comunicable (porque puede ser comunicado mediante lenguaje científico).
- Racional (porque en él es fundamental la inteligencia y la razón humana).
- Provisorio (porque el hallazgo de hoy puede ser refutado mañana por medio de otra teoría más precisa).
- Explicativo (porque explica hechos y fenómenos de la realidad mediante leyes o principios que son comunes y constantes).

⁵ Fernández, A. Z. "Conocimiento científico". <https://www.significados.com/conocimiento-cientifico/>

Aristóteles propuso que una ciencia se distingue de otra por su objeto de estudio y Sierra (2012), que una disciplina adquiere el carácter de ciencia si tiene un objeto de estudio propio y delimitado.

La ciencia hace uso de la estadística para recopilar datos, someterlos a tratamiento a fin de poder emitir juicios o tomar decisiones razonadas, sustentadas y justificadas respecto un fenómeno, situación o suceso específico. La estadística no estudia el concepto dato, los captura, procesa y observa su comportamiento y tendencia para que otra disciplina los interprete, teniéndolo como objeto de estudio propio y delimitado.

Por tanto, se puede afirmar que la estadística no tiene objeto de estudio propio y delimitado, coincidiendo con Aristóteles (lo que identifica a la ciencia es un objeto de estudio), e igualmente con Sierra (2012), (una disciplina sólo adquiere el carácter de ciencia si tiene un objeto de estudio propio y delimitado).

Para sustentar lo señalado, cabe preguntar: ¿qué es objeto de estudio? y luego: ¿cuál es el objeto de estudio de la estadística?

Para responder ambas interrogantes y sin profundizar en mayores definiciones conceptuales se debe iniciar advirtiendo que el termino objeto de estudio es aplicable tanto en el campo de la investigación como en el de la ciencia.

En investigación, el objeto de estudio está dado por lo específico que se va a describir y/o explicar. Según Omar Barriga y Guillermo Henríquez (2003) es aquello que se quiere saber; en tanto Cohen y Gómez (2019) señalan que es aquella construcción conceptual que delimita la realidad que será estudiada. Por tanto, el objeto de estudio de una investigación puede ser la ubicación geográfica del fenómeno a estudiar; el fenómeno o cosa a investigar; un evento ocurrido en un periodo de tiempo determinado; período temporal que se va a abarcar en la investigación, entre otros.

Cuando se trata de una ciencia, en términos generales, objeto de estudio es el aspecto específico que estudia una ciencia, lo que la individualiza. Y es que cada ciencia, llámese economía, biología, historia, antropología, entre otras, cada una se interesa por un aspecto específico de la realidad, de la naturaleza, de la sociedad o del pensamiento.

Si bien, algunos autores, entre ellos Ángel (1998), Fernández et al (2002) y Ross (2007), señalan que la estadística tiene como objeto de estudio a los datos: ¿Acaso los datos que son sometidos a tratamiento por la estadística no son objeto de estudio de alguna otra disciplina?

Esto viene a significar que la estadística carece de objeto de estudio propio y delimitado, porque ella no estudia el dato *per se* (por sí mismo), sino que recopila datos para que alguna otra disciplina interprete una realidad específica desde su perspectiva muy particular. Por tanto, desde esta perspectiva, la estadística no es una ciencia.

1.4.2.2 La Estadística como Filosofía

La filosofía es reflexionar respecto a la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. Atiende el cómo y el porqué del ser, del ente, de todo lo que tiene existencia, incluidos conceptos, ideas y pensamientos. Genera problemas, interrogantes, métodos, lenguaje y contenidos a ser usados en la ciencia y los demás saberes. Dicho por Aristóteles la filosofía estudia la realidad en su totalidad, contraria a la ciencia que se enfoca en una porción determinada de ella, es decir, en entes específicos. (Castro, Lloveras y Castro, 2015).

La filosofía es conocimiento: (a) sistemático (porque está ordenado según una serie de parámetros), (b) analítico (porque pretende entender la realidad y el conocimiento que se tiene de ella), (c) racional (porque se estudia a través de la lógica y la razón), (d) histórico (porque se vincula a un contexto histórico específico), (e) global (porque puede englobar toda realidad posible), (f) crítico (porque permite identificar contradicciones dentro del discurso filosófico y como pensar con mayor grado de objetividad).⁶

1.4.2.3. La Estadística como Religión

El conocimiento religioso pretende contactar al ser humano con Dios entendido como origen, significado, finalidad y destino del ser humano y de todo lo que ha existido, existe y existirá. Está basado en dogmas, es decir, en verdades absolutas e infalibles que no requieren ser demostradas ni comprobadas ni verificadas por la ciencia. Está relacionado con la teología que nace desde la filosofía (Platón).

⁶ . Ruiz Mitjana, L. "Conocimiento filosófico: características, ejemplos y funciones".
<https://psicologiymente.com/cultura/conocimiento-filosofico>

1.4.2.4 La Estadística como Arte

La palabra arte derivada del latín y del griego que significa “técnica”. En la antigüedad, hacía referencia a determinados oficios como la herrería, poesía, pintura y música entre otras actividades de naturaleza estética, creativa y comunicativa, que se realizan con la intención de provocar sentimientos y/o reflexiones.⁷

1.4.2.5 La Estadística como Tecnología o Técnica

Comúnmente se comete el error de utilizar la palabra tecnología como sinónimo de técnica. La tecnología es conocimiento aplicado a procesos productivos independientemente de si los bienes son tangibles o intangibles. Por su parte, la técnica es el producto de la tecnología que, usualmente, puede ser una herramienta, maquinaria, artefacto o dispositivo.

Dicho de otra manera, la tecnología se manifiesta mediante textos, pictogramas o procesos automatizados; la técnica, de normal, es de uso práctico, manual.⁸ En resumen: la técnica es el objeto y la tecnología, el conocimiento de cómo crearlo y usarlo.

1.4.2.6 La Estadística como Metodología o Método

En términos generales, metodología hace referencia a los pasos o etapas que, de manera planificada, ordenada, coherente, rigurosa y sistematizada, además de asignar los métodos, técnicas y procedimientos necesario que se deben seguir y aplicar dentro de un proceso productivo o de una investigación para que los objetivos logrados posean validez y pertinencia.

Si la metodología es el proceso de planificación y lo planificado, el método es la forma específica en que lo planificado se instrumentaliza, se desarrolla, se realiza, se hace evidente.

1.4.3 Naturaleza Cuanti-Cualitativa

Para finales del siglo XIX, se fueron detectando diversos fenómenos que las teorías científicas vigentes en aquel entonces no lograron

⁷ Equipo editorial, Etecé. Arte. Enciclopedia Humanidades. <https://humanidades.com/arte/#ixzz8xslqB2qe>.

⁸ Tecnología. Concepto y definición. <https://tecnomagazine.net/definicion-tecnologia/>

explicar. A tales “inexplicables” fenómenos, Kuhn los llamó “anomalías”, que, para ser explicados, hubo de trabajar en la formulación de nuevos conceptos y teorías, a partir de los cuales se generaron, entre otras, las teorías de la relatividad y la cuántica. Estas nuevas teorías que, tras evidenciar, por ejemplo, que la materia es onda y partícula a la vez, lograron derribar, de manera sustentada y lógica, las teorías propuestas por Newton y Laplace que eran de carácter mecanicistas, deterministas y reduccionistas.

Estos descubrimientos ontológicos fueron causa de replanteamientos epistemológicos que han conducido a que la realidad sea comprendida y explicada desde sus elementos constitutivos, es decir, desde la óptica de la complejidad.

Sin embargo, como quiera que hay quienes interpretan la realidad de una manera, y quienes lo hacen de otra manera, las nuevas explicaciones causaron la dicotómica cualitativo–cuantitativo, asumiendo que son dimensión de la realidad que se excluyen mutuamente.

En su momento, siglos antes, Pitágoras pensaba que la esencia de todas las cosas son los números, planteamiento que sería cuestionado posteriormente por Aristóteles, al señalar que los números no describen el comportamiento de la realidad y que solamente la reducen a su dimensión cuantitativa. Con este señalamiento, Aristóteles daba a comprender que la realidad poseía, por lo menos, una dimensión más. Sobre esa misma línea de pensamiento, Ana Salgado (2007), ha escrito que lo cualitativo y lo cuantitativo son dimensiones ontológicas que integran la realidad.

El ser humano, en su proceso de conocimiento, percibe de la realidad, las correspondientes dimensiones al fenómeno conocido. El rol de la estadística es hacer el registro y el tratamiento de lo que ha sido y como ha sido percibido mediante algún proceso de observación, conteo y/o medición. Por tanto, advierte Jennifer Hurtado (2021), al referirse a la dicotomía cualitativo cuantitativo, que eso es una “*sobre-simplificación metodológica, una forma de reduccionismo de los procesos metodológicos, en la cual se reemplazan los modelos epistémicos por técnicas de análisis.*”

La propuesta de Pitágoras y las críticas que le hace Aristóteles aceptan el debate toda vez que la escuela pitagórica, además de proponer que todo es número, propuso conceptos como *unidad, pluralidad, dualidad y contraposición*. Este último está referido a lo par e impar, alto y bajo, fuerte y débil, entre otros. Por tanto, siguiendo esa

línea de pensamiento, también pudo haber incluido, si es que no lo hizo, lo cualitativo y lo cuantitativo.

Adicionalmente, para Jennifer Hurtado (2022), lo cualitativo y lo cuantitativo no son modelos epistémicos, ni enfoques, ni paradigmas, ni corrientes, ni tipos de investigación, sino técnicas de análisis que permiten describir uno o varios aspectos de un fenómeno porque *“ningún objeto conocido es cualitativo o cuantitativo, sencillamente un objeto es.”*

Un ejemplo claro y sencillo es el siguiente: cualitativamente se puede describir a un individuo como afrodescendiente, calvo, obeso, de barba espesa. A ese mismo individuo se le puede describir cuantitativamente: de 5 pies 6 pulgadas de estatura, con un peso de 200 libras, y 48 años.

Otro ejemplo es el caso de la pobreza, que es una cualidad medible mediante variables cuantitativas. Igualmente, la condición o cualidad de adulto mayor se determina cuantitativamente, mediante la edad.

Las preguntas que se formulan en el instrumento de recolección de datos, al igual que en la presentación de estos responden a las escalas nominal u ordinal, para datos cualitativos, o a la de intervalos o la de razón, para datos cuantitativos.

Los aspectos cualitativos de la realidad lo dimensionan los cuantitativos. Los aspectos cuantitativos requieren ser calificados.

Así mismo, tanto en la estadística descriptiva como en la inferencial, se cuenta con técnicas para el tratamiento de datos cualitativos como cuantitativos: la media aritmética y la mediana, utilizadas para datos cuantitativos, en tanto la moda es utilizada para datos cualitativos, pero expresada cuantitativamente.

En el análisis correlacional, está el coeficiente de correlación de Pearson que atiende datos cuantitativos, en tanto la prueba de Fisher y la Chi cuadrado, correlacionan datos cualitativos.

Entre las técnicas de contrastación de hipótesis están las pruebas sobre la diferencia entre las medias y entre las proporciones de dos poblaciones, que funcionan cuantitativamente, pero que pueden ser utilizadas, y a menudo lo son, para contrastar datos cualitativos. También existen las pruebas no paramétricas, para datos cualitativos, como ejemplo está la prueba de rachas.

En nuestro entorno académico se ha hecho obligatorio ubicar cada investigación, incluso, el tipo de muestreo dentro del modelo o paradigma cuantitativo o dentro del modelo o paradigma cualitativo. Ya se han citado los señalamientos de Hurtado (2021), en el sentido que lo cualitativo y lo cuantitativo no son modelos epistémicos, enfoques o paradigmas, ni tipos de investigación, técnicas de evaluar las características de un objeto, fenómeno o porción específica de la realidad.

Según Hurtado (2021), un modelo epistémico *“es un marco teórico (específico dentro de una corriente), que guía la investigación y la generación de conocimiento, el cual define el cómo se entiende y se aborda la realidad, estableciendo los métodos y las técnicas que se consideran válidos para obtener conocimiento. Cada modelo epistémico influye en el modo en que se formulan las preguntas de investigación y se recogen los datos y se interpretan resultados”*.

El paradigma es un término polisémico que, en ciencias, según la noción acuñada por el filósofo estadounidense Thomas Kuhn (1922-1996), es un modelo teórico – explicativo de la realidad, que una comunidad científica adopta y comparte; término proveniente del griego *“parádeigma”*, que significa “molde” o “patrón”. Thomas Kuhn, en *“La estructura de las revoluciones científicas”* (Fondo de Cultura Económica, 1962), precisa que un paradigma es el *“conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico.”*

La Real Academia Española dice que un paradigma es la *“teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento”*.

Para Imre Lakatos, en *“La metodología de los programas de investigación científica”* (Alianza Editorial. Madrid, 1983), sostiene que el paradigma *“es un núcleo firme de teorías y metodologías que guían la investigación científica, pero que también permite la modificación de sus hipótesis auxiliares para adaptarse a nuevos datos sin abandonar el núcleo central.”*

Para Fritjof Capra, en *“El punto crucial”* (Editorial Estaciones, Buenos Aires – 1999), paradigma es *“como una visión del mundo que subyace a las teorías y métodos de una ciencia”*; por tanto, un cambio de paradigma *“implica una transformación profunda en la percepción y comprensión de la realidad, afectando no solo a la ciencia, sino también a la cultura y la sociedad en general”*.

Uno de los cambios de paradigmas clásicos que han signado la historia científica es el que resultó de cuando la propuesta de Copérnico sustituyó a la de Ptolomeo, en el campo de la astronomía. Ptolomeo, había planteado lo que hoy se conoce como el paradigma geocéntrico que ubicaba a la tierra era el centro del universo, en torno al cual, giraban todos los demás cuerpos celestes. Posteriormente, Copérnico plantearía una teoría contraria, que hoy se conoce como el paradigma heliocéntrico, que ubica a la tierra y todos los demás cuerpos celestes girando en torno al sol.

También es destacable el giro copernicano dado por Immanuel Kant y nombrado así en honor al giro planteado por Copérnico. Resulta que antes de Kant se entendía que, en el proceso de conocer, al sujeto cognoscente le correspondía jugar un papel pasivo, puesto que el objeto conocido le ofertaba sus características conocibles. Frente a tal postura, Kant gestiona un giro de 180 grados desde una perspectiva epistemológica, otorgándole un rol activo y protagónico al sujeto en la construcción de su propio conocimiento.

En economía también existen paradigmas destacables, como el referente al del libre mercado enfrentado a la propuesta John Maynard Keynes (1883-1946), quien apostaba por algún nivel de regulación de la economía por parte del Estado cuando ocurrieran determinadas condiciones económicas.

Al sumergirse en el campo de la investigación científica, se identifica una serie de paradigmas que contienen, cada uno, sus perspectivas y métodos de abordar la investigación y la realidad; entre ellos se destacan cuatro, cuyos núcleos son:

- Positivismo: *“el conocimiento auténtico es el que se obtiene a través de métodos científicos y empíricos”*.
- Constructivismo: *“el conocimiento se construye activamente por el individuo a través de sus experiencias y reflexiones”*.
- Interpretativista *“la comprensión de los fenómenos sociales y culturales desde la perspectiva de los individuos que los experimentan”*.
- Pragmatismo: *“la idea de que el valor de una teoría o investigación radica en su utilidad práctica.”*

1.4.4 Estadística: Aproximación Conceptual

Mediante estos tres aspectos (objeto de estudio, ubicación disciplinar y paradigma rector) se construye la posibilidad de lograr el objetivo propuesto teniendo y entendiendo, como lo ha señalado Alí Osteicoechea (2024), que *“la conceptualización es una representación abstracta y abreviada de una idea”*. Para construir un contenido epistemológico es necesario hacer referencia a dos palabras: *término* y *concepto*.

Gonzalo Castro (2005), al respecto, cita a Fedor, Wright y Budín y a Barite. Según Fedor (1995), el *término* puede ser de una o varias palabras, abreviatura, notación, número, letra, símbolo, acrónimo y demás. Para Wright y Budín (1997), el *término* puede ser simple (avión) o compuesto (control remoto). Barite (2000), dice que se compone de la palabra y el contenido conceptual donde se expresan los “enunciados esenciales y propios de ese concepto”.

La Real Academia Española ha dictaminado que el *concepto* es la *“idea que concibe el entendimiento.”*

La Norma DIN 2342 establece que en el *concepto* se hacen contener las características que definen al objeto en referencia. La Norma ISO 1087 define el concepto como la *“unidad de pensamiento constituida por aquellas características que se atribuyen a un objeto o clase de objeto.”*

Para Virgilio Hernández (2017), la conceptualización es *“una perspectiva abstracta y simplificada del conocimiento que tenemos en el mundo y que queremos representar.”* También dice que es *“el desarrollo o construcción de ideas abstractas a partir de la experiencia. ... proceso que implica la creación de una perspectiva abstracta y simplificada del conocimiento que tenemos del mundo y queremos representar.”*

Conceptualizar es construir una idea a partir de la experiencia, que permite comprender la realidad y que puede ser verdadera o no. Sigue señalando Hernández (2017), que aprender, conocer o descubrir, es relacionar, de manera verbal, diferentes conceptos.

Para construir la propuesta conceptual hubo de hacerse una revisión a las principales características del saber (disciplina) llamado estadística, de las cuales se señalan las siguientes:

- Sistemático, toda vez que funciona según un conjunto de técnicas y procedimientos rigurosos y debidamente definidos.

- Analítico, porque permite explicar una realidad particular para entender un todo.
- Racional, porque su aprendizaje y práctica conllevan procesos lógicos y altos niveles de razonamiento.
- Crítico, ya que hace distinción entre lo que tiene validez y lo que no la tiene.
- Objetivo, porque se basa en datos obtenidos mediante procedimientos rigurosos.
- Verificable, porque sus resultados pueden ser comprobados, verificados y corregidos de ser necesario.

Igualmente, se consideraron no solo las distintas definiciones conceptuales, sino también las diferentes ubicaciones disciplinares aportadas por autores de distintas épocas, sin dejar de anotar que varios autores le aportaron distintas ubicaciones.

A partir de lo expuesto y revisadas distintas definiciones conceptuales, entre ellas, las de Ross (2007), López (2006), Fernández et al (2002), Ángel (1998), Gutiérrez (1996 y 1994), Spiegel (1972), Yale y Kendal (1954), entre otros, y entendiendo su naturaleza y lo que no es, se propone la siguiente conceptualización, definición conceptual o contenido epistemológico de estadística:

Metodología y conjunto de métodos y técnicas aplicables a procesos de investigación, diagnóstico, descripción, evaluación, control, planificación y pronóstico que, mediante la recolección, tratamiento, uso y comunicación de datos e informaciones, que permiten tomar decisiones y/o emitir juicios de forma razonada y lógica con validez, objetividad y verificabilidad.

Ahora es posible advertir que la estadística no es arte porque su objetivo no es conmover ni producir belleza ni despertar sentimientos o reflexiones; no es religión porque no es conocimiento dogmático, infalible, ni exacto ni absoluto; no es filosofía porque no estudia la realidad en su totalidad, solo lo que puede evidenciarse, lo fenomenológico, pero no es ciencia porque no tiene objeto de estudio propio y delimitado.

Puede ser considerada metodología toda vez que incorpora métodos, técnicas y procedimientos que se aplican sistemática, ordenada, estructurada y rigurosamente a procesos de investigación,

análisis, evaluación, control y pronósticos para la toma de decisiones sobre bases lógicas y razonadas.

La estadística es método en cuanto *“sigue un conjunto de pasos sistemáticos y ordenados para alcanzar un objetivo específico”*⁹ y porque *“implica la aplicación de procedimientos y técnicas que permiten observación, análisis y verificación de fenómenos para generar conocimiento fiable y reproducible.”*¹⁰

Pero la estadística también es técnica en cuanto *“se basa en la aplicación de procedimientos y normas específicas para alcanzar un objetivo determinado”*¹¹ y requieren *“habilidades y destrezas que pueden ser intelectuales, físicas o de otro tipo y suelen involucrar el uso de herramientas especializadas”*.¹² Técnica, también está referida al *“dominio de procedimientos y recursos”*.¹³

1.5 Pensamiento y Cultura Estadísticos

Contrario a la falsa creencia que el cerebro humano no está diseñado para comprender las estadísticas o que ella es un frío procesamiento para datos cuantitativos, ella va más allá: hace posible comprender y explicar la realidad en su complejidad, lo que conduce a la posibilidad de desarrollar el pensamiento estadístico.

Ronakd Snee, citado por Lucia Zapata (2016), publicó en 1990, el artículo titulado *“Statistical Thinking and Its Contribution to Total Quality”*, donde señala que el pensamiento estadístico permite *“identificar, caracterizar, cuantificar, controlar y reducir los procesos para implementar acciones de mejora”*. En tal sentido, lo define como el *“proceso de pensamiento que busca controlar y reducir la variación para mejorar la calidad”*, a la vez que considera que el pensamiento estadístico promueve el enfoque crítico y las habilidades necesarias para resolver problemas cuantificables que requieran procesos de control y/o minimización de la variabilidad.

⁹ López, J. F. Proceso estadístico: Qué es y cómo funciona. Economipedia.

<https://economipedia.com/definiciones/proceso-estadistico.html>

¹⁰ López, J. F. Proceso estadístico: Qué es y cómo funciona. Economipedia.

<https://economipedia.com/definiciones/proceso-estadistico.html>

¹¹ Jiménez Cuanalo, J. M. ¿Qué es disciplina científica y cuál es su método? Revista Ciencias. Facultad de Ciencias. Universidad Autónoma de México. N° 135. <https://www.revistacienciasunam.com/es/inicio/212-revistas/revistaciencias-135/2220-¿qué-es-una-disciplina-científica-y-cuál-es-su-método.html>

¹² Equipo editorial, Etecé. Técnica. Enciclopedia Humanidades. <https://concepto.de/tecnica/>

¹³ Equipo de Enciclopedia de Significados. “Técnica”. <https://www.significados.com/tecnica/>

Lorena López y Pedro Sánchez (2003), hacen referencia a la definición conceptual que propuso *Quality Statistics Division* (1996), que establece que el pensamiento estadístico es “una filosofía de aprendizaje y acción” que tiene tres pilares: “*todo ocurre en un sistema de procesos interconectados; la variación existe en todo proceso; y comprender y reducir la variación son las claves del éxito*”.

Carnevali, Ferrei y Pozzo (2020), señalan que diversos especialistas en la docencia de la estadística entienden que el pensamiento estadístico es una estrategia que permite resolver problemas, sobre todo en condiciones de incertidumbre, por lo que se ha constituido en una competencia que debe poseer todo profesional.

Otras definiciones conceptuales contenidas en el trabajo de Carnevali, Ferrei y Pozzo (2020), referidas al pensamiento estadístico son las siguientes:

- Krishnamoorthi (2010) filosofía y estrategia que permite planificar, hacer, verificar y actuar que antecede a la aplicación de los métodos estadísticos. Dicho de otra forma, está ligado al proceso integral de la investigación estadística.
- Ben-Zvi y Garfield (2004): (a) conlleva comprender el por qué y el cómo se realizan las investigaciones estadísticas. (b) incluye la habilidad para plantear el problema y formular juicios dentro del contexto que corresponde. (c) involucra habilidad para criticar y evaluar los resultados de un problema ya resuelto o de un estudio estadístico.
- Moore (1998): es una forma de razonar datos, variabilidad y azar, que no surge del bagaje neural natural, sino que se aprende más a partir de problemas que de teoremas.

En tal sentido, el planteamiento de Moore (1998) se ve reforzado por el de Batanero (2001), quien señala que la estadística no es una forma de hacer, sino de pensar la solución de problemas en las ciencias.

Como quiera que la cultura es una construcción moral, intelectual y física de las generaciones pretéritas, actuales y por venir, según lo explica Portugal (2007), a partir del pensamiento estadístico se puede construir una cultura estadística, término que proviene del inglés *statistical literacy* que puede ser traducido como alfabetismo estadístico. (Del Pino, 2017)

Huelga señalar que del concepto cultura derivan otros más específicos, entre ellos: cultura científica, cultura de paz, cultura de la legalidad, cultura organizacional, cultura popular, cultura de masas, cultura de élite. Estos siete ejemplos hacen referencia a saberes, valores éticos, actitudes, comportamientos, percepciones, sentimientos, hábitos, creencias, tradiciones y modos de interactuar.

Batanero (2002) nos recuerda que en el Sexto Congreso Internacional sobre Enseñanza de la Estadística (Ciudad del Cabo, Julio del 2002) se planteó el lema “El desarrollo de una sociedad estadísticamente culta”, como indicativo de la importancia que tiene el conocimiento estadístico en nuestros tiempos. Sin embargo, debe quedar claro que cultura estadística no implica que todos los miembros de una sociedad deben alcanzar el nivel de conocimiento propio de un profesional especializado en la materia.

Del artículo *“Elementos claves de la cultura estadística en el análisis de la información basada en datos”*, por José Miguel Contreras y Elena Molina Portillo (2019), se extraen algunas definiciones conceptuales:

- Ben-Zvi y Garfield (2004): para ser un ciudadano estadísticamente culto, se requiere tener conocimientos de estadística y de aritmética que permitan representar datos y realizar resúmenes o informes en un entorno personal o profesional. Además, ser capaz de evaluar las consecuencias de las informaciones basadas en datos.
- Gal (2002): capacidad de interpretar y evaluar críticamente la información estadística, exponer argumentos basados en datos o los fenómenos estocásticos que se pueden encontrar en diversos contextos; y la capacidad de discutir o comunicar opiniones respecto a tales informaciones estadísticas cuando sea relevante.
- Schield (1999): basado en el pensamiento crítico, propone que ser estadísticamente culto, conlleva la capacidad de pensar críticamente sobre las estadísticas como evidencia de los argumentos.
- Watson (1997): para ser estadísticamente culto, además de comprender la terminología y lenguaje estadístico básico, se ha de cuestionar y criticar los argumentos o afirmaciones realizados en diferentes contextos sin fundamento.
- Wallman (1993): habilidad de entender y evaluar críticamente los resultados estadísticos que inundan nuestra vida diaria, unida a la habilidad de apreciar las contribuciones que el razonamiento

estadístico puede hacer en público y en privado a las decisiones personales y profesionales”.

- Además, Contreras y Molina (2019) señalan algunos de los componentes básicos y característicos que identifican a la persona estadísticamente culta:
- Capacidad para leer, interpretar y evaluar razonadamente el significado de elementos e informaciones estadísticas, así como para emitir argumentos y juicios razonados.
- Capacidad para criticar y cuestionar datos e informaciones para garantizar confiabilidad y veracidad y para visualizar e interpretar acertadamente las fuentes, tratamientos e informes, así como los aspectos y contenidos sociales, políticos e históricos respecto dichos datos e informaciones.
- (Como quiera que una publicación determinada puede contener información no necesariamente cierta, se debe ser capaz de identificar cualquier error o sesgo que pueda contener, para lo que se requiere cierto nivel de formación.
- Una característica crítica en la interpretación de la información recibida es la capacidad para comprender el contexto en que fue generada, en el que se realizó el análisis estadístico y en el formato en el que sea recibida.
- Se debe poseer algún conocimiento suficiente de matemática, así como de aspectos teórico - conceptuales de expresiones estadísticas tales como: media aritmética, mediana, desviación, porcentajes, proporción, variabilidad, aleatorio y capacidad para interpretar gráficos e indicadores, entre otros.
- Un concepto de gran relevancia es la transnumeración que viene a significar “cambio de representaciones para engendrar entendimiento” y comprende tres aspectos: 1) realizar conteos, medidas u observaciones de la realidad, 2) darles tratamiento estadístico a los datos, y 3) comunicar los datos mediante tablas, cuadros, indicadores o gráficos. La transnumeración es entender y explicar y comunicar una realidad mediante datos. (Pfannkuch y Wild, 2004).

Existen múltiples razones académicas, científicas, empresariales, políticas, sociales, de salud, de seguridad social y pública que justifican la necesidad de conceptualizar y construir una cultura estadística en Panamá. En esta oportunidad solamente se abordan

aquellas que se consideraron las más próximas al entorno profesional y académico de los autores.

La primera razón nace de la estrategia 1 del Objetivo Estratégico 11 del Plan Estratégico del INEC 2011–2015: “Diseñar, elaborar e implementar un programa de fomento a la cultura estadística que incluya distintos niveles de participación de usuarios y productores de estadística.” Por su parte, el artículo 10, acápite 7 de la Ley 10 de 22 de enero de 2009, establece que: “El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), entre otras, tiene la función de fomentar la cultura estadística.”

La misma precitada ley 10 mandata, en el artículo 74, que: “Para fomentar la cultura estadística en la población, el instituto utilizará los medios que considere convenientes y contará con el apoyo de las autoridades nacionales y de las entidades que formen el Sistema Estadístico Nacional.”

Se han plasmado tres referencias de cultura estadística: en la estrategia 1 del Objetivo Estratégico 11 del Plan Estratégico del Instituto Nacional de Estadística y Censo 2011 – 2015; en el artículo 10, acápite 7 de la Ley 10 de 22 de enero de 2009 y en el artículo 74 de la misma Ley. En ninguna de las tres ocasiones se presenta una definición conceptual de la misma. Término borroso en la literatura consultada para el desarrollo del presente emprendimiento académico.

Una segunda justificación parte del hecho que el INEC realiza enormes esfuerzos en recursos humanos, financieros y técnicos para cumplir con un mandato constitucional, en nombre de la Contraloría General de la República y, pese a ello, la sociedad panameña parece caracterizarse por el generalizado desconocimiento y poco uso e importancia de la estadística como herramienta para el diagnóstico, planificación, control, seguimiento, evaluación y toma decisiones razonadas.

La tercera razón se devela a partir de la aparición de la pandemia COVID 19. No han sido pocos quienes argumentaban que las cifras de contagios y defunciones eran objeto de manipulación: para unos, hacia arriba y para otros, hacia abajo. Estos argumentos pueden expresar consideraciones político–electorales e ideológicas, pero fundamentalmente, desconocimiento respecto de que las estadísticas no se registran a partir de presunciones, sino después de verificados los hechos, con rigurosidad metodológica, de lo contrario no es estadística.

2. Delimitación y Caracterización del Área de Estudio

“Como la esclavitud y el apartheid, la pobreza no es natural. Es creada por el hombre y puede superarse y erradicarse mediante acciones de los seres humanos. Y erradicar la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia. Se trata de proteger un derecho humano fundamental, el derecho a la dignidad y a una vida digna. Mientras haya pobreza, no habrá verdadera libertad.”

Nelson Mandela

Valoración de los Hallazgos

Administrativamente, la provincia de Colón se divide en 44 corregimientos que conforman seis distritos: Colón, Chagres, Donoso, Portobelo, Santa Isabel y Omar Torrijos Herrera. De estos, el de mayor población, densidad demográfica y número de corregimientos es el distrito cabecera de Colón que representa, aproximadamente, el 30.0 por ciento del territorio provincial y alberga al 85.4 por ciento de la población. El de mayor superficie es Donoso al que le corresponde un aproximado del 35.3 por ciento del territorio de la provincia y cuya población representa, aproximadamente, el 4.4 por ciento de la provincial según las cifras del censo de 2023. Esto expresa la existencia de alta concentración poblacional en determinadas localidades urbanas y alta dispersión demográfica en los lugares considerados rurales.

Basado en lo anterior, la provincia de Colón puede ser dividida en seis áreas de planificación en correspondencia con su posición geográfica relativa, vías de comunicación, población y potencialidades naturales:

- La región de planificación N°1 quedaría conformada por los corregimientos Barrio Norte, Barrio Sur y partes urbanas del corregimiento de Cristóbal, donde se ubica la Zona Libre de Colón, instalaciones portuarias, el Canal de Panamá, el ferrocarril transístmico y cuenta con acceso al mar y al lago Gatún.
- La región de planificación N°2 se puede conformar con los corregimientos de Cristóbal Este, Cativa, Sabanitas y Puerto Pilón, que si bien son considerados urbanos dadas las distintas

facilidades con que cuentan, su estructura es distinta a la de los corregimientos de Barrio Norte y Barrio Sur.

- La región de planificación N°3 contaría con 3 subdivisiones: 3.A) por los corregimientos Buena Vista y San Juan, atravesados por la carretera Transístmica, con áreas montañosas y potencial comercial, agropecuario, agroforestal y agroindustrial; 3.B) Limón (a orillas del lago Gatún), Nueva Providencia

y Santa Rosa (a orillas del río Chagres), los tres con potencial agropecuario, agroindustrial y/o turístico; 3.C) el corregimiento de Salamanca, distante de la carretera Transístmica, con áreas montañosas, acceso al lago Alajuela y potencial turístico, agroforestal, agropecuario y agroindustrial. Esta región es mayoritariamente rural.

- La región de planificación N°4 la conformarían los corregimientos que integran los distritos de Portobelo y Santa Isabel con fuertes potencialidades para el desarrollo turístico, agropecuario, agroindustrial y pesquero, con áreas montañosas y extensos frentes costeros. Un potencial identificado desde época de la conquista cuando se registra: “El 2 de noviembre Colón y sus tripulantes entran en un espléndido y cómodo puerto rodeado de una elevada comarca, con muchas casas que formaban en el fondo una ordenada población. En la región destacaban los árboles frutales, palmas, maizales. A Colón agradó la belleza del puerto como su fertilidad en las tierras del contorno, bautizando al lugar con el nombre de Portobelo” Panamá – Historia y Folclore, 2012).
- La región de planificación N°5 quedaría integrada por los corregimientos de Escobal y Ciricito, en las márgenes del lago Gatún, ambos eminentemente rurales con potencial agropecuario, agroindustrial, pesca de agua dulce y turismo.
- La región N°6, le corresponderían los corregimientos El Guabo y la Encantada del distrito de Chagres. Son eminentemente rurales con potencialidades agropecuarias y agroforestales.
- La región de planificación N°7 estaría conformada por los corregimientos de Achioté, Piña, Nuevo Chagres, Salud y todos los que integran el distrito de Donoso. Son eminentemente rurales con potencialidades turísticas, pesqueras, agropecuarias y agroforestales por sus costas y áreas montañosas.

- La región de planificación N°8 quedaría conformada por el distrito Omar Torrijos Herrera, montañoso, rural, con yacimientos mineros y potencial para el desarrollo turístico y las actividades vinculadas al sector primario de la economía.

Para los procesos de planificación del crecimiento y desarrollo en la provincia de Colón, es fundamental considerar varios aspectos clave. Primero, el envejecimiento de la población, que implica un cambio demográfico significativo. Segundo, el incremento en la proporción de mujeres en comparación con los hombres, lo que puede tener implicaciones importantes en la estructura social y económica. Tercero, el desplazamiento de la población desde las áreas rurales hacia las urbanas, lo que resulta en despoblamiento rural y la consiguiente pérdida de mano de obra en el sector primario de la economía.

Este desplazamiento también ocasiona un aumento de la densidad poblacional en las zonas urbanas sin un adecuado ordenamiento territorial, lo que provoca problemas como hacinamiento, deficiencia en la prestación de servicios públicos e inseguridad. Abordar estos desafíos de manera integral es esencial para un desarrollo equilibrado y sostenible en la provincia de Colón.

2.1 Generalidades

La teoría de Beringia del antropólogo checo Aleš Hrdlička es la más aceptada de las distintas teorías que tratan de explicar el origen de los primeros pobladores del hoy continente americano. Esta propone que hubo un proceso migratorio desde algunas regiones de Asia (Siberia y Mongolia específicamente), a través del Estrecho de Bering. Para arribar a tales afirmaciones, se apoya en evidencias genéticas, hallazgos arqueológicos y estudios lingüísticos.

De aquella población migrante, se asume que una porción arribaría también al istmo de Panamá y a lo que hoy es la provincia de Colón, hará unos 11,000 años cuando inició a ser paso obligado de distintas culturas que transitaban desde el norte hacia el sur del continente.

Al llegar los españoles al territorio de la actual provincia de Colón se encontraron con diversas naciones indígenas; una ocupaba parte de lo que posteriormente sería el lago Gatún. Otras tribus ocupaban el este del ahora distrito de Santa Isabel, cerca de la comarca Guna Yala; también en las costas de los distritos de Portobelo y Santa Isabel, además de los Palenques en lo que hoy es el distrito de Colón y parte

de Portobelo; y dos más en la región central y occidental del distrito de Donoso.¹⁴

Al asentarse en algunas áreas de esos territorios, la población española requirió de mayor fuerza laboral que le permitiera atender las plantaciones, las extracciones mineras, el transporte de mercancías y las labores domésticas. Dado que la población indígena no soportó la esclavitud, fue necesario remplazarla por el negro africano desde 1517, que pronto iniciarían la fuga hacia la selva.

Lo que actualmente, en la república de Panamá, se conoce como provincias, fueron circunscripciones que datan de 1719. A partir de la proclamación de la independencia de la Gran Colombia, se establece la Constitución Política de 1904 que, en su artículo cuarto, se dictaminó la primera estructura de la división político – administrativa del país:

“El territorio de la República se divide en las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas. Las provincias se dividen en municipios”.

Este artículo fue reformado por el acto legislativo de 20 de marzo de 1925 y 25 de septiembre de 1928, que eliminó los nombres de las provincias, pero mantuvo la división territorial en provincias y distritos.

No es hasta la Constitución de 1972 que, en el artículo 5º, se establece que el territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias, estas a su vez en distritos y los distritos en corregimientos. Para entonces fueron 505 corregimientos, cuyos representantes, electos por votación, constituyeron el Órgano Legislativo entre 1972 y 1983.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República (2011). Colón y sus estadísticas.

Tabla 1 *Corregimientos, superficie, población y densidad demográfica de los distritos de la Provincia de Colón: Censo 2023*

| Provincia y distritos | Superficie (Km ²) | Corregimientos | Población | Densidad |
|---------------------------------|-------------------------------|----------------|-----------|----------|
| Total provincia de Colón | 4,605.0 | 44 | 281,956 | 61 |
| Distrito: Colón | 1,194.0 | 15 | 240,722 | 202 |
| Distrito: Chagres | 447.2 | 7 | 10,968 | 25 |
| Distrito: Donoso | 1,627.8 | 6 | 12,274 | 8 |
| Distrito: Portobelo | 398.7 | 5 | 10,320 | 26 |
| Distrito: Santa Isabel | 739.9 | 8 | 4,111 | 6 |
| Distrito: Omar Torrijos Herrera | 197.5 | 3 | 3,561 | 18 |

Nota: Datos tomados del INEC y Censo. Panamá

Según datos publicados por el INEC, la República de Panamá se extiende sobre una superficie de 74,177.3 kilómetros cuadrados sin incluir 1,142.51 kilómetros cuadrados de aguas continentales. Su división político-administrativa la conforman 10 provincias, 81 distritos, 3 comarcas indígenas con categoría de provincia, y 681 corregimientos, de los cuales 2 son comarcas indígenas, según informes del INEC. (Figura 1)

Figura 1 *División político – administrativa de la República de Panamá*

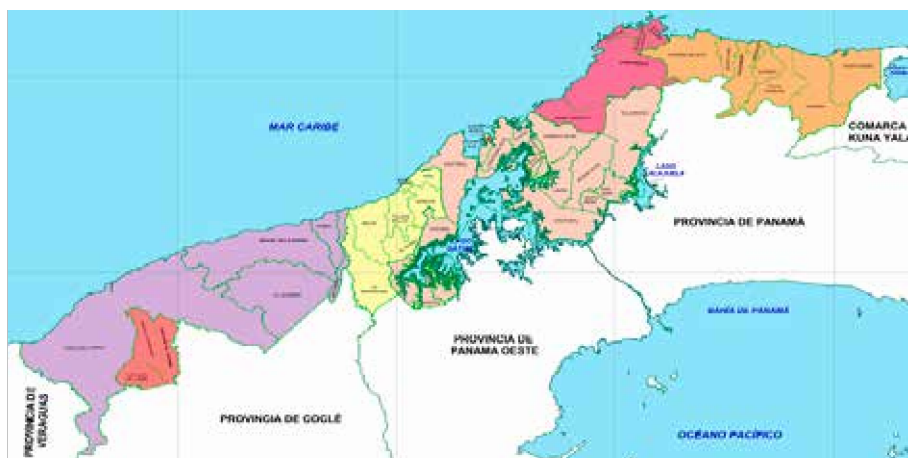


2.2 Caracterización del Área de Estudio

2.2.1 Delimitación del Área

La provincia de Colón está situada en la parte norte y central de la república de Panamá; en su relación con las coordenadas geográficas, se encuentra entre los 8° 37' 41" y 9° 38' 45" de latitud norte y entre los 79° 04' 58" y 80° 52' 37" de longitud occidental. Limita al norte con el Mar Caribe; al sur con las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Coclé; al este con la Comarca Guna Yala; y, al oeste con la provincia de Veraguas. Posee una superficie estimada en 4,868.3 kilómetros cuadrados, lo que representa el 6.9 % del territorio nacional, siendo la octava circunscripción de mayor extensión territorial en el país.

Figura 2 División político – administrativa de la provincia de Colón



La provincia de Colón tiene forma alargada y está dividida por el Canal Interoceánico en dos partes: (Figura 2)

- Sección oeste: la ocupan los distritos de Donoso, Chagres, Omar Torrijos Herrera y los corregimientos de Ciricito y Escobal que pertenecen al distrito de Colón.
- Sección este: es ocupada por los distritos de Portobelo, Santa Isabel y Colón (menos los corregimientos de Ciricito y Escobal).

2.2.2 Evolución Demográfica Intercensal 1980 - 2023

La evolución demográfica hace referencia a los cambios que se registran dentro de un grupo humano, tanto en su tamaño (aumento o disminución), estructura por edad, entre otras. El crecimiento o disminución de una población se puede afectar por diversas causas como las condiciones de salud y la calidad de vida de las personas. Desde el punto de vista numérico hay que considerar la fecundidad, la mortalidad, la longevidad y la migración.

Para el estudio de la evolución poblacional de la provincia de Colón es necesario considerar algunos acontecimientos que, en su momento, pudieron haber cambiado tanto el tamaño como la distribución de la población:

La población de la comarca Guna Yala (San Blas), estuvo incluida hasta el Censo de 1970. Otros aspectos que deben ser tomados en cuenta son las tres (3) importantes modificaciones a su división político-administrativa:

- La creación del corregimiento de Cristóbal, mediante la ley 1 de 17 de agosto de 1979, que modifica normas del Código Administrativo en lo referente a la división político-administrativa del territorio denominado área canalera, como resultado del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus acuerdos conexos.
- La creación del corregimiento de Cristóbal Este, décimo quinto del distrito de Colón, producto de la Ley 20 de 30 de septiembre de 2014, cuya existencia funcional iniciaría a partir del 2 de mayo de 2019. Sin embargo, la Ley 65 del 22 de octubre de 2015, adelantó su fundación para el 2 de mayo de 2017.
- La Creación del distrito Omar Torrijos Herrera y sus corregimientos (San José del General, Nueva Esperanza y San Juan de Turbe, mediante la Ley 11 del 20 de febrero de 2018, segregando del distrito de Donoso al corregimiento San José del General.

Tabla 2 Población de la provincia de Colón por distrito: Censos 1911 – 2023

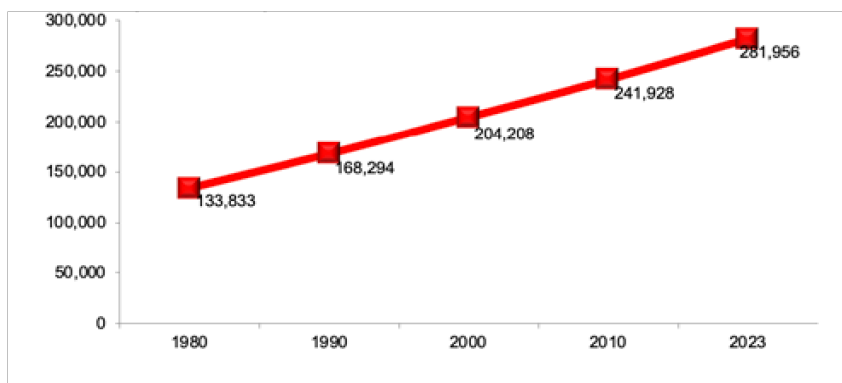
| | Censo | Provincia | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa | Omar |
|------|--------------|------------------|--------------|----------------|---------------|------------------|---------------|-----------------|
| | | | | | | | Isabel | Torrijos |
| | | | | | | | | Herrera |
| 1911 | 32092 | 17748 | 1222 | 1408 | 2285 | 9429 | | |
| 1920 | 58250 | 32952 | 1384 | 1758 | 1734 | 2861 | | |
| 1930 | 57161 | 33460 | 1292 | 1874 | 1874 | 3289 | | |
| 1940 | 78119 | 48939 | 1619 | 1399 | 1399 | 2583 | | |
| 1950 | 90144 | 62661 | 2764 | 2216 | 2246 | 2870 | | |
| 1960 | 105416 | 73547 | 4206 | 3205 | 3205 | 2595 | | |
| 1970 | 109605 | 95421 | 6063 | 4532 | 4532 | 2044 | | |
| 1980 | 133833 | 113153 | 7735 | 5767 | 5767 | 2068 | | |
| 1990 | 168294 | 140908 | 9205 | 9582 | 9582 | 2679 | | |
| 2000 | 204208 | 170870 | 9162 | 9682 | 9682 | 3306 | | |
| 2010 | 241928 | 206553 | 10003 | 12810 | 12810 | 3406 | | |
| 2023 | 281956 | 240722 | 10968 | 12274 | 12274 | 4111 | | 3561 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

Así pues, entre 1980 y 1990, la población residente en la provincia de Colón se incrementó en 34,461 personas al pasar de 133,833 a 168,294, lo que representa un incremento porcentual de 25.7 con una tasa de crecimiento poblacional anual intercensal de 2.32, siendo la más alta del periodo estudiado. (Tabla 2)

Entre 1990 y el 2000 la población con residencia en la provincia de Colón se incrementó en 35,914 personas, para totalizar 204,208 habitantes, representando una variación porcentual de 21.3% cifrando la tasa de crecimiento anual intercensal en 1.95. A partir de este momento se denota un proceso de desaceleración en el crecimiento de la población colonense. (Figura 3)

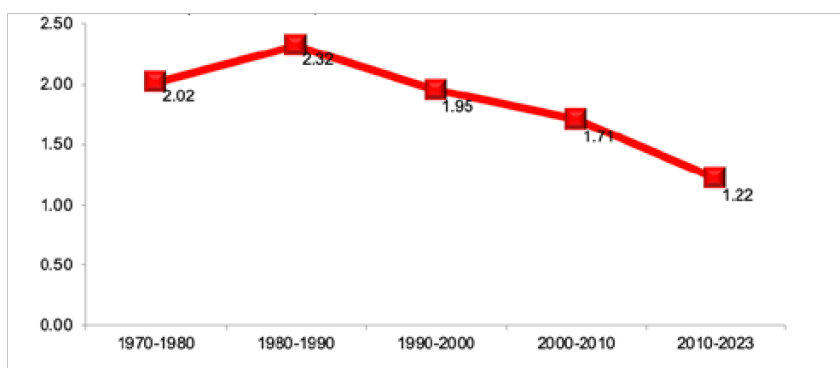
Figura 3 *Crecimiento Poblacional de la Provincia de Colón: Censos 1980 a 2023*



Comparando 2010 con 2000, el incremento en cifras absolutas fue de 37,720 personas, cifrándose la población de la provincia en lo que representa 18.5 por ciento en valores relativos y definiendo la tasa de crecimiento anual intercensal en 1.77.

Según las cifras observadas, desde el Censo de Población de 1980 y comparadas con las aportadas por las del 2023, en la provincia de Colón se registra una marcada tendencia al crecimiento en valores absolutos, si bien la tasa de crecimiento anual intercensal presenta una tendencia hacia la contraria. (Figura 4)

Figura 4 *Tasa de Crecimiento Poblacional de la Provincia de Colón: Censos 1970 -1980 A 2010 – 2023*

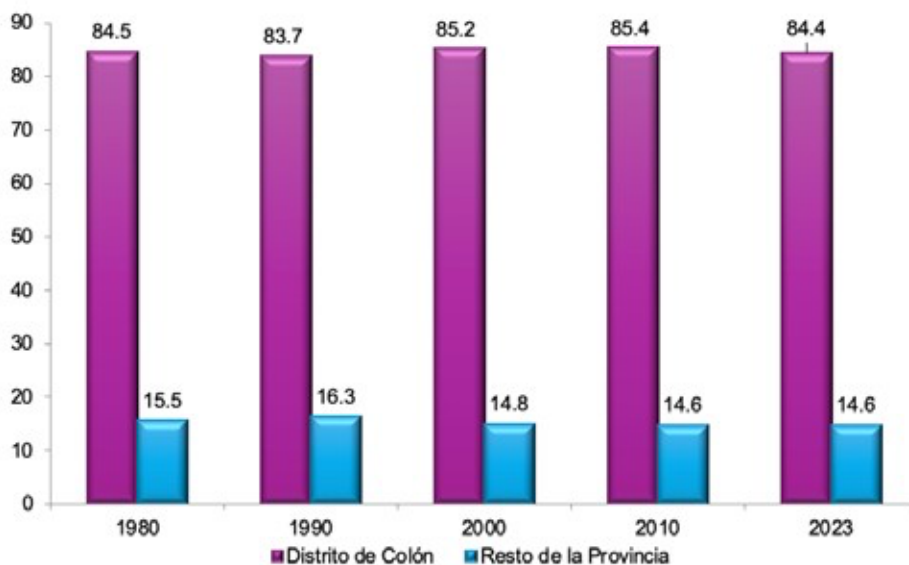


Para el periodo 1970-1980 a 2010-2023, la mayor tasa de crecimiento se registra entre 1980 y 1990 al cifrarse 2.32, a partir de lo cual ha mantenido un decrecimiento sostenido, si bien ninguna de las tasas ha sido negativa.

La tasa de crecimiento poblacional anual más baja durante el periodo estudiado es la cifrada en 1.22 para el periodo intercensal 2010 – 2023.

Se ha de observar que la población de la provincia se ubica mayoritariamente en el distrito de Colón, aproximadamente el 85.4

Figura 5 Población del Distrito de Colón en Comparación con el Resto de los Distritos de la Provincia de Colón: Censos 1980 a 2023. (En Porcentaje).



2.2.3 Densidad Demográfica

El valor de la densidad demográfica o poblacional se va afectado por el incremento o disminución en del número de personas que la habitan una circunscripción territorial determinada puesto que, salvo una situación extraordinaria, ella mantendrá, permanentemente, sus respectivas dimensiones territoriales. Es una relación entre el número de personas y la superficie sobre la que se distribuye una población, normalmente expresada en kilómetros cuadrados.

De los seis distritos en que se divide la provincia de Colón, solamente el que lleva su mismo nombre, registra una densidad demográfica superior a la provincial (Tabla 3). Por su parte, los distritos de Santa Isabel y Donoso son los de menor densidad. Esto se vincula a los extensos territorios sobre los cuales habitan grupos poblacionales bastantes reducidos.

Tabla 3 *Densidad de Población de la Provincia de Colón*

| Provincia y distritos Superficie (Km ²) | | | | | Año / Densidad | | | |
|---|------|------|---------|------|----------------|-------|-------|---------|
| | | | | | TOTAL Colón | | | 4,605.0 |
| 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2023 | | | | |
| 27.8 | 34.4 | 44.6 | 52.9 | 61.2 | | | | |
| Distrito: Colón | | | 1,194.0 | 84.3 | 93.7 | 147.5 | 175.1 | 201.6 |
| Distrito: Chagres | | | 447.2 | 17.1 | 20.7 | 20.6 | 22.5 | 24.5 |
| Distrito: Donoso | | | 1,627.8 | 3.2 | 5.3 | 5.3 | 7.0 | 7.5 |
| Distrito: Portobelo | | | 398.7 | 9.9 | 15.0 | 20.1 | 23.0 | 25.9 |
| Distrito: Santa Isabel | | | 739.9 | 2.6 | 3.7 | 4.6 | 4.7 | 5.6 |
| Distrito: Omar Torrijos Herrera | | | 197.5 | ... | ... | ... | ... | 18 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

2.2.4 Fecundidad y Migración

La fecundidad y la migración son fenómenos directamente relacionados con el comportamiento, en cuanto a tamaño y distribución de la población de una región específica. La fecundidad está referida a la cantidad de hijos nacidos vivos que una mujer ha parido entre los 15 y 49 años en que, teóricamente, está comprendida la vida fértil de la mujer.

Existen distintos indicadores que permiten medir y evaluar la fecundidad, entre los más utilizados destacan: tasa bruta de natalidad, tasa de fecundidad general, tasas específicas de fecundidad por edad, edad media de la fecundidad, tasa global de fecundidad, la tasa bruta de reproducción, tasa neta de reproducción y relación niños – mujer.

Para el análisis que interesa se ha utilizado el número de nacimientos vivos y el promedio de hijos nacidos vivos por mujer en edad fértil. Las cifras fueron obtenidas del Sistema de Consultas de los Censos de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000, 2010 y 2023 disponible en el sitio web del INEC. (Tabla 4)

Tabla 4 *Nacimientos Vivos en la Provincia de Colón, Según Distrito: Censos 1980 – 2023*

| Año | Total de la provincia | Distrito | | | | | |
|------|-----------------------|----------|---------|--------|-----------|--------------|------------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos H. |
| 1980 | 25,690 | 22,393 | 1,196 | 919 | 876 | 306 | ... |
| 1990 | 37,408 | 32,528 | 1,620 | 1,635 | 1,183 | 442 | ... |
| 2000 | 56,946 | 50,130 | 1,979 | 2,068 | 2,051 | 718 | ... |
| 2010 | 70,113 | 61,323 | 2,521 | 2,927 | 2,526 | 816 | ... |
| 2023 | 79,116 | 69,468 | 2,848 | 2,997 | 2,787 | 1,016 | 1,027 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

Revisando las cifras de los nacimientos vivos ocurridos en la provincia de Colón, por distrito, se evidencia que el mayor número de estos se registran en el distrito de Colón. Se ha de considerar que esto se correlaciona con el hecho que este distrito es el de mayor número de habitantes, y es al que le pertenecen los principales centros de prestación de servicios médicos y de la salud, de educación, así como las principales fuentes de empleo en la provincia.

Por otro lado, el promedio de hijos nacidos vivos por mujer en edad fértil describe un comportamiento contrario al del número de nacimientos vivos cuando se hace la comparación entre distritos.

Históricamente, el distrito con este promedio más bajo se registra en el distrito de Colón, situación que pudiera estar relacionada con las condiciones económicas y educativas generales. Seguidamente, el distrito de Portobelo, que ha sido el que más pronto contó con vías de comunicación con el distrito de Colón. (Tabla 5)

Tabla 5 Promedio de Hijos Nacimientos Vivos en la Provincia de Colón, Según Distrito: Censos 1980 – 2023

| Año | Total de la provincia | Distrito | | | | | |
|------|-----------------------|----------|---------|--------|-----------|--------------|------------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos H. |
| 1980 | 2.83 | 2.66 | 4.23 | 4.59 | 3.72 | 3.99 | ... |
| 1990 | 2.61 | 2.39 | 3.71 | 4.13 | 2.81 | 3.50 | ... |
| 2000 | 1.92 | 1.82 | 2.76 | 3.16 | 2.06 | 2.62 | ... |
| 2010 | 1.70 | 1.63 | 2.19 | 2.67 | 1.76 | 2.03 | ... |
| 2023 | 1.54 | 1.48 | 1.84 | 2.31 | 1.59 | 2.00 | 1.74 |

Nota: Datos tomados del INE de la Contraloría General de la República.

Los distritos de Santa Isabel, Chagres y Donoso registran los promedios más altos pudiendo haber relación con los niveles generales de educación que prevalecen.

Uno de los fenómenos humanos que, desde siempre, ha practicado el ser humano, es el de la migración, que es el desplazamiento de una o más personas desde un “lugar de origen” para establecerse en un “lugar de destino”, temporal o permanentemente, motivado por razones ambientales, de salud y/o seguridad, económicas, sociales, políticas y hasta religiosas, en busca de mejores condiciones de vida.

El fenómeno migratorio, puede generar tanto efectos negativos como positivos, en el “lugar de origen” como en el “lugar de destino”. Se es emigrante al abandonar el lugar de origen: se es inmigrante al llegar al lugar de destino.

La migración puede ser externa o interna. La primera, también llamada internacional, implica el desplazamiento hacia a fuera de las fronteras de su país de origen; y la interna ocurre cuando el desplazamiento sucede dentro del territorio nacional. En esta ocasión el enfoque está puesto en la migración interna, la que ocurre desde la provincia de Colón hacia el resto del país y viceversa.

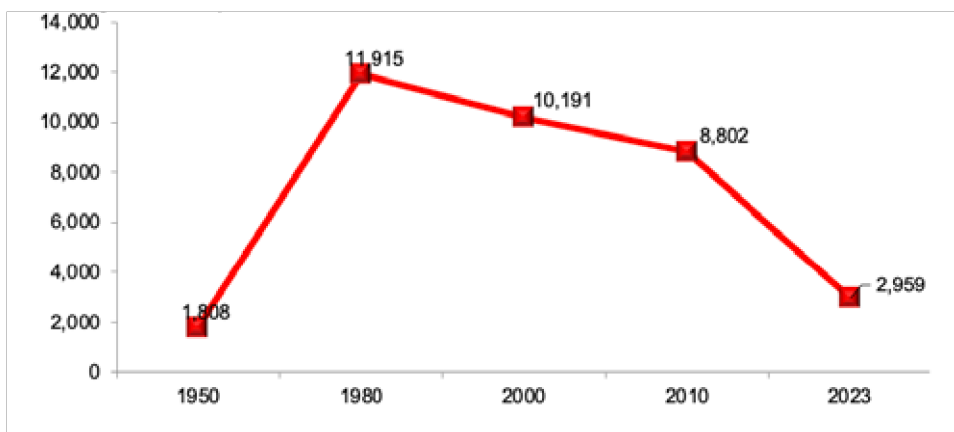
Solamente para referenciar, obsérvese las cifras emanadas del V Censo de Población de 1950, cuando se empadronaron a 8,934 personas nacidas en la provincia de Colón, pero cuya residencia la habían establecido en otra provincia o comarca. Igualmente,

empadronaron a 10,742 nacidos en otras provincias con residencia en la provincia de Colón. Esto viene a significar que, para entonces, la provincia de Colón registraba un saldo migratorio positivo de 1,808 personas.

Tres décadas después, las cifras del VIII Censo de Población de 1980, registraron a 15,560 personas nacidas en la provincia de Colón, cuya residencia estaba establecida en algún punto del resto del país; a su vez, se empadronaron 27,475 personas que, habiendo nacido en otras provincias o comarcas, establecieron su residencia en Colón. Esto marca un saldo positivo de 11,915 personas.

Para el X Censo de Población, año 2000, los nacidos en la provincia de Colón con residencia en otras provincias o comarcas totalizaron 33,099 personas, frente a 43,290 provenientes del resto del país, arrojando un saldo migratorio positivo de 10,191 personas. Para el XI, 2010, estas cifras fueron 35,901 y 44,703 respectivamente, dejando el saldo migratorio, positivo, en 8,802 personas. (Figura 6)

Figura 6 Saldo Migratorio en la Provincia de Colón: Censos 1950–2023



El XII Censo de Población (2023), mantuvo la tendencia de los anteriores con registro de 44,360 colonenses con residencia fuera de su provincia natal y 47,319 personas nacidas en el resto del territorio nacional, pero radicados en la provincia de Colón. El saldo migratorio correspondiente es de 2,959.

Si se entiende que las personas dejan atrás sus lugares de orígenes, casi siempre por la búsqueda de mejores condiciones de vida, las cifras parecieran indicar que la provincia de Colón históricamente ha

sido de gran atractivo para los migrantes, fundamentalmente por fuentes empleo, nuevas fronteras agropecuarias y mejores posibilidades de educación.

Sin embargo, esas mismas cifras parecen expresar que Colón ha venido perdiendo interés y atractivo en la medida en que se observa un acentuado deterioro de su economía, edificaciones e infraestructura más la percepción negativa respecto a la seguridad pública.

2.2.5 Lugares Poblados Urbanos y Rurales

Todo lugar habitado por una o más personas, debidamente identificado con un nombre reconocido por sus habitantes y que esté separado físicamente de otro, se entiende como *lugar poblado* de acuerdo con lo establecido por el INEC; de estos se inventariaron 921 en toda la provincia de Colón durante el Censo de Población y Vivienda del 2023.

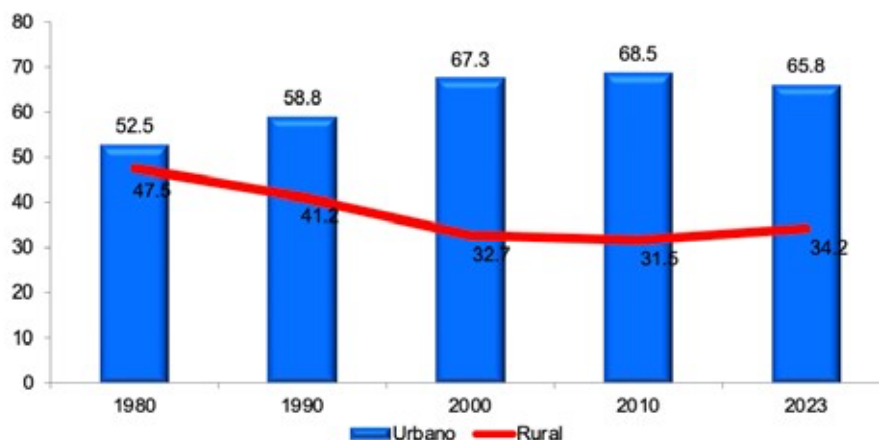
Según el INEC, se tendrá por *lugar poblado urbano* aquel que se encuentre habitado por 1,500 o más habitantes y reúna todas o la mayor parte de las siguientes características: servicio de luz eléctrica; sistema de alcantarillado; trazado de calles, varias de ellas pavimentadas y con aceras; edificios contiguos o alineados; uno o más colegios secundarios; establecimientos comerciales; centros sociales y recreativos.

Desde esta conceptualización, solo el distrito de Colón posee áreas urbanas, siendo las principales: los corregimientos: Barrio Norte, Barrio Sur, partes del corregimiento de Cristóbal y Cristóbal Este, Cativá, Sabanitas y Puerto Pilón, aunque no en toda la extensión, puesto que, salvo los dos primeros, los demás poseen áreas eminentemente rurales y/o semi urbanas. Por su parte, los otros cinco distritos (Chagres, Donoso, Portobelo, Santa Isabel y Omar Torrijos Herrera), son básicamente rurales. (Figura 7)

Sin embargo, para realizar un análisis detallado se debe tener presente lo planteado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)¹⁵, en un informe respecto los espacios rurales, donde se considera que, en toda la región latinoamericana, se han venido experimentando cambios socioculturales, ambientales y político-económicos, a causa de múltiples factores, entre los que destacan: los procesos vinculados al fenómeno de la globalización y el vertiginoso incremento de la migración y la conectividad. Todo ello,

sigue causando efectos en el hábitat, el consumo, el empleo, la producción, el modo de vida y en aspectos conductuales.

Figura 7 Población Urbana y Rural en la Provincia de Colón: Censos 1980 a 2023



Entre los cambios citados por la CEPAL, se mencionan los planteados por Rodríguez y Meneses (2011):

- Mayor participación de actividades no agrícolas en el área rural, causando

15 Pittí, A. Gaudin, Y. y Hess, S. (2021). Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/11bd6626-1426-46bf-a1fe-4cba3d3ac9ba/content>

la reducción de la población agrícola y una menor participación del sector primario local.

- Se plantea y se hacen esfuerzos por aportar, cada vez más, características propias del área urbana a las áreas rurales.
- Incremento de la conciencia ambientalista.

Ello viene a señalar la existencia de un creciente proceso de urbanización de gran parte de las áreas rurales donde juegan un papel fundamental, tanto los medios de comunicación digital, como la ampliación de la red vial y la de transmisión eléctrica.

Debe comprenderse que, en el caso de la provincia de Colón, muchas áreas rurales cuentan con servicio de luz eléctrica, agua potable, supermercados, no solamente los llamados “minisúper”, centros escolares primarios y secundarios y algunos hasta universitarios (Río Indio, Portobelo y Nombre de Dios), si bien no cuentan con edificaciones propias.

En términos generales, las áreas urbanas de la provincia de Colón registran una tendencia al crecimiento en desmedro de las áreas rurales. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), entre las principales causas de la migración urbano – rural sobresalen la pobreza, inseguridad alimentaria, falta de plazas de trabajo, deterioro las tierras cultivables, mejores posibilidades de educación y de servicios médicos y de salud, incluido el esparcimiento.

Sin embargo, la tendencia al incremento de las áreas urbanas en la provincia de Colón registró una interrupción durante el periodo intercensal 2010 – 2023, al pasar del 68.5 por ciento a 65.8, una disminución de 2.7 puntos porcentuales, posiblemente debido a factores vinculados a los efectos de la pandemia COVID 19, como lo son la pérdida del empleo, la búsqueda de áreas para la autoconstrucción de viviendas, así como a la necesidad de realizar actividades agrícolas de subsistencia.

2.2.6 Población Según Etnia Declarada y Sexo

Históricamente, la población residente en el territorio de la República de Panamá se caracteriza por una mínima mayor proporción de hombres que de mujeres. En el caso de la provincia de Colón, la situación no ha sido distinta, pese a que se observa una disminución en la proporción de hombres entre los censos de 2010 y de 2023. Este hecho amerita un estudio que indague sobre los nacimientos vivos y las defunciones, tanto por muerte natural como por muerte violenta.

Según las cifras del Censo de Población del año 2023, las mujeres constituyen la mayor proporción al constituirse en más de la mitad de la población, 50.4 por ciento, cuando para el Censo de 1980, representaba el 49.7 por ciento. (Tabla 6 y Figura 8)

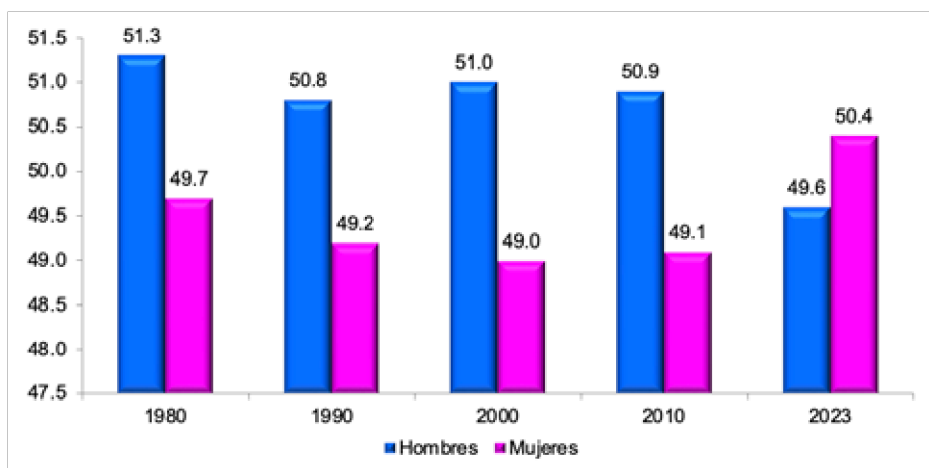
En el caso de los hombres, su participación porcentual en el total de la población se mantuvo siempre por encima del 50.0 por ciento hasta que, finalmente, se desplomó al 49.6 por ciento. (Tabla 7 y Figura 9)

Tabla 6 Población de la Provincia de Colón Según Sexo: Censo 1980–2023

| Sexo | Censos | | | | |
|---------|--------|------|------|------|------|
| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2023 |
| Hombres | 51.3 | 50.8 | 51.0 | 50.9 | 49.6 |
| Mujeres | 49.7 | 49.2 | 49.0 | 49.1 | 50.4 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 8 Población de la Provincia de Colón Según Sexo: Censos 1980 a 2023



Uno de los temas de reciente data que estudia el Censo de Población es el de la etnia afrodescendiente, ya que el de la población indígena es más antiguo.

La población residente en la provincia de Colón, mayoritariamente se auto percibió como afrodescendiente, representando el 61.6 por

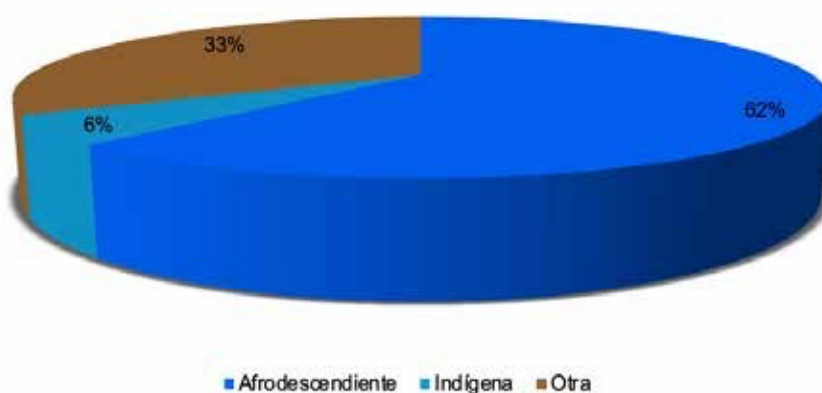
ciento de la población total de la provincia. De esta población, las mujeres representan más o menos el 51.0 por ciento y los hombres, aproximadamente el 49.0 por ciento. Aspectos como las artes culinarias y la música se constituyen en elementos que pueden estar influyendo en esta auto percepción.

Tabla 7 Población de la Provincia de Colón Según Etnia Declarada, por Sexo: Censo 2023

| Etnia | Población | | |
|------------------|-----------|--------|--------|
| | Total | Sexo | |
| | | Hombre | Mujer |
| Total | 281956 | 139873 | 142083 |
| Afrodescendiente | 173809 | 85253 | 88556 |
| Indígena | 15745 | 7757 | 7988 |
| Otra | 92402 | 46863 | 45539 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 9 Población de la Provincia de Colón Según Etnia Declarada, por Sexo: Censos 2023



El segundo lugar en cantidad corresponde a aquellas personas que no se declararon ni afrodescendiente ni indígenas, al representar, aproximadamente, el 32.8 por ciento de la población residente. Este grupo poblacional está conformado por un 50.7 por ciento por hombres y 49.3 por ciento por mujeres.

En todo el territorio de la república de Panamá, si bien pueden existir otros más, se encuentran debidamente identificados nueve grupos indígenas, ellos son: Guna, Ngäbe, Buglé, Naso, Teribe, Bokota, Emberá, Wounaan, Bri bri, y todos con algún nivel de presencia en la provincia de Colón.

Las personas que declararon pertenecer a algún grupo indígena, 15,745, representan el 5.6 por ciento, aproximadamente de la población residente en la provincia. De este grupo, el 49.3 por ciento son hombres y 50.7, mujeres.

2.2.7 Estructura de la población Según Grupo Etario

Un grupo etario se conforma con personas cuyas edades se encuentran comprendidas dentro de un mismo rango.

Para el caso que interesa, utilizando la edad en años cumplidos, la población se ha dividido en seis grupos etarios: niñez, adolescencia, jóvenes, jóvenes adultos, adultos y adultos mayores. La proporción que cada uno de ellos asume en el total de la población puede ser tenida como un indicador del envejecimiento de la población total.

En el caso de la provincia de Colón y teniendo como soporte para el análisis, las estadísticas oficiales de los censos de población, desde 1980 hasta el de 2023, la población de esta provincia es y ha sido mayoritariamente joven, aunque ya empieza a dar signos de haber entrado en un proceso de envejecimiento. Ello es así, toda vez que los cuatro primeros grupos etarios, comprendidos entre el nacimiento y los 29 años (niñez, adolescencia, jóvenes, y jóvenes adultos), representaban el 65.9 por ciento de la población de la provincia, según cifras del Censo de 1980, 66.2 por ciento para 1990, 61.8 por ciento para el 2000, para el 2010 había caído al 57.5 por ciento, ubicándose en 52.7 según el Censo del 2023. (Tabla 8)

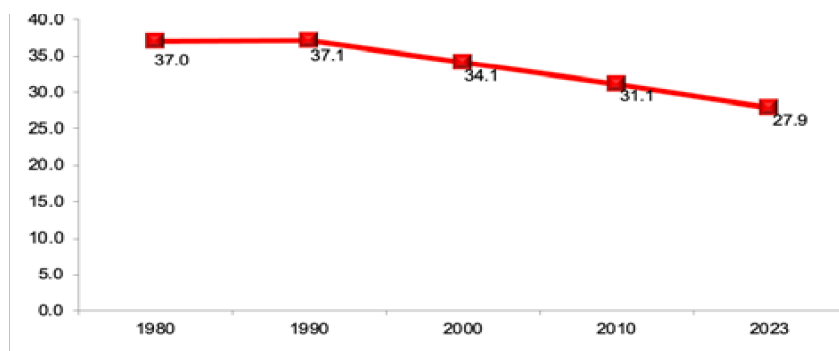
Tabla 8 Estructura de la Población de la Provincia de Colón Según Grupos Etarios: Censo 2023

| Población total y por sexo | Año del Censo | | | | |
|-------------------------------|---------------|--------|--------|--------|---------|
| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2023 |
| Total | 43,555 | 62,418 | 69,678 | 75,226 | 78,596 |
| Hombres | 22,238 | 31,630 | 35,533 | 38,384 | 39,896 |
| Mujeres | 21,317 | 30,788 | 34,145 | 36,782 | 38,700 |
| Adolescentes 15-19 | | | | | |
| Total | 13,467 | 18,107 | 20,557 | 21,754 | 24,161 |
| Hombres | 6,857 | 9,206 | 10,587 | 11,100 | 12,367 |
| Mujeres | 6,610 | 8,901 | 9,970 | 10,654 | 11,794 |
| Jóvenes 20-24 | | | | | |
| Total | 11,302 | 16,466 | 18,253 | 21,619 | 23,363 |
| Hombres | 5,952 | 8,293 | 9,162 | 10,974 | 11,715 |
| Mujeres | 5,350 | 8,173 | 9,091 | 10,645 | 11,648 |
| Jóvenes adultos 25-29 | | | | | |
| Total | 9,290 | 14,419 | 17,652 | 20,586 | 22,324 |
| Hombres | 4,410 | 7,223 | 9,020 | 10,590 | 11,036 |
| Mujeres | 4,880 | 7,196 | 8,632 | 9,996 | 11,288 |
| Adultos 30-59 | | | | | |
| Total | 30,806 | 44,167 | 62,744 | 82,459 | 101,252 |
| Hombres | 15,458 | 22,450 | 32,127 | 42,239 | 49,445 |
| Mujeres | 15,348 | 21,717 | 30,617 | 40,220 | 51,807 |
| Adultos mayores 60 y más | | | | | |
| Total | 9,368 | 12,717 | 15,312 | 20,254 | 32,228 |
| Hombres | 3,013 | 6,454 | 7,639 | 9,905 | 15,389 |
| Mujeres | 6,355 | 6,263 | 7,673 | 10,349 | 16,839 |
| Edad mediana | | | | | |
| Total | 21 | 21 | 23 | 26 | 28 |
| Hombres | 21 | 21 | 23 | 26 | 27 |
| Mujeres | 21 | 21 | 23 | 26 | 28 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

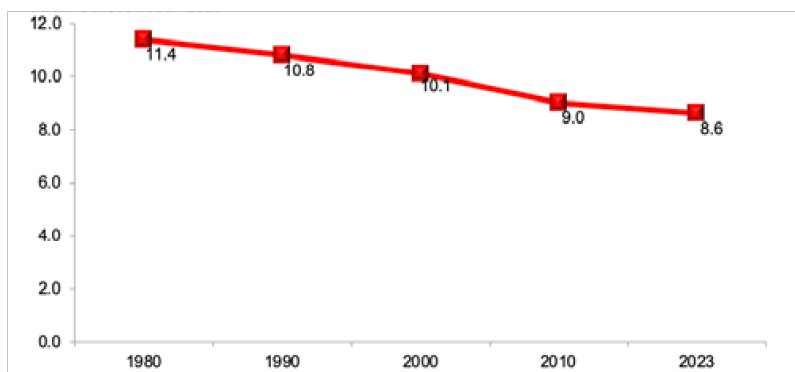
En el caso del sector Niñez, personas comprendidas entre cero y 14 años, representaban, para 1980, el 37.0 por ciento aproximadamente y, paulatinamente, fue descendiendo hasta ubicarse en el 27.9 por ciento de la población total de la provincia de Colón. (Figura 10)

Figura 10 *Comportamiento de la Participación Porcentual de la Niñez en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023*



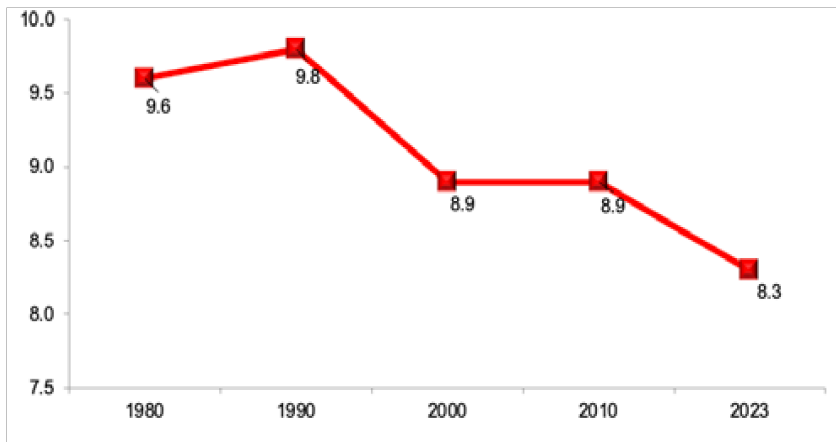
Comportamiento similar al de la niñez, tomó la adolescencia, sector de la población cuyas edades oscilan entre 15 y 19 años, marcando una leve, pero sostenida tendencia al decrecimiento. Para 1980, representaba el 11.4 por ciento de la población total de la provincia y desciende a 8.6 por ciento en el año 2023. (Figura 11)

Figura 11 *Comportamiento de la Participación Porcentual de la Adolescencia en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023*



Otro sector que también evidenció tendencia a la baja en su participación porcentual es el de la juventud, personas cuyas edades oscilan entre los 20 y 24 años de edad. La participación de este segmento poblacional estuvo cifrada en el 9.6 por ciento en 1980 y se fue declinando al 8.3 por ciento según cifras del Censo de Población 2023. (Figura 12)

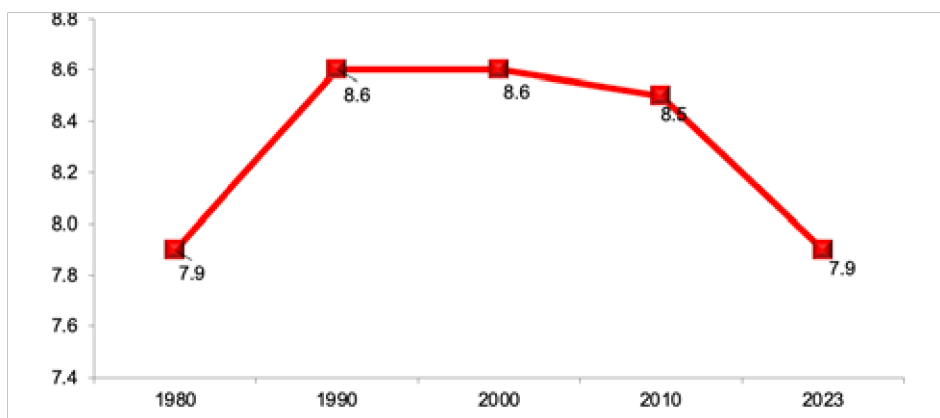
Figura 12 Comportamiento de la Participación Porcentual de la Juventud en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023



Comportamiento interesante es el que manifiestan los jóvenes adultos, personas con edades comprendidas en el rango de 25 a 29 años. Para el primer y último año del periodo analizado representaban el 7.9 por ciento de la población total de la provincia, en tanto que, para los censos de 1990, 2000 y 2010 configuraron entre el 8.5 y el 8.6 por ciento de la población residente en la provincia de Colón. (Figura 13)

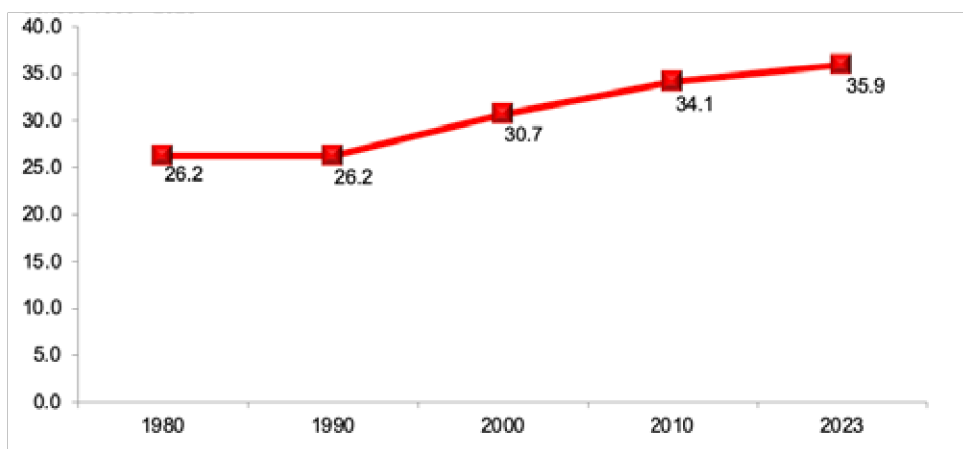
En oposición a los cuatro primeros grupos etarios, el proceso de envejecimiento se hace algo más notorio al observar los últimos dos grupos, adultos y adultos mayores, que representaban el 34.1 por ciento de la población de la provincia de Colón según los resultados emanados del Censo de 1980, de manera combinada. Para el 1990, hubo un ligero decrecimiento al cifrarse en el 33.8 por ciento. Para el año 2000 se incrementa hasta alcanzar 38.2 por ciento, 42.5 para el 2010, y termina el periodo, 2013, en 47.3 por ciento.

Figura 13 *Comportamiento de la Participación Porcentual de la Juventud Adulta en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980-2023*



En el desglose, se ha de señalar que la población de los adultos, personas comprendidas entre 30 y 59 años, representaron el 26.2 por ciento de la población de la provincia según cifras de los censos de 1980 y 1990. Desde entonces hubo un marcado incremento, de 30.7, 34.1 y 35.9 por ciento para 2000, 2010 y 2023 respectivamente. (Figura 14)

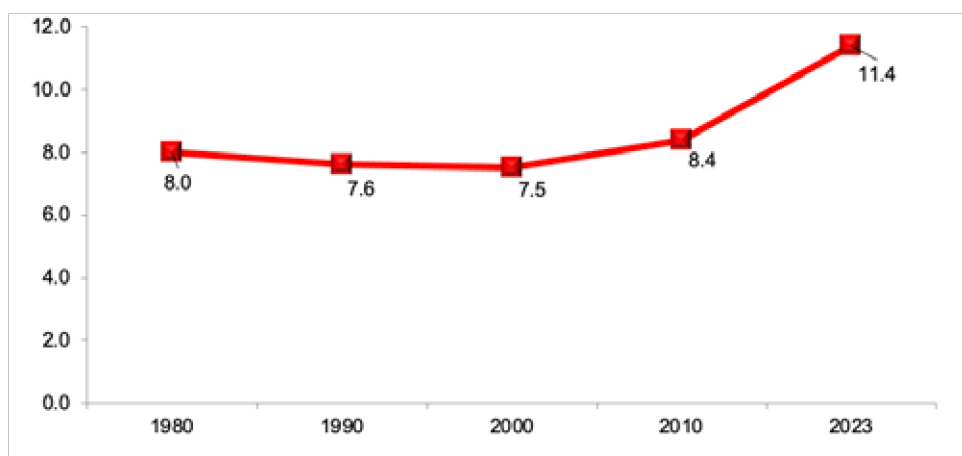
Figura 14 *Comportamiento de la Participación Porcentual de los Adultos en la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980-2023*



La población del Adulto Mayor, personas con 60 y más años manifestó un comportamiento fluctuante en términos porcentuales, pero con fuerte tendencia al alza. (Figura 15)

En 1980, la participación del segmento poblacional adulto mayor representaba el 8.0 por ciento aproximadamente, luego registra dos decrecimientos consecutivos para 1990 y 2000 de 7.6 y 7.5 por ciento respectivamente. Para el 2010, retoma el crecimiento con un 8.4 de participación porcentual en la población colonense y cierra el periodo con 11.4 en el 2023.

Figura 15 *Comportamiento de la Participación Porcentual de los Adultos Mayores en la población de la provincia de Colón: Censos 1980-2023*



2.2.8 Edad Mediana y Esperanza de Vida de la Población

La información presentada en el apartado anterior permite observar que la población residente en la provincia de Colón presenta una tendencia al envejecimiento que puede ser considerada de baja a moderada.

Otra vía para evaluar el proceso de envejecimiento es mediante la edad mediana de la población, misma que paso de 21 años en 1980 a 28 años para el año 2023. Recuérdese que la (edad) mediana es un valor (edad) que divide a la población en dos partes iguales, de modo que en la medida que se incrementa la edad mediana, en esa medida se incrementa el envejecimiento de la población. (Figura 16 y Tabla 9)

Figura 16 *Edad Mediana de la Población de la Provincia de Colón: Censos 1980–2023*

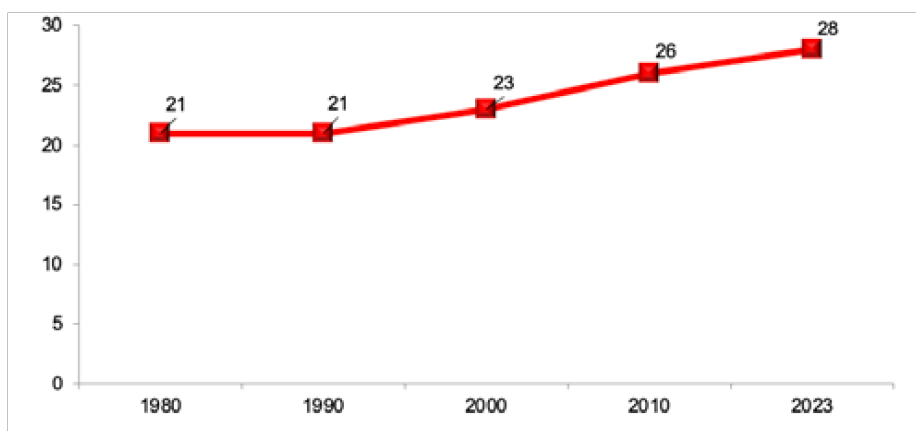


Figura 17 *Edad Mediana de la Población de la Provincia de Colón*

| Sexo | Año del Censo | | | | |
|---------|---------------|------|------|------|------|
| | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2023 |
| Total | 21 | 21 | 23 | 26 | 28 |
| Hombres | 21 | 21 | 23 | 26 | 27 |
| Mujeres | 21 | 21 | 23 | 26 | 28 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

3. Planificación, Estadísticas y Toma de Decisiones

“Si pudiésemos saber primero dónde estamos y hacia donde vamos, podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacerlo”.

Abraham Lincoln

Valoración de los Hallazgos

El capítulo presenta una exploración conceptual, así como el contexto legal e institucional, con el objetivo de determinar la relación entre la planificación, las estadísticas y la toma de decisiones. Esto permitirá valorar el estado actual de la situación en la provincia.

La planificación, sobre todo en el contexto de la gestión pública, no es un concepto nuevo. Este ha migrado a lo que hoy se denomina planificación estratégica, la cual como proceso está ligada al uso y obtención de datos confiables para fundamentar la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre y con miras a atender los problemas de los ciudadanos del país y, en específico, de las regiones o provincias.

Los hallazgos permiten determinar que hay considerable literatura que apoya la relevancia de la territorialidad y la planificación regional como parte de la administración gubernamental y su adopción en el marco de una gestión pública moderna, con miras a generar, no solo crecimiento, sino también desarrollo socioeconómico integral, atendiendo a las particularidades específicas de las regiones de un país.

En Panamá, existe un marco normativo que regula el diseño de planes estratégicos de gobierno. Sin embargo, en la práctica, hay una instancia de planificación regional que, aunque no es visible, puede limitar el diseño, la ejecución y la evaluación de lo planeado, especialmente cuando se consideran diagnósticos sectoriales y/o provinciales.

En cuanto a planificación regional y desarrollo territorial, se identifican instancias en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En el caso de este último, se percibe confusión, con presencia de instancias administrativas diferentes. Por un lado, la Dirección de

Desarrollo Territorial divulga en su enlace un organigrama, pero esta no aparece como tal en el organigrama del MEF, solo aparece la Dirección de Planificación Regional. Se perciben debilidades en cuanto a la identidad corporativa que debería incluir componentes visuales y verbales que expresarían, entre otros, los objetivos institucionales. Es la forma cómo se presenta la institución ante los ciudadanos, servidores públicos, inversionistas y la sociedad en su conjunto. La gestión de esta imagen debería considerar tres variables: la comunicación, la retroalimentación de los usuarios y finalmente, la identidad que se adopta.

En Colón, desde 1979, se han realizado esfuerzos para diseñar planes que incorporen a diferentes sectores de la sociedad. Sin embargo, estos han desempeñado un papel “débil” en el contexto del diseño de políticas estatales de desarrollo orientadas a la regionalidad o territorialidad. En algunos de estos documentos, no se especifica la proporción de participantes o actores en relación con la población que se supone representan, lo que deja dudas sobre la representatividad de esta participación, quedando así solo como un aspecto nominativo.

No se perciben en la lectura de estos planes, programas, visiones, diagnósticos, estrategias, marcos, etc. la apropiación de la economía circular para un enfoque regional y de contexto. En general, no hay indicios claros y/o explícitos de ordenamiento *territorial y crecimiento poblacional y comercial. Acciones claras y con diseño para la valoración del impacto en cuanto a las potencialidades de las regiones y la asignación de recursos de inversión para aquellas regiones que incentiven la economía circular.*

Tabla 9 *Síntesis de los Planes, Diagnósticos, Proyectos, Visiones, Marcos para Colón 1979 a 2022*

| Siglo | Año | Nombre |
|--------------|------------|--|
| XXI | 2022 | Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Colón |
| | 2022 | Visión 2050–Colón, Actualización con Énfasis en Innovación y Emprendimiento |
| | | Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible del |
| | 2021 | Agroturismo y Turismo Rural en el Distrito Omar Torrijos Herrera y sus alrededores (2022-2026) |
| | 2020 | Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2020–2025 |
| | 2017 | Diagnóstico Socioeconómico y Ambiental de la Provincia de Colón |
| | 2017 | Diagnóstico Socioeconómico de la Provincia de Colón |
| | 2015 | Proyecto de Renovación Humana e Integración Humana |
| | 2014 | Visión Colón 2025 |
| | 2007 | Estrategia Provincial de Desarrollo Sostenible de Colón |
| XX | 1999 | Plan de Desarrollo Municipal del Distrito de Donoso |
| | 1997 | Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico |
| | 1997 | Plan Harrison–Price |
| | 1993 | Plan Juan Demóstenes Arosemena |
| | 1992 | Plan Maestro para la Isla de Manzanillo |
| | 1987 | Planificación de las Áreas Revertidas al Municipio de Colón |
| | 1980 | Plan Concentrado para el Desarrollo Turístico Comercial de la Ciudad de Colón |
| | 1979 | Marco Físico para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Colón |

Hay iniciativas desde el sector público y privado para,

- ayudar reestablecer la importancia de la ciudad como segunda en jerarquía del país,
- recuperar un patrimonio arquitectónico y cultural de primer orden pese al panorama desolador que las infraestructuras históricas muestran desde hace décadas pero que sugieren un potencial turístico importante,
- orientar un ordenamiento estructural más racional del área metropolitana,
- alcanzar un desarrollo sostenible de sus recursos naturales y turísticos y, mejorar las condiciones de vida para todos los estratos de su comunidad.

No parece haber una visible vinculación en el diseño con la ejecución y evaluación de planes de gobierno desde una perspectiva regional y/o territorial. Se percibe un agotamiento del modelo para el diseño, ejecución y evaluación de estos planes.

Pareciera que las áreas del sector Atlántico se han gestado y desarrollado bajo escasos instrumentos de planificación. Más bien, estas áreas se han estructurado de acuerdo con la combinación de fuerzas, dinámicas y actores diversos. Algunas veces, en conflicto, tomando en cuenta su participación y diferentes niveles de intervención con el sector público.

Esta condición ha establecido, por un lado, focos de inversión inmobiliaria fuertes y consolidados y, por el otro, la dispersión de desarrollos marginales en dirección opuesta a los centros urbanos como Sabanitas.

Planes estratégicos, proyectos y programas desde iniciativas gubernamentales, gremiales, sociedad civil, empresariales que pareciera fueron el detonante del crecimiento, pero no del desarrollo provincial.

El análisis de los hallazgos de lectura de algunas interrogantes esenciales.

- ¿Qué nivel de participación tienen los actores que finalmente estarán involucrados en la ejecución de las propuestas, desde y hacia Colón, con un alcance realmente integral?

- ¿Fue suficiente la participación hasta este punto?
- ¿Podría ser que una participación no representativa e integral estaría dando al traste con la ejecución de los proyectos?

Al respecto de los planes y propuestas para Colón, Cortéz (2017) apuntó lo siguiente: “Es cierto que la ciudad de Colón merece y necesita mucha inversión. Más recursos, incluso, de lo que se ha designado para su renovación. Sin embargo, también es cierto que hay falta de visión, un descuido, al no tomarse en cuenta que el Colón de hoy no es aquel de hace dos décadas. Que ha operado una profunda transformación respecto al movimiento poblacional y lo que respecta a la ocupación de los espacios”.

Continúa diciendo:

“El tránsito vehicular de Sabanitas hacia las comunidades de Puerto Pilón, continuando hacia María Chiquita y Portobelo es un caos. Es una vía que debe incentivar el turismo, pero que no reúne las condiciones mínimas”.

“Cuando se habla de Colón y de los tantos problemas que la afectan se tiende, por lo general, a reducir la problemática a las 16 calles y avenidas. También es el caso de las soluciones que se proyectan, siempre o casi siempre, concentradas en el área urbana de la ciudad. De esta manera, si bien es cierto que “Colón ha vivido en el olvido”, este abandono es mayor cuando se observa la poca, para no decir nula, atención que recibe el resto de las comunidades de la provincia.

Es cierto que la ciudad de Colón merece y necesita mucha inversión. Más recursos, incluso, de lo que se ha designado para su renovación. Sin embargo, también es cierto que hay falta de visión, un descuido, al no tomarse en cuenta que el Colón de hoy no es aquel de hace dos décadas. Que ha operado una profunda transformación respecto al movimiento poblacional y lo que respecta a la ocupación de los espacios. El crecimiento de la población, el número de unidades habitacionales, la cantidad de comercios, todo esto se ha cuadruplicado en las dos últimas décadas. Asistimos, la urbanización acelerada de las afueras de la ciudad, pero sin que se adecuen las obras públicas exigidas. No puede hablarse de un “nuevo Colón” solo para el área citadina.

Corregimientos como Cristóbal, Cativá, Sabanitas y Puerto Pilón han evolucionado significativamente. Un sinnúmero de barriadas ha aparecido y las nuevas construcciones no se detienen. Sin embargo, la red vial no responde a ese crecimiento ni al nuevo panorama de urbanización. Tampoco se observa, en la política de gobierno, la

preocupación y, menos las acciones, que respondan a las necesidades de estas áreas poblacionales que, buscando calidad de vida, se ven frustradas por la poca o nula actuación gubernamental”.

Blades (2022) intenta dar respuesta a lo que ocurre en Colón desde su experiencia como funcionario público. A su juicio el problema podría estar en:

- sistema clientelista, que no busca soluciones sino perpetuar la dependencia de las masas y mantener su existencia;
- administraciones basadas en la partidocracia tradicional que no aportan una voluntad oficial sostenida para solucionar problemas como el de Colón.

Es enfático al señalar que *“el sistema tiene que ser reemplazado con un nuevo paradigma de administración pública. Además, se debe explicar con hechos concretos a los electores el por qué les conviene eliminar el presente estado de cosas y rechazar el estado clientelista”.*

Insiste en que *“no es difícil, ni imposible, hacer de esa provincia un mejor y productivo lugar en donde residir y hacer negocios. Pero para lograrlo hay que primero dismantelar los egoístas y corruptos intereses que la mantienen en una parálisis gobernada por la corrupción, pública y privada, permitida y alentada por la aprendida desesperanza de gente acostumbrada a vivir dependiendo de la influencia de terceros y que aparentemente han olvidado que su desidia permite la explotación por la que protestan”.*

Se pregunta: ¿Cómo es posible que todavía existan en Colón, problemas de vivienda, ausencia de tratamiento de aguas servidas, de pandillerismo, desempleo, de atención médica, en un lugar que produce tanto movimiento económico y comercial y con tanto que ofrecer en materia turística y cultural? ¿De qué han servido los millones y millones de dólares invertidos en el pasado o en proceso de gasto al presente?

A su juicio, décadas de clientelismo político y del continuo éxodo de sus profesionales, provocado por la mediocridad y/o corrupta administración de las posibilidades de la provincia, ha creado en Colón un clima tóxico para la inversión y ha alimentado la desesperanza, incredulidad, indiferencia y negativismo entre su población.

Plantea una preparación profesional y laboral, un plan completo de reparación y creación de infraestructuras, de ofertas de vivienda, pero todo dentro del marco de un programa de integración, un plan

nacional para el desarrollo, que incluye por supuesto al sector de la economía.

Un inventario provincial que identifique fortalezas, debilidades y prioridades en cuanto a la inversión, entrenamiento y creación de plazas laborales. Finalmente, propone que los fondos para producir esa inversión pueden provenir de las entradas del canal de Panamá, en vez de ir a un fondo común para pagar subsidios y sostener el clientelismo que alimenta la corrupción político-partidista y embrutece a nuestros coterráneos”.

Lo que carece de sentido es que, si se monitorean las estadísticas básicas de la zona a lo largo del tiempo, estos diagnósticos deberían haber alertado con respecto al impacto de las propuestas que pretendidamente deberían haber traído desarrollo a la provincia y una reducción de la pobreza.

3.1 Planificación en el Sector Público

Las sociedades, las economías son cada vez más complejas y es de esperar que las condiciones en que se desarrollan e interactúan los actores o agentes económicos se caractericen por la incertidumbre. Planificar, en términos generales, supone actuar para reducir los riesgos inherentes a esta incertidumbre en las acciones que asumen los actores económicos.

Planificación, planeación o planeamiento en un proceso para alcanzar uno o varios objetivos específicos en el futuro, analizando la situación actual o el contexto. Implica anticiparse a las consecuencias y limitar los impactos negativos.

Hay infinidad de aportes para construir una definición del concepto, en particular rescatamos la definición de Ackoff (1981) quien establece que: “La planificación se anticipa a la toma de decisiones”. Un mínimo común denominador de un sinnúmero de definiciones es establecer metas y definir cómo se van a conseguir.

El concepto de planificación estratégica tiene sus orígenes en el ámbito militar, pasa al contexto de la competencia empresarial y organizacional. Por ejemplo: Sun Tzu, hablaba de estrategia ofensiva. Baidaba escribía sobre las tres cosas en que debía concentrarse la atención del gobernante: “...analizar cuidadosamente los hechos pasados y las razones de su fracaso, 2. “Estudio cuidadoso de la situación en su hora presente y de sus aspectos buenos y malos”; y 3.

“...estudio del futuro y de los éxitos o fracasos que a su juicio le reserva”. Maquiavelo explica la necesidad de la planeación para la realización de un buen gobierno. Al finalizar la II Guerra Mundial, las organizaciones comenzaron a darse cuenta de algunos aspectos que no eran controlables: la incertidumbre, las amenazas, el riesgo, la inestabilidad y un ambiente en donde lo único seguro era el cambio”.

El tema de la planificación estratégica es polivalente. No es un concepto nuevo, desde tiempos inmemoriales se aplicó para alcanzar diferentes objetivos, principalmente en la conquista de territorios. Pero en el siglo XX se le dio otra acepción, siempre en la búsqueda de planificar las acciones futuras y alcanzar las metas y objetivos deseados.

En la década de los noventa, la planeación y gestión estratégicas fue tema de estudio de infinidad de autores; debatiendo (con justa razón) el término estratégico, correlacionado con el desgaste y desconfianza generados. Para Méndez Martínez (2021): “Es innegable que *la actuación estratégica aún resulta fundamental para el éxito o el fracaso de las organizaciones y los gobiernos, por eso es un tema ineludible en el estudio y la práctica de las políticas públicas y la dirección organizacional*”.

De acuerdo con Goldstein, Nolan y Pfeiffer (1998) “La planificación estratégica es el proceso por el cual los responsables de guiar una organización (Estado, empresa, etc.) prevén su futuro (nada que ver con una bola de cristal) y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlas”.

Gallardo Núñez (s.f.) afirma que el concepto surge en el ámbito de la Administración Pública y la gestión del Estado por el siglo XX. El autor elabora un resumen donde se destaca que “el concepto de planificación, en los países de Europa Occidental surge el concepto de desarrollo. Por lo que la planificación se empieza a asociar al desarrollo, de la mano del rol del Estado”. Señala que:

Surgimiento de la planificación en América Latina

- En América Latina a partir de la década de los cincuenta se difundió lo que se conoce hasta la fecha como programación económica.
- Los años posteriores a la década de 1950, se caracterizan en América Latina por la presencia de muchas y diversas ideas sobre el planeamiento económico y del desarrollo.

- En 1962 se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) junto a otros institutos y ministerios de planificación por toda la región.
- La aceptación generalizada de la planificación como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal: La Alianza para el Progreso.
- Como resultado de lo anterior, en América Latina y el Caribe entre 1961 y 1963, trece países abrieron oficialmente ministerios, oficinas o consejos de planificación.
- Durante la década de los sesenta, en América Latina prevaleció la planificación con una visión de corto plazo.
- La planificación del desarrollo en los años sesenta, empezó a ser objeto de crítica, al aducirse que la misma era rígida, ortodoxa, basada en planes economicistas e incompletos, además de burocrática y utópica.
- Como respuesta a estas críticas, se plantea por primera vez un enfoque integral de planificación a partir de los planteamientos del Instituto de Naciones Unidas para Investigación y Desarrollo Social; el cual aprueba un Plan de Acción en 1971 basado en un enfoque unificado de la planificación.
- *“(...) se introdujo por primera vez la idea de trabajar de manera unificada considerando los aspectos culturales, sociales, educación, territorio. Asimismo, se puso énfasis en la concepción de estilos de desarrollo—que tuvo un enorme impacto en América Latina—así como en las visiones de futuro como parte de este enfoque integrado”. (ONU, 1971).*

La Década Perdida de la Planificación

- A la década de los ochenta se le considera la década pérdida de la planificación.
- Se extendió la idea que la planificación era improcedente pues no rendía los frutos deseados, a diferencia del mercado al que se le aduce la capacidad para resolver los problemas que aquejan a la sociedad de la época.
- El mercado adquiere primacía por encima del Estado.

- Se plantea la disminución del Estado en varios niveles, siendo los principales en su tamaño y competencias, lo que a todas luces le restó capacidades y contradijo parte de los principios del desarrollo impulsado a través de la planificación.
- América Latina durante la década de los ochenta enfrentó una serie de desequilibrios macroeconómicos y sociales, enfrentó una severa crisis económica y social que trajo al traste buena parte de los avances en el desarrollo económico y social alcanzados hasta la época, los cuales venían amalgamados con procesos de planificación del desarrollo.
- Como respuesta a ello, surgieron las propuestas del Consenso de Washington.
- El accionar del Estado como gestor del desarrollo económico fue entonces fuertemente cuestionado, aunque se propició un fortalecimiento de la regulación en los mercados.

El renacimiento de la planificación: la década de 1990

- América Latina inició la década de los noventa con el peso de haber retrocedido más de una década en el ámbito económico y social.
- Durante la segunda mitad de la década de los noventa vuelven a surgir una serie de ideas, conceptos y desarrollos teóricos importantes en el campo de la economía y sobre todo vinculadas a la relación que debe darse entre el Estado y el mercado.
- Se avanza en la comprensión que las relaciones entre el Estado y el mercado se circunscriben dentro de una amplia variedad de alternativas y posibilidades de coexistencia.
- Se profundizó en los alcances e implicaciones de la llamada década perdida y de la aplicación de los postulados del Consenso de Washington.
- Surgen nuevas ideas orientadas a reestablecer un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, ampliando la participación de los actores sociales en la definición de prioridades de desarrollo para el largo plazo, así como extendiendo el espectro de intervención a ámbitos no sólo económicos sino también sociales, institucionales, ecológicos, entre otros.

- Se impulsa un enfoque integral de desarrollo, de tal manera que sectores de la sociedad civil se sientan cobijados por las políticas públicas y las adopten como propias.

Algunos conceptualizan la planificación estratégica como un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (acciones estratégicas) para alcanzar dichos objetivos; *siendo una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas*. Otros la definen como un modelo de gestión y hacen énfasis en la optimización de los recursos.

Méndez Martínez sostiene que *“en el campo de las políticas públicas pueden*

tener cierta aplicación los conceptos sobre la estrategia desarrollados inicialmente en el campo militar y empresarial, dado que, *en cierta medida, involucran la confrontación entre distintos líderes, partidos, poderes y regiones, entre otros*”. Por su parte Castillero (2014) propone que “la nueva concepción de planificación está más orientada hacia Objetivos Estratégicos, entendiendo que el Estado juega un rol coadjutor en el proceso económico de una sociedad”, en el marco de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal y su reglamentación donde el Estado está obligado a presentar planes quinquenales estratégicos de gobierno. Por lógica, esto exige “niveles de priorización en cuanto a los distintos sectores que serían impulsados como motores del crecimiento y el desarrollo humano, y una programación financiera de los ingresos y egresos del Estado — incluyendo por supuesto los gastos corrientes y los gastos de capital (gastos de inversión)”. Presupone además un plan de inversiones con los principales programas y proyectos que se aspirarían a ejecutar.

3.2 Panamá y la Planificación

En 1903 la Junta Provisional de Gobierno, mediante decreto ejecutivo número 1 reglamenta el servicio del Ministerio de Hacienda, inicialmente orientado a organizar las estructuras del estado, en aspectos como los ingresos, el cobro de los impuestos comerciales, de licores, la renta por importación del opio y los juegos de suerte y azar. Así como hacerles frente a las abruptas transformaciones del país debido al reinicio de los trabajos de excavación del canal interoceánico. Noventa y cinco años más tarde sus funciones se orientaron a la política fiscal y financiera del país, administrando el sistema tributario y el régimen aduanero de la República, así como

custodiando los bienes nacionales, el entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro, dio el paso siguiente de su modernización y tecnificación.

En otro sentido, en 1956 que se crea el Departamento de Planificación y dos años más tarde se conforma el Ministerio de la Presidencia. Un año después, en 1959, se crea la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia y el Departamento de Planificación. En el proceso evolutivo y de desarrollo del país, la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia “requería ser una entidad planificadora, coordinadora y orientadora del desarrollo económico y social del país para que, por la vía del fortalecimiento y diversificación de la producción y el desarrollo regional, se acrecentara la riqueza y el ingreso nacional en beneficio de todos los panameños”. Así se crea en 1973 el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

Información histórica señala que el “MIPPE preparó los planes nacionales de desarrollo económico y social, diseñó y formuló las políticas económicas y sociales, coordinó los programas de desarrollo, dirigió la administración presupuestaria, organizó la administración de personal, gestionó y negoció el financiamiento externo, la cooperación técnica y administró los fondos del Gobierno Nacional, hasta que se transforman sus funciones para hacer el manejo administrativo gubernamental de la cosa pública más eficiente y eficaz.

A finales de 1998, las transformaciones requeridas en el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el de Planificación y Política Económica dan fundamento a la creación del MEF, oficializándose la fusión de ambos Ministerios bajo el nombre MEF (MEF)

El MEF se crea con el propósito de transformar la administración pública y a fin de dar mayor coherencia e integralidad a la gestión financiera y presupuestaria del Estado, así como brindar una mayor definición y coordinación de las políticas económicas, fiscales y sociales.

El MEF tiene a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia social, el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del gobierno sobre hacienda y tesorería nacional; la elaboración, ejecución y control del presupuesto general del Estado, crédito público y modernización del

Estado, así como la elaboración y ejecución de la programación financiera. El Artículo 1, que crea el MEF, señala entre sus funciones:

En materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social:

- Diseñar, normar y coordinar, con la colaboración de las demás dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación del Órgano Ejecutivo, las propuestas de las políticas públicas económicas, de corto, mediano y largo plazo, así como la estrategia social de acuerdo con las orientaciones emanadas del gabinete social y programar las inversiones públicas;
- Analizar y evaluar el desempeño de la economía e informar trimestralmente, al Órgano Ejecutivo y a la sociedad en general, sobre tales resultados;
- Elaborar previsiones sobre el crecimiento económico y demás variables macroeconómicas sociales y fiscales;
- Investigar y evaluar eventos o condiciones especiales de origen interno o externo, a fin de determinar sus repercusiones sobre la economía nacional;
- Asesorar y formular recomendaciones al Órgano Ejecutivo y a las instituciones del Estado sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo nacional;
- Investigar y realizar estudios y diagnósticos orientados a la formulación de políticas de desarrollo integral;
- Representar al país ante los organismos multilaterales de crédito y actuar en carácter de contraparte nacional ante ellos.

En materia presupuestaria:

- Dirigir la administración presupuestaria del sector público, que comprende la formulación de directrices para orientar a las entidades públicas en la preparación y examen de sus anteproyectos de presupuesto, la preparación o formulación del anteproyecto de Presupuesto General del Estado para que sea considerado y aprobado por el Consejo de Gabinete, así como la asignación periódica, registro, seguimiento y evaluación de la ejecución del Presupuesto General del Estado, su cierre y liquidación anual. También ejercer la administración y el manejo del gasto público;

- Presentar al Órgano Ejecutivo un plan de contención del gasto, cuando en cualquier época del año considere fundadamente que el total de los ingresos disponibles pueda ser inferior de los gastos autorizados en el Presupuesto General del Estado. Este plan será aprobado mediante resolución ejecutiva. Presentar al Órgano Ejecutivo un plan de reducción de gasto, cuando en cualquier época del año los ingresos efectivamente recaudados sean inferiores a los presupuestados y no exista previsión para solventar tal condición. Este plan será sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete y de la Comisión de Presupuesto General del Estado;
- Presentar, al Órgano Ejecutivo y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, un informe trimestral sobre la ejecución presupuestaria y un informe anual sobre la situación de las finanzas públicas.

En materia de finanzas públicas:

- Dirigir la administración financiera del Estado;
- Elaborar y actualizar periódicamente la programación financiera del Estado, de corto, mediano y largo plazo, la cual servirá de base para la formulación del anteproyecto de Presupuesto General del Estado y para el control de la gestión financiera;
- Reconocer, recaudar y fiscalizar todos los tributos establecidos por ley, para atender los gastos que demande la administración pública, con excepción de aquellos que se hayan atribuido o se atribuyen expresamente a otros ministerios o entidades oficiales autónomas o semiautónomas;
- Prevenir, investigar y sancionar los fraudes e infracciones a las leyes fiscales de la República;
- Privativamente, gestionar, negociar y administrar el financiamiento complementario interno y externo, necesario para la ejecución del Presupuesto General del Estado;
- Llevar la contabilidad gubernamental integrada y preparar los estados financieros consolidados del sector público, los cuales, una vez auditados por la Contraloría General de la República, constituirán la fuente oficial sobre la situación financiera del sector público.
- Previa autorización del Consejo de Gabinete, proponer y emitir, colocar u otorgar la custodia, recuperar y llevar el registro, de los

títulos valores del Estado, en los mercados financieros nacionales e internacionales; así como actuar en el mercado secundario, a fin de obtener las mejores condiciones para los referidos valores. Se autoriza al Ministro de Economía y finanzas para organizar el sistema de colocación de títulos valores, y para definir las normas y procedimientos de esa colocación de acuerdo con los mejores intereses del Estado;

- Sin perjuicio de la facultad que la Comisión Política le confiere a la Contraloría General de la República, establecer e implantar mecanismos eficaces para la recuperación de los créditos a favor del Estado;
- Reconocer, ordenar e instruir el pago de todos los gastos que demande la administración, de los negocios del sector público no financiero, contemplados en el Presupuesto General del Estado;
- Instruir al Banco Nacional de Panamá sobre la política relacionada con el manejo y la inversión de los fondos excedentes del tesoro Nacional;
- Dar seguimiento a la actuación de los entes de fiscalización financiera, tales como las superintendencias de bancos, de los mercados de valores y de capitales, de seguros, de reaseguros, de administración de fondos de pensiones y otros; solicitar y recibir información de parte de los entes de fiscalización financiera, en la forma y con la periodicidad que el MEF determine, a fin de dar seguimiento a la situación de las respectivas industrias y solicitar explicaciones razonadas sobre las decisiones de las juntas directivas de dichos entes de fiscalización financiera. El Ministro de Economía y finanzas podrá asistir con derecho a voz en las sesiones de las juntas directivas de los entes de fiscalización financiera y podrá designar, en su reemplazo, a uno de los viceministros. Los funcionarios del MEF que atienden estas materias estarán sujetos a las normas y sanciones respecto a la confidencialidad que establece la ley;
- Previa autorización del Consejo de Gabinete y de la Asamblea Legislativa, solicitar la acuñación de moneda fraccionaria metálica de curso legal;
- Coordinar y administrar el manejo de los recursos financieros del sector público, a fin de asegurar su óptimo rendimiento, así como la liquidez del Tesoro Nacional. Se excluyen del ámbito de la

presente disposición, al Banco Nacional de Panamá, a la Caja de Ahorros, a la Autoridad del Canal y a la Caja del Seguro Social;

- Privativamente, establecer principios y normas relativos al manejo de los recursos financieros del sector público indicados en el numeral anterior.

En materia de administración pública:

- Preparar, dirigir y evaluar el programa de cooperación técnica externa y realizar las gestiones para su obtención ante otros países y ante los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de cooperación;
- Administrar privativamente los recursos del Fondo de Preinversión que el Gobierno asigne para la realización de estudios de preinversión, sean estos fondos provenientes del presupuesto regular, de donaciones o de créditos adicionales. Los estudios de preinversión deberán contar con la aprobación técnico-económica favorable del MEF a través del Fondo de Preinversión, en la forma que determine su reglamento;
- Administrar, conservar y vigilar todos los bienes que pertenecen a la República, con excepción de aquellos bienes cuya administración esté atribuida expresamente a otros ministerios o a entidades del sector descentralizado;
- Orientar y ejecutar planes relativos a la política y organización administrativa del sector público y a su función y gestión eficiente, y prestar asesoría sobre la materia a las demás instituciones del sector público;
- Establecer en coordinación con las demás instituciones del sector público, la política sobre la administración de los recursos humanos al servicio de éste, así como programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público;
- Cualquier otro asunto expresamente atribuido en virtud de Ley, Decreto de Gabinete o Decreto Ejecutivo.

Paradójicamente, ninguna de estas funciones, hace alusión explícita a la planificación.

Catorce años después de establecido el MEF, mediante Decreto Ejecutivo número 6 del 14 de enero de 2022, se crea el Instituto de Planificación para el Desarrollo, con el objetivo de “fortalecer la función de la planificación del Gobierno Nacional y la visión de

desarrollo en el largo plazo, que asegure las transformaciones que el país demanda para un desarrollo inclusivo y sostenible”.

3.3 Planificación y Planes Estratégicos

La planificación gubernamental es un proceso técnico-político que establece objetivos para las operaciones del gobierno o la economía. Un plan estratégico es un instrumento de gobierno que define la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos de una nación.

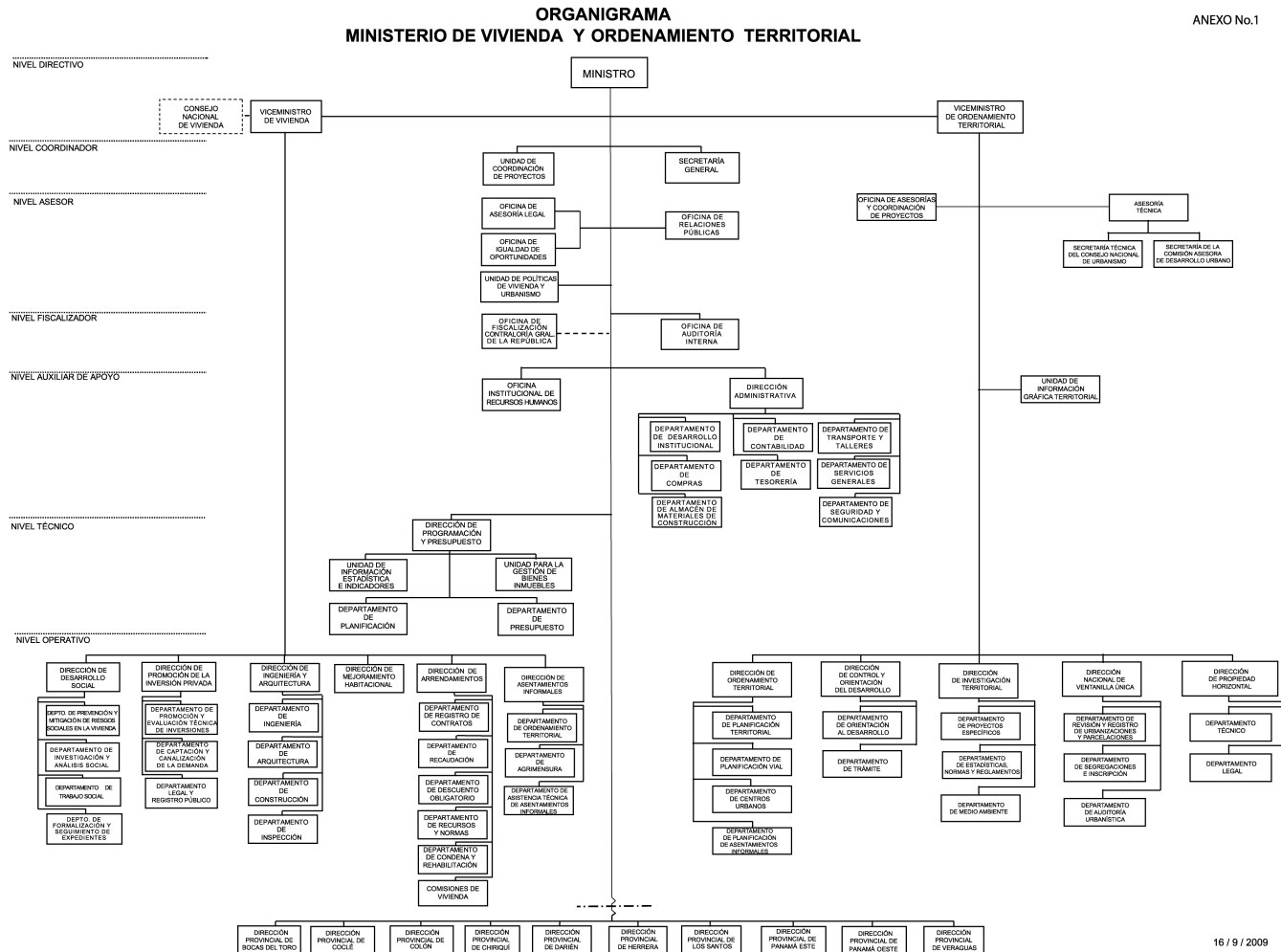
La planificación gubernamental es un ejercicio que permite:

- Dar coherencia a las acciones del gobierno
- Prever el futuro
- Mejorar la eficacia
- Desarrollar el compromiso con la misión del gobierno
- Influir en el futuro
- Articular las necesidades con los recursos disponibles
- Conciliar los objetivos de los diferentes sectores sociales
- Optimizar el uso de los recursos
- Un plan estratégico de gobierno debe:
- Definir la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos
- Prever el futuro
- Mejorar la eficacia
- Desarrollar el compromiso con la misión del gobierno
- Influir en el futuro
- Articular las necesidades con los recursos disponibles
- Conciliar los objetivos de los diferentes sectores sociales
- Optimizar el uso de los recursos

Al respecto de la planificación y los planes se halló la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano con el fin procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal

y mejor calidad de vida dentro de su ambiente Geográfico y en todo el territorio nacional. (Figura 18)

Figura 18 Organigrama. Ministerio de vivienda y ordenamiento Territorial



Nota: <https://www.miviot.gob.pa/transparencia1/1-ORGANIGRAMA%20MIVIOT%20COMPLETO-MV.pdf>

El Capítulo IV de esta Ley, al respecto de la Coordinación Interinstitucional indica que los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se elaborarán

mediante un proceso de coordinación interinstitucional, que permita al MIVIOT y a los municipios requerir de todos los organismos y entidades competentes, informes técnicos, estudios y opciones pertinentes a los planes. Estos organismos y entidades están obligados a participar y a colaborar con las autoridades urbanísticas y a acatar las disposiciones contenidas en los planes nacionales, regionales, parciales, locales con relación a la provisión de infraestructura en el término de su ubicación, dimensión y temporalidad.

El Capítulo VIII referido a la ejecución de los planes indica en su articulado que la ejecución de los planes nacionales y regionales será responsabilidad de las autoridades competentes, bajo la coordinación y orientación del MIVIOT y el municipio, según corresponda. Se señala además que el Estado y los municipios incluirán anualmente, en sus presupuestos, las partidas necesarias para la ejecución de los proyectos de inversión estatal o municipal, y de los proyectos de inversión en equipamiento urbano, que se requieran para el cumplimiento de esta Ley, siempre que se encuentren previamente contemplados en sus respectivos planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. El gobierno central deberá aportar o gestionar fondos para los municipios, con el propósito de desarrollar los programas y proyectos del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano a nivel local.

No fue sino hasta el 21 de julio de 2021, que de acuerdo con lo establecido en la Ley 6 se juramentaron a los miembros que conformarían la Junta de Planificación en el municipio del distrito de Colón, siendo la primera que se establecía en esta provincia. Se acotó que los municipios debían constituirse en autoridad urbanística, para lo cual debían cumplir con capacidades técnicas, administrativas y financieras. Cualquier trámite de modificación de uso de suelo, ya sea asignación, cambio o adición se tramitaría directamente con el MIVIOT, mientras el Municipio no se constituya en autoridad urbanística, pero este debe enviar a la Junta la solicitud para que ellos evalúen si aprueban o desaprueban la misma. La opinión de la Junta es vinculante, es decir, en cuanto a sus decisiones, el MIVIOT debe acatarlas e igualmente cuando se desarrolle cualquier Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La Junta es un ente asesor

conformado por ciudadanos del distrito que toman decisiones con respecto al uso del territorio.

En otro sentido, no es hasta la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, cuando se hace alusión a los Planes Estratégicos de Gobierno (Capítulo IV, Artículo 16). (Figura 19)

Figura 19 *Extracto de Ley 34 de 2008*

| | | |
|--|--|---|
| No. 26056 | Gaceta Oficial Digital, viernes 6 de junio de 2008 | 9 |
| <p>Durante los últimos seis meses de mandato de un Gobierno no podrá comprometerse más del cincuenta por ciento (50%) del presupuesto anual de operaciones, excluyendo los intereses de la deuda.</p> | | |
| <p style="text-align: center;">Capítulo IV Programación Financiera Plurianual</p> | | |
| <p>Artículo 16. Plan estratégico de Gobierno. Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.</p> <p>El plan estratégico deberá estar respaldado con medidas y metas cuantitativas acordes con los principios de esta Ley, y deberá contener medidas específicas que se adoptarán en la administración tributaria, los gastos corrientes y de capital, el nivel de ahorro corriente y el financiamiento, la proyección del servicio de deuda y el nivel de endeudamiento público, así como la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria. Los ministerios sectoriales, bajo la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas, serán los encargados de elaborar las estrategias sectoriales.</p> <p>El Ministro de Economía y Finanzas es el encargado de presentar al Consejo de Gabinete el plan estratégico de Gobierno, el cual deberá ser aprobado por este y adoptado y publicado en la Gaceta Oficial por el Órgano Ejecutivo, para los fines de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad. Además, deberá desarrollarse una campaña de divulgación de este plan estratégico de Gobierno, que deberá incluir las instancias correspondientes que surjan en relación con la Concertación Nacional.</p> | | |

Nota: Gaceta Oficial No. 26056 de 6 de junio de 2008.

Se esperaría que los Planes Estratégicos de Gobierno (PEG) se encaminarían a identificar los problemas a resolver, priorizar los mismos, proponer soluciones, determinar los responsables de la ejecución, gestionar los recursos y medir los avances.

Al respecto de la Programación Financiera Plurianual (Capítulo IV de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal), lastimosamente existe una propuesta de reforma en la Asamblea Legislativa, formulada por el Órgano Ejecutivo, que elimina la condición que los PEG se elaboren a partir de los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo y solo se elaboraren a partir de los Planes de Gobierno y promesas electorales realizadas durante las campañas electorales.

3.4 El Concepto de Planificación Territorial

En este punto cabría introducir el concepto de planificación territorial como una ciencia *aplicada, política y técnica administrativa, que analiza, desarrolla y gestiona los procesos de planificación y desarrollo de los espacios geográficos: urbanos y rurales, local-regional-nacional, generalmente de acuerdo con posibilidades ambientales, económicas y sociales, propiciando el tan anhelado desarrollo sostenible.*

De acuerdo con la Ley 06 de 2006, divulgada en Gaceta Oficial No. 25478 de 3 de febrero de 2006, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es el instrumento de planificación que determina las grandes directrices de ordenamiento territorial, en coordinación con la planificación económica y social para mayor bienestar de la población (Artículo 5).

El objetivo del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial es *promover estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales* de la nación panameña, considerando:

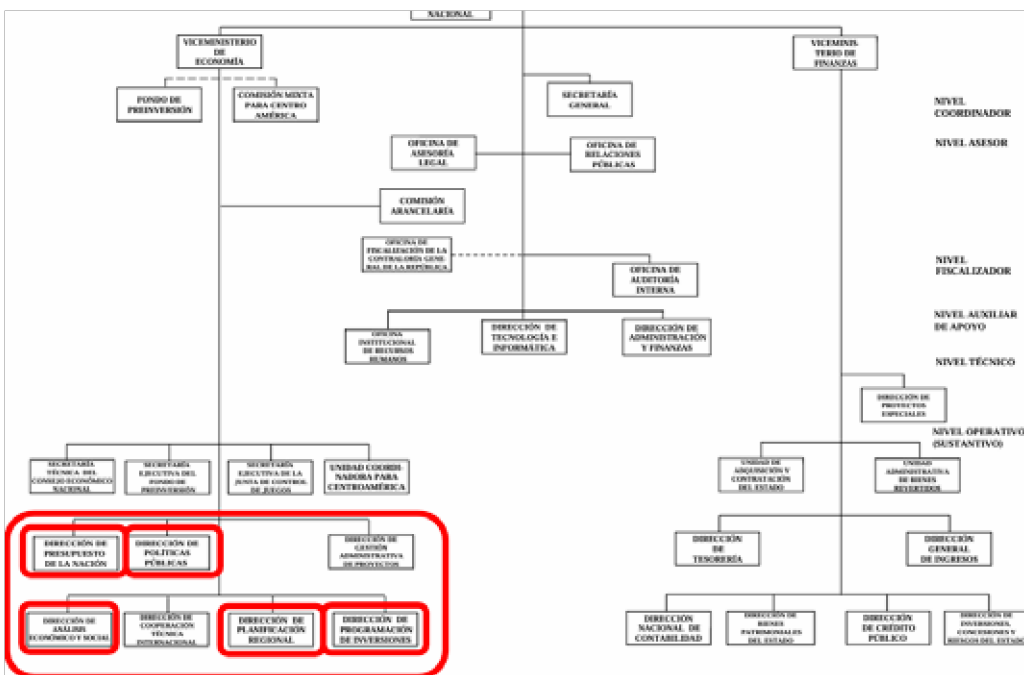
- (a) la ejecución de actuaciones urbanas integrales y articulada;
- (b) regulación de las dinámicas de transformación territorial, a fin de optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida digna para la población actual y las generaciones futuras.

Se hace evidente que el planeamiento u ordenamiento territorial tiene connotaciones estratégicas, donde deberían desdoblarse las políticas nacionales de los Planes Estratégicos de Gobierno a un determinado territorio. *En el caso panameño, a nivel provincial, teóricamente aprovechando las potencialidades de estas áreas geográficas; pero con una visión integradora.*

En el organigrama institucional (disponible en el Manual de Organización y Funciones 2012), la Dirección de Planificación Regional aparece adscrita al Viceministerio de Economía en el MEF (MEF) se halla ubicada en un nivel operativo sustantivo; nivel en que también se ubica la Dirección de Presupuesto de la Nación y la Dirección de Políticas Públicas. Llama la atención que en la estructura organizacional la Dirección de Planificación Regional aparece por debajo de las direcciones de Presupuesto de la Nación, Políticas Públicas; pero paralela a las direcciones de Programación de Inversiones y Análisis Económico y Social. Aunque todas están en el nivel operativo, tres de ellas (incluida la de Planificación Regional) están por debajo, lo que podría interpretarse como una subordinación a estas. Es decir, lo referente a planificación regional está subordinado al diseño y ejecución del presupuesto y de las políticas públicas. (Figura 3.3)

Moreira (2024) apunta que, aunque en el organigrama del MEF se establece la existencia de la Dirección de Planificación Regional, en la práctica esta fue eliminada y sus funciones y personal fueron absorbidos por la Dirección de Programación de Inversiones (en el mismo nivel). Igualmente, la Dirección de Análisis Económico fue absorbida por la Dirección de Políticas Públicas (en un nivel superior dentro del nivel operativo) sin que exista, hasta el momento de culminar esta obra, una base legal para tal decisión.

Figura 20 Organigrama del MEF



Nota: Tomado de www.mef.gob.pa. Nodo de transparencia.

En el portal web del MEF una de las direcciones que se describe como adscritas al Viceministerio de Economía es la Dirección de Desarrollo Territorial, pero en el organigrama aparece no descrita.

El Decreto Ejecutivo No. 89 de 26 de febrero de 2021 (Gaceta Oficial No. 29228-B) crea la Dirección de Desarrollo Territorial dentro de la estructura organizativa del MEF.

El 18 de febrero de 2022, mediante Resolución Ministerial N° MEF-RES-2022-344 se aprueba y adopta la estructura orgánica que se establece en el Manual de Organización y Funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial del MEF. (Figura 21)

Esta dirección fue creada para *impulsar el desarrollo territorial mediante la sistematización del proceso de planificación en los niveles regionales, provinciales, comarcales y locales, para lograr el crecimiento económico sostenible y el desarrollo humano con equidad y justicia.*

Figura 21 Organigrama de la Dirección de Desarrollo Territorial del MEF



Nota: Tomado del MEF. <https://www.mef.gob.pa/dire/>

La Dirección de Planificación Regional posee una estructura organizacional con 3 departamentos y cada provincia, incluida Colón, cuenta con una Oficina Provincial o Comarcal.

En el portal web del MEF (https://www.mef.gob.pa/helpie_faq/departamento-de-planificacion-territorial/) se indica que el Departamento de Planificación Territorial, como parte de la Dirección de Desarrollo Territorial tiene como objetivo: asesorar a las dependencias provinciales y comarcales de desarrollo territorial, en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo con base en la estrategia de desarrollo regional, lineamientos del Plan Estratégico de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a metodologías propuestas, para impulsar el desarrollo económico y social del país.

Se establece que sus funciones son las siguientes:

- Formular la estrategia de desarrollo regional, basada en los lineamientos del Plan Estratégico de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo.
- Formular programas y proyectos tendientes al desarrollo de territorios especiales y prioritarios.
- Impulsar el desarrollo regional y local, mediante el seguimiento y participación en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, en conjunto con las entidades rectoras.

- Desarrollar metodologías para la formulación de los planes estratégicos regionales, provinciales, distritales y de corregimientos.
- Establecer mecanismos de comunicación permanente con las Juntas Técnicas, gobiernos locales, actores públicos, privados y de la sociedad civil organizada para el desarrollo y seguimiento de los Planes Estratégicos de Territoriales.
- Monitorear y evaluar los resultados y el impacto de las diferentes estrategias y planes de desarrollo implementados.
- Actualizar la estrategia de desarrollo regional a mediano plazo, conforme a los cambios que ocurran en el entorno.
- Formular estudios prospectivos que apoyen la toma de decisiones, a través de la visualización de escenarios futuros en territorios rurales y urbanos.
- Formular estrategias y acciones, que contribuyan al desarrollo de los sectores en las provincias y comarcas.
- Establecer mecanismos de coordinación con las instancias provinciales y comarcales de desarrollo territorial y demás instituciones del Estado, para la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo regional.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los planificadores provinciales y comarcales de desarrollo territorial, mediante capacitaciones en el uso de las metodologías de planificación y desarrollo territorial.
- Formular proyectos de asistencia técnica internacional, en temas relacionados a la planificación territorial y afines.
- Desarrollar publicaciones especializadas en materia de planificación y desarrollo territorial, para formación y difusión en medios académicos y sectores productivos.

Las oficinas provinciales tienen como objetivo: conducir el proceso de planificación del desarrollo territorial, en concordancia con las estructuras legales e institucionales a nivel regional, provincial, municipal y local, de acuerdo con las directrices emitidas por las autoridades superiores, para lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, a través de estudios, políticas y planes orientados por la visión de desarrollo de largo plazo.

Son sus funciones:

- Definir el plan de trabajo anual, para cumplir con el desarrollo de las actividades prioritarias de las provincias y comarcas en tiempo oportuno.
- Desarrollar estudios de la situación socioeconómica de los territorios, con la participación de los principales actores públicos, privados y de la sociedad civil, que sirvan como base para la formulación de planes de desarrollo.
- Ejecutar la política y estrategias de desarrollo regional emanada de las autoridades superiores, mediante la formulación de planes de desarrollo.
- Establecer mecanismos de monitoreo de los planes, programas y proyectos que se estén ejecutando en el territorio.
- Desarrollar herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los objetivos estratégicos, planes y programas de inversión.
- Establecer mecanismos de coordinación permanente con las instituciones del Estado, entes privados y sociedad civil organizada, en la provincia y/o comarca, para la formulación y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo.
- Promover el desarrollo de proyectos de inversión, tanto en áreas rurales como en áreas urbanas de la provincia y/o comarca.
- Orientar a los municipios y juntas comunales en materia de desarrollo local. El MEF (2012) publicó la Estructura de Decisiones de la Dirección de Planificación Regional, que se reproduce a continuación (p. 6-13):



ESTRUCTURA DE DECISIONES DEL DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

A. ESTRUCTURA DE DECISIONES OPERACIONALES

1. Decisiones en materia de Desarrollo Regional.

- a. Decidir la aprobación en primera instancia, de la propuesta de políticas y estrategias de desarrollo regional, para su presentación a la consideración y aprobación del Despacho Superior.
- b. Decidir el reporte inmediato al Despacho Superior de cualquier posible desviación que se observe, de la Estrategia de Desarrollo Regional.
- c. Decidir técnicamente sobre los indicadores a utilizar para una evaluación objetiva de la Estrategia Desarrollo Regional.
- d. Decidir sobre la recomendación al Despacho Superior, de los cambios a considerar en las políticas establecidas con relación al desarrollo regional.
- e. Decidir sobre la recomendación al Despacho Superior, de medidas coyunturales que impulsen el desarrollo regional.
- f. Decidir los temas de acompañamiento y asesoramiento a las Comarcas.
- g. Decidir sobre las recomendaciones al Despacho Superior en relación a sugerencias y/o informes presentados por las autoridades provinciales y comarcales.
- h. Decidir sobre las recomendaciones al Despacho Superior, en programas de desarrollo económico y social relacionados con el desarrollo regional.
- i. Decidir sobre las recomendaciones de modificaciones o adiciones, en Proyectos de Ley relacionados con el desarrollo regional.



- j. Decidir sobre las recomendaciones de modificaciones o adiciones, en Proyectos de Decretos Ejecutivos que reglamenten leyes relacionadas con el desarrollo regional.

2. Decisiones en materia de Desarrollo Municipal.

- a. Decidir la aprobación en primera instancia, de la inversión en Obras Municipales, para su presentación a la consideración del Despacho Superior.
- b. Decidir las obras municipales a ejecutar con fondos del Programa de Obras Municipales.
- c. Decidir las Asociaciones Municipales a las cuales se les va a dar asistencia financiera y el monto de la asistencia.
- d. Decidir los Municipios a los cuales se les va a dotar de bienes muebles, con base en las solicitudes presentadas por los Alcaldes.
- e. Decidir la renovación de los contratos del personal adscritos al Programa de Obras Municipales.
- f. Decidir la aprobación de los Informes Trimestrales de ejecución del Programa de Obras Municipales.
- g. Decidir los Municipios a los cuales se les brindará la asistencia técnica en el marco del Programa de Desarrollo Municipal.
- h. Decidir la contratación de especialistas para el otorgamiento de asistencia técnica a los Municipios.
- i. Decidir los programas de capacitación a desarrollar para los Municipios.
- j. Decidir los temas para la capacitación a los Municipios y la contratación de facilitadores.



REPÚBLICA DE PANAMÁ
Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección de Planificación Regional

- k. Decidir los Municipios a apoyar en casos de emergencia nacional.
- l. Decidir el uso del remanente en recursos financieros, al cierre anual del Programa de Desarrollo Municipal.

3. Decisiones en materia de Desarrollo Comunitario.

- a. Decidir la aprobación de la Programación Anual de Obras Comunitarias.
- b. Decidir periódicamente, la presentación al Despacho Superior de la solicitud de incremento del presupuesto para obras comunitarias.
- c. Decidir el tipo de informes que se requieren periódicamente del Programa de Obras Comunitarias.
- d. Decidir la aprobación del Cronograma Anual de Capacitación en el Programa de Obras Comunitarias y los viáticos que ello involucra.
- e. Decidir la aprobación de los informes de evaluación del Programa de Obras Comunitarias.

4. Decisiones en materia de Información Regional.

- a. Decidir sobre la información de carácter regional que debe procesar el Departamento de Información Regional, los tiempos y forma de presentación.
- b. Decidir la aprobación de las solicitudes de información a las entidades generadoras de estadísticas sociales, económicas y ambientales.



B. ESTRUCTURA DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS

01. Decidir la aprobación del Plan de Trabajo que le presente cada Departamento. (Base: Reglamento de Trabajo. Art. 15).
02. Decidir la aprobación del Informe de Gestión que mensualmente le presente cada Departamento. (Base: Reglamento de Trabajo. Art. 16).
03. Decidir la designación de los funcionarios que deben integrar los diferentes equipos de trabajo.
04. Decidir la designación de los funcionarios que deben liderar los diferentes equipos de trabajo
05. Decidir los tiempos para la presentación de los trabajos.
06. Decidir, previa consulta con el personal, los estimados del Anteproyecto de Presupuesto de la Dirección de Planificación Regional.
07. Decidir los requerimientos de bienes y servicios de la Dirección de Planificación Regional.
08. Decidir sobre el Perfil Técnico del personal que se requiere para los Departamentos del Nivel Central como para las Oficinas Provinciales y Comarcales de Planificación.
09. Decidir la selección de personal técnico y administrativo para la Dirección de Planificación Regional, con base en la terna que presente la Dirección de Recursos Humanos del MEF.
10. Decidir la recomendación de aumentos salariales para el personal de la Dirección de Planificación Regional.
11. Decidir la autorización para las capacitaciones del personal de la Dirección de Planificación Regional, tanto dentro como fuera del País.



ESTRUCTURA DECISIONES DE LOS JEFES DE LAS OFICINAS PROVINCIALES Y DE LAS OFICINAS COMARCALES DE PLANIFICACIÓN

A. Estructura de Decisiones en lo Operacional

01. Decidir sobre la programación de las consultas ciudadanas en relación a las prioridades en materia de obras.
02. Decidir sobre la reprogramación de las giras de trabajo.
03. Decidir sobre la viabilidad de los proyectos de obras comunitarias.
04. Decidir la aprobación de las solicitudes de cambio de proyectos por parte de los Honorables Representantes de Corregimientos.
05. Decidir sobre la autorización del uso de los remanentes de proyectos para el reforzamiento de otros proyectos de obras comunitarias.
06. Decidir el cambio de contratista cuando el que tiene asignada la obra comunitaria no ha cumplido con lo contratado.
07. Decidir la devolución de los expedientes relacionados con el Programa de Obras Comunitarias, cuando estos no cuenten con la documentación necesaria.
08. Decidir la aprobación de los informes de avance de obras que presenten los planificadores y técnicos de la Oficina Regional.
09. Decidir sobre el Cronograma de Seguimiento del avance físico y financiero de las Inversiones en cada Provincia, Comarca, Distrito y Corregimiento.
10. Decidir la aprobación de los informes de seguimiento de la ejecución de los proyectos del Programa de Desarrollo Municipal. que presenten los técnicos de la Oficina Provincial y/o Comarcal.



11. Decidir sobre el tipo de proyectos a recomendar a las autoridades locales sobre la base del conocimiento de las necesidades de la comunidad.

B. Estructura de Decisiones en lo Administrativo

01. Decidir los tiempos para la presentación de los trabajos solicitados al personal de la Oficina Provincial y/o Comarcal.
02. Decidir la designación de los funcionarios que deben integrar los diferentes equipos de trabajo a nivel de la Oficina Provincial y/o Comarcal.
03. Decidir la designación de los funcionarios que deben liderar los diferentes equipos de trabajo a nivel Provincial y Comarcal.
04. Decidir la aprobación de los salvoconductos para la utilización de los vehículos en tareas propias de la la Oficina Provincial y/o Comarcal.
05. Decidir el uso de la Caja Menuda para:
 - a. Gastos de refrigerios en reuniones de trabajo importantes.
 - b. Compra de materiales para confección de murales relativos a los programas de trabajo de las Oficinas.
 - c. Compras urgentes de materiales de oficina y de aseo, en el caso en que el Almacén Central, no tenga en existencia.

Para ese mismo año se publicó el Portafolio de Servicios de la Dirección Regional de Planificación que se reproduce de forma íntegra a continuación:



SERVICIOS DE LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

Los servicios que brinda la Dirección de Planificación Regional, o sea sus productos, por tipo de servicio, son:

1. Servicios de Formulación y Monitoreo de la Estrategia de Desarrollo Regional.

01. Servicio de Formulación del Proyecto de Estrategia de Desarrollo Regional de Mediano Plazo.
02. Servicio de Seguimiento de la Estrategia de Desarrollo Regional de Mediano Plazo.
03. Servicio de Evaluación de la Estrategia de Desarrollo Regional de Mediano Plazo.
04. Servicio de Actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional de Mediano Plazo.

2. Servicios de realización de Estudios de Prospectiva relacionados con el Desarrollo Regional.

01. Servicio de realización de estudios de prospectiva de los sectores prioritarios para el desarrollo nacional.
02. Servicio de realización de estudios de prospectiva de sectores varios.

3. Servicios de Monitoreo del Comportamiento de Variables de Desarrollo Regional.

01. Servicio de monitoreo trimestral del comportamiento de variables, físicas, sociales, económicas y ambientales por Provincia.
02. Servicio de monitoreo trimestral del comportamiento de variables, físicas, sociales, económicas y ambientales por Comarca.



4. Servicios de Coordinación de la Planificación Regional.

01. Servicio de Coordinación Interinstitucional para la Formulación de Planes de Desarrollo Regional.
02. Servicio de Coordinación Interinstitucional para la Formulación de Proyectos de Desarrollo Regional.

5. Servicios de Asistencia Técnica en Herramientas de Planificación para el Desarrollo Regional.

01. Servicio de asistencia técnica en la aplicación de herramientas metodológicas para la identificación de necesidades y potencialidades de las Provincias, Comarcas y Distritos.
02. Servicio de asistencia técnica en la aplicación de metodologías para la formulación y evaluación de Planes de Desarrollo.
03. Servicio de asistencia técnica en la aplicación de metodologías para la formulación y evaluación de Proyectos de Desarrollo.

6. Servicios de Asesoría a las Comarcas en materia de Proyectos Comunitarios.

01. Servicio de asesoramiento a las Autoridades Comarcales en la identificación de proyectos.
02. Servicio de Información a las Comarcas sobre los proyectos de Gobierno orientados a los pueblos indígenas.
03. Servicio de Información a la Secretaría de Pueblos Indígenas del Ministerio de la Presidencia sobre los Proyectos de Inversión en la Comarca Emberá.
04. Servicio de Información a la Secretaría de Pueblos Indígenas del Ministerio de la Presidencia, sobre los Proyectos de Inversión en la Comarca Ngobe Bugle.



7. Servicios de Capacitación en Herramientas de Planificación para el Desarrollo Regional.

01. Servicio de capacitación a las Oficinas Provinciales en Herramientas de Planificación.
02. Servicio de capacitación a los Municipios en Herramientas de Planificación.
03. Servicio de capacitación a las Gobernaciones en Herramientas de Planificación.
04. Servicio de capacitación a las Juntas Técnicas en Herramientas de Planificación.

8. Servicios de Programación de la Inversión en Obras Municipales.

01. Servicio de programación anual de la inversión en obras municipales.
02. Servicio de asignación de recursos financieros a la ejecución de obras municipales por Distrito.
03. Servicio de realización de estudios de viabilidad financiera de solicitudes de obras municipales.

9. Servicios de Coordinación de la Ejecución Financiera del Programa de Desarrollo Municipal.

01. Servicio de gestión de contrataciones públicas para la ejecución de obras municipales.
02. Servicio de asistencia financiera a las Asociaciones Municipales.
03. Servicio de dotación de bienes muebles a los Municipios.
04. Servicio de cierre anual de los proyectos de obras municipales.



10. Servicios de Monitoreo y Evaluación del Programa de Obras Municipales.

01. Servicio de monitoreo del avance de las obras municipales por Provincia y Comarca.
02. Servicio de alimentación de Sistema Regionalizado de Inversión Pública con los avances en la ejecución de obras municipales.
03. Servicio de evaluación trimestral del Programa de Obras Municipales.

11. Servicios de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento Municipal.

01. Servicio de asistencia técnica a los Municipios en el mejoramiento de los servicios municipales.
02. Servicio de asistencia técnica a los Municipios en el mejoramiento de los sistemas administrativos.
03. Servicio de asistencia técnica a los Municipios en el mejoramiento de sus sistemas de recaudación.
04. Servicio de asistencia técnica a los Municipios en el fortalecimiento de los sistemas catastrales.

12. Servicios de Capacitación Municipal.

01. Servicio de capacitación en temas de Gestión Municipal.
02. Servicio de capacitación en temas de Participación Ciudadana.

13. Servicios de Coordinación Interinstitucional en temas relacionados con el Desarrollo Municipal.

01. Servicio de coordinación interinstitucional en la ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo municipal.



02. Servicio de apoyo institucional a las organizaciones internacionales en temas de desarrollo municipal.
02. Servicio de coordinación interinstitucional para la atención de emergencias nacionales.

14. Servicios de Programación Anual de Obras Comunitarias.

01. Servicio de elaboración del Cronograma para la formulación de los proyectos del Programa de Obras Comunitarias.
02. Servicio de seguimiento de la Fase de Formulación de Proyectos de Obras Comunitarias.
03. Servicio de revisión técnica de los proyectos de obras comunitarias presentados por los Honorables Representantes de Corregimientos.
04. Servicio de formulación anual del Programa de Obras Comunitarias.

15. Servicio de Monitoreo de la Ejecución del Programa de Obras Comunitarias.

01. Servicio de Monitoreo de la ejecución de las Obras Comunitarias a nivel Provincial.
02. Servicio de Monitoreo de la ejecución de las Obras Comunitarias a nivel Comarcal.

16. Servicios de Gestión de Desembolsos para Consejos.

01. Servicio de gestión de los desembolsos del Programa de Obras Comunitarias para Consejos Municipales y Consejos Comarcales.
02. Servicio de gestión de los desembolsos para gastos de funcionamiento de los Consejos Provinciales.



17. Servicios de Información sobre el Programa de Obras Comunitarias.

01. Servicio de información mensual de la Ejecución Física y Financiera del Programa de Obras Comunitarias.
02. Servicio de información mensual consolidada de cambios de proyectos de obras comunitarias.
03. Servicio de información trimestral de la Ejecución Física y Financiera de las obras comunitarias.
04. Servicio información mensual de uso de saldos de los proyectos de obras comunitarias.
05. Servicio de información mensual de los proyectos de obras comunitarias para los Consejos Provinciales y Juntas Técnicas.
06. Servicio de información de los resultados de Giras Nacionales de la Dirección de Planificación Regional.
07. Servicio de información situacional sobre obras comunitarias, a solicitud.
08. Servicio de información en la Web, sobre logros del Programa de Obras Comunitarias.
09. Servicio de información mensual a las Oficinas Regionales, sobre el Programa de Obras Comunitarias.

18. Servicios de Capacitación en el Programa de Obras Comunitarias.

01. Servicio de Capacitación en las directrices del Programa de Obras Comunitarias.
02. Servicio de Capacitación en el registro de los Proyectos del Programa de Obras Comunitarias.



19. Servicios de Evaluación del Programa de Obras Comunitarias.

01. Servicio de evaluación de los resultados del Programa de Obras Comunitarias.
02. Servicio de evaluación del impacto del Programa de Obras Comunitarias.

20. Servicios de Asistencia Técnica a las Juntas Comunales, en Proyectos de Obras Comunitarias.

01. Servicio de asesoría a la Junta Comunal en la consulta ciudadana sobre prioridades comunitarias en materia de proyectos de obras.
02. Servicio de asistencia técnica a la Junta Comunal en la formulación de proyectos de obras comunitarias.
03. Servicio de asistencia técnica a la Junta Comunal en el seguimiento a la ejecución de los proyectos de obras comunitarias.
04. Servicio de asistencia técnica a la Junta Comunal en la evaluación de los proyectos de obras comunitarias ejecutados.

21. Servicios de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública.

01. Servicio de seguimiento del avance físico trimestral del Presupuesto de Inversiones Públicas por Provincia y Comarca.
02. Servicio de seguimiento del avance físico trimestral del Presupuesto de Inversiones Públicas por Comarca.
03. Servicio de seguimiento del avance físico trimestral del Presupuesto de Inversiones Públicas por Distrito.
04. Servicio de seguimiento del avance físico trimestral del Presupuesto de Inversiones Públicas por Corregimiento.



REPÚBLICA DE PANAMÁ
Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección de Planificación Regional

22. Servicio de Seguimiento del Programa de Desarrollo Municipal (PRODEM)

01. Servicio de asistencia técnica a los Municipios, con relación a la selección de los proyectos de Obras Municipales.
02. Servicio de asistencia técnica a los Municipios en la formulación de los proyectos de obras municipales.
03. Servicio de supervisión del suministro de recursos materiales a los Municipios.
04. Servicio de seguimiento de la ejecución de proyectos financiados con fondos del Programa de Desarrollo Municipal.

23. Servicios de Apoyo a la Planificación del Desarrollo Provincial y Comarcal.

01. Servicio de identificación trimestral de necesidades y potencialidades a nivel de Provincia, Comarca y Distrito, por Sector.
02. Servicio de asistencia técnica a las autoridades provinciales y comarcales en planificación del desarrollo.
03. Servicio de asistencia técnica a los Municipios, en planificación del desarrollo local.

En 2022 se actualizó la Guía Metodológica para la Formulación de Planes Estratégicos Distritales (PED) y en 2024, el MEF publicó la Guía Metodológica para la Integración del Enfoque de Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en los Planes Estratégicos Provinciales (PEP) en interrelación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para entender el desdoblamiento en consideración a la regionalidad y/o territorialidad necesarios en el diseño de los planes estratégicos, se analiza la estructura del último Plan Estratégico de Gobierno (PEG, 2020)) disponible en el nodo de transparencia del MEF, donde se deja intuir una organización como la siguientes:

Figura 22 Estructura del Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024



Nota: Tomado del MEF (2020). PEG.

En cuanto a la sectorización y territorialidad de los proyectos el MEF propuso la presentación de Planes Operativos Anuales (POA). Cada una de las instancias gestoras del POA, al momento de su formulación, debía seguir la estructura de los ejes estratégicos del PEG; atendiendo al impacto y efectos. (Figuras 23 y 24)

Figura 23 Plan Estratégico de Gobierno, Planes Quinquenales de Inversión y Planes Operativos Anuales 2020-2024



Nota: Tomado del MEF (2020). PEG.

Figura 24 Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024, Impacto y Sectores



Nota: Tomado del MEF (2020). PEG.

La planificación de los resultados del POA debía elaborarse con base en una matriz de resultados del eje estratégico, dentro de cada área estratégica, línea estratégica y acción prioritaria previamente definidas. Adicionalmente debió agregarse los resultados anuales, con indicadores, responsables trimestrales y observaciones. (Figura 25)

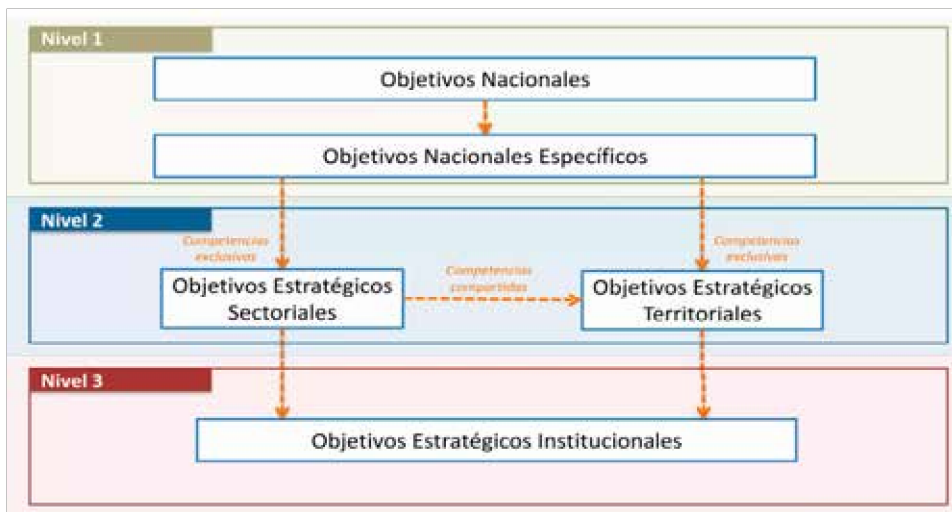
Figura 25 Desdoblamiento del Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024



Nota: Tomado del MEF (2020). PEG.

Da la impresión de que la territorialidad pareciera estar ligada a las instituciones y sus planes operativos; pero no a la propuesta de Vallejos Campbell (2014) quien visibiliza y da importancia a la territorialidad en el proceso de ejecución de una planificación estratégica articulando (desdoblando) los objetivos nacionales, hacia *objetivos estratégicos sectoriales y territoriales*, hasta culminar en objetivos estratégicos institucionales. (Figura 26)

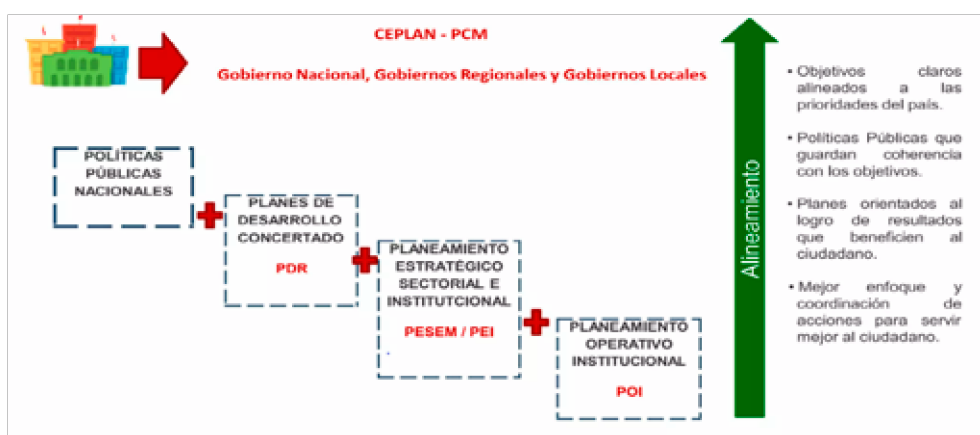
Figura 26 Articulación a Nivel de Objetivos



Nota: Tomado de Vallejos Campbell (2014).

Considera Vallejos que debería subyacer un alineamiento progresivo de estas estrategias de gestión gubernamental con miras a alcanzar el desarrollo económico con un crecimiento sostenible que debería permear en las políticas públicas, planes de desarrollo, planes de gobierno, planificación territorial e inclusive institucional. (Figura 27)

Figura 27 Alineamiento Entre las Políticas Públicas y el Planeamiento ectorial



Nota: Tomado de Vallejos Campbell (2014).

Como tal, estos esfuerzos nacionales deberían estar orientados a fortalecer la tan anhelada modernización de la gestión pública. Vallejos Campbell (2014) fundamenta la necesidad de modernización ante una débil articulación intergubernamental e interseccional caracterizada por:

- Estructuras organizacionales disfuncionales de enfoque vertical.
- Débil o nula obtención de resultados con enfoque al ciudadano.
- Procesos ineficaces que no agregan valor.
- Ausencia de seguimiento y evaluación de resultados e impactos esperados.
- Dificultades para el diseño de buenos planes articulados con el presupuesto general del Estado.
- Inadecuada política y gestión de los recursos humanos.
- Carencias en infraestructuras, equipamiento y logística de las instituciones.
- *Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento.*

En su propuesta de modernización y/o cambio de la gestión pública, Campbell Vallejo (2014) plantea 3 ejes transversales: gobierno abierto, gobierno electrónico y articulación interinstitucional; los cuales corren horizontalmente sobre 5 pilares:

- *Alineamiento de las políticas públicas*
- Presupuesto por resultados
- Gestión de procesos y simplificación administrativa y organizacional pública
- Carrera administrativa meritocrática para el funcionariado público
- *Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento.*

Al respecto de los Estados, la adopción de la planificación estratégica como política de gestión gubernamental; debería llevar a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en un contexto que algunos han llamado la “governabilidad democrática”, la modernización de la gestión pública y el desarrollo del país con crecimiento sostenible.

Con respecto a la gestión y modernización de la gestión pública de los gobiernos sería importante atender el vínculo entre la economía circular y los planes de desarrollo territorial.

La economía circular (Figura 28) es un macro concepto que lleva implícito la economía de colores: economía naranja, economía verde, economía azul, economía amarilla, economía roja.

Figura 28 *Los Colores de la Economía*



En general, en su gran mayoría, los sistemas económicos actuales pueden describirse como lineales. En contraste, la economía circular, apunta a promover un uso sostenible de los recursos naturales y de regeneración de la naturaleza. Juega un papel importante en temas

como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, temas propios de la regionalidad o territorialidad con que se caracterizan ciertas zonas del país con respecto a otras.

La economía circular va más allá de la gestión de desechos. Se puede aplicar partiendo de las estrategias nacionales, a un enfoque regional (del contexto), como, por ejemplo:

- Consumo y mejoramiento de la calidad del agua y uso eficiente de la energía.
- Gestión y disposición de desechos.
- Tratamiento de aguas residuales.
- *Ordenamiento territorial y crecimiento poblacional y comercial.*
- Fomento de actividades productivas eficientes, de acuerdo con las *potencialidades de las regiones.*
- Captación de recursos para *inversión para aquellas regiones que incentiven la economía circular.*
- Cultura ciudadana; entre otros.

3.5 Datos para la Toma de Decisiones en la Planificación Estratégica en el Sector Público

Si aceptamos que la planificación estratégica es un proceso continuo y orientado al futuro, también debemos aceptar que en éste subyace la generación y el uso de datos (confiables y oportunos) para una toma de decisiones sustentada y donde las estadísticas y los sistemas de información revisten importancia para cualquier iniciativa de modernización del sector público.

Mucho se ha reflexionado con respecto a los sistemas oficiales y/o nacionales de Estadística como factor imprescindible para los Estados que aspiran la modernización de su gestión pública.

Veloso, García y Marcuello (2021) sitúan a la ciencia estadística como un factor sociológico clave para la construcción y consolidación de las democracias modernas. Para esto, la información estadística “fiable, disponible para todos y lo más cercana posible a la objetividad” es uno de los fundamentos sobre los cuales se asientan los Estados democráticos modernos. Lo que la hace esencial para

evaluar la actuación gubernamental, así como la evolución social y económica de su entorno.

Agregan que en una sociedad con abundante y heterogénea información es necesario tener claro que una gran cantidad de datos no necesariamente implica “calidad de la información”. Los usuarios (los ciudadanos, las organizaciones, las empresas, las instituciones públicas) podrían considerar que la información (solo caracterizada por su volumen) no es fiable y que no los representa. Esta pierde su valor de referencia y en consecuencia, no se puede utilizar para describir la realidad social.

Generalmente los ciudadanos y las instituciones tienden a utilizar las fuentes oficiales de generación de información estadística, con la visión que esta sea de calidad. Esto los convierte automáticamente en los mayores críticos dependiendo de su formación y nivel económico y social, lo que lógicamente determina el grado de utilización de la información producida y sus niveles de exigencia como consumidores.

Por ello, los datos como parte del proceso de planificación estratégica revierten gran importancia. El proceso como tal debe estar caracterizado por la participación y la concertación toda vez que existen una multiplicidad de actores (población en general, organizaciones, expertos, académicos, etc.) y posturas divergentes que incrementan la complejidad en cuando al ¿cómo estamos, adónde vamos y cómo lo vamos a hacer? Además, el proceso debe utilizar diferentes mecanismos de participación: consultas, foros, mesas de trabajo, encuestas de opinión, estadísticas, entre otros.

Figura 29 *Las Grandes Preguntas del Proceso de Planificación Estratégica*



Las organizaciones del sector público que aspiran a ser eficientes y eficaces deben relacionarse con gran cantidad de información y una de sus funciones principales es proporcionar un servicio público para proveer información de calidad a los agentes socioeconómicos. Si establecemos como premisa que la toma de decisiones debe estar sustentada en información fiable, esta debe estar construida, gestionada y sistematizada para reducir los riesgos en la toma de decisiones de los usuarios de la misma.

Así pues, los sistemas de información estadística deben estar diseñados para mejorar la eficiencia de la organización / institución, favorecer la calidad a través de la mejora continua, potenciar la capacidad de gestión interna, marcar líneas estratégicas tecnológicas y afrontar la seguridad del sistema de manera global.

La postura de los autores es que el aspecto fundamental de fiabilidad es la consistencia técnica y metodológica que confiere legitimidad a los datos producidos por los órganos oficiales de estadística. *La confiabilidad de la información presentada por estas instituciones no se determina por decreto, sino que se ha construido socialmente y, hoy en día, se conquista con transparencia, regularidad y ética en la producción de los datos.*

Resalta la postura de los autores con respecto a que *“no corresponde al productor de datos expresar juicio de valor sobre la información presentada. Su función es facilitar a los interesados aquellos datos que puedan proporcionar una correcta interpretación de fenómenos sociales, económicos, demográficos o ambientales”*.

Como la toma de decisiones implica una selección entre varias alternativas, las funciones de los gobernantes, ministros, gerentes, administradores, planificadores, etc., necesariamente una de sus principales funciones es tomar decisiones en función de un diagnóstico objetivo del problema o situación en cuestión.

Si la planificación estratégica es también inherente a los gobiernos que se autodenominan partidarios de la modernización del sector público; entonces todos sus actores, al menos a nivel gerencial, deben apropiarse de toma de decisiones objetivas, racionales y estructuradas. Esta apropiación por un proceso de investigación aplicada con, al menos 5 pasos específicos:

- Diagnóstico del problema.
- Elaboración de premisas.

- Identificación de alternativas.
- Evaluación de las alternativas en términos de los objetivos que se esperan alcanzar.
- Seleccionar la alternativa más viable (toma de decisión).

Y la estadística se vincula a este proceso, principalmente en lo que respecta al diagnóstico del problema, la evaluación de las alternativas y a la selección de una de ellas. De hecho, la importancia de la estadística, en el proceso de toma de decisiones, se acentúa en condiciones de incertidumbre.

3.6 De los Planes Estratégicos para Colón

El Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Colón (2022), en su sección introductoria informa que el punto de partida es la visión consensuada como norte del proceso de desarrollo integral, así como del mapeo de los problemas y sus vinculaciones, para cumplir con dos funciones principales. La primera, establecer con claridad la naturaleza del modelo socioeconómico vigente, el que se considera como la causa estructural que genera la problemática que aleja a la provincia de Colón de la visión propuesta. En segundo lugar, establecer los cambios estructurales y los grandes lineamientos que se proponen para generar una trayectoria dirigida a cerrar la brecha entre la situación existente y la visión consensuada.

Indica el documento que “la provincia de Colón enfrenta hoy un gran reto, el cual consiste en lograr una mejora sustancial en cuanto a la inclusión y la equidad. El desarrollo del territorio hace necesario articular esfuerzos incluyendo a los grupos organizados, al sector empresarial y a la academia además del sector gubernamental. Se advierte que el documento es el producto de una serie de reuniones que dieron inicio en octubre de 2021, por

mandato del señor presidente Cortizo Cohen, mediante Decreto Ejecutivo No 471 de 16 de diciembre de 2021 y el Decreto Ejecutivo No 176 de 21 de junio de 2022, donde se designó a una comisión de Alto Nivel del Gobierno Nacional, para atender (junto a los dirigentes de la Coalición por la Unidad de Colón (CUCO), el sector empresarial y la academia) la elaboración de una hoja de ruta que proponga resolver el diseño estratégico para la provincia.

El documento está dividido en seis capítulos, el primero muestra la metodología, el segundo, las generalidades de la Provincia, el tercero, el diagnóstico, el cual explica de manera sucinta el contexto ambiental, económico, social y cultural, e institucional de la Provincia; el cuarto capítulo aborda la planificación estratégica y donde se realiza un breve análisis del entorno internacional y nacional, se construye la visión de la Provincia, los objetivos y estrategias y el plan indicativo de inversiones, vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y al Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 y el quinto capítulo define un modelo de gestión denominado “La Corporación” y, finalmente, el capítulo sexto muestra sistema de organización para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan.

La Corporación para el Desarrollo Integral del Colón se establece como una entidad pública, con autonomía administrativa; tendrá un Consejo Directivo, una Junta Técnica Ejecutiva y una Dirección General con representación del Ejecutivo, empresarios, sectores populares y del sector académico. Tiene entre sus objetivos: incidir en la implementación del plan a un ritmo adecuado, proponer la actualización del plan y servir como espacio de diálogo entre los sectores de la provincia, entre otros más.

Desde el sector gubernamental se visualiza el documento como histórico, pues convierte a Colón en la primera provincia que tiene un Plan de Desarrollo Integral, elaborado de abajo hacia arriba y que servirá de guía para que otras provincias y comarcas elaboren una estrategia similar. Además de haber sido adoptado mediante Ley 404 de 17 de octubre de 2023.

El consejo de Directivo de la Corporación se instaló según conforme a lo establecido en la Resolución Ejecutiva N°27 del 30 de abril de 2024. Está integrado por 11 miembros, asume la responsabilidad de planificar, impulsar y gestionar el desarrollo integral de la provincia de Colón. Con la expectativa que deberá ser un cuerpo fundamental para garantizar la ejecución efectiva del Plan de Desarrollo Integral, denominado «La ruta estratégica hacia una vida digna».

El Consejo Directivo está integrado por representantes del Gobierno, el sector empresarial, los sectores populares y el sector académico, asegurando una amplia participación y representatividad en la toma de decisiones. Con esta iniciativa, Colón se convierte en un referente en materia de planificación integral, sentando las bases para el progreso y bienestar de su población.

Con el apoyo de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y la Red de Centros de Competitividad en Panamá (Región Occidental, Central, Colón y Oriental) se actualizó la Visión 2050-Colón, actualización con énfasis en innovación y emprendimiento (2022).

En su sección introductoria, el documento acepta que “una visión de largo plazo, consensuada por los actores de un territorio, es de fundamental importancia para la unidad de las fuerzas vivas en torno a un proyecto común, que permita la *“construcción participativa del desarrollo sostenible y la gobernanza local y nacional”*.”

Se sostiene que la sociedad civil organizada panameña habría realizado, desde la última década del siglo pasado, un esfuerzo de participación ciudadana en el quehacer nacional. Un esfuerzo que, a pesar de sus limitaciones, habría sido constante en su contribución para definir las políticas públicas, dar seguimiento y mantener vigentes los temas nacionales críticos, para contribuir a mejorar la gestión pública y para optimizar los recursos del Estado, como la Visión País 2050, Agendas País y Visiones Regionales 2050, entre muchas otras propuestas con enfoque de un desarrollo sostenible.

Se argumentó que *“este esfuerzo no siempre ha estado acompañado de la suficiente sensibilidad por parte de los dirigentes políticos y los funcionarios públicos, que no han reconocido el alto valor de la aportación de una ciudadanía capaz de expresarse, organizarse y actuar pacíficamente en la vida democrática del país. La consecuencia ha sido la desconexión del gobierno central con la realidad de los territorios y, por lo tanto, una pérdida de capacidad del Estado para adaptar sus políticas, planes y proyectos a los requerimientos y necesidades reales de la sociedad a la que deben servir. En definitiva, trae como consecuencia una pérdida de legitimación de las políticas de gobierno y de calidad democrática; también un incremento de la conflictividad social”*.

Para los proponentes, el análisis de los trabajos anteriores ofreció una visión bastante completa de la realidad del país y de cada uno de sus territorios, lo que permitió la aspiración de cambio del territorio al año 2050, el reconocimiento de las fortalezas y oportunidades de su capital territorial y, a su vez, de las debilidades y amenazas a ser superadas a través de la determinación de objetivos estratégicos de desarrollo alineados a la agenda 2030, y un listado de proyectos de desarrollo seleccionados por los actores.

Transcurridos cuatro años desde ese ejercicio, llega la pandemia Covid-19 provocando un alto impacto en la sociedad panameña y en el mundo entero. Por tanto, se convino volver sobre aquella reflexión con el fin de actualizar sus conclusiones, incidiendo ahora más aún en descubrir los factores que mayor influencia tendrían en impulsar el emprendimiento y la innovación local de cara a los desafíos del nuevo contexto mundial post pandémico, donde la aceleración del uso de la tecnología en todos sus aspectos (digitalización, automatización, inteligencia artificial, nanotecnología, genética, y otros) se puso de manifiesto en los procesos productivos, de gestión empresarial-institucional, de diseño y ejecución de políticas públicas y de la vida familiar y social; marcando una tendencia irreversible. Argumenta el documento que “el confinamiento mundial durante la pandemia y el quiebre de la paz mundial por la guerra Rusia-Ucrania, han revalorizado la “proximidad” de las cadenas de valor visibilizando la importancia, tanto de la producción y abastecimiento de alimentos, agua dulce, y otros bienes esenciales locales para la supervivencia humana, como de servicios públicos clave de salud, educación, conectividad e integración territorial de las poblaciones locales y nacionales. Ello se ha convertido en una prioridad de los territorios y de las políticas públicas”.

La Red de Centros de Competitividad Regionales, con el apoyo de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), impulsó de nuevo este ejercicio en el que a la actualización de las Visiones al 2050 de Azuero, Bocas del Toro, Chiriquí, Coclé, Colón, Comarca Ngäbe Buglé, Darién y Comarcas Kuna Yala y Emberá-Wounaan, y Veraguas, se añade ahora la Visión al 2050 de la nueva provincia de Panamá Oeste.

Se espera que la actualización de las Visiones Regionales 2050 abra “una nueva etapa en este proceso continuado de reflexión de la sociedad civil panameña proponiendo una estrecha colaboración entre la sociedad civil y el Estado (local y nacional) para hacer realidad los planes y proyectos que, tanto desde el propio Estado como desde la sociedad, la ciudadanía espera ver materializados. En su mayor parte se trata de planes y proyectos que están planteados desde hace mucho tiempo, sin que haya habido capacidad operativa de ejecutarlos, provocando un creciente malestar social, desconfianza ciudadana ante sus autoridades y un vacío que pone en peligro la misma estabilidad democrática. No se puede concebir un Panamá democrático y con desarrollo sostenible sin la actividad de su sociedad civil organizada y sin dirigentes políticos y funcionarios

públicos con suficiente sensibilidad para escuchar e integrar sus propuestas”.

El Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible del Agroturismo y Turismo Rural en el Distrito Omar Torrijos Herrera y sus alrededores (2022-2026) se desarrolló en el período comprendido entre el 15 de abril al 31 de julio de 2021. El plan fue elaborado en tres etapas: 1 Plan de trabajo, 2 diagnóstico agroturístico y turístico rural y 3 documento final. El documento final contempla seis capítulos:

- Generalidades del Distrito Omar Torrijos Herrera, objetivos y metodología
- Diagnóstico: estado actual y selección de fincas agroturísticas en el distrito
- Planes de negocio
- Propuesta de productos y circuitos turísticos
- Buenas prácticas turísticas sostenibles (BPTS), capacidad de carga y bioseguridad
- Programas de intervención en el distrito y sus alrededores (inversión y equipamiento básico; educación e interpretación ambientales y cultural; desarrollo de cadenas de valor; promoción, divulgación y comercialización; programa de integración con otros distritos; y, administración y finanzas), conclusiones y recomendaciones.

La metodología para el diseño del plan se fundamenta en 36 documentos vinculados con aspectos conceptuales, legales, políticos, estratégicos y metodológicos referentes internacionales, regionales, nacionales y locales, importantes para su ejecución. Se identifica que los actores comparten importantes enfoques mundiales sobre sostenibilidad, innovación, inclusión y competitividad, relacionadas también con soluciones basadas en la naturaleza para contribuir a enfrentar retos globales y mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

En el documento Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2020–2025, un plan de gestión turística, publicado en el 2020 acepta que “tradicionalmente se ha identificado al turismo como uno de los principales pilares de desarrollo económico de Panamá, que permite el aumento y distribución de la riqueza de la población panameña a través del crecimiento de la economía nacional, la generación de empleos y el aumento de los ingresos y bienestar de los panameños, mediante la mejora de su productividad y competitividad”.

En este sentido, el gobierno de la República, a través de la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP), considerando primordial la disposición de un marco estratégico de carácter integral para el desarrollo turístico de Panamá, que contenga hitos e indicadores de cumplimiento, de manera que los distintos estamentos públicos y privados de Panamá conozcan el escenario en el que se debe desenvolver el crecimiento turístico, publicó en 2007 el Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá 2007-2020, con el apoyo del BID, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Banco PNUD y de la Organización Mundial del Turismo (OMT)). Se reconoce que este documento marcaba las pautas de la Política Turística para un largo período, llega a su fin en 2020, con un grado de cumplimiento alto en algunos objetivos, pero muy bajo en muchos otros. El contexto del mercado habría variado significativamente desde que se realizó este esfuerzo planificador. Por todo ello, surge la necesidad de actualizar el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Sostenible “para dotar a la acción gubernativa de una lógica estratégica y operativa para los próximos años”.

Se informa que “la actualización del Plan Maestro es el resultado de un proceso altamente participativo, desde la fase de definición a la de validación. La alta participación en su elaboración lo convierte en herramienta clave y necesaria a seguir en la planificación de la actividad turística del país, aportando beneficios directos al conjunto de la población panameña distribuida en el territorio nacional en el que pueda desarrollarse el turismo”.

En la Sección 2 de este plan solamente se atienden diagnósticos para el destino Portobelo – Santa Isabel en la Costa Arriba de Colón y solo para estas áreas se diseñan planes de acción.

Para marzo de 2017 se presenta el Diagnóstico socioeconómico y ambiental de la provincia de Colón. Su portada indica que es una consultoría financiada por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

La consultoría estuvo a cargo de la Oficina de Planificación Provincial de Colón. El diagnóstico hace referencia a:

- Aspectos generales de la provincia:
- Aspectos físicos y ambientales
- Aspectos sociales
- Infraestructura y servicios públicos

- Aspectos económicos
- Sistema y desarrollo urbano de Colón
- Marco jurídico institucional
- Presupuesto de inversiones y proyectos de inversión en la provincia
- Proyectos de impacto

Publicado en 2017 por el MEF, el documento después de presentar aspectos generales presenta un contexto económico a la luz de la Zona Libre de Colón, el turismo, el sistema portuario y el sector construcción.

En cuanto al contexto social analiza el sector viviendas, el ingreso en los hogares, la tasa de dependencia, sector educación, el mercado laboral y opiniones de actores sociales de la provincia.

Finalmente, presenta acciones gubernamentales para la generación de empleo, enfocado en la inversión pública, programas de Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el microcrédito.

El Proyecto de Renovación Humana e Integración Humana fue una iniciativa del Gobierno del Presidente Juan Carlos Varela (2015), orientado a restaurar y promover el centro de la ciudad de Colón, como una apuesta por el desarrollo social y económico, el reordenamiento urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de las familias colonenses.

El Proyecto Renovación Urbana e Integración Humana Gestión Social tuvo como objetivo mejorar la calidad de vida de 5,000 familias colonenses de la ciudad de Colón de forma integral y sostenible.

El proyecto incluye además del componente de infraestructura, un componente social para la integración humana. Conformado por 8 programas, del cual el Programa Nuevo Colón en Familia es en el que el MIDES actualmente participa, con instituciones aliadas.

<https://www.mides.gob.pa/programas/proyecto-renovacion-urbana-e-integracion-humana-2/?csrt=871823748567590889>

Indudablemente, es necesario que el financiamiento de las actividades en este caso, del sector público, tengan el mayor nivel de continuidad y sostenibilidad posible, lo cual tiende a garantizarse a través de la adopción de una ley. Aun cuando este mecanismo no es infalible, tiende a ser más estable con relación a si sólo se tratare de una mera decisión de un gobierno en turno. En este sentido, un aspecto que marcó un hito en la historia del financiamiento de los proyectos de inversión destinados a la Provincia de Colón, lo constituye sin lugar a duda, la aprobación y promulgación de la Ley 404 de 17 de octubre de 2023, que adopta el Plan de Desarrollo Integral de la Provincia de Colón y Crea la Corporación para el Desarrollo Integral de Colón.

En el Artículo 29, sobre Recursos Presupuestarios, se establece que “El Órgano Ejecutivo proveerá las partidas presupuestarias que permitan el funcionamiento operativo de la Corporación”. Aun cuando este artículo es importante para señalar la obligación legal de proveer los recursos necesarios para garantizar la operación de la Corporación, es más importante y trascendental el Artículo 30 sobre inversión y ejecución en obras de infraestructura que establece lo siguiente:

“Para el cumplimiento de la presente Ley, la Zona Libre de Colón destinará la suma de seis millones de Balboas (B/. 6,000,000.00) de los ingresos recaudados no tributarios para inversión y ejecución en obras de infraestructura en la provincia de Colón.

Este monto será distribuido así: el 50 % para el municipio de Colón y el resto, en partes iguales entre los municipios de Portobelo, Santa Isabel y Chagres.

La determinación de las obras de infraestructura quedará consignada en los presupuestos de cada municipio y su adquisición se hará conforme a las normas de contratación pública. Le corresponderá a la Contraloría General de la República la fiscalización de tales obras.”

Es importante señalar que en la redacción de esta ley se incurrió en un lapsus importante al no considerar al municipio Omar Torrijos que forma parte de la provincia de Colón como uno de los beneficiarios del financiamiento de obras de infraestructura a través de los recursos que ha de suministrar la Zona Libre de Colón. A pesar de este hecho que es perfectamente subsanable, el especificar vía legal que los municipios de Colón recibirán una importante suma para el financiamiento de proyectos, es un logro histórico. Si se suman estos

aportes a los que se reciben a través de la Autoridad Nacional de Descentralización como parte de los recursos del pago del impuesto de inmueble, sin lugar a duda, tiende a mejorar la posibilidad de los gobiernos locales de la provincia de Colón para obtener financiamiento para el desarrollo de los proyectos que buscan satisfacer las necesidades de las comunidades y de sus residentes.

Históricamente los colonenses han planteado la falta de efectividad de los planes diseñados para la satisfacción de las necesidades de esta provincia, con la creación de la Creación de la Corporación para el Desarrollo Integral de Colón, se busca hacer que los recursos públicos que se inviertan en esta provincia, surjan de propuestas consultadas verdaderamente con la población colonense por lo que esta corporación surge con el objetivo de “participar en la planificación, impulso y gestión del desarrollo integral de la provincia”

Esta atribución de participar en la formulación de proyectos y en la supervisión de la ejecución como parte del presupuesto general del Estado se encuentran incorporadas en los siguientes numerales del artículo 5 de esta ley que señalan entre otros:

“2. Ser el vehículo que asegure la participación protagónica ... en la formulación de proyectos de inversión para la provincia de Colón para ser considerados en el proyecto de ley de Presupuesto General del Estado”

4. Velar que se cumpla de forma correcta y en los tiempos previstos la ejecución de los proyectos de inversión en la provincia de Colón que formen parte del presupuesto de cada institución ...

5. Darle seguimiento pormenorizado a la implementación del Plan, a los planes operativos, los proyectos de inversión pública y del presupuesto nacional, que atañen a la provincia de Colón”

Al respecto de este plan Cortéz (2017) indicó: “Y, ¿qué decir del Plan de Renovación puesto en ejecución por el actual gobierno? Hasta donde se sabe la citada renovación es para revivir el casco de la ciudad. Para dar soporte al Puerto Libre.

Los recursos se invierten en los dos corregimientos que integran la ciudad: Barrio Norte y Barrio Sur. Los proyectos financiados con los \$500 millones no toman en cuenta al resto de la provincia, es decir, 38 de los 40 corregimientos.

Con respecto al componente de integración humana y el traslado de la población al residencial, parecieran dos cosas: primero, que no se

hizo una adecuada evaluación de los riesgos de una movilización indiscriminada de personas atendiendo posiblemente a conflictos sociales como la existencia de pandillas y segundo, no se dio la adecuada asistencia social para preparar a las personas para enfrentar el cambio de la realidad de vivir en casas condenadas a viviendas nuevas con todas las facilidades de infraestructura las cuales tenían que ser cuidadas.

Aunque la Policía Nacional, universidades y otras instituciones registran esfuerzos (después de la movilización) individuales y conjuntos en este sentido; la nula previsión y planificación dio al traste con una reubicación que aspiraba inicialmente, a una integración humana y una vida digna para un sector vulnerable de la población colonense.

En 2014, en el marco de la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), capítulo de Colón asumen la iniciativa de liderizar una propuesta denominada Visión Colón 2025 donde se invitó a asociaciones de profesionales, comerciantes, productores agropecuarios, organismos cívicos y de la sociedad civil, motivándolos a enfocar sus energías para identifiquen sus problemas y |necesidades, focalizando sus capacidades de incidencia cívica, económica y política, con miras a obtener un diagnóstico para Colón y construir una alianza con miras a alcanzar consensos en el diseño de políticas públicas de largo plazo, impulso de un proceso de descentralización de la administración pública y de fortalecimiento de las capacidades provinciales y municipales para implementar estrategias en concordancia con los lineamientos y capacidades financieras nacionales de desarrollo que emanen del Órgano Ejecutivo.

El informe señala que era necesario aprovechar la coyuntura política de las elecciones generales, como una etapa camino al Cade Nacionalidad 2014: Democracia y Desarrollo, que postulaba la necesidad impostergable de perfeccionar la participación democrática, consciente y comprometida de los ciudadanos en la construcción de una sociedad que evoluciona en un ámbito de desarrollo sostenible con justicia y equidad.

Así pues, APEDE, capítulo de Colón, en una iniciativa de conferencia regional lanza su Visión Colón 2025, con miras a dar un seguimiento mediante un mecanismo de monitoreo y un plan de promoción que coadyuvara a elevar el interés de todos los sectores responsables de impulsar el desarrollo de la provincia.

La Visión Colón 2025: Estrategia para el Desarrollo Sostenible de Colón, se presentó como una propuesta estratégica conceptual, que recogía un diagnóstico donde se obtuvo información, se realizó un análisis estadístico de la situación de la provincia y la contribución del sector empresarial, profesionales y líderes de opinión de la sociedad civil y organizaciones productivas de la provincia. Se estableció el marco conceptual, con trece (13) ejes temáticos y siete (7) sectoriales, enriquecidos con una amplia cantidad de literatura y documentación técnica generada por entidades públicas y organismos del sector privado y de la sociedad civil, entre estas:

- La Estrategia Provincial de Desarrollo Sostenible y Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF), provincia de Colón, coordinada por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES);
- Propuestas del Frente Amplio Colonense para el Desarrollo Integral de la provincia de Colón, que contiene 12 puntos urgentes y una propuesta en función de los más necesitados;
- Propuestas dirigidas por La Asociación de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Capítulo de Colón;
- Propuestas al Plan de Desarrollo Integral de la provincia de Colón por parte de la asociación Magisterial, “ASOMOGREP – MOGRECO”;
- La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el aporte del Fondo de Cooperación Andina de Fomento y CAF mediante la obra “América Latina 2040”.
- Los trabajos realizados por la UNICEF: La Niñez en Panamá, según los censos de población y vivienda, años 2000 y 2010; Derechos de la Niñez y Adolescencia;
- Contribuciones para poner al día el marco institucional de Panamá y La niña indígena y el adolescente: Entre riesgos y oportunidades.
- Además, con toda la información del INEC de la Contraloría General de la República y los informes sociales del MEF;
- Diagnóstico del distrito de Colón, sobre la situación de violencia financiado patrocinado por la USAID y preparado por Creatives Associates International, Inc. en Panamá.

Con fondos del BID el país ejecuta el proyecto Formulación de Programa de Desarrollo Sostenible para la provincia de Colón. Proyecto número PN-T1022, aprobado el 29 de enero de 2007.

Se esperaba preparar un Programa Sostenible de Desarrollo para la provincia de Colón y apoyar al Ministerio de la Presidencia en la formulación de una estrategia de desarrollo para la provincia que permitiera integrar las diferentes iniciativas que se tenían en marcha y que a corto y mediano plazo que se preveían ejecutar.

El documento resultante fue Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Colón (diciembre, 2007) a un costo total de USD 850,000.00 y con una contrapartida de financiamiento del país por el monto de USD 170,000.00 y un aporte del BID por USD 680,000.00

Se indica (p. 1) que “el análisis de la situación actual se realizó mediante talleres de participación colectiva, entrevistas, visitas de campo y fuentes de información secundarias”.

Según el mismo documento “se ha formulado de manera participativa la siguiente visión para el desarrollo sostenible de Colón: La sociedad colonense recibe un trato equitativo e incluyente, mejora su situación socioeconómica y se desempeña en actividades productivas y de servicios con base en el potencial de su ubicación geográfica, sus recursos naturales, culturales y escénicos en concertación con los actores territoriales”.

Planteándose la siguiente misión: “orientar y promover los procesos de desarrollo de la provincia para que instituciones gubernamentales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil de manera mancomunada emprendan acciones de mejoramiento del nivel de vida de la población en un ambiente saludable y con mayor responsabilidad, equidad y participación local”.

La República de Panamá suscribió (diciembre, **1999**) con el BID el contrato de préstamo No. 1226/OC-PN, por un monto de US\$ 48.85 millones destinado a cooperar con el alivio de la pobreza y el desarrollo comunitario en Panamá.

Los recursos permitirían al Fondo de Inversión Social de Panamá (FIS), introducir un proceso de asignación de recursos, basado en criterios de pobreza y desarrollar una metodología de planificación comunitaria para que los recursos sean destinados de acuerdo con la prioridad de la comunidad. Así mismo, se apoyaría la descentralización de las operaciones del FIS para adecuarla más a las realidades locales. El FIS en su calidad de ejecutor, financiaría

inversiones a través de actos públicos o privados, en los rubros de inversiones sociales y desarrollo comunitario. Los coejecutores prestarían directamente los servicios, para lo cual se contemplaría que se hicieran contrataciones durante los cuatro años que durarían los desembolsos del préstamo.

El objeto general del programa fue maximizar el impacto favorable de las inversiones para mejorar las condiciones de las comunidades pobres en Panamá y fomentar la participación de dichas comunidades en el proceso de desarrollo de las mismas. Los objetivos específicos fueron:

- introducir un proceso de asignación de recursos transparente, basado en criterios de pobreza;
- desarrollar una metodología de planificación comunitaria para que los recursos sean utilizados de acuerdo con las prioridades de la comunidad;
- ampliar el menú de actividades elegibles al financiamiento para que estas reflejen las preocupaciones e intereses de las comunidades; y
- descentralizar el proceso de línea del FES para que éste se acerque más a las realidades locales.

Como uno de los resultados del programa se obtuvo el Plan de desarrollo municipal del distrito de Donoso.

Se realizaron convocatorias de cabildos dirigidas a grupos comunitarios de base, autoridades locales, líderes comunitarios, maestros, clubes deportivos, entre otros.

El Plan Juan Demóstenes Arosemena (JDA), en Resolución 167 de 21 de abril de 1993 del Consejo de Gabinete, Gaceta Oficial 22274 de 29 de abril de 1993, estuvo integrado por un conjunto de proyectos de vivienda desarrollado por el MIVI, financiados por el préstamo 1878 PAN-BIRF (Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento).

En la historia de Colón uno de los primeros programas desarrollados fue el llamado Plan de Desarrollo de Colón Juan Demóstenes Arosemena, dirigido por Comisión de Desarrollo de Colón – CODECO, por la suma de B/. 130.0 millones, que se obtuvieron a través de un préstamo del Grupo del Banco Mundial (BM). A través de este plan se financiaron proyectos que hasta el día de hoy siguen marcando pautas en el desarrollo de Colón, tales como la ampliación de la Zona Libre de Colón, la construc-

ción del centro en Puerto Escondido del entonces INAFORP y la ampliación de la carretera Randolph entre otros proyectos.

Indica Cortéz (2017), que el plan “fue promovido cuando Panamá incrementaba su patrimonio en razón del proceso de reversión del Torrijos-Carter. Años después, con las luchas del Movimiento de Desempleados (MODESCO) y el dinero entregado con la administración del presidente Endara, la historia fue la misma: los recursos y proyectos se concentraron en las 16 calles

En el portal web del MIVIOT, el Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (1997) fue otorgado al Consorcio Dames & Moore; Wallace Roberts & Todd; HLM, S.A.; Yachiyo Engineering Co. Ltd. y Price Waterhouse (D&M/HLM/WRT/YEC/PW) a través del Contrato de Servicios de Consultoría No 1-96 suscrito con el Ministerio de Vivienda (MIVI) de la república de Panamá el 20 de noviembre de 1995. El MIVI emitió la orden de proceder con la elaboración de dicho plan el 7 de marzo de 1996 y el consorcio inició las actividades correspondientes el 8 de abril de 1996, con un plazo de finalización estipulado en 18 meses y un valor de los estudios de \$2,795,000.

La Adenda No. 1 al contrato firmada el 3 de julio de 1997, amplía el plazo contractual hasta el 24 de noviembre de 1997. Un acuerdo suplementario estipula incluir los costos de los estudios correspondientes a la ampliación del área de estudio y la Adenda No. 3 incluye una ampliación adicional de la entrega del Plan de Desarrollo para el 22 de diciembre de 1997.

En el resumen ejecutivo del documento digital se indica que el Plan de desarrollo fue financiado por intermedio de un préstamo otorgado por el BID, en el marco del Convenio No 778/OC-PN sobre Cooperación Técnica Reembolsable para la elaboración de un Programa de Estudios para el Desarrollo de la Región Interoceánica, que fue suscrito con el gobierno de Panamá el 20 de diciembre de 1993.

Este convenio, entre sus componentes principales, incluye el Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico con el objetivo de integrar el área del canal a las áreas metropolitanas y de asistir al MIVI para mejorar los procedimientos

de planificación y control de desarrollo urbano de las ciudades de Panamá y Colón y de sus áreas de influencia correspondientes.

En cuanto a los antecedentes, se informa que las necesidades de elaborar un Plan de desarrollo urbano para las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico se hizo apremiante con la firma del Tratado del Canal de Panamá de 1977. La ejecución del tratado ofrecía la posibilidad de incorporar el área del canal, sus recursos naturales e infraestructuras a las áreas metropolitanas, lo que incluía una superficie urbanizable de aproximadamente de 13 mil hectáreas.

Tal posibilidad representaba un gran desafío y, a la vez, una oportunidad única de crear un nuevo marco técnico, jurídico e institucional para la planificación urbana y el manejo de los valiosos recursos naturales del área central de la república de Panamá.

El Plan de desarrollo tenía dos objetivos principales:

- Fortalecer, en el MIVI, la capacidad de planificación y regulación del desarrollo urbano mediante la elaboración de un plan que facilite y racionalice a corto, mediano y largo plazo la integración del área del canal a las áreas metropolitanas.
- Incorporar las propuestas presentadas dentro del Plan de conservación de los recursos naturales de la región de la cuenca del canal (Plan regional) y del Plan general de uso, conservación y desarrollo del área del canal (Plan general).

De acuerdo con los términos de referencia del Contrato de Servicios de Consultoría, la formulación del Plan de desarrollo debía contemplar la siguiente metodología de trabajo:

- Preparación de un diagnóstico estratégico, con una descripción de las condiciones físicas, sociales, económicas, ambientales, fiscales y legislativas del futuro urbano que resultaría de mantenerse las tendencias actuales de crecimiento; y de las políticas que deben regir el crecimiento urbano.
- Preparación de distintos escenarios de desarrollo a nivel regional y metropolitano, que contemplaran una evaluación de las ventajas y desventajas de cada uno de ellos en términos de su apoyo a las políticas que debían regir el crecimiento urbano, para llegar a un marco regional y una estructura urbana sustentable.

- Elaboración de planes metropolitanos, en los que debía detallarse: el uso de suelos, los sistemas de infraestructura, transporte, y espacios abiertos; los costos generados por estos sistemas y posibles instrumentos de financiamiento; las implicaciones sociales y las estrategias de implementación y administración de dichos planes por parte del entonces MIVI.

La metodología debía *garantizar un proceso racional de planificación* bajo el cual pudiera administrarse el crecimiento de las áreas metropolitanas. Sin embargo, se debía reconocer, y aceptar, que el acto de planificar una amplia región urbana por un período de 25 años involucraba, por la naturaleza misma de las complejas variables abarcadas, un *“ejercicio de previsión y ordenación de una realidad en constante cambio”*.

Señala el documento, que la metodología propuesta tuvo que absorber el impacto de un crecimiento económico para las áreas revertidas de magnitud superior a la prevista en el plan general. También, se comprobó la necesidad de agregar el Corredor Transístmico dada la creciente gestión urbana que potencialmente podría atentar contra el abastecimiento de agua para las operaciones del Canal.

Para esbozar el diagnóstico estratégico se consideraron las tendencias de crecimiento y las políticas nacionales destinadas al fomento del libre mercado, se elaboraron metas y políticas puntuales para cada componente del plan de desarrollo, lo que ayudó a limitar el universo de alternativas de desarrollo y a *“guiar con mayor precisión la elaboración de estrategias de desarrollo en apoyo a un concepto urbano preferencial”*.

Estas circunstancias (típicas de los países que atraviesan períodos de rápida transformación), indicaban que *“cualquier plan a largo plazo debe tener la flexibilidad de aceptar cambios y, al mismo tiempo, proveer un contexto racional, pero innovador para la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo. Diseñar una estructura y un proceso de gestión urbana capaces de aceptar los cambios inherentes a un contexto de incertidumbre, ha sido el principal desafío de la elaboración del Plan de Desarrollo”*.

Al 2015, en una revisión y actualización del MIVIOT, se indicó: *“al cabo de 18 años de su formulación es evidente el bajo nivel de cumplimiento de las propuestas allí formuladas y la necesidad urgente de encaminar el desarrollo urbano en el área metropolitana de*

Panamá y Colón para detener el galopante deterioro de la calidad de vida en la región”.

El Plan Harrison – Price, según declaraciones de Rubén Blades (2022) en su portal web, da cuenta que el mismo fue presentado en 1997 y abandonado por las administraciones Balladares y Moscoso. En entrevista con Blades y cuestionado cómo habría llegado a Colón, explicó que “había sido contratado para escoger la mejor área en donde construir un acuario, pero que luego de estudiar la situación había informado a sus clientes que no veía viable el proyecto. Sin embargo, se enamoró de la ciudad y les ofreció como alternativa un plan para el desarrollo turístico de toda la ciudad, con marina, hoteles, teatros, centros turísticos, museos, *home port* de cruceros, entre otros.”. El plan también incluía un completo estudio de los costos por m² de cada proyecto, la expectativa del retorno económico al inversionista, tiempo de construcción aproximado y las expectativas esperada para las provincias.

Harrison Price ofreció a su empresa para solicitar y garantizar fondos para la inversión en el proyecto de Colón, presentándose personalmente como intermediario por Panamá.

Plan maestro para la isla de Manzanillo (MIVI 1992) Con la reversión de las tierras de la antigua Zona del Canal, las propuestas de los planes general y metropolitano, las políticas económicas del Estado y las iniciativas privadas, se presenta una oportunidad para cambiar radicalmente el panorama del área metropolitana de Colón. El Plan maestro para la isla de Manzanillo, Marco físico para el desarrollo urbano de la ciudad de Colón (MIPPE 1979) es uno de estos esfuerzos. Planificación de las áreas revertidas al municipio de Colón (Inst. Brasileiro de Administración Municipal) 1987 No se cuenta con referencias de su contenido, solamente se menciona como antecedente en otra iniciativa.

El Plan concertado para el desarrollo turístico comercial de la ciudad de Colón vio la luz en febrero de 1980. Documento con cuatro secciones (descripción, mercados, administración del proyecto y consideraciones financieras y económicas) y tres apéndices (desarrollo turístico comercial de la ciudad de Colón, consideraciones económicas y financieras y entrevistas). Financiado por el BM y elaborado por Roberto Brenes y Compañía y Bermúdez Soriano Orfila Arquitectos e Ingenieros y Arthur D. Little International Inc.

Marco físico para el desarrollo urbano de la ciudad de Colón desarrollado por el entonces MIPPE (1979). Presenta los objetivos y las hipótesis para el desarrollo de Colón, características físicas y políticas, administrativas, la problemática del desarrollo, tendencias del desarrollo urbano, la zonificación y el sistema de control del desarrollo urbano, posibilidades y potencialidades del desarrollo urbano, lineamientos para el desarrollo urbano de Colón y marco físico para el desarrollo urbano de la ciudad.

En algunos casos las propuestas elaboradas solo previeron fondos para la consulta y diseño de los mismos, más no para la ejecución de las mismas. De allí que una de las principales limitaciones de algunas de estas propuestas fue la consecución del financiamiento necesario para los programas y proyectos.

Otras iniciativas lograron prever fondos para su ejecución y otras inclusive, para garantizar la ejecución y cumplimiento fueron adoptadas por mandato de ley.

No se hayan evidencias de informes de seguimiento a ninguna de estas propuestas, planes etc. donde diferentes administraciones municipales y gubernamentales se plantearon, en última instancia, lograr un desarrollo visible y sostenible en Colón.

Aunque los documentos mencionan actores involucrados en el diseño no se mide la representatividad de éstos, frente a la población que dicen representar.

3.7 De la Descentralización de la Administración Pública

Mediante Ley 37 de 29 de junio de 2009 se legisla para promover “un proceso de descentralización sistemática de la administración pública en los municipios para lograr el desarrollo sostenible e integral del país, mediante la delegación y el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Órgano Ejecutivo, en forma gradual, progresiva, ordenada, regulada y responsable”.

Los procesos de planificación regional se diferencian los conceptos de descentralización y de desconcentración. En el primer caso, el proceso de toma de decisiones con respecto a una unidad geográfica, empieza a ser transferido desde el centro hacia la periferia, de manera que los residentes de estos lugares, decidan los cursos de acción a realizar en función de sus verdaderas necesidades, en tanto que en una situación de desconcentración, se procede a ubicar oficinas en la

periferia para atender a la población de estos lugares, pero las decisiones con respecto a que se va a hacer en un momento dado para satisfacer las necesidades de esta población, siguen siendo tomadas desde el centro.

4. Historia Económico – Financiera de la Provincia de Colón: Claves para Entender el Contexto Actual

“Se podría decir que la historia económica es la historia de las personas que están aprendiendo a gestionar el riesgo.”

James Surowiecki

“Hay que recuperar, mantener y transmitir la memoria histórica, porque se empieza por el olvido y se termina en la indiferencia”.

José Saramago

Valoración de Hallazgos

Históricamente la provincia y sobre todo la ciudad de Colón ha mostrado una dinámica socio – económica fuertemente engarzada al rol de país de tránsito, por su ubicación en el extremo norte de la ruta interoceánica. Función que ejerce el país históricamente.

Un gran porcentaje de las importantes obras que se han construido giraron en torno al ofrecimiento de servicios logísticos al Canal de Panamá. Algunas otras son infraestructuras conexas conducentes al acceso y fortalecimiento de la red vial que, a su vez, se esperaba que fortalecieran la actividad turística.

Se observa la existencia de asentamientos y distritos desde 1597 (Portobelo) hasta 1858 (Donoso), exceptuando el distrito de reciente creación Omar Torrijos (2018). Distritos que existían antes de la construcción del ferrocarril y con nulo acceso terrestre al lado norte del canal de Panamá (ciudad de Colón y poblaciones sobre la vía transístmica), zona con importante concentración de actividad económica. A no ser que se utilizara el transporte marítimo.

La creación del lago artificial Gatún ocasionó que algunos poblados quedaran separados del acceso por la vía transístmica, quedando marginados por décadas y un acceso fluido a la zona de concentración económica de la provincia.

Hacia Costa Arriba se logra un acceso terrestre continuo cuando se completa la ruta Puerto Pílon – Portobelo con la construcción del puente sobre el río Piedra.

La zona logra 47 años de ventaja con respecto a la Costa Abajo en accesibilidad plena. Antes de la construcción de los accesos terrestres, la comunicación con la ciudad (distrito de Colón) era por vía marítima.

En la región de Costa Abajo, el fenómeno de la accesibilidad se presentó de manera más discriminatoria. A pesar de que la Administración del Canal de Panamá facilitó el paso sobre el canal para esta zona, el proceso resultó ser lento, ineficiente y condicionado por el tránsito de buques. Esta situación afectó significativamente la actividad económica, así como el acceso a la educación y la salud en la región. La limitación del acceso terrestre también pudo haber restringido el crecimiento de Costa Abajo.

Costa Arriba y Costa Abajo de Colón son zonas con características geográficas propias del Caribe panameño, con densa vegetación propia del trópico y con poblaciones apartadas [excluidas] de la ciudad de Colón y la zona transístmica por precisamente una obra que pretendidamente se convertiría en crecimiento y desarrollo para la provincia. En contraposición con la sabana en el sector pacífico del país.

La vida y actividad comercial no es homogénea a nivel de distritos, concentrada principalmente en el distrito de Colón [casco de la ciudad] y con despliegue hacia el sur por la carretera transístmica. Por esta vía, el crecimiento comercial, habitacional y de asentamientos humanos fue de norte a sur hasta llegar al límite de la provincia en el puente sobre el río Chagres; y luego irradió a zonas menos pobladas a ambos lados de la vía transístmica. Fue un crecimiento espontáneo y no planificado, ligado a movimientos poblacionales interprovinciales y migratorios.

4.1 A Modo Introductorio

Se pretende que esta sección sea analítica y reflexiva. En su preparación se hallaron trabajos que hacen referencia al tema bajo diferentes modalidades de presentación, que van desde artículos periodísticos, artículos científicos en revistas indexadas, ensayos, portales web, informes, planes de desarrollo, planes estratégicos, hasta investigaciones, compendios estadísticos e informes de gestión, entre otros.

Se hace un compendio histórico de distintos autores a nivel local e internacional tratando de ubicar un escenario nacional – local sobre el tema. Como estrategia de desarrollo temático, en cada apartado se presenta una descripción cronológica de los hallazgos encontrados.

Como metodología se utiliza un análisis documental. Se estableció una periodicidad temática y un balance evolutivo de las reflexiones y de los conocimientos sobre el tema. La metodología de la identificación de fuentes secundarias fue la consulta en modalidad presencial y virtual en las bibliotecas, periódicos, revistas, investigaciones, portales web, nodos de transparencia y demás.

Las consultas virtuales alcanzaron a instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales involucradas en el temade estudio. Las fuentes consultadas fueron de tipo documental y estadísticas.

El abordaje procedimental fue el siguiente:

- Identificación de las obras de interés (libro, ensayo, artículo)
- Lectura de la obra
- Elaboración de fichas bibliográficas y extracción de aportes relevantes para la temática que nos ocupa
- Análisis

Por lo general, las fuentes son descriptivas y analíticas. Para evaluar la información se emplearon criterios de relevancia, alcance, credibilidad, actualidad, objetividad y exactitud.

El primer paso consistió en determinar las fuentes a utilizar, analizando el reconocimiento y la credibilidad de las referencias institucionales y electrónicas. El criterio de actualidad se refirió al período de análisis y al seguimiento cronológico de los hallazgos. Para cumplir con la objetividad se tomó en cuenta el contexto y la época en que fue escrita la información revisada.

4.2 Fundamentos de la Historia Económica de Colón

El sistema económico panameño, como lo expresara Alfredo Castellero Calvo (1973), no se dedicó a la extracción de materia prima como si fue el caso de la mayor parte de los países que hoy integran la América Latina, sino que se especializó en el sector servicio para

potenciar las comunicaciones ultramarinas a través de su territorio, desde la época de la conquista por parte de los europeos.

De manera similar, la historia económica de la provincia de Colón (su origen, evolución y devenir) está estrechamente vinculada y dependiente de la situación económica y política del país, así como de su posición geográfica. Además, ha sido influenciada por una serie de acontecimientos de interés internacional, más que nacional. Entre estos factores destacan: (a) la necesidad de Europa por una nueva ruta de la seda; (b) el auge económico focalizado en la Costa Arriba; (c) el ferrocarril interoceánico; (d) el Canal Interoceánico y la denominada Zona del Canal.

4.2.1 La Necesidad de Europa por una Nueva Ruta de la Seda

Borodiná (2022) indica que “desde finales de la edad media, Europa importaba desde Asia, principalmente las islas Molucas una serie de especias necesarias para la conservación y preparación de alimentos y bebidas; entre ellas: pimienta, canela, clavo de olor, nuez moscada, además de perfumes de Arabia, tapices de Persia e India, perlas de Ceilán, porcelana y seda de China. Para ello, se habían establecido dos rutas: la terrestre que pasaba por Asia Central y llegaba a los puertos de Trebizonda y Constantinopla y la marítima, que iniciaba en las costas de China, India y las islas Molucas, cruzaba el océano Índico y el mar Rojo hasta el golfo de Suez, desde donde las mercancías eran transportadas hasta Alejandría.

Ese intenso intercambio comercial ocurría en la capital del Imperio Bizantino, Constantinopla. Pero, en 1453, los turcos interrumpen el comercio al tomar Constantinopla, lo que obliga a Europa al establecimiento de nuevas rutas para comercializar con Asia. Es así donde aparece Cristóbal Colón y sus viajes. (Tejedor, 2017)

En 1513 Vasco Núñez de Balboa divisa el océano Pacífico, lo que planteó la necesidad de la construcción de lo que se llamaría el Camino de Cruces.¹⁵

Entre 1515 y 1519 se construye el camino que comunicaba a Nombre de Dios con el Mar del Sur, lo que permite a Pedrarias, agosto de 1519, fundar Nuestra Señora de la Asunción de Panamá. El camino entre Nombre de Dios y Panamá presentaba muchas dificultades, por lo que se realizó la limpieza del río Chagres para permitir que algunos

¹⁵ <https://historiauniversal.org/historia-de-panama-conquista-espanola/>

tipos de embarcaciones *podiesen llegar a muy pocos kilómetros de la ciudad de Panamá y el resto del trecho a través del Camino Real a Cruces*. En 1572 Francis Drake ataca Nombre de Dios y lo vuelve a intentar en 1559, pero esta vez, fracasa.

Eso obliga al traslado del puerto en 1597 desde Nombre de Dios a Portobelo y el Camino de Cruces se convierte en un sistema multimodal: (i) *marítimo*, desde Nombre de Dios (hasta 1596) y desde Portobelo a partir de 1597, hasta la boca del Chagres; (ii) *fluvial*, desde la boca del Chagres a la Venta de Cruces; y (iii) *terrestre*, desde la Venta de Cruces a la ciudad de Panamá. Para 1671, el pirata Henry Morgan se toma el Castillo de San Lorenzo y llega a la ciudad de Panamá a través del río Chagres y el Camino de Cruces. La ciudad de Panamá es reubicada, por lo que el Camino Real y el de Cruces cambiaron ligeramente de ruta.

Debido, principalmente, al establecimiento de nuevas rutas interoceánicas y a la independencia de Panamá de España (1821), el tránsito de riquezas a Europa disminuye significativamente, con lo que los caminos de Cruces y Real perdieron importancia para el comercio internacional hasta que Simón Bolívar en 1828, ordenara estudios para una ruta Transistmica a través de Panamá. Con la fiebre del oro en California (1848) el Camino de Cruces resurge y se justifica la construcción del primer ferrocarril transcontinental en América; el Camino de Cruces es objeto de reparación entre 1853 y 1855, para facilitar transporte de pasajeros y carga hasta que el ferrocarril llegara a la ciudad de Panamá.¹⁶

4.2.2 Las Ferias de Portobelo

La provincia de Colón ha desempeñado un papel fundamental en el movimiento de mercancías que impactan el comercio mundial, aún desde antes de ser Panamá un país. La ciudad de Portobelo fue famosa por sus ferias, las cuales duraban hasta cuarenta días, constituyéndose, desde aquel entonces, en un encuentro de comerciantes internacionales para ofrecer y adquirir valiosas mercancías. La primera se realizó en el año 1606, en Nombre de Dios, y luego fueron trasladadas a Portobelo donde se celebraron hasta 1739.

¹⁶ <https://caminorealdecruces.wordpress.com/breve-historia-del-camino-de-cruces/>

4.2.3 Auge Económico Focalizado en la Costa Arriba

Hacia inicios del siglo XIX, los negros que huyendo de la esclavitud se habían refugiado en las regiones montañosas, lo que hoy es la provincia de Colón, empezaron a dispersarse y a ubicarse, principalmente, en las partes altas de la desembocadura de los ríos que fluyen hacia el Atlántico, desde Nombre de Dios hacia el Este, hasta las proximidades de la Comarca de San Blas; por ello fueron llamados los Pueblos Arriba. Esos poblados fueron creciendo, sobre todo a partir de la abolición de la esclavitud en 1852, tras lo cual se registraron, desde 1860 y hasta 1940, periodos de auge económico debido a que los yacimientos de manganeso fueron explotados esporádicamente en Nombre de Dios, Viento Frio, Miramar y Palmira. En Viento Frio, Palenque y Santa Isabel hubo extracción de caucho, y en las áreas pantanosas de Cuango y Playa Chiquita se recolectaba la tagua, y en Santa Isabel existieron plantaciones de caña de azúcar. Desde 1910 y hasta 1940 operaron empresas bananeras en Nombre de Dios y Cuango. Los mercados para otros recursos como la concha, carne de tortuga, copra y hierbas medicinales, potenciaron la actividad comercial.¹⁷

Luego vino la debacle cuando las plantaciones de banano fueron afectadas por la plaga en 1940; la Colon Import and Export cerró sus comisariatos; la extracción y transporte del manganeso, caucho, copra y tagua se encarecieron, por lo que alrededor de 1950 dichas actividades fueron abandonadas. A causa de la Segunda Guerra Mundial se generó una gran demanda de mano de obra en los puertos y bases militares que operaron en lo que se denominó la Zona del Canal por lo que gran parte de la población costeña emigró hacia las áreas urbanas del país.¹⁸

4.3 Historia Económica: Un Estado del Arte

En el Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, volumen III, publicado por el MIVIOT se hallan interesantes hitos históricos del origen de la ciudad de Colón. Califica el documento que la historia de la ciudad de Colón es pintoresca. Fuentes bibliográficas indican que antes de asumir su nombre actual, el terminal Atlántico en la isla de Manzanillo permaneció sin nombre durante dos años.

¹⁷ Contraloría General de la República (2011). Colón y Sus Estadísticas. INEC.

¹⁸ Contraloría General de la República (2011). Colón y Sus Estadísticas. INEC.

En 1852 fue nombrada inicialmente Navy Bay, después rebautizada como Aspinwall. John Lloyd Stephens sugirió llamarla así para distinguir a William Henry Aspinwall, uno de los directores de la Pacific Mail, empresa que financiaba la compañía del ferrocarril de Panamá. El 27 de febrero de 1852 se bautizó y se fundó formalmente Colón. Su existencia se identifica como una de las consecuencias de la construcción del ferrocarril transístmico.

El nombre del pueblo dio lugar a una larga y prolongada disputa. El Gobierno y los ciudadanos insistían en llamarlo Colón, mientras que los estadounidenses se aferraban a su elección. El nombre Aspinwall-Colón no satisfacía a ninguna de las partes y este desacuerdo persistió hasta 1890 cuando el gobierno colombiano terminó la controversia al dar instrucciones a los carteros de regresar a sus remitentes toda correspondencia dirigida a Aspinwall. Desde entonces el nombre oficial ha sido el de Colón.

A mediados del siglo XIX, el ferrocarril se encontraba en plena construcción, aspirando a reemplazar al viejo Camino de Cruces en sus funciones de transportar carga y pasajeros de un extremo al otro de la ruta transoceánica. El plan original era mantener terminales en Panamá y Portobelo. No obstante, una ola de especulación con los precios de la tierra en Portobelo ocasionó la modificación de este esquema, debiendo buscarse otra localidad (menos costosa) para concluir la ruta ferrocarrilera en la costa atlántica.

Los norteamericanos, y no los panameños, escogieron las ciénagas de la isla de Manzanillo y, utilizando como modelo el plano reticulado de la ciudad de Filadelfia, crearon Navy Bay para suplir las necesidades de los trabajadores ferrocarrileros, los empleados de la compañía y los viajeros en ruta a California. En principio Colón surgió como un simple sitio de hospedaje, pero planificado con miras a convertirse en una ciudad dinámica y multifacética. Sin embargo, la desecación de las ciénagas indujo impactos ambientales significativos sobre el entorno natural.

Se rellenó una sección pantanosa de la isla, se trazaron calles, se erigieron edificios y se instaló un tanque para el almacenamiento de agua pura. Sin embargo, este puerto bullicioso, por donde pasaban miles de viajeros cada año, presentaba una apariencia deplorable de abandono y desaseo.

Sobre tierras despojadas al manglar, Colón fue extendiéndose durante los siguientes 30 años, desarrollándose como centro urbano pese a las malsanas condiciones físicas que imperaban en ese

entonces. La destrucción del valioso ecosistema de manglar perpetuó los continuos impactos ambientales al medio natural. En la década de 1880, particularmente, los franceses levantaron numerosos barrios residenciales para albergar a los trabajadores de la luego fracasada Compañía del Canal, empezando a consolidarse el carácter (y el aspecto) multicultural de la ciudad.

Según el documento citado “en 1885, tres sucesivos desastres ocasionaron la ruina casi total de Colón, impulsando olas de actividad urbanizadora. El primero fue la denominada “Revolta de Prestán” (marzo de 1885), que, en manifestación de desafío contra el gobierno colombiano, destruyó la ciudad prendiendo fuego a sus edificios. No obstante, existe toda una controversia histórica y hay un movimiento importante para reivindicar el nombre de Pedro Prestán, según sus defensores, acusado injustamente de este hecho. Pocas edificaciones quedaron en pie, pero la reconstrucción se inició casi de inmediato.

Mientras este esfuerzo continuaba, en septiembre de ese mismo año un terremoto de relativa magnitud allanó el perfil de la ciudad. Para completar este ciclo de infortunio, ese diciembre una galerna arrasó con el litoral marino de la ciudad, destruyendo lo poco que quedaba en pie. Como resultado de estos eventos, la mayoría de los edificios históricos que aún existen en la Avenida del Frente datan de después de 1886, cuando Colón emprendió la tarea de reconstrucción por tercera vez en menos de un año.

Luego de la construcción del Canal de Panamá, el impacto del establecimiento de la llamada Zona del Canal tuvo efectos acaso más devastadores en el desarrollo urbano de la ciudad de Colón que en el caso de la ciudad de Panamá. Si bien es cierto que esta obra originó un impulso en el crecimiento y conllevó grandes mejoras infraestructurales y de saneamiento, el proceso natural de urbanización resultó distorsionado casi de inmediato, al alcanzarse los límites de potencial expansión de la ciudad propiamente dicha en la mencionada Zona del Canal. Al final de la Segunda Guerra Mundial, la Zona Libre de Comercio se estableció para combatir los efectos de la poca diversificación de la economía local.

Entre 1940 y 1960, la ciudad de Colón siguió creciendo lo suficiente como para necesitar un área adicional de expansión, que la isla no ofrecía. El crecimiento entonces fue a ubicarse en los poblados de Cativá y Sabanitas, sobre la vía Transístmica, así como en Puerto Pílon, en el camino a Portobelo.

La ciudad de Colón es la cabecera de la provincia de Colón, ubicada en la costa del Caribe de Panamá, en la entrada norte del canal de Panamá. La población de la provincia según datos censales de 2023 es de unas 281,956 siendo la tercera concentración urbana más poblada del país después de las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

A partir de los datos censales, de ser la cuarta provincia más poblada del país hasta 1911. pasó a ser la tercera provincia más poblada según el censo del 2023. (Figura 30)

Figura 30 Población en la República, por Provincia y Comarca Indígena: Censos de 2011 a 2023

| Año | Total | Bocas del Toro | Coclé | Colón (1) | Chiriquí | Darién | Herrera | Los Santos | Panamá | Panamá Oeste (2) | Veraguas | Comarca Kuna Yala | Comarca Emberá | Comarca Ngäbe Bugle |
|--|-----------|----------------|---------|-----------|----------|--------|---------|------------|-----------|------------------|----------|-------------------|----------------|---------------------|
| Población | | | | | | | | | | | | | | |
| 1911 | 336,742 | 22,732 | 35,011 | 32,092 | 63,364 | 8,992 | 23,007 | 30,075 | 61,855 | -- | 59,614 | -- | -- | -- |
| 1920 | 446,098 | 27,239 | 45,151 | 58,250 | 76,470 | 10,728 | 28,984 | 34,638 | 98,035 | -- | 66,603 | -- | -- | -- |
| 1930 | 467,459 | 15,851 | 48,244 | 57,161 | 76,918 | 13,391 | 31,030 | 41,218 | 114,103 | -- | 69,543 | -- | -- | -- |
| 1940 | 622,576 | 16,523 | 55,737 | 78,119 | 111,206 | 14,930 | 38,118 | 49,621 | 173,328 | -- | 84,994 | -- | -- | -- |
| 1950 | 805,285 | 22,392 | 73,103 | 90,144 | 138,136 | 14,660 | 50,095 | 61,422 | 248,335 | -- | 106,998 | -- | -- | -- |
| 1960 | 1,075,541 | 32,600 | 93,156 | 105,416 | 188,350 | 19,715 | 61,672 | 70,554 | 372,393 | -- | 131,685 | -- | -- | -- |
| 1970 | 1,428,082 | 43,531 | 118,003 | 109,605 | 236,154 | 22,685 | 72,549 | 72,380 | 576,645 | -- | 151,849 | 24,681 | -- | -- |
| 1980 | 1,805,297 | 53,481 | 140,903 | 133,833 | 287,350 | 26,524 | 81,963 | 70,261 | 809,100 | -- | 173,245 | 28,621 | -- | -- |
| 1990 | 2,329,329 | 74,139 | 173,190 | 168,294 | 322,130 | 35,862 | 93,681 | 76,947 | 1,072,127 | -- | 198,495 | 34,044 | 7,970 | 72,450 |
| 2000 | 2,839,177 | 89,269 | 202,451 | 204,208 | 368,790 | 40,284 | 102,465 | 83,495 | 1,388,357 | -- | 209,076 | 32,446 | 8,246 | 110,080 |
| 2010 | 3,405,813 | 125,461 | 233,708 | 241,928 | 416,873 | 48,378 | 109,955 | 89,592 | 1,713,070 | -- | 226,991 | 33,109 | 10,001 | 156,747 |
| 2023 | 4,064,780 | 159,228 | 268,264 | 281,956 | 471,071 | 54,235 | 122,071 | 98,466 | 1,439,575 | 653,665 | 259,791 | 32,016 | 12,358 | 212,084 |
| Tasa de crecimiento anual (por cada 100 habitantes) | | | | | | | | | | | | | | |
| 1911 | 3.17 | 2.03 | 2.86 | 6.85 | 2.11 | 1.98 | 2.60 | 1.58 | 5.25 | -- | 1.24 | -- | -- | -- |
| 1920 | 0.47 | -5.57 | 0.66 | -0.19 | 0.06 | 2.25 | 0.68 | 1.76 | 1.63 | -- | 0.43 | -- | -- | -- |
| 1930 | 2.76 | 0.39 | 1.38 | 3.01 | 3.56 | 1.04 | 1.97 | 1.78 | 4.05 | -- | 1.92 | -- | -- | -- |
| 1940 | 2.56 | 3.02 | 2.69 | 1.41 | 2.15 | -0.18 | 2.71 | 2.11 | 3.59 | -- | 2.28 | -- | -- | -- |
| 1950 | 2.94 | 3.83 | 2.45 | 1.58 | 3.15 | 3.01 | 2.10 | 1.40 | 4.14 | -- | 2.10 | -- | -- | -- |
| 1960 | 3.06 | 3.12 | 2.54 | 2.60 | 2.43 | 1.50 | 1.74 | 0.27 | 4.76 | -- | 1.52 | -- | -- | -- |
| 1970 | 2.37 | 2.08 | 1.79 | 2.02 | 1.98 | 1.58 | 1.23 | -0.30 | 3.44 | -- | 1.33 | -- | -- | -- |
| 1980 | 2.58 | 3.32 | 2.08 | 2.32 | 1.14 | 3.06 | 1.34 | 0.91 | 2.85 | -- | 1.37 | 1.75 | -- | -- |
| 1990 | 2.00 | 1.87 | 1.57 | 1.95 | 1.36 | 1.17 | 0.90 | 0.82 | 2.62 | -- | 0.52 | -0.48 | 0.34 | 4.27 |
| 2000 | 1.84 | 3.46 | 1.45 | 1.71 | 1.23 | 1.85 | 0.71 | 0.71 | 2.12 | -- | 0.83 | 0.20 | 1.95 | 3.60 |
| 2010 | 1.41 | 1.91 | 1.10 | 1.22 | 0.97 | 0.91 | 0.83 | 0.75 | -1.37 | -- | 1.07 | -0.27 | 1.69 | 2.42 |
| 2023 | | | | | | | | | | | | | | |

(1) Para fines comparativos, se incluye la Comarca Kuna Yala hasta el Censo de 1970.
(2) Provincia creada mediante Ley No. 119 del 30 de diciembre del 2013.
-- Datos no aplicable al censo o categoría.

La ciudad de Colón se divide en dos corregimientos: Barrio Norte y Barrio Sur, pero en total el distrito cuenta con 15 corregimientos y en la provincia existen 43. (Tabla 10)

Tabla 10 *Distritos y Corregimientos de la Provincia de Colón*

| Distrito | | Corregimiento | Fecha de fundación | Cabecera De Distrito |
|-----------------|-----|----------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Colón | 1. | Barrio Norte | 27 de febrero de 1852 | Colón |
| | 2. | Barrio Sur | | |
| | 3. | Buena Vista | | |
| | 4. | Cativá | | |
| | 5. | Ciricito | | |
| | 6. | Sabanitas | | |
| | 7. | Salamanca | | |
| | 8. | Limón | | |
| | 9. | Nueva Providencia | | |
| | 10. | Puerto Pílon | | |
| | 11. | Cristóbal | | |
| | 12. | Escobal | | |
| | 13. | San Juan | | |
| | 14. | Santa Rosa | | |
| | 15. | Cristóbal Este | | |
| Chagres | 16. | Nuevo Chagres | 1 de octubre de 1851 | Nuevo Chagres |
| | 17. | Achiote | | |
| | 18. | El Guabo | | |
| | 19. | La Encantada | | |
| | 20. | Palmas Bellas | | |
| | 21. | Piña | | |
| | 22. | Salud | | |

Continuación

| | | | | |
|------------------------------|-----|----------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Donoso | 23. | Miguel de la Borda | 27 de marzo de 1858 | Miguel de la Borda |
| | 24. | Coclé del Norte | | |
| | 25. | El Guásimo | | |
| | 26. | Gobea | | |
| | 27. | Río Indio | | |
| Portobelo | 28. | Portobelo | 1502 | Portobelo |
| | 29. | Cacique | | |
| | 30. | Garrote | | |
| | 31. | Isla Grande | | |
| | 32. | María Chiquita | | |
| Distrito | | Corregimiento | Fecha De Fundación | Cabecera De Distrito |
| Santa Isabel | 33. | Palenque | 1855 | Palenque |
| | 34. | Cuango | | |
| | 35. | Miramar | | |
| | 36. | Nombre de Dios | | |
| | 37. | Palmira | | |
| | 38. | Playa Chiquita | | |
| | 39. | Santa Isabel | | |
| | 40. | Viento Frío | | |
| Omar Torrijos Herrera | 41. | San José del General | 2018 | Coclesito |
| | 42. | San Juan de Turbe | | |
| | 43. | Nueva Esperanza | | |

Nota: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

4.3.1 Hitos Económicos Importantes en la Historia Colonense

La historia económica colonense está estrechamente ligada a obras de infraestructura importantes que han intentado potenciar lo que habíamos mencionado anteriormente: nuestra posición geográfica y nuestra vocación de servicio. La Tabla 11 hace una síntesis de las obras más importante, sin dejar de reconocer que hay otras de menor envergadura que en una próxima edición serían mencionadas. La descripción detallada de estas obras se presenta en el capítulo 8 de este libro.

Se halló que, en cada período gubernamental, a partir del siglo XX, solo se identifica una obra de infraestructura importante, excepto en las administraciones Balladares, Torrijos y Varela. Se reconocen algunas imprecisiones propias de la fecha de culminación y de inauguración de la obra, que paradójicamente se identifican en el cambio de una administración a otra.

Tabla 11 *Hitos Históricos en la Construcción de Obras de Infraestructura, Gestión Gubernamental*

| Siglo | Gobierno | Año de culminación o inauguración | Obra de Infraestructura |
|--------------|------------------------------|--|--------------------------------|
| XIX | | 1855 | El Ferrocarril Interoceánico |
| XX | Belisario Porras | 1914 | El Canal Interoceánico |
| | Harmodio Arias Madrid | 1933 | Puerto de Cristóbal |
| | Ricardo Adolfo De La Guardia | 1943 | Carretera Boyd–Roosevelt |
| | Enrique A. Jiménez | 1948 | Zona Libre de Colón |
| | Roberto Francisco Chiari | 1962 | Refinería Panamá |
| | Demetrio Lakas | 1973 | Acceso a la Costa Arriba |
| | Aristides Royo | 1979 | Aeropuerto Enrique A. Jiménez |

Continuación...

| | | | |
|------------|--------------------------|--------------|---|
| | Ernesto Pérez Balladares | 1995 | Manzanillo International Terminal |
| | | 1997 | Colon Container Terminal |
| | | 1999 | Autopista Panamá-Colón |
| | | Primer tramo | |
| | Mireya Moscoso | 2000 | Puerto de Cruceros Colón y Colón 2000 |
| XXI | Martín Torrijos | 2002 | Terminal de almacenamiento en bahía Las Minas y otras iniciativas en esa zona |
| | | 2009 | Tramo completo Autopista Panamá-Colón |
| | Juan Carlos Varela | 2016 | Esclusas y Mirador de Agua Clara AES Colón |
| | | 2018 | |
| | | 2019 | Puente Atlántico y acceso a Costa Abajo |
| | Laurentino Cortizo | 2022 | Corredor del Caribe |

4.3.1.1 Multiculturalidad Étnica y Gastronomía

Un elemento importante en los hitos económicos de la provincia es, sin lugar a duda, la multiculturalidad étnica y gastronómica.

La provincia de Colón se caracteriza por la convivencia pluriculturalidad de ascendencia africana, europea y asiática. La ascendencia afroantillana surge con la llegada de los norteamericanos al país para la construcción del Canal de Panamá. Arribaron gran cantidad de negros antillanos, principalmente de Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago y las Antillas menores.

La ascendencia afrocolonial, que existe desde la conquista española, está ligada a la trata y trasiego de esclavos africanos. Estos dejaron como legado los bailes congos con vestidos confeccionados con retazos de tela que dejaban sus antiguos amos, manteniendo la tradición de sus antepasados.

También se identifican griegos, chinos, judíos, palestinos, estadounidenses, hindúes, franceses, británicos e irlandeses, atraídos por la construcción del ferrocarril y el canal de Panamá.

Todos estos grupos de inmigrantes trajeron su cultura, la cual se manifiesta hasta el día de hoy en la gastronomía, religión y música e inclusive en algunas edificaciones. Mucho de lo que caracterizó la actividad económica, sobre todo en la ciudad, guardó relación con el origen de sus dueños. Por ejemplo: la actividad en el sector de mueblerías durante mucho tiempo fue de inmigrantes españoles. Los inmigrantes chinos se concentraron en el sector de restaurantes y abarrotes y los griegos se orientaron a los supermercados. Fue muy característico encontrar bazares hindúes.

De acuerdo con el Censo 2023, en la provincia de Colón se reportó la existencia de 2.53% (7144 personas) con ciudadanía de otro país y 1.15% (3248 personas) con ambas ciudadanía, haciendo un total de 10392. De este total hay nacionalidades de Centro América y el Caribe, Norteamérica, Suramérica, Europa, Asia, África, Australia; lo que permite inferir que estas representaciones, de alguna u otra manera, tendrían un impacto en la cultura de la región al traer de sus países de origen, costumbres y tradiciones.

4.3.1.2 La Actividad Hotelera

En virtud de la fuerte influencia de la actividad transitista en esta zona, se identifican importantes iniciativas de actividad hotelera a través de la historia. De acuerdo con Roy (s.f.), a finales de 1910 fue construido, según algunos, el más esplendoroso hotel de la era canalera en la ciudad de Colón ¹⁹. (Figura 31)

¹⁹

Figura 31 *Vista del Hotel Washington*



Nota: Tomado de

https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Hotel_Washington.JPG

Señala Roy que desde 1870 existía el Washington House que funcionó hasta el 1 de marzo de 1908, exclusivo para los Directores del Ferrocarril. Posteriormente fue traspasado administrativamente, a la Comisión del Canal. Finalmente, se optó por la construcción de un nuevo Hotel, formado por dos alas paralelas unidas por una central más larga y todas de tres pisos de altura, con cuartos muy espaciosos, pasillos con amplia circulación cruzada de la brisa del mar.

El hotel se caracterizó por la buena cocina internacional. Contaba con oficinas, un gran vestíbulo, salón de bailes y billares, un enorme comedor, salones de descanso y de recibo para caballeros y otro para damas, una enorme piscina de agua salada, jardines exteriores, canchas de básquet, tenis y voleibol y los patios exteriores, localizados en la parte posterior. Todo ello lo hizo punto de encuentro de importantes eventos sociales, empresariales y demás.

Como un dato curioso histórico, la Emperatriz Eugenia de Francia, había regalado años antes, una estatua de Cristóbal Colón y después de ser colocada en varios sitios, en enero de 1916 se trasladó, provisionalmente, a la entrada del Hotel Washington, donde por cerca de 15 años, fue un bellissimo toque decorativo de muy buen gusto.

El Hotel Washington fue inaugurado el 29 de marzo de 1913. Hacia 1922, hubo una tentativa de venta, pero debido a ofertas muy bajas, no se realizó el traspaso a una administración privada. Para 1927 fue necesario efectuar una fuerte campaña de promoción turística, por todo el mundo, que rindió buenos frutos, aumentando la ocupación hotelera. El 22 de diciembre de 1953, se firmó un contrato de arrendamiento entre el Gobernador de la Zona del Canal y la firma

Motta Hermanos, donde la administración del Hotel Washington pasaba a manos de esta compañía, por un período de cinco años. Señala Roy que esta aventura hotelera de los hermanos Motta fue de muy corta duración, ya que, para agosto de 1954, se había terminado la relación comercial.

El 7 de noviembre de 1957 y, de acuerdo con el Tratado de Mutuo Consentimiento entre los Estados Unidos y Panamá, el hotel fue traspasado al Gobierno Nacional que lo empezó a manejar a través del Instituto Panameño de Turismo. El 23 de junio de 1971, y por un término de 20 años, la Hyatt International Corporation tomó bajo su control la operación. Desde 1991, la Empresa Flamingo, S.A compró el hotel, y después de grandes remodelaciones, tomó un nuevo camino.

Otro hito histórico hotelero se encuentra a mediados de los años 80, con la llamada “Escuela de las Américas”, establecida por EE. UU. y el lugar más importante para el adiestramiento de militares latinoamericanos, a partir de la Segunda Guerra Mundial. (Marek, M. y Weniger, S. 2014) <https://www.dw.com/es/de-escuela-de-dic-tadores-a-hotel-cinco-estrellas/a-17857673>

Cuando Estados Unidos trasladó la academia a su país en 1984, el complejo quedó abandonado durante 17 años. En 2001, el catalán Damián Barceló compró todo y lo convirtió en el Hotel Meliá Panamá Canal (Figura 4.3). Ubicado junto al Lago Gatún, es el nacimiento de las aguas del Canal de Panamá.

Desde el embarcadero del hotel se puede conocer el lago y sus alrededores en barco, un mundo de selva densa y protegida, complejo turístico singular de tres edificios con una superficie de 120 mil metros cuadrados, de los cuales 8 mil son usados en planta y los demás en jardinería, adornan la fauna y flora de las áreas revertidas donde se observan cuatro islas que se encuentran entre el hotel y que llevan los nombres de “Mallorca”, “Ibiza”, “Menorca” y “Formentera”.

Señalan Marek y Weniger que la inversión sobrepasó los 25 millones de balboas, con 315 habitaciones. Una de las razones de instalar este complejo turístico ecológico en este lugar, fue por la estabilidad de la moneda aunado a su posición privilegiada por la distancia de no más de 15 minutos a la ciudad de Colón que es bordeada por el Lago Gatún. Meliá Panamá Canal fue la primera empresa hotelera de una nación de la Unión Europea que invirtió en Panamá, integrándose a la globalización de economía mundial y donde se aspiraba disminuir el desempleo a través de la contratación de mano de obra colonense por estar ubicados en este sector del Atlántico.

Miranda (2003) indica que, no obstante, la inversión no resultó exitosa. La empresa inversora formuló duras críticas a la política turística del país. A tres años del inicio de operaciones, el hotel no ha logrado recuperar los 30 millones de su inversión, por una dramática reducción en sus reservaciones. Indica la periodista, citando a la empresa, que para recuperarse Barceló se planteó un proyecto que constará en rodear el hotel con un conjunto residencial lujoso.

Con este plan se pretende potenciar el hotel, mediante la atracción de turistas al casino, discoteca y restaurante. La empresa cuestionó la falta de infraestructuras en algunas zonas y apuntó que mientras el país no mejorara sus vías de acceso hacia las áreas turísticas, nunca se podría lograr un crecimiento significativo en esta industria sin chimenea. Apuntó a la política de cielos abiertos, con miras a lograr un vaivén de cientos de miles de turistas desde los grandes bloques emisores. Se recomendó a Panamá que aprenda a saber y querer, se criticó la manera de actuar de los gobernantes panameños y se indicó: “hay que reconocer que el Canal de Panamá no lo tiene nadie y por allí pasa el comercio mundial de un océano al otro”. Los panameños tienen que sacarle provecho al don divino que es contar con el Pacífico y el Caribe (mar que envidian los europeos).

Figura 32 *Vista del Hotel Meliá Panamá Canal*



Nota: Tomado de

<https://www.melia.com/es/hoteles/panama/colon/melia-panama-canal>

A finales de 2008, el panorama cambió. Las expectativas hoteleras en la costa atlántica se tornaron favorables con la declaración de Colón como un home port (puerto de origen de cruceros), lo cual estaría representando un atractivo para los inversionistas de la industria sin chimenea.

La historia de la actividad hotelera en Colón no puede soslayar iniciativas como el actual “Sand Diamond Hotel”, nuevo nombre que llevará el hotel Four Point By Sheraton Colón. Este cambio de nombre fue por las medidas que adoptó el gobierno norteamericano de retirar las licencias a hoteles incluidos en la lista Clinton.

El Four Point By Sheraton inauguró sus puertas en el año 2012. Ubicado el corredor de Colón, a un costado de Millenium Plaza, una de las áreas comerciales más importantes de la provincia, convirtiéndolo en una opción atractiva tanto para viajeros de negocios como para turistas. El Radisson Colón 2000 Hotel & Casino colinda con la Zona Libre de Colón, lo que lo convirtió en una opción popular para viajeros de negocios que visitan la zona franca, así como para turistas que exploran la región.

Las inversiones en la actividad hotelera se han manifestado en diferentes períodos con establecimientos como el Nuevo Hotel Sotelo, el Hotel Internacional, el Hotel Andros, el Hotel Meryland, el Hotel Carlton, entre otros. Estas iniciativas no solo respondieron a la creciente demanda hotelera, sino que también destacaron la cocina caribeña, un valor agregado significativo para esta industria.

Otra interesante inversión en el sector hotelero lo constituye el proyecto Playa Escondida Resort y Marina (Figura 4.4). Un ecosistema que ofrece espacios de vivienda, estadias y descanso, con una variedad de servicios enfocados en el bienestar según sus proponentes. Se encuentra ubicado en el litoral de la región de Costa Arriba en el mar Caribe; específicamente a 20 kilómetros antes de Portobelo y a 1 hora de la ciudad de Panamá.

Figura 33 *Vista del Proyecto Playa Escondida Resort y Marina*



Nota: Tomado de <https://www.booking.com/hotel/pa/apartamento-en-playa-escondida-resort-amp-marina.es.html>

Las iniciativas en cuanto a infraestructura turística nos llevan a Portobelo un área con riquezas históricas de más de 400 años, en la Costa Arriba de Colón. Cuenta con fortificaciones españolas que datan de los siglos XVII y XVIII, lo que lo hace uno de los destinos turísticos más visitados de la provincia. No obstante, la falta de un ordenamiento territorial y atención científica al patrimonio histórico ocasionó que se ubicaran asentamientos dentro del conjunto histórico, Declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1980.

Esta zona cuenta con un potencial de turismo histórico:

- Los monumentos de los castillos de Santiago de la Gloria, fuerte San Jerónimo y San Fernando.
- La Aduana, lugar en el que se expone la historia del poblado de Portobelo (sobre todo en la época de las ferias) para apreciar los restos arqueológicos que se encuentran en este sitio histórico. Fue la puerta de entrada a las rutas internacionales del istmo de Panamá, durante el período colonial. Además, fue uno de los edificios de mayor importancia en esa época, con una estructura inspirada en el modelo renacentista.
- La iglesia San Juan de Dios, que anteriormente servía como hospital en su época y hoy guarda las vestiduras del Cristo Negro de Portobelo.
- La iglesia San Felipe Neri.

- Isla Grande, isla Mamey, arrecifes de coral, el Túnel del Amor (que son manglares).
- Riqueza cultural de los diablos y congos, una tradición considerada en 2018 como patrimonio inmaterial de la humanidad y creada por los esclavos negros durante la época colonial.

En 2017, en Gaceta Oficial No. 28254-B se aprueba el Plan de uso público del

Parque Nacional Portobelo. En los antecedentes de la Resolución No. DAPVS0002-2017 se reconoce que el Parque Nacional Portobelo se había constituido en un destino turístico atendiendo a la coyuntura de su reconocimiento en el ámbito turístico y ambiental. Además, se aceptaba que el mismo se podía convertir en un modelo interesante de turismo sostenible.

En 2020, el MIVIOT, inició acciones tendientes a reubicar varias familias que tenían décadas viviendo dentro del conjunto histórico. En su portal web, esta institución informó que había entregado a las autoridades correspondientes el Plan parcial de ordenamiento territorial para el poblado de Portobelo, el cual debía ir a consulta ciudadana.

En 2017, se diseñaron una serie de proyectos que serían financiados por el BID en el marco del Programa para la conservación y gestión del patrimonio cultural y natural de Panamá y el Programa de patrimonio y desarrollo urbano integral de ciudades con vocación turística que buscan contribuir con la economía local de la población y preservar el patrimonio cultural y natural para apoyar e impulsar el desarrollo turístico y sostenible; los cuales desarrollaron el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ambiente. Además, se esperaba:

- Contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales del país.
- Aumentar el acceso de la población a bienes culturales.
- Mejorar la calidad de vida de la población local, incluyendo oportunidades para su incorporación económica.

El financiamiento del BID fue bajo la figura del préstamo, con un plazo de amortización de 25 años, un período de gracia de 5,5 años y una tasa de interés basada en LIBOR. Lo integran dos préstamos, uno de US\$45 millones para el INAC (en ese momento), y otro de US\$62 millones para el Ministerio de Ambiente, que serían ejecutados de

forma coordinada, pero independiente, por cada una de estas instituciones y en el marco del Plan maestro de turismo.

En cuanto a Colón, algunos de estos proyectos fueron la restauración de: la Aduana de Portobelo, la fortificación de San Lorenzo (Costa Abajo) y Portobelo (Costa Arriba) en consideración a que para la UNESCO son “magníficos prototipos de la arquitectura militar” pertenecientes a los siglos XVII y XVIII, cuyo objetivo era para proteger el comercio transatlántico”. Se incluyó el fortalecimiento de la organización comunitaria e intervenciones que garantizan la preservación de los monumentos históricos en el marco de los efectos del cambio climático y el desarrollo urbano descontrolado. Además, se implementan instalaciones turísticas para su puesta en valor.

El BID, citado por Núñez (2017) indicó que “las obras incluirían la provisión de infraestructura turística básica, el desarrollo de museografía, la implementación de programas educativos y el desarrollo e implementación de un plan de manejo”. Se planeó la preservación de cuatro áreas naturales protegidas para mejorar su gestión y sostenibilidad financiera; entre otros: el Parque Nacional de Portobelo, el Bosque Protector y Paisaje Protegido de San Lorenzo. <https://www.laestrella.com.pa/viday-cultura/cultura/bid-107-millones-conservar-financiara-YOLE50652>

En 2023 se inaugura el edificio de la Real Aduana de Portobelo a un costo de 3.7 millones con financiamiento del BID

5. Mesoeconomía y Metaeconomía: Lo Que Muestran los Indicadores Económicos y Financieros

“El arte de la economía consiste en considerar los efectos más remotos de cualquier acto o política y no meramente sus consecuencias inmediatas; en calcular las repercusiones de tal política no sobre un grupo, sino sobre todos los sectores”.

Henry Hazlitt

Valoración de los Hallazgos

El comportamiento de los indicadores parece dar muestra de desvinculaciones con la visión mesoeconómica y metaeconómica en lo inherente a la creación de ventajas focalizadas para, no solo el crecimiento, sino también el desarrollo a todos los niveles: nacional, regional y local.

No se percibe la incorporación de infraestructuras competitivas (sistemas de transporte, comunicaciones y energía) a nivel de todos los distritos. De hecho, parece existir una dinámica de provisión de infraestructuras del distrito cabecera distinta, con respecto a los otros distritos; lo que llevaría a pensar en un débil diseño de políticas sectoriales, sobre todo en educación, capacitación, investigación y desarrollo que pudieran haber impactado con mayor fuerza a los sectores más vulnerables de la provincia.

El modelo de organización económica del que se han apropiado los gobiernos y que pretende permear a la sociedad y al medio en que esta interactúa, se percibe como de visión global, más no regional, llegando a distinguirse la ausencia de un desarrollo real para las provincias y distritos, particularmente en Colón.

Después de la provincia de Panamá, la provincia que más contribuye por su aporte porcentual al PIB es la provincia de Colón. A pesar de ser la provincia con más importancia después de la provincia de Panamá, hubo cambios en el ritmo de crecimiento de su economía, lo que podría explicarse por el desarrollo de la capacidad instalada con se cuenta en un espacio físico relativamente pequeño, en comparación con otras provincias que empiezan a acometer desarrollos económicos importantes con los cuales no contaban anteriormente, lo cual hace que su ritmo de crecimiento tienda a aumentar

rápido, como el desarrollo de Panamá Pacífico, el puerto de PSA y el desarrollo habitacional. Las categorías en que más contribuyó la provincia de Colón a la estructura económica del país fueron: comercio, construcción, transporte y minas, lo que se explica por estar en el extremo norte de la zona de tránsito del Canal de Panamá, área identificada como de mayor movimiento comercial del país, lo que evidencia un fuerte impacto hacia el sector terciario.

Las comparaciones entre Colón y otras provincias del país podrían ser desacertadas. La provincia cuenta con desarrollos como la Zona Libre de Colón, el Canal, la Mina de Cobre y los puertos que inciden en un alto PIB Per Cápita. Estos desarrollos, lejos de generar aportes que coadyuven a la solución de los graves problemas económicos y sociales que existen, actúan como enclaves que no parecen generar beneficios tangibles a nivel provincial. Este comportamiento de enclave responde al hecho que muchos de estos desarrollos no aportan ni al tesoro nacional ni municipal por estar beneficiados de grandes exoneraciones, amparados en la normativa que los crea, aun cuando la constitución establece claramente que sólo los Concejos Municipales tienen la potestad de exonerar tales tributos.

Por otra parte, desde la perspectiva laboral y salarial, es importante señalar que una cantidad significativa de los trabajadores mejor remunerados de estas empresas no reside en la provincia de Colón. Como resultado, sus gastos y consumos se efectúan en otras provincias, lo que hace que su contribución al desarrollo económico y social de Colón sea casi imperceptible.

Resulta paradójico entonces que Colón esté haciendo aportes importantes al PIB, pero no reciba de retorno de lo generado dentro de ella. Es como si en un proyecto de inversión se pidiera generar ingresos, pero la ganancia resultante no se distribuyera en función del aporte de los actores ni de modo equitativo.

Al 2022, la provincia de Colón entra en la clasificación de una provincia con índice de desarrollo muy alto (0.815). Sin embargo, este indicador no puede valorarse por sí solo, sin considerar el GINI, el IPM, tasa de ocupación, tasa de desocupación; entre otros.

Con los pocos datos disponibles, en general el GINI tiende a decrecer. No obstante, aumentó del 2013 a 2015 es decir, la distribución del ingreso empeoró. Al analizar los índices de pobreza tiende a mostrar un promedio de disminución, pero la pobreza extrema aumentó de 2017 a 2021.

El IPM muestra reducciones al igual que el porcentaje de pobres (incidencia), pero la intensidad pareciera no ceder. Es decir, los que son clasificados en situación de pobreza, están sufriendo carencias significativas en diferentes áreas: educación, ambiente, trabajo, vivienda – servicios básicos – acceso a internet.

La tasa de ocupación plena podría estar llevando un mensaje equivocado a los gobernantes, esta se ubica por encima de la tasa a nivel nacional. Surge la incongruencia que, aunque esta provincia muestra altos niveles de desocupación, el porcentaje de pobreza está dentro del grupo de provincias con los niveles más bajos del país. Un elemento que explica esta paradoja consiste en el hecho que, aunque sea alta la desocupación, los que están trabajando tienden a devengar salarios que se ubican entre los más altos del país.

Los distritos de la Costa Abajo de la provincia de Colón registran los niveles más altos de incidencia de la Pobreza Multidimensional (Donoso, Omar Torrijos Herrera y Chagres). Esta situación se podría explicar como consecuencia que por muchos años el desarrollo de esta área se vio seriamente afectada por las limitaciones para transportar carga y pasajeros a través de las esclusas de Gatún (Canal de Panamá). Esta situación se ha visto superada con la construcción del Puente Atlántico en Colón, sin embargo, no hay evidencia, hasta el momento, de que exista algún estudio que muestre el impacto positivo que ha de tener esta multimillonaria inversión en el desarrollo de la Costa Abajo de Colón.

La precariedad del trabajo es un indicador que ocupa una de las dos primeras posiciones en todos los distritos de la provincia, en tanto que el logro educativo insuficiente es un indicador que aparece en los primeros lugares en tres de los seis distritos. Esta situación resalta una situación económica y social muy grave, ya que el hecho que un gran porcentaje de la población tenga grandes dificultades para obtener una ocupación decente, lleva a que la satisfacción de las necesidades familiares sea muy difícil y si se asocia con el hecho que el logro educativo insuficiente es el otro indicador con mayor relevancia nos indica que la población colonense, en especial del área de la Costa Abajo y en Colón, envía un grave mensaje: una posible incubación de nuevas generaciones de individuos en grave riesgo social, reproduciendo muy posiblemente las situaciones de delincuencia y seguridad que tanto se lamentan en la actualidad.

Es de esperar que la preocupación de los gobiernos realmente comprometidos con los ciudadanos tenga un alcance local, regional o nacional. Se aspira a que primordialmente se enfoquen en garantizar

políticas de sostenibilidad y sustentabilidad partiendo de la planeación estratégica implícita en los planes de desarrollo. La toma de decisiones gubernamentales debería ser acorde a la dinámica del entorno. Queda en entredicho si el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos es el objetivo de un proceso estructurado y fundamentado sobre una nueva visión de la economía que todos nombran, pero no todos parecen comprender a cabalidad.

5.1 Marco Conceptual

La palabra economía proviene de dos palabras griegas. Oikos y neimen, que juntas forman oikonomía y que significa la administración del hogar.

La economía es una ciencia social que estudia la forma de administrar los recursos disponibles para satisfacer las necesidades humanas. Analiza el comportamiento, las decisiones y las acciones de los humanos, es decir, estudia cómo las personas, empresas y gobiernos toman decisiones relacionadas con la producción, distribución y consumo.

Dado que los recursos del planeta son escasos y desgraciadamente, no todos podemos disponer de todo, nos vemos obligados a administrar esos bienes para conseguir lo que nos falta. La ciencia económica envuelve la toma de decisiones de los individuos, las organizaciones y los estados para asignar esos recursos escasos.

La economía se centra también en el comportamiento de los individuos, su interacción ante determinados sucesos y el efecto que producen en su entorno. Por ejemplo, el efecto que producen en los precios, la producción, la riqueza o el consumo, entre otros. Es una ciencia social, porque estudia la actividad y comportamiento humanos, que es un objeto de estudio altamente dinámico. Los humanos somos impredecibles.

También se conoce como economía, al conjunto de todas esas decisiones de los individuos, empresas y gobiernos, que resultan en un gran conjunto de actividades interrelacionadas de producción, distribución y consumo, que definen cómo se distribuyen los recursos. Por ejemplo, la economía de un país es el conjunto de todas las actividades interrelacionadas que se producen dentro del país.

Innumerables especialistas definen a la economía como “el estudio de cómo la sociedad administra sus recursos escasos”. Se enfatiza en que los recursos económicos son limitados, mientras que las necesidades y deseos humanos son ilimitados. En consecuencia, la economía se ocupa de la toma de decisiones sobre qué, cómo y para quién producir, dada la escasez de recursos.

En tal sentido, en esta área del conocimiento se coincide en señalar que la economía tiene influencia en todos los aspectos de la vida, desde las decisiones que tomamos como individuos hasta el funcionamiento de empresas, organizaciones y gobiernos; y cómo estas se relacionan con el bienestar de la sociedad.

La economía estudia cómo las sociedades utilizan recursos para producir y distribuir bienes y servicios, incidiendo en la vida de las personas. En otras palabras, estudia los modos de organización y distribución de los bienes escasos que cada sociedad requiere y, por ende, produce o adquiere mediante diferentes estrategias, a fin de satisfacer la mayor cantidad de demanda a partir de un número finito de bienes tangibles o intangibles.

Tradicionalmente, el estudio de la economía estuvo dividido en dos grupos (macroeconomía y microeconomía). Durante mucho tiempo fueron los conceptos más comunes ligados a la economía.

Microeconomía:

Trata del estudio del comportamiento económico de los individuos y las empresas y de su interrelación en los mercados. La microeconomía analiza cómo los consumidores toman decisiones de compra, cómo las empresas fijan los precios de los bienes y servicios, cómo se asignan los recursos escasos entre diferentes usos y cómo los mercados funcionan para coordinar las decisiones de los agentes económicos.

Macroeconomía:

Se centra en el estudio de los fenómenos de la economía en su conjunto. La macroeconomía analiza tendencias y patrones económicos a gran escala, como el crecimiento económico, la inflación, el desempleo, la balanza comercial y la política monetaria.

Diferencia entre microeconomía y macroeconomía:

En lenguaje muy sencillo, la microeconomía es la economía de lo pequeño. Estudia las variables individuales: el comportamiento de los agentes económicos por separado. Por ejemplo, la decisión de un

consumidor de comprar un teléfono celular o un automóvil es estudiado por la microeconomía. Por su parte, la macroeconomía es la economía de lo grande. Estudia lo que en economía se conoce como variables agregadas, variables que son la suma de muchas variables pequeñas: el producto interno bruto (PIB).

En resumen, en microeconomía las variables tratan conceptos individuales – producción de una empresa, lo que consume un individuo o el consumo de un producto particular. En macroeconomía las variables tratan agregados. El PIB, por ejemplo, trata la suma productiva de todas las empresas y organizaciones productivas individuales de un país.

La macroeconomía es estudiada por economistas teóricos, encargados de políticas públicas y asesores económicos de gobiernos y multinacionales. La microeconomía es tratada por administradores y gerentes de empresas.

Más adelante, algunos economistas, como resultado del estudio permanente esta ciencia, han introducido otros conceptos (nuevas tendencias) que esperarían responder a la necesidad de tomar en cuenta otros factores que ayudarían a explicar de mejor forma cómo funciona la economía de un país. Son conceptos que han emergido con mucha rapidez.

Sheng y Geng (2012) del Fung Global Institute argumentaban la incapacidad de la microeconomía y macroeconomía para explicar la crisis de la economía y los mercados internacionales, lo que llevó a un “reexamen profundo de los principios de la economía moderna”. Inclusive se menciona la desatención del patrimonio de la profesión y de cómo los modelos micro y macroeconómicos parecían insuficientes para explorar las dinámicas y complejas relaciones de individuos e instituciones y el comportamiento economía real.

Señalaron estos autores que: “la división de la economía en macroeconomía (el estudio de los resultados, la estructura, el comportamiento y la adopción de decisiones económicos en los niveles, nacional, regional y mundial) y la microeconomía (el estudio de la asignación de recursos por los hogares y las empresas) es fundamentalmente incompleta y engañosa, pero hay al menos otras dos divisiones en la economía que se han desatendido: la mesoeconomía y la metaeconomía”.

Así pues, algunos especialistas como Zambrano (2012) introdujeron dos nuevas divisiones de la economía, de las que conoceremos su significado. Éstos son: mesoeconomía y metaeconomía.

Mesoeconomía:

Se ha dicho que la mesoeconomía está a la sombra de la microeconomía y macroeconomía, pero no es así, pues esta es de gran importancia. De allí que autores importantes han hecho interesantes aportes al conocimiento moderno de esta ciencia.

Autores como Duilio de Ávila Bêrni y Lautert, buscan explicar las bases de la mesoeconomía y explican también la forma en que esta afecta a las personas y los negocios de todas las índoles posible.

Por su lado Mamalakis (economista griego) en distintas investigaciones, mencionó la mesoeconomía del gobierno. Este la define como la agrupación del conjunto de reglas y regulaciones gubernamentales, junto con el valor y naturaleza de los bienes colectivos, semipúblicos y privados producidos en el marco de esas reglas y regulaciones.

Ng (1990), sitúa el enfoque mesoeconómico como una propuesta ecléctica que intenta resolver las insuficiencias de la macro y la micro.

Se refiere al juego de los mercados y las diferentes actividades económicas. En este campo se estudia cómo afecta la situación coyuntural al desenvolvimiento económico global y a la relación entre los agentes económicos.

En el nivel mesoeconómico el Estado y los actores sociales crean ventajas focalizadas para los niveles nacional, regional y local. Como lo son: una infraestructura competitiva (sistemas de transporte, comunicaciones y energía) y de políticas sectoriales, sobre todo de políticas de educación, capacitación, investigación y desarrollo.

Por lo que en la mesoeconomía se analizan factores como las comunicaciones, las reglamentaciones del comercio, las políticas en provincias y regiones, el transporte, los sectores productivos, etc. Es decir, factores que no pueden ser explicados por otras divisiones debido al avance de las comunicaciones y a los agentes económicos y su forma de interactuar.

Metaeconomía:

Introduce los enfoques humanísticos de la economía respecto al ser humano. De tal forma que podamos *evaluar de una forma más clara la diferencia entre esos elementos que enriquecen a todo el sistema en el que están los seres humanos y los elementos que lo empobrecen, generando crisis o inestabilidades sociales.*

En otras palabras, por medio de la metaeconomía podremos disponer de una herramienta científica para auditar el sistema y analizar los modelos de organización económica sobre el medio y la sociedad. El resultado permitirá definir la riqueza real de cada nación, para así contemplar *cómo la cuestión cultural afecta a la economía de un país*. Un factor que empieza a ganar peso debido a su más que demostrada influencia en el mundo.

Diferencia entre mesoeconomía y metaeconomía:

La mesoeconomía es de nivel intermedio entre la microeconomía y la macroeconomía. Además de la situación coyuntural, el desenvolvimiento económico global y la relación entre los agentes económicos; analiza, entre otros: las políticas en provincias y regiones. Por su parte la metaeconomía evalúa cómo se comporta el sistema en el que están los seres humanos y los elementos que lo empobrecen, generando crisis o inestabilidades sociales. Estudia cuestiones relevantes, pero difíciles de cuantificar. Puntualmente, su objeto de estudio radica en cómo las cuestiones culturales afectan a la economía. *“Analiza y evalúa los efectos de los modelos de organización económica sobre la sociedad y el medio, de cuya suma resulta el conjunto global que define la riqueza real de las naciones”*.

Tabla 12 *Diferencias Entre los Conceptos Micro y Macroeconomía, Meso y Metaeconomía*

| | | |
|---|--|---|
| <p>Microeconomía: Se centra en el estudio de las decisiones individuales de consumidores y empresas. Analiza cómo interactúan en mercados específicos, cómo se determinan los precios, la oferta y la demanda, y cómo se distribuyen los recursos. Por ejemplo, la microeconomía estudia cómo una empresa decide el precio de un producto o cómo un consumidor elige entre diferentes bienes.</p> | <p>Macroeconomía: Se ocupa de la economía en su conjunto y analiza fenómenos económicos a gran escala. Se enfoca en variables agregadas como el PIB, la inflación, el desempleo y la política monetaria y fiscal. La macroeconomía busca entender cómo funcionan las economías nacionales e internacionales y cómo las políticas gubernamentales pueden influir en la economía global.</p> | <p>La microeconomía y la macroeconomía son dos ramas fundamentales de la economía que se enfocan en diferentes aspectos del comportamiento económico.</p> <p>En resumen, la microeconomía se enfoca en las decisiones individuales y los mercados específicos, mientras que la macroeconomía se interesa por el comportamiento agregado de la economía en su conjunto.</p> <p>La macroeconomía es la economía de lo grande y la microeconomía es la economía de lo pequeño. En microeconomía las variables tratan conceptos individuales – producción de una empresa, lo que consume un individuo o el consumo de un producto particular. En macroeconomía las variables tratan agregados – El PIB, por ejemplo, trata la suma productiva de todas las empresas y organizaciones productivas individuales de un país. La macroeconomía es estudiada por economistas teóricos, encargados de políticas públicas y asesores económicos de gobiernos y multinacionales. La microeconomía es tratada por administradores, gerentes de empresas y estudiantes.</p> |
|---|--|---|

Continuación

| | | |
|---|---|---|
| <p>Mesoeconomía: Se sitúa entre la microeconomía y la macroeconomía. Analiza fenómenos económicos en niveles intermedios, como industrias, sectores económicos o regiones. Por ejemplo, puede estudiar cómo una industria específica afecta a la economía de una región o cómo se comportan los mercados en un sector particular.</p> | <p>Metaeconomía: Es un enfoque más teórico que examina las bases filosóficas y metodológicas de la economía. Se interesa en cuestiones como la naturaleza de las teorías económicas, los supuestos que subyacen a diferentes modelos y cómo se relacionan la ética y la economía. Es un análisis más reflexivo sobre cómo se construye el conocimiento económico.</p> | <p>La mesoeconomía estudia cómo afecta la situación coyuntural a las relaciones entre los agentes económicos y al desenvolvimiento económico global. El nivel meso económico es donde el Estado y los actores sociales crean ventajas localistas a los niveles nacional, regional y local. De particular significación son: configuración de una infraestructura material competitiva (sistemas de transporte, comunicaciones y energía) y de políticas sectoriales, sobre todo de políticas de educación, entrenamiento, de investigación y desarrollo. La metaeconomía estudia cuestiones relevantes pero difíciles o imposibles de mensurar. Puntualmente, su objeto de estudio radica en cómo las cuestiones culturales afectan a la economía. al analizar y evaluar los efectos de los modelos de organización económica sobre la sociedad y el medio, de cuya suma resulta el conjunto global que define la riqueza real de las naciones.</p> <p>La mesoeconomía y la metaeconomía son términos menos comunes en el estudio de la economía, pero tienen enfoques distintos.</p> <p>En resumen, la mesoeconomía se centra en niveles intermedios de análisis económico, mientras que la metaeconomía se ocupa de la teoría y la filosofía detrás de la economía.</p> |
|---|---|---|

Nota: Tomado de <https://www.studocu.com/co/document/escuela-superior-de-administracion-publica/derecho-publico-i/diferencia-entre-micro-macro-meso-meta-economia/32654399>

5.2 Dato Estadístico e Indicador Económico-Financiero, Diferencias

De acuerdo con la Quiroga y Sabalain (2019), los indicadores se construyen o alimentan a partir de los datos o estadísticas significativas. Se construyen para comunicar un mensaje dentro de un contexto. Requieren de una selección cuidadosa de las estadísticas que lo constituyen. Tienen como objetivo establecer y cuantificar tendencias, contribuir en el monitoreo, la evaluación del presente y el direccionamiento futuro con respecto de metas, planes, proyectos, la evaluación de programas e instrumentos, la demostración de progresos, los cambios medidos en una condición específica o situación a lo largo del tiempo y/o a través del espacio.

El indicador resume datos estadísticos. Permite describir, evaluar y sugerir tendencias del comportamiento de estos. Son señales del comportamiento de las principales variables económicas y financieras, con miras a identificar la posibilidad de correlación en el análisis de la economía nacional y provincial.

De allí que en esta obra se estén describiendo, monitoreando y analizando no solo indicadores económicos nacionales, sino estos y su comportamiento en la provincia de Colón por más de dos (2) décadas con el propósito de contar con una visual de posibles tendencias.

5.3 Indicadores a Nivel Provincial

5.3.1 Producto Interno Bruto Nacional y Provincial

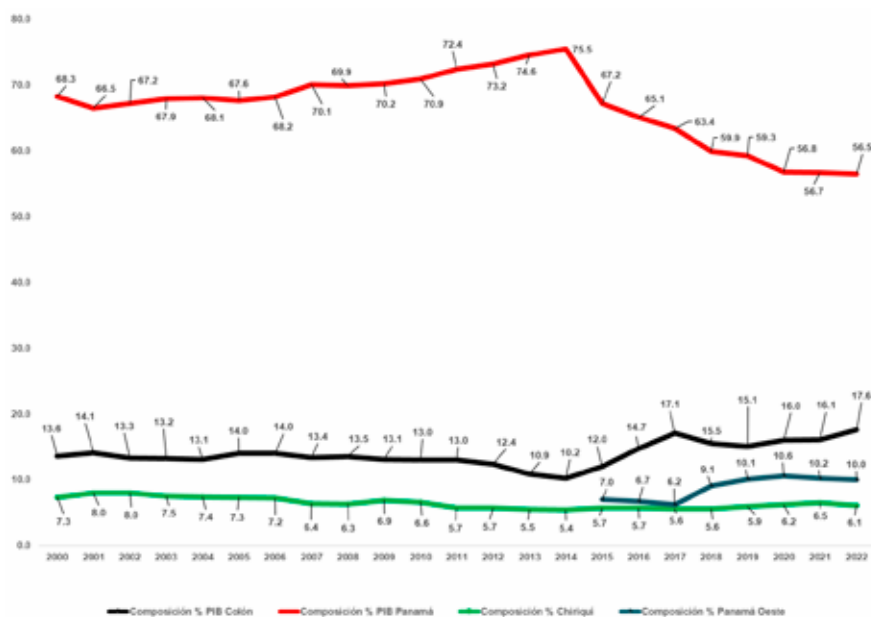
El PIB, en lenguaje sencillo, es el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos en un año, dentro de un país.

Tabla 13 *Composición Porcentual al PIB de la Provincia de Colón, Panamá, Chiriquí y Panamá Oeste: 2000 a 2022*

| Años | Composición % PIB Colón | Composición % PIB Panamá | Composición % Chiriquí | Composición % Panamá Oeste |
|------|----------------------------|--------------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| 2000 | 13.6 | 68.3 | 7.3 | |
| 2001 | 14.1 | 66.5 | 8.0 | |
| 2002 | 13.3 | 67.2 | 8.0 | |
| 2003 | 13.2 | 67.9 | 7.5 | |
| 2004 | 13.1 | 68.1 | 7.4 | |
| 2005 | 14.0 | 67.6 | 7.3 | |
| 2006 | 14.0 | 68.2 | 7.2 | |
| 2007 | 13.4 | 70.1 | 6.4 | |
| 2008 | 13.5 | 69.9 | 6.3 | |
| 2009 | 13.1 | 70.2 | 6.9 | |
| Años | Composición % PIB Colón | Composición % PIB Panamá | Composición % Chiriquí | Composición % Panamá Oeste |
| 2010 | 13.0 | 70.9 | 6.6 | |
| 2011 | 13.0 | 72.4 | 5.7 | |
| 2012 | 12.4 | 73.2 | 5.7 | |
| 2013 | 10.9 | 74.6 | 5.5 | |
| 2014 | 10.2 | 75.5 | 5.4 | |
| 2015 | 12.0 | 67.2 | 5.7 | 7.0 |
| 2016 | 14.7 | 65.1 | 5.7 | 6.7 |
| 2017 | 17.1 | 63.4 | 5.6 | 6.2 |
| 2018 | 15.5 | 59.9 | 5.7 | 9.1 |
| 2019 | 15.1 | 59.3 | 5.9 | 10.1 |
| 2020 | 16.0 | 56.8 | 6.2 | 10.6 |
| 2021 | 16.1 | 56.7 | 6.5 | 10.2 |
| 2022 | 17.6 | 56.5 | 6.1 | 10.0 |

Nota: Datos tomados del INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 34 Estimaciones de la Composición Porcentual al PIB de la Provincia de Colón, Panamá, Chiriquí y Panamá Oeste: años 2000-2022



Cuando se analiza el comportamiento del aporte de las distintas provincias al Producto Interno Bruto Nacional, se observa que la provincia de Panamá por sus características propias de capital de la República representa un aporte que en el 2000 era de 68.3% y llegar a del 56.5 % del PIB en el año 2022. (Tabla 5.1 y Figura 5.2)

Después de la provincia de Panamá, la provincia que más contribuye por su aporte porcentual al PIB es la provincia de Colón, ubicándola en un segundo lugar sostenido con un 13.6% (2000) y llegar hasta el 17.6 % en 2022. En tercer lugar, se ubica la provincia de Panamá Oeste que desplazó a la provincia de Chiriquí con un aporte del 10.0 % del PIB en 2022.

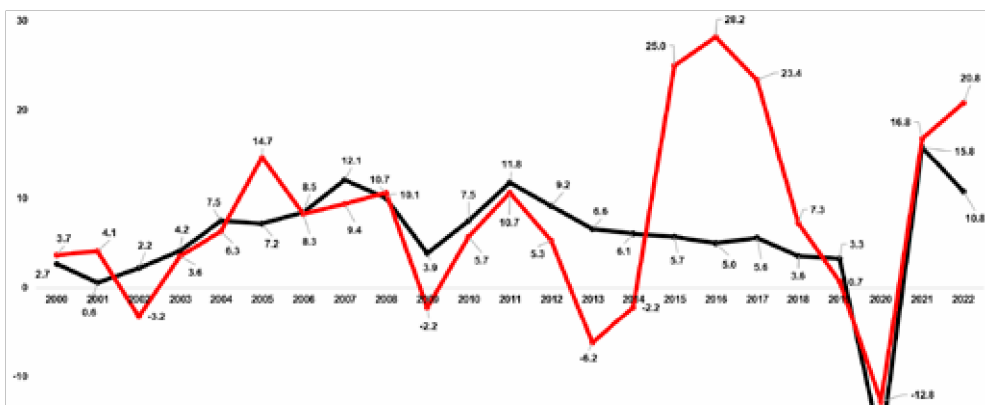
La variación porcentual anual del producto interno bruto de los últimos 23 años, respecto al país y la provincia de Colón, da cuenta de un movimiento oscilatorio, más marcado a nivel provincial que nacional. (Tabla 14 y Figura 33)

Tabla 14 *Variación Porcentual del PIB de Panamá y Provincia de Colón: 2000 a 2022*

| Años | Variación % del PIB Nacional | Variación % del PIB Colón |
|------|------------------------------------|---------------------------------|
| 2000 | 2.7 | 3.7 |
| 2001 | 0.6 | 4.1 |
| 2002 | 2.2 | -3.2 |
| 2003 | 4.2 | 3.6 |
| 2004 | 7.5 | 6.3 |
| 2005 | 7.2 | 14.7 |
| 2006 | 8.5 | 8.3 |
| 2007 | 12.1 | 9.4 |
| 2008 | 10.1 | 10.7 |
| 2009 | 3.9 | -2.2 |
| 2010 | 7.5 | 5.7 |
| 2011 | 11.8 | 10.7 |
| 2012 | 9.2 | 5.3 |
| 2013 | 6.6 | -6.2 |
| 2014 | 6.1 | -2.2 |
| 2015 | 5.7 | 25.0 |
| 2016 | 5.0 | 28.2 |
| 2017 | 5.6 | 23.4 |
| 2018 | 3.6 | 7.3 |
| 2019 | 3.3 | 0.7 |
| 2020 | -17.7 | -12.8 |
| 2021 | 15.8 | 16.8 |
| 2022 | 10.8 | 20.8 |

Nota: Datos tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 35 Variación porcentual del PIB de Panamá y en la provincia de Colón: año 2022 (E)



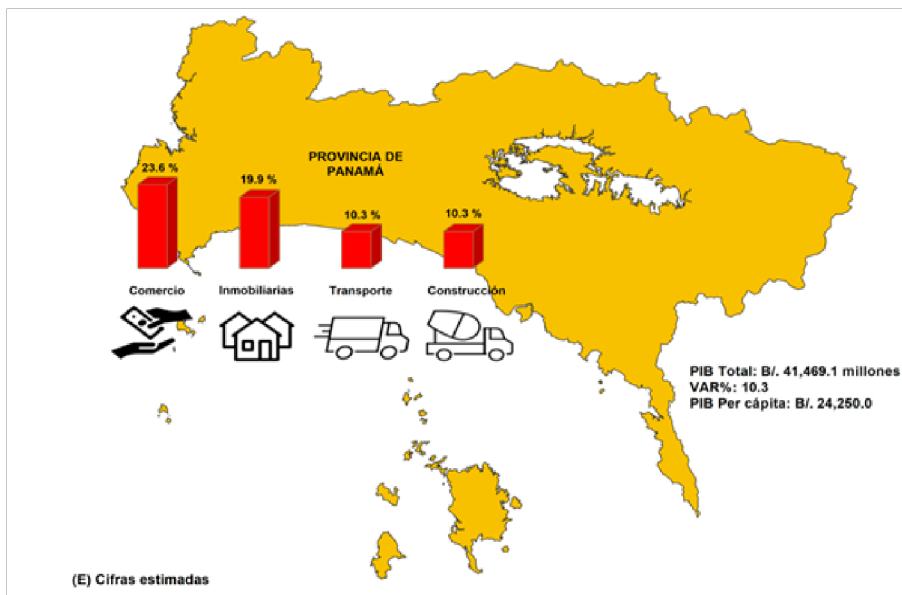
Cuando se analiza la variación porcentual del crecimiento del PIB en Colón se hace notorio que a pesar de ser la provincia con más importancia después de la capital, muestra cambios en el ritmo de crecimiento de su economía.

Estos cambios en el ritmo de crecimiento en la provincia podrían explicarse tomando en cuenta el gran desarrollo en capacidad instalada con que cuenta esta provincia en un espacio físico relativamente pequeño. Esta situación es diferente a la de las otras provincias que empiezan a acometer desarrollos económicos importantes con los cuales no contaban anteriormente, lo cual hace que su ritmo de crecimiento tienda a aumentar de manera importante como es el caso que ha iniciado el desarrollo de Panamá Pacífico y el puerto de PSA así como un importante desarrollo habitacional.

Con cifras estimadas del 2022 el INEC hace un análisis del PIB de acuerdo con la composición porcentual de las principales actividades económicas.

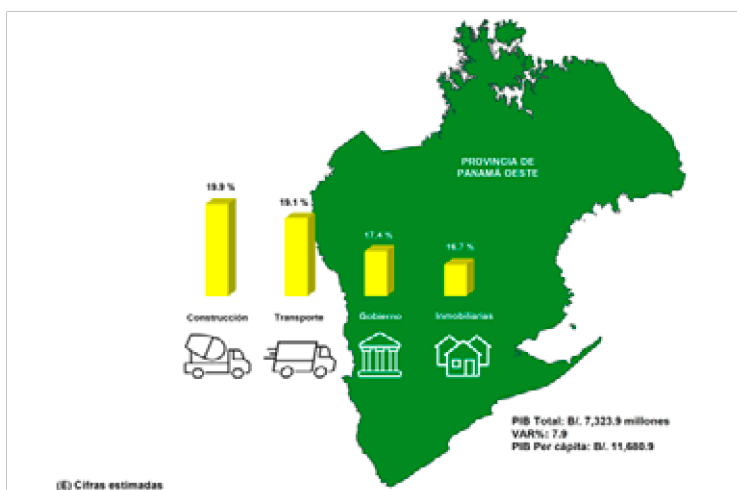
Para el 2022, los sectores en que más contribuyó la provincia de Colón a la estructura económica del país fueron: comercio, construcción, transporte y minas. La actividad de comercio es igualmente preponderante en la provincia de Panamá, lo que nuevamente podría estar explicado por estar (ambas provincias) en los extremos norte y sur de la zona de tránsito del canal de Panamá, área identificada como de mayor movimiento comercial del país, lo que evidencia una significativa participación del sector terciario en el PIB. (Figura 35 y 36)

Figura 36 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Panamá: Año 2022 (E)



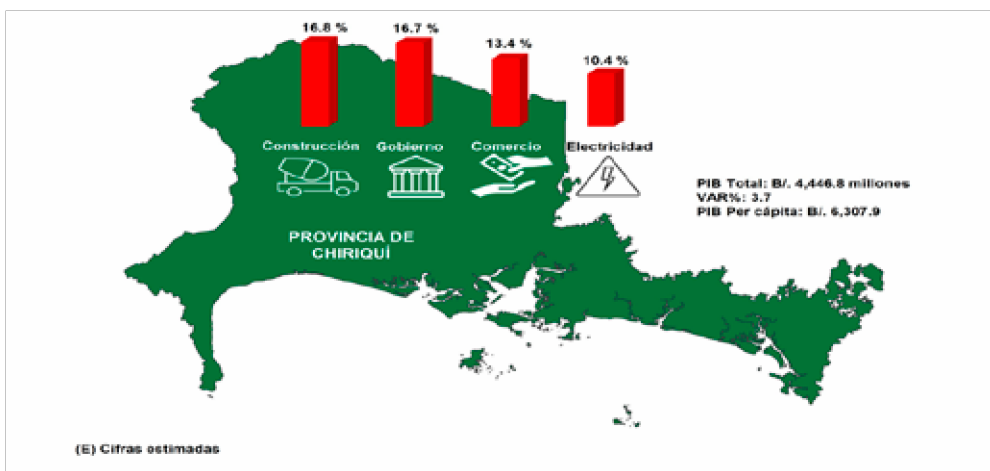
Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 37 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Panamá Oeste: Año 2022 (E)



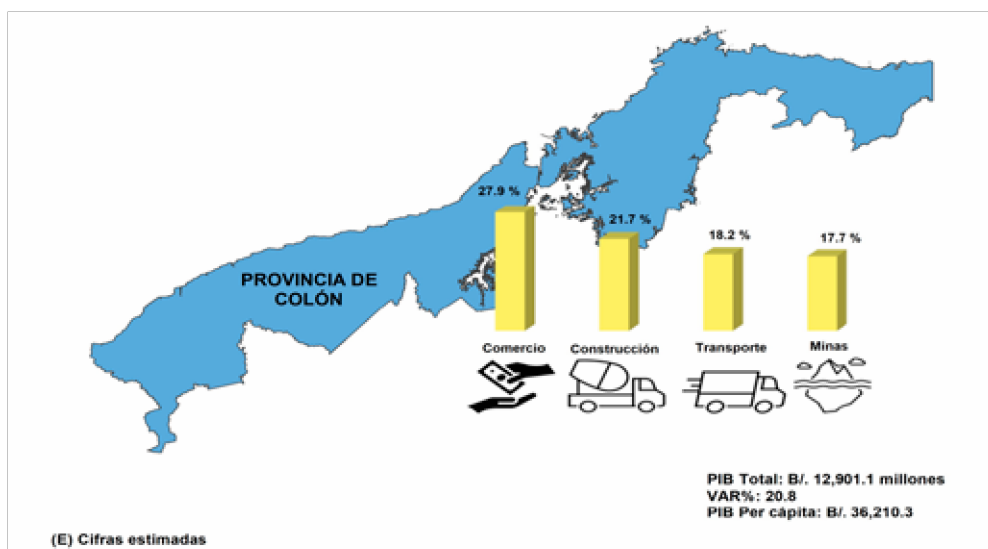
Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 38 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Chiriquí: Año 2022 (E)



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Figura 39 Composición Porcentual de las Principales Actividades Económicas en la Provincia de Colón: Año 2022 (E)



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Como ya se ha visto previamente, la provincia de Colón ha estado ligada al movimiento internacional de bienes aún desde antes de ser Panamá una república. Esta situación se ha ido fortaleciendo a través

de su historia consolidándose. Si promediamos la composición porcentual del PIB de la provincia, según categoría de actividad económica en el período 2018 al 2022, se observa que el sector de la construcción representa el 34.4 % de la economía de la provincia, seguido de comercio al por mayor y al por menor con 21.3 % y en tercer lugar se ubican las actividades de transporte, almacenamiento y correo con 18.5 %, es importante señalar que en el período antes señalado, el sector de explotación de minas y canteras se ubicó en el cuarto lugar con un 11.1 %, explicado principalmente por la operación de la mina de cobre ubicada en el distrito de Donoso, aun cuando esta explotación minera, igualmente constituye uno de los principales enclaves ubicado en la provincia de Colón, ya que la mayor parte de los beneficios de esta operación se destina a su uso en otras provincias.

5.3.2 Índice de Desarrollo Humano Nacional y Provincial

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador muy utilizado a nivel internacional y nacional, que relaciona tres dimensiones para informar del grado de oportunidad efectiva que tienen las personas de un país o región para expandir sus capacidades.

Es un índice compuesto que toma en cuenta longevidad, educación e ingresos para medir el desarrollo humano de un país, a diferencia de metodologías anteriores concentradas exclusivamente en lo económico.

El IDH es una media geométrica. Se calculan por separado los índices con los datos de esperanza de vida, escolarización y renta per cápita de cada país. El resultado final es un valor entre 0 y 1 que determina, según el PNUD, los cuatro grados de desarrollo humano que detallamos a continuación:

Muy alto: países con un IDH superior a 0,80.

Alto: países con un IDH entre 0,70 y 0,80.

Medio: países con un IDH entre 0,55 y 0,70.

Bajo: países con un IDH inferior a 0,55.

Panamá logra ubicarse, de 2000 a 2015, en un IDH alto. A partir de 2015 se posiciona como un país con desarrollo humano muy alto. En el caso de la provincia de Colón (con los datos disponibles) mostró índices entre medio y altos hasta el año 2022, donde según el último informe de desarrollo humano entra en la clasificación de una

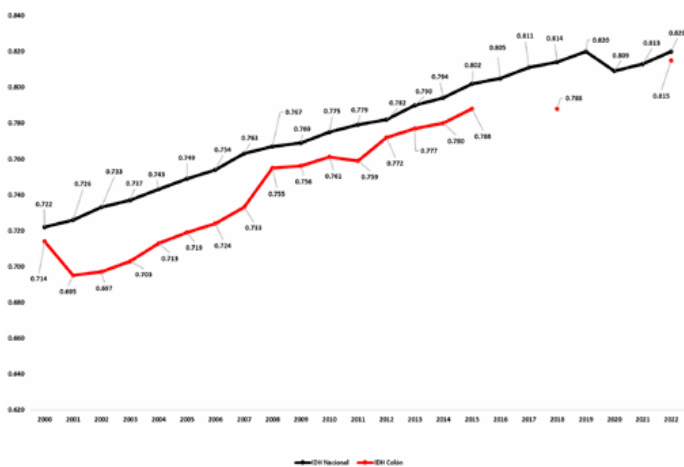
provincia con índice de desarrollo muy alto (0.815). (Tabla 15 y Figura 40)

Tabla 15 Índice de desarrollo humano de Panamá y provincia de Colón: 2000 a 2022

| Años | IDH Nacional | IDH Colón | Años | IDH Nacional | IDH Colón |
|------|--------------|-----------|------|--------------|-----------|
| 2000 | 0.722 | 0.714 | 2012 | 0.782 | 0.772 |
| 2001 | 0.726 | 0.695 | 2013 | 0.790 | 0.777 |
| 2002 | 0.733 | 0.697 | 2014 | 0.794 | 0.780 |
| 2003 | 0.737 | 0.703 | 2015 | 0.802 | 0.788 |
| 2004 | 0.743 | 0.713 | 2016 | 0.805 | ... |
| 2005 | 0.749 | 0.719 | 2017 | 0.811 | ... |
| 2006 | 0.754 | 0.724 | 2018 | 0.814 | 0.788 |
| 2007 | 0.763 | 0.733 | 2019 | 0.820 | ... |
| 2008 | 0.767 | 0.755 | 2020 | 0.809 | ... |
| 2009 | 0.769 | 0.756 | 2021 | 0.813 | ... |
| 2010 | 0.775 | 0.761 | 2022 | 0.820 | 0.815 |
| 2011 | 0.779 | 0.759 | | | |

Nota: Tomado de la ONU, PNUD, SENACYT

Figura 40 Índice de desarrollo humano de Panamá y la provincia de Colón. Años 2000 a 2022



5.3.3 Índice GINI

El coeficiente de Gini, también conocido como índice de Gini, es una medida económica utilizada para medir la desigualdad de ingresos dentro de una sociedad. Es una herramienta económica que compara los salarios y que fue creada por el estadístico italiano Corrado Gini.

El índice de Gini representa la desigualdad máxima con un 1, en cuyo caso uno solo de los habitantes recibiría el total de los ingresos por salarios. El 0 sin embargo, significa la igualdad total de los ingresos salariales de todos los habitantes

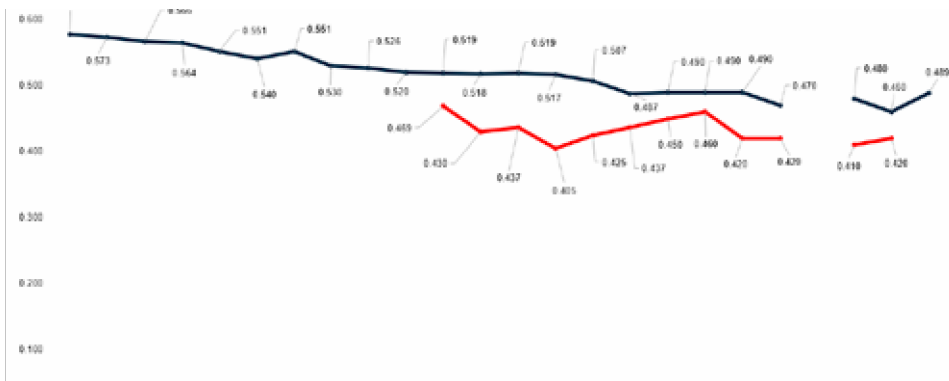
La desigualdad del ingreso a nivel nacional tiende a decrecer en los 23 años analizados. En el caso de la provincia de Colón, el indicador da cuenta de una posible mejoría en la distribución del ingreso, sin embargo la poca disponibilidad de datos no permite establecer tendencias. (Tabla 16 y Figura 41)

Tabla 16 *Coeficiente de Gini de los hogares, Panamá y provincia de Colón: 2000-2023*

| Años | GINI Nacional | GINI Colón | Años | GINI Nacional | GINI Colón |
|------|---------------|------------|------|---------------|------------|
| 2000 | 0.577 | ... | 2012 | 0.519 | 0.437 |
| 2001 | 0.573 | ... | 2013 | 0.517 | 0.405 |
| 2002 | 0.566 | ... | 2014 | 0.507 | 0.425 |
| 2003 | 0.564 | ... | 2015 | 0.487 | 0.437 |
| 2004 | 0.551 | ... | 2016 | 0.504 | 0.450 |
| 2005 | 0.540 | ... | 2017 | 0.499 | 0.460 |
| 2006 | 0.551 | ... | 2018 | 0.492 | 0.420 |
| 2007 | 0.530 | ... | 2019 | 0.498 | 0.420 |
| 2008 | 0.526 | ... | 2020 | ... | ... |
| 2009 | 0.520 | ... | 2021 | 0.509 | 0.410 |
| 2010 | 0.519 | 0.469 | 2022 | 0.496 | 0.420 |
| 2011 | 0.518 | 0.430 | 2023 | 0.489 | ... |

Nota: *Tomado de MEF. BM.*

Figura 41 Índice GINI de Panamá y la provincia de Colón. Años 2000 a 2022



El indicador GINI para las provincias es difícil de obtener (para el período analizado), lo que limita un tanto la valoración de la distribución de ingresos en las regiones provinciales, con respecto al indicador nacional a lo largo del tiempo. (Tabla 17) De 2010 a 2022 hay provincias que marcan reducciones en el índice, pero otras como Los Santos, Panamá Oeste marcan aumentos. Veraguas no parece haber resuelto la desigualdad de los ingresos.

Tabla 17 *Coefficiente de Gini de los hogares, por Provincias y Comarcas Indígenas: Agosto 2010-2022*

| Áreas, provincias y comarcas indígenas | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| TOTAL | 0.519 | 0.518 | 0.519 | 0.517 | 0.507 | 0.487 | 0.49 | 0.49 | 0.49 | 0.47 | 0.48 | 0.46 |
| Bocas del Toro | 0.524 | 0.460 | 0.471 | 0.445 | 0.415 | 0.429 | 0.43 | 0.48 | 0.44 | 0.46 | 0.43 | 0.46 |
| Coclé | 0.508 | 0.460 | 0.452 | 0.486 | 0.452 | 0.471 | 0.45 | 0.49 | 0.44 | 0.46 | 0.45 | 0.47 |
| Colón | 0.469 | 0.430 | 0.437 | 0.405 | 0.425 | 0.437 | 0.45 | 0.46 | 0.42 | 0.42 | 0.41 | 0.42 |
| Chiriquí | 0.481 | 0.540 | 0.456 | 0.451 | 0.481 | 0.502 | 0.44 | 0.47 | 0.44 | 0.46 | 0.47 | 0.46 |
| Darién | 0.528 | 0.500 | 0.476 | 0.479 | 0.493 | 0.516 | 0.47 | 0.49 | 0.53 | 0.43 | 0.45 | 0.45 |
| Herrera | 0.478 | 0.480 | 0.468 | 0.504 | 0.485 | 0.462 | 0.46 | 0.47 | 0.46 | 0.43 | 0.46 | 0.48 |
| Los Santos | 0.449 | 0.470 | 0.479 | 0.513 | 0.455 | 0.474 | 0.48 | 0.47 | 0.43 | 0.42 | 0.48 | 0.48 |
| Panamá (Pmá. + Pmá. Oeste) | 0.476 | 0.480 | 0.476 | 0.470 | ... | ... | | | | | | |
| Panamá | ... | ... | ... | ... | 0.459 | 0.480 | 0.47 | 0.47 | 0.43 | 0.45 | 0.48 | 0.43 |
| Panamá Oeste | ... | ... | ... | ... | 0.418 | 0.442 | 0.43 | 0.42 | 0.39 | 0.39 | 0.43 | 0.43 |
| Veraguas | 0.521 | 0.540 | 0.495 | 0.489 | 0.495 | 0.506 | 0.50 | 0.58 | 0.50 | 0.50 | 0.52 | 0.52 |
| Comarca Kuna Yala | ... | 0.570 | 0.519 | 0.447 | 0.454 | 0.431 | 0.42 | 0.41 | 0.43 | 0.38 | 0.41 | 0.41 |
| Comarca Emberá | ... | 0.430 | 0.434 | 0.449 | 0.515 | 0.408 | 0.43 | 0.44 | 0.58 | 0.41 | 0.30 | 0.41 |
| Comarca Ngäbe Buglé | ... | 0.440 | 0.461 | 0.373 | 0.407 | 0.427 | 0.47 | 0.45 | 0.37 | 0.41 | 0.45 | 0.51 |

Nota: Tomado de MEF.

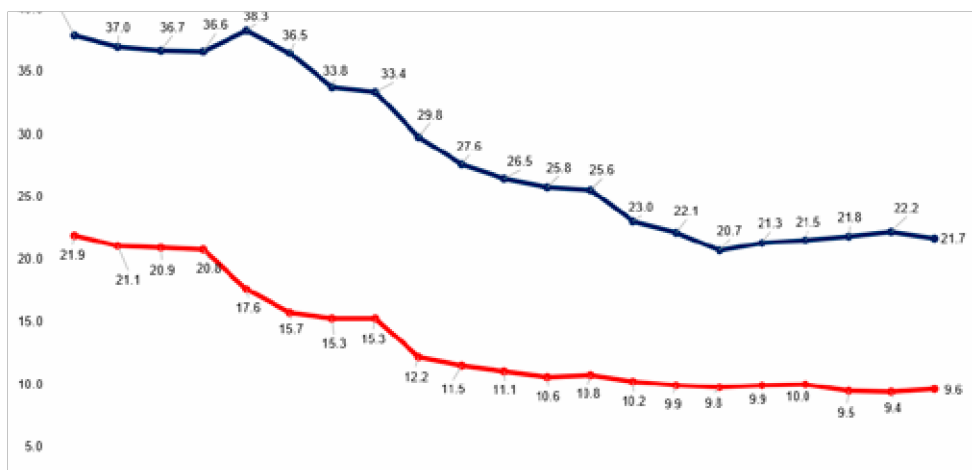
5.3.4 Pobreza General y Pobreza Extrema

Los valores indicados de Pobreza General y Pobreza Extrema se refieren al porcentaje del total de la población.

A nivel nacional, se puede observar que del 2008 al 2023, la Pobreza General registró una disminución de 12.1 puntos porcentuales, en tanto que la Pobreza Extrema se redujo en 5.7 puntos porcentuales, sin embargo, en el mismo período, en la provincia de Colón, la Pobreza General se contrajo en 6.7 puntos porcentuales, o sea, 5.4 puntos porcentuales menos que a nivel nacional, en tanto que, la Pobreza Extrema disminuyó 3.9 puntos porcentuales, que representa 1.8 puntos porcentuales menos de lo que se redujo en este indicador a nivel nacional.

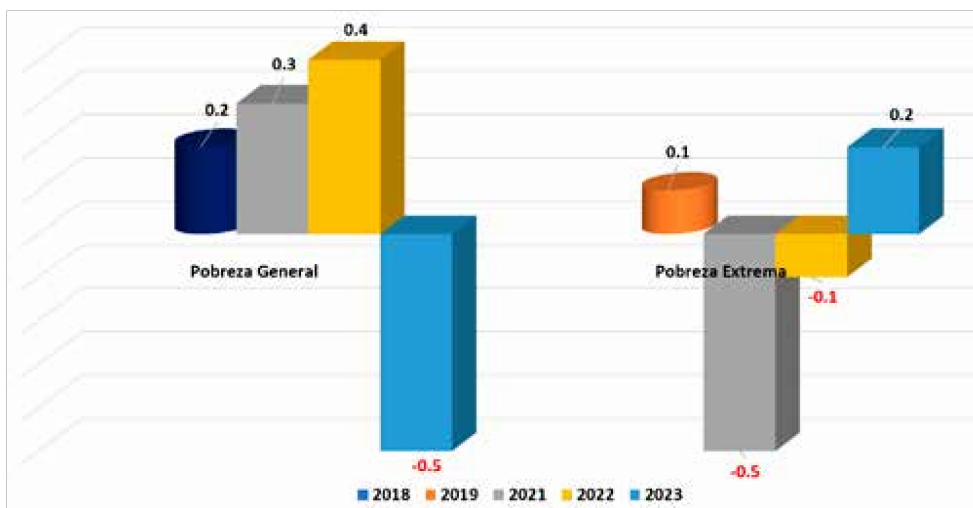
Cuando se analiza la reducción de la pobreza, tanto de la general como de la extrema en la provincia de Colón, en el período del 2019 al 2023, se observa que mientras la Pobreza General registro un incremento promedio de 0.1 %, con un incremento máximo de 0.4 % en el 2022 y una disminución máxima de 0.5 en el 2023, por otra parte, se tiene que la Pobreza Extrema mostró una reducción promedio del 0.07 %, con una máxima reducción del 0.5 % en el 2019. (Figuras 42 y 43)

Figura 42 Población en situación de pobreza y pobreza extrema en Panamá. Años 2000 a 2022



Nota: Tomado del MEF.

Figura 43 Reducción de la pobreza general y extrema en Colón (en puntos porcentuales). Años 2018 a 2023



Nota: Tomado de MEF-DAES

5.3.5 Índice de Pobreza Multidimensional (IMP)

Tendemos a pensar que la pobreza es una cuestión de dinero e ingresos. Para entender que esto va más allá de la privación económica, desde 2010 opera en más de 100 países el IPM, a juicio de sus proponentes, una forma más realista de medir el acceso a la salud, la educación y otras dimensiones de la calidad de vida.

Fue desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. Permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma. EL IMP es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres, y de la proporción de dimensiones en las cuales los hogares son, en promedio, pobres.

Según algunos, el IMP puede utilizarse para implementar políticas públicas respaldadas empíricamente mediante el desarrollo de programas sociales que sean más rentables y se orienten a las necesidades de las personas que viven en la pobreza.

El IPM se adopta en Panamá desde 2017 como medida oficial de la Pobreza Multidimensional. Los instrumentos legales que avalaron esta acción son:

- Decreto Ejecutivo 63 de 26 de junio de 2017, Gaceta Oficial Digital No xxxxx
- Decreto Ejecutivo No. 23 de 28 de mayo de 2019 y Decreto Ejecutivo No. 367 de 30 de septiembre de 2020.
- Decreto Ejecutivo No. 367 de 30 de septiembre de 2020.

Hay ausencia e imprecisiones del indicador para los años 2020 y 2021, como resultado de la COVID 19. Hubiera sido apropiado medir y/o estimar el comportamiento de este indicador precisamente en un momento de profunda crisis que podría haber impactado fuertemente el indicador pobreza a nivel nacional y provincial y, sobre todo, a partir de su medición, sustentar acciones en consecuencia. El indicador general disminuye a nivel nacional, pero en provincias no es el caso necesariamente. Provincias como Darién, Herrera, Panamá Oeste y Veraguas ascienden de 2018 a 2019. Pero en el caso de las comarcas, el escenario es dramático y preocupante. (Tabla 18)

Tabla 18 Índice de la Pobreza Multidimensional en Panamá, según provincias: agosto 2017-2022

| Años | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| TOTAL | 8.1 | 7.8 | ... | ... | 6.1 |
| Bocas del Toro | 18.9 | 17.9 | 17.5 | ... | -2.7 |
| Coclé | 8.7 | 7.9 | 7.4 | ... | ... |
| Colón | 6.6 | 6.2 | 6.2 | ... | -2.8 |
| Chiriquí | 4.6 | 4.5 | 4.1 | ... | ... |
| Darién | 15.9 | 14.6 | 15.3 | ... | -3.7 |
| Herrera | 2.6 | 1.7 | 2.3 | ... | ... |
| Los Santos | 1.5 | 1.4 | 1.4 | ... | ... |
| Panamá | 3.1 | 3.7 | 3.2 | ... | ... |
| Panamá Oeste | 6.1 | 5.7 | 6.1 | ... | ... |
| Veraguas | 8.0 | 7.1 | 7.7 | ... | -3.1 |
| Comarcas | | | ... | ... | |
| Guna Yala | 45.4 | 46.8 | 47.3 | ... | ... |
| Emberá | 29.9 | 28.8 | 32.6 | ... | ... |
| Ngäbe Buglé | 51.4 | 46.9 | 45.3 | ... | ... |

Nota: Tomado de Gabinete Social de Panamá 2017 a 2022. Informes de IPM.

La incidencia de Pobreza Multidimensional determina el porcentaje (cuantas personas u hogares) de pobres en cada región del país (provincias y comarcas), con respecto al total de hogares o personas. Así pues, el porcentaje nacional disminuyó, a pesar de la pandemia COVID19, un período crítico no solo para el país, sino para el mundo. (Tabla 19)

Tabla 19 *Incidencia de la Pobreza Multidimensional en Panamá: agosto 2017-2023*

| Años | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|------|------|-------------|
| TOTAL | 19.1 | 19.0 | 18.4 | ... | ... | 14.7 |
| Bocas del Toro | 44.6 | 41.1 | 41.3 | ... | ... | 38.9 |
| Coclé | 22.6 | 19.3 | 19.7 | ... | ... | 13.0 |
| Colón | 16.4 | 16.3 | 16.2 | ... | ... | 8.7 |
| Chiriquí | 12.4 | 11.9 | 10.6 | ... | ... | 9.6 |
| Darién | 40.0 | 35.9 | 38.6 | ... | ... | 31.3 |
| Herrera | 7.2 | 5.1 | 6.4 | ... | ... | 3.1 |
| Los Santos | 4.2 | 4.0 | 4.1 | ... | ... | 2.0 |
| Panamá | 8.6 | 10.2 | 8.6 | ... | ... | 6.0 |
| Panamá Oeste | 15.6 | 15.5 | 15.6 | ... | ... | 12.3 |
| Veraguas | 19.1 | 17.2 | 19.2 | ... | ... | 12.6 |
| Comarcas | | | | ... | ... | |
| Guna Yala | 91.4 | 93.8 | 93.4 | ... | ... | 85.3 |
| Emberá | 70.8 | 70.8 | 78.4 | ... | ... | 62.4 |
| Ngäbe Buglé | 93.4 | 91.0 | 88.8 | ... | ... | 81.1 |

Nota: Tomado de Gabinete Social de Panamá 2017 a 2022. Informes de IPM.

Ahora bien, la intensidad de la pobreza mide cuán severas son las privaciones que enfrentan aquellos que son considerados pobres. El indicador muestra, en promedio, el porcentaje de las personas que experimentan privaciones y que son consideradas pobres multidimensionalmente en los indicadores que se utilizan para medir las dimensiones de pobreza (salud, educación y nivel de vida).

En el caso de Colón, por ejemplo, para 2018, una intensidad del IPM del 38.1 indica que, aunque hay un 16.3% clasificado como “pobre”,

no todos enfrentan las mismas severidades de privaciones. Un 38.1% sugiere que, en promedio, estas personas no solo están en situación de pobreza, sino que también están sufriendo múltiples carencias significativas en diferentes áreas.

Es de notar que la intensidad del IPM en Colón se incrementó para el último año con que se cuentan datos. De 38.1 en 2018 a 38.4 en 2022. Solo ocurrió un aumento en la intensidad del IPM en las provincias de Colón y Herrera. (Tabla 20)

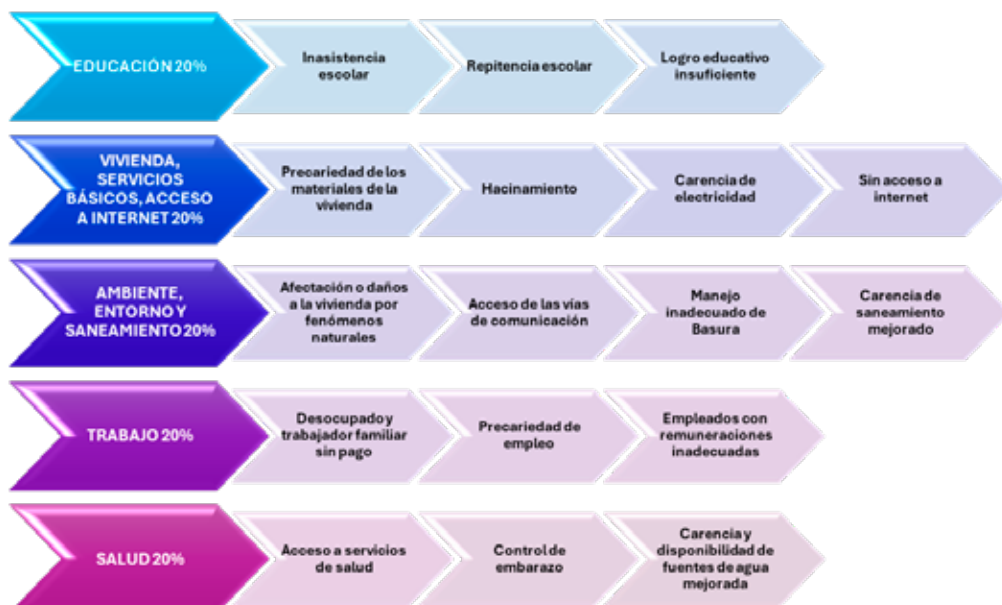
Tabla 20 *Intensidad de la Pobreza Multidimensional en Panamá: agosto 2017-2023*

| Años | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL | 43.5 | 42.4 | 42.4 | ... | ... | 41.5 |
| Bocas del Toro | 42.3 | 43.5 | 42.3 | ... | ... | 41.1 |
| Coclé | 38.6 | 40.8 | 38.0 | ... | ... | 36.3 |
| Colón | 40.0 | 38.1 | 38.0 | ... | ... | 38.4 |
| Chiriquí | 37.2 | 38.1 | 38.2 | ... | ... | 36.3 |
| Darién | 39.7 | 40.8 | 39.6 | ... | ... | 37.1 |
| Herrera | 35.7 | 34.1 | 35.8 | ... | ... | 36.4 |
| Los Santos | 35.2 | 34.1 | 35.4 | ... | ... | 34.1 |
| Panamá | 36.9 | 36.5 | 37.0 | ... | ... | 35.0 |
| Panamá Oeste | 38.9 | 36.8 | 39.1 | ... | ... | 37.1 |
| Veraguas | 42.0 | 41.4 | 39.7 | ... | ... | 36.8 |
| Comarcas | | | | ... | ... | |
| Guna Yala | 49.7 | 49.9 | 50.7 | ... | ... | 47.0 |
| Emberá | 42.2 | 40.7 | 41.6 | ... | ... | 38.9 |
| Ngäbe Buglé | 55.0 | 51.6 | 51.0 | ... | ... | 50.2 |

Nota: Tomado de Gabinete Social de Panamá 2017 a 2022. Informes de IPM.

La composición y peso de las dimensiones e indicadores que hacen parte del cálculo del IPM en Panamá son las que se muestran en la Figura 44. Es decir, que para el caso de las dos provincias que muestran aumentos al 2022, la intensidad de las carencias en cuanto a educación, vivienda, servicios básicos, acceso a internet, trabajo y salud se agudizó.

Figura 44 Composición y peso de las dimensiones e indicadores del IPM.



Nota: Tomado de Gabinete Social de Panamá 2017 a 2022. Informes de IPM.

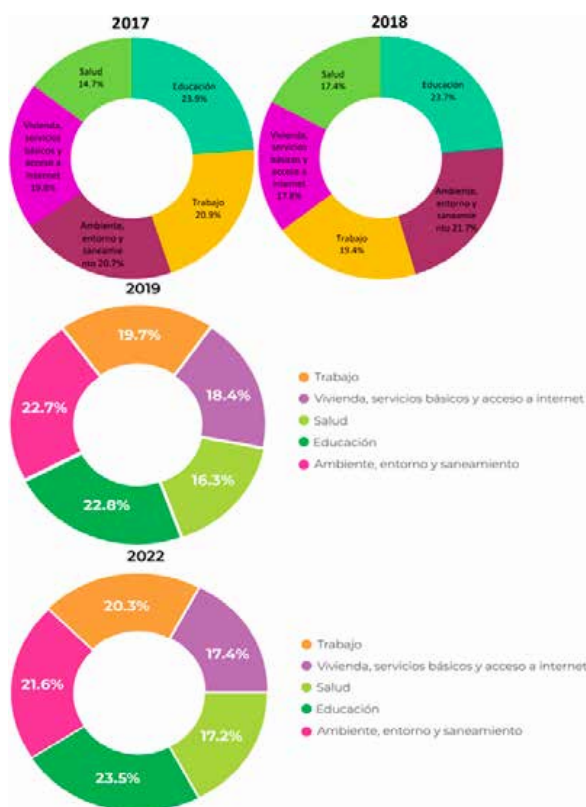
De 2018 hasta 2022, la contribución por dimensión e indicadores al IPM registra cambios en el valor de las contribuciones de cada dimensión al IPM. La dimensión educación continuó siendo la dimensión con mayor aporte a los niveles de Pobreza Multidimensional. Otras fuertes contribuciones al IPM vienen de la dimensión de ambiente, la dimensión de trabajo y la dimensión de vivienda, servicios básicos y acceso a internet. (Figura 45)

Producto del análisis de la situación de Colón, nos encontramos con la paradoja que, aunque esta provincia muestra altos niveles de desocupación, el porcentaje de pobreza es uno de los más bajos del país. Un elemento que explica esta paradoja consiste en el hecho que, aunque sea alta la desocupación, los que están trabajando tienden a devengar salarios que se ubican entre los más altos del país. Esto históricamente ha sido así en Colón atendiendo el hecho que, desde los tiempos de la Zona del Canal y los inicios de la Zona Libre de Colón, los salarios pagados han sido relativamente altos.

Tradicionalmente, en la república de Panamá se median los niveles de pobreza, utilizando solamente la dimensión del ingreso, sin embargo, se comprendió que aun cuando se pudiera contar con una

cantidad relativamente suficiente de ingresos, existían otras dimensiones en las cuales, atendiendo el nivel de privación de las mismas, se podía considerar como pobre a un individuo, razón por la cual se empezó a calcular la pobreza utilizando dimensiones adicionales tales como la educación, vivienda y servicios básicos, entorno y saneamiento, trabajo y salud – agua, obteniendo un nuevo indicador conocido como Pobreza Multidimensional.

Figura 45 Contribución por dimensión e indicador al IPM

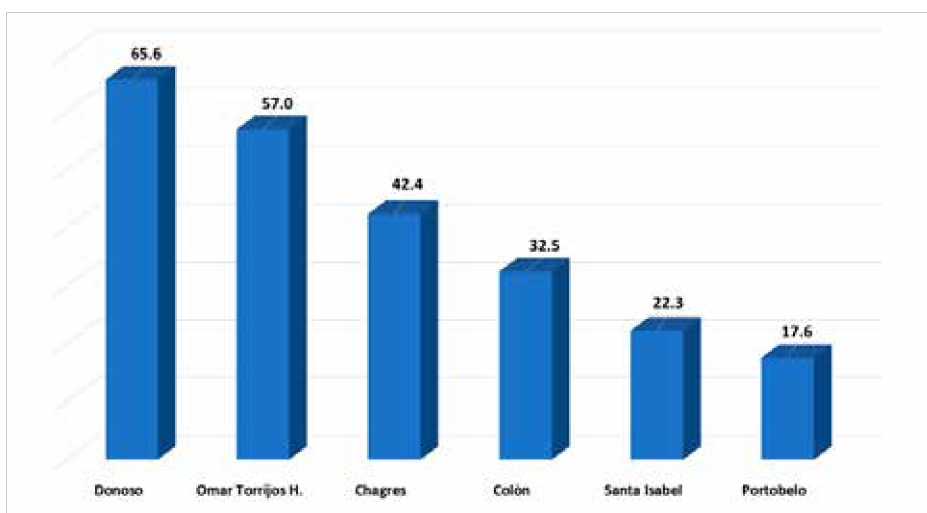


Nota: Tomado de Gabinete Social de Panamá. Informes de IPM 2017-19, 2022.

En el caso de la Provincia de Colón se puede observar que, calculando un promedio de la incidencia de la Pobreza Multidimensional por distrito, se tiene que los distritos que conforman la llamada Costa Abajo de la provincia de Colón, son los que registran los niveles más altos de incidencia de la Pobreza

Multidimensional, estos son los distritos de Donoso, Omar Torrijos Herrera y Chagres con incidencias del 65.6 %, 57.0 % y 42.4 % respectivamente; en tanto que los distritos de la Costa Arriba, tales como Santa Isabel y Portobelo registran incidencias del orden de 22. % y de 17.6 % respectivamente, mientras que el distrito de Colón registra una incidencia promedio de 32.5 %. (Figura 46) Es importante resaltar que los distritos que conforman la Costa Abajo son los que muestran los niveles más altos de incidencia de la Pobreza Multidimensional, esa situación se podría explicar como consecuencia del hecho que por muchos años el desarrollo de esta área se vio seriamente afectada por las limitaciones para transportar carga y pasajeros a través de las esclusas de Gatún del Canal de Panamá. Esta situación se ha visto superada recientemente con la construcción del Puente Atlántico en Colón, sin embargo, no existe evidencia hasta el momento, que exista algún estudio que muestre el impacto positivo que ha de tener esta multimillonaria inversión en el desarrollo de la Costa Abajo de Colón.

Figura 46 *Incidencia promedio de la Pobreza Multidimensional por distritos de la provincia de Colón, año 2023*

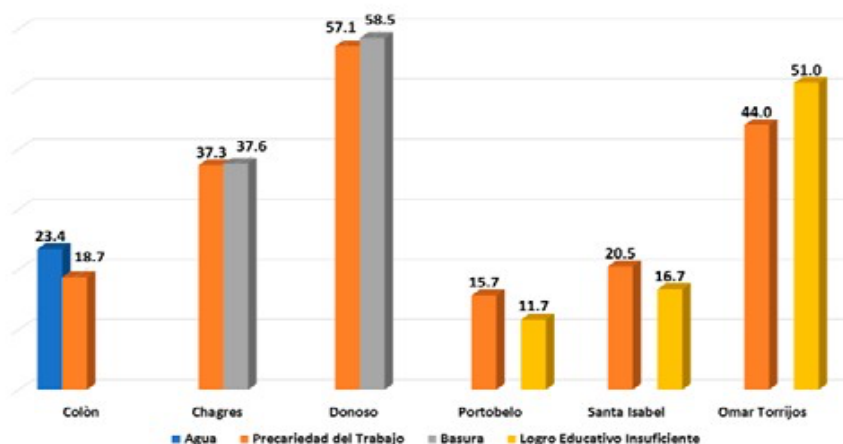


Nota: Tomado de Secretaría Técnica del Gabinete Social.

Cuando se analizan las principales privaciones que sufren los distritos de manera individual, se observa que la Precariedad del Trabajo es un indicador que ocupa una de las dos primeras posiciones en todos los distritos de la provincia en tanto que el Logro Educativo Insuficiente es un indicador que aparece en los primeros lugares en

tres de los seis distritos. Esta situación resalta una situación económica y social muy grave ya que el hecho que un gran porcentaje de la población tenga grandes dificultades para obtener una ocupación decente, la satisfacción de las necesidades familiares tiende a ser muy difícil y si se asocia con el hecho que el Logro Educativo Insuficiente es el otro indicador con mayor relevancia nos indica que la población colonense, en especial del área de la Costa Abajo y en Colón, envía un grave mensaje posible generación de nuevas generaciones de individuos en grave riesgo social, reproduciendo muy posiblemente las situaciones de delincuencia y seguridad que tanto se lamentan. (Figura 47)

Figura 47 Principales privaciones por distritos de la provincia de Colón. Años 2023



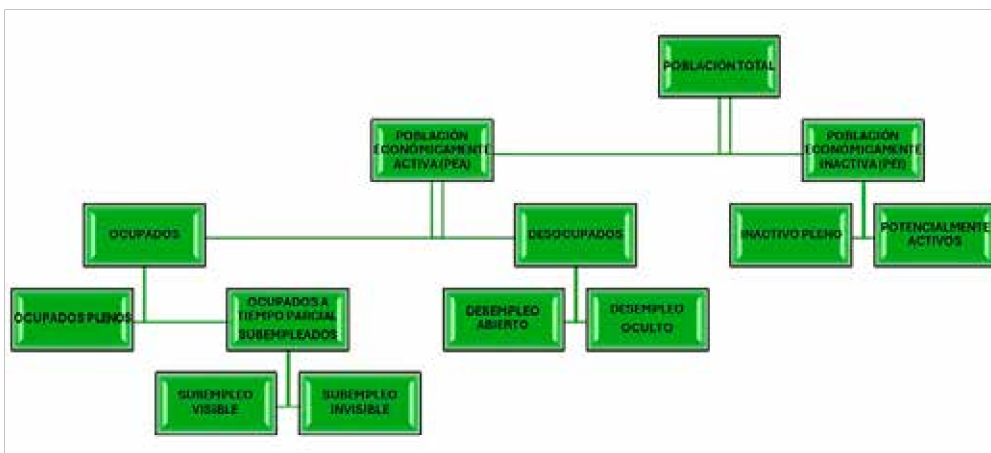
Nota: Tomado de Secretaría Técnica del Gabinete Social.

Observando las cifras anteriormente expuestas, cabe la pregunta, ¿cómo es posible que, contando con el complejo portuario más grande de América Latina, la Zona Libre más grande del hemisferio occidental y el Canal que mueve aproximadamente el 3 % del comercio mundial, se pueda seguir contando una ciudad que muestra los niveles más altos de degradación social y condiciones precarias de infraestructura y vivienda.?

5.3.6 Desocupación y Desempleo Abierto-Informalidad

En Panamá el cálculo de la tasa de desempleo y otros indicadores que dan cuenta del desarrollo de la actividad laboral en el país puede esquematizarse de la siguiente manera (Figura 48):

Figura 48 Variables relevantes para el cálculo de indicadores de empleabilidad



Las oportunidades de empleo pueden ser medidas de forma positiva o negativa. En positivo es monitorear indicadores de ocupación. En sentido adverso, suele utilizarse indicadores de desempleo, subempleo (visible e invisible). Todos ellos reflejan la capacidad o incapacidad de las economías para proporcionar empleo a su fuerza laboral.

El INEC produce estos indicadores a partir de un diseño por muestreo con un alcance nacional (se aplica encuesta a nivel nacional), en un período que va de agosto a septiembre de cada año, con contadas excepciones.

El INEC clasifica las condiciones de ocupación así:

Ocupados plenos: son aquellas personas de 15 y más años, que trabajan 40 horas o más, que no buscan empleo, ni desean trabajar más horas de las que trabajaron.

Ocupados a tiempo parcial: son aquellas personas de 15 y más años, que trabajan menos de 40 horas, no buscan otro empleo, ni desean trabajar más horas de las que trabajan o que desean trabajar más horas, pero no buscaron.

Subempleados por insuficiencia de horas: comprende aquellas personas que trabajan menos de 40 horas, que reúnen estos tres criterios: desean trabajar más horas de las que trabajaron, buscaron trabajo y están disponibles.

Subempleados por insuficiencia de ingresos: comprende a aquellas personas que trabajan 40 o más horas y que perciben ingresos por debajo del salario mínimo.

Durante el período analizado la tasa de ocupación plena a nivel nacional estuvo por debajo de la tasa de ocupación de la provincia. Lo que inicialmente podría llevar a conclusiones esperanzadoras. (Figura 49)

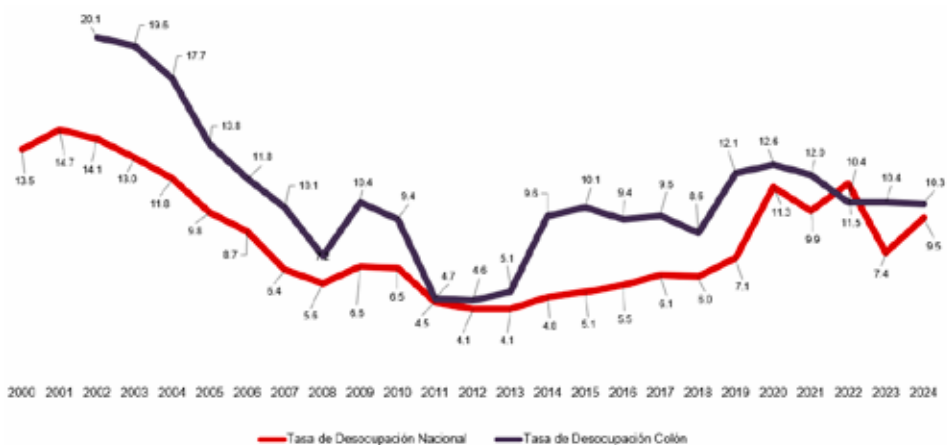
Figura 49 Tasa de ocupación plena nacional y en la provincia de Colón, años: 2000-23



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

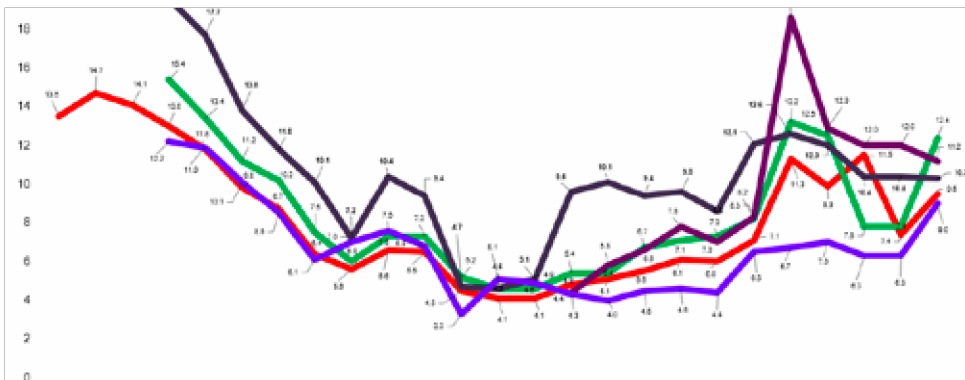
De 2000 a 2023 (exceptuando 2020) la tasa de desocupación en Colón estuvo por encima de las principales provincias del país (Panamá, Panamá Oeste, Chiriquí), exceptuando el 2021 y siempre estuvo por encima de la tasa de desempleo nacional. (Figuras 50 y 51)

Figura 50 Tasa de desocupación nacional y en la provincia de Colón, años: 2000-2024



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

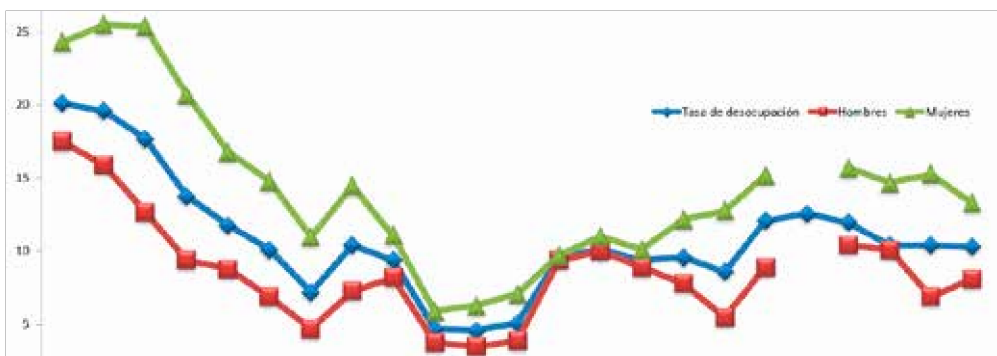
Figura 51 Tasa de desocupación nacional y en algunas provincias, años: 2000-2024



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

La tasa de desocupación en la provincia de Colón, por sexo, revela que hay feminización de la desocupación aun cuando hubo declive y como corolario está por encima de la tasa provincial. (Figura 52)

Figura 52 Tasa de desocupación en la provincia de Colón, por sexo, años: 2000-2024



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Al analizar la tasa de subempleo visible de 3 provincias, entre ellas Colón, se observó que para los 18 años observados en 7 de ellos fue la provincia con más subempleo visible. (Figura 53)

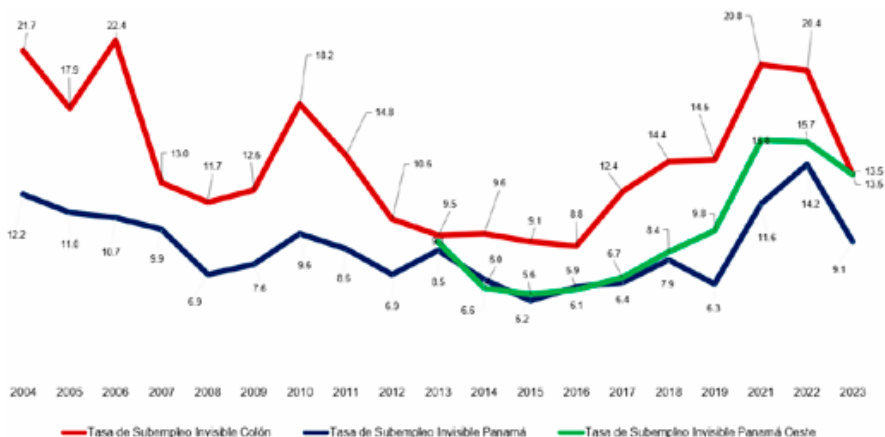
Figura 53 Tasa de subempleo visible en algunas provincias, años: 2004-2023.



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Las estadísticas del subempleo invisible revelan que la provincia de Colón mantuvo un indicador superior por encima en comparación con las provincias de Panamá y Panamá Oeste. (Figura 54)

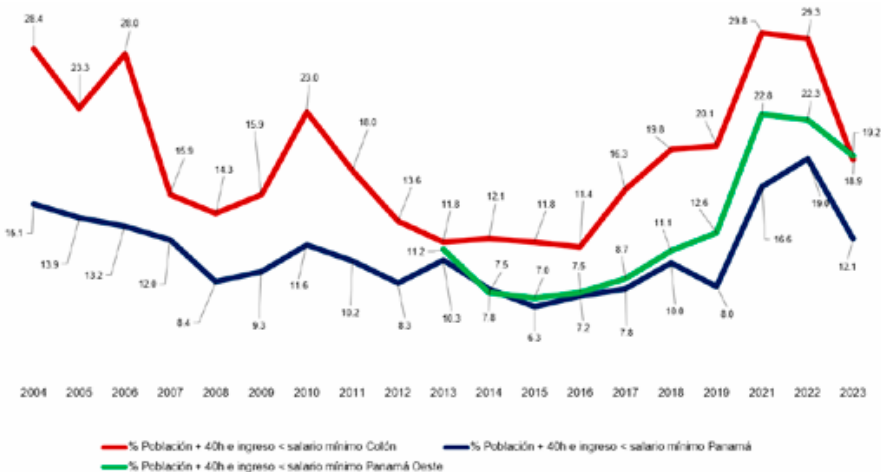
Figura 54 Tasa de subempleo invisible en algunas provincias, años: 2004-2023.



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

En cuanto al subempleo por insuficiencia de ingresos, es decir el porcentaje de las personas que trabajan 40 o más horas y que perciben ingresos por debajo del salario mínimo, nuevamente la provincia de Colón se coloca en la posición más alta, respecto a las provincias de Panamá y Panamá Oeste. (Figura 55)

Figura 55 Porcentaje de personas con ingreso menor al salario mínimo, años: 2004-2023.

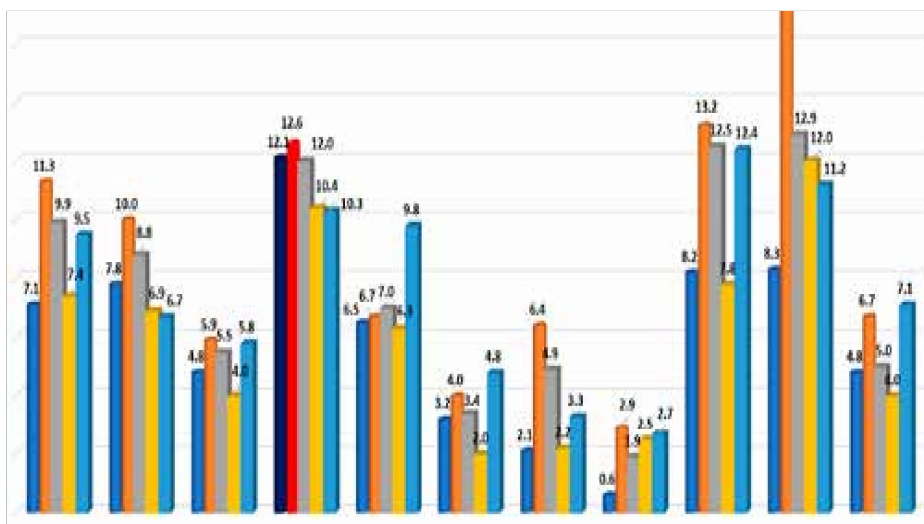


Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Cuando se analiza a profundidad se tiende a poner especial cuidado en torno a cómo el gran crecimiento económico que muestra la provincia se traduce o no, en el mejoramiento de la compleja situación social que se vive.

En este sentido, el monitoreo más reciente (2019 a 2023) en todas las provincias, muestra que el porcentaje de la población desocupada por provincia, indica que la provincia de Panamá Oeste, a pesar de contar con un importante crecimiento de su actividad económica, su población desocupada alcanza el 12.0 % de la Población Económicamente Activa, seguida por Colón con un 10.4 % de desocupación, lo cual a pesar de ser menor que el 12.0 % registrado en el 2022, sigue representando a más de 12,000 personas marginadas del mercado laboral. Al adentrar más en esta población desocupada se puede observar que Panamá Oeste se ubica en el primer lugar con 10.4 % de desocupación abierta, seguida nuevamente por Colón que registra un 8.2 % de población desocupada que está efectivamente buscando algún tipo de ocupación. (Figura 56)

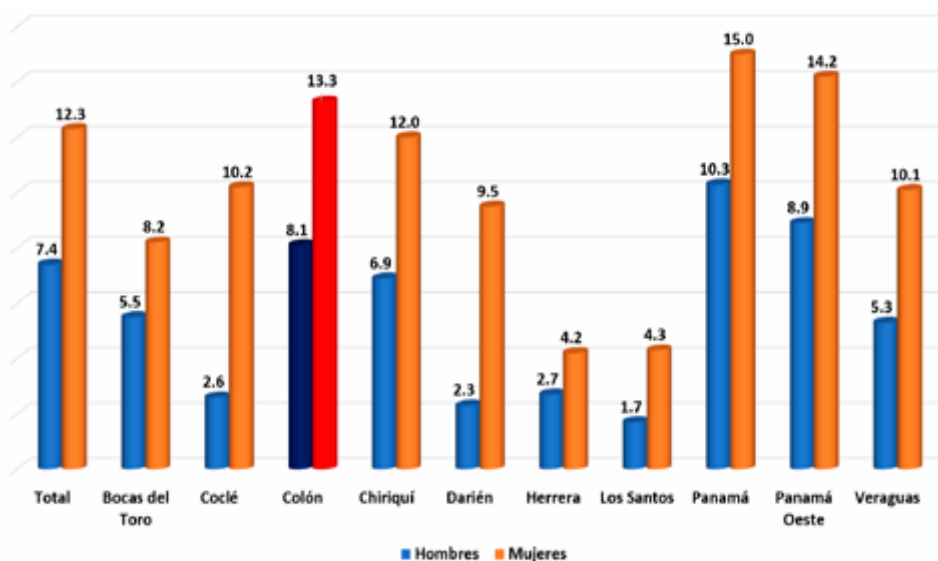
Figura 56 Porcentaje de la población desocupada con respecto a la PEA. Años 2019 a 2024.



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Cuando se estudia la desocupación provincial con un enfoque de género se puede observar que en Panamá el desempleo efectivamente tiene rostro de mujer. Así vemos que en Panamá Oeste las mujeres muestran un porcentaje de desempleo abierto del 16.0 % contra 9.0 % de los hombres, mientras que en el caso de la provincia de Colón la brecha es aún más dramática, ya que mientras un 15.3 % de las mujeres se encuentra activamente buscando una ocupación, sólo el 6.3 % de los hombres se encuentra abiertamente buscando una ocupación. (Figura 5.7)

Figura 57 Desempleo abierto con respecto a la PEA por sexo, por provincias. Octubre de 2024



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 21 *Indicadores de empleabilidad a nivel nacional y en Colón:
Agosto 2000-2023*

| Años | Tasa de Ocupación Plena Nacional | Tasa de Ocupación Tiempo Parcial Nacional | Tasa de Subempleo Visible Nacional | Tasa de Subempleo Invisible Nacional | % Población + 40h e ingreso < salario mínimo Nacional | Tasa de Ocupación Plena Colón | Tasa de Ocupación Tiempo Parcial Colón | Tasa de Subempleo Visible Colón | Tasa de Subempleo Invisible Colón | % Población + 40h e ingreso < salario mínimo Colón |
|------|----------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------------|---|-------------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| 2000 | 59.9 | ... | 13.5 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2001 | 60.5 | ... | 14.7 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2002 | 62.7 | ... | 14.1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2003 | 62.8 | ... | 13.7 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2004 | 55.1 | 22.8 | 4.5 | 17.6 | 24.2 | 54.6 | 18.6 | 5.0 | 21.7 | 28.4 |
| 2005 | 54.7 | 24.4 | 4.9 | 16.0 | 22.7 | 59.0 | 18.4 | 4.7 | 17.9 | 23.3 |
| 2006 | 56.1 | 24.3 | 3.7 | 15.9 | 22.1 | 57.7 | 16.2 | 3.7 | 22.4 | 28.0 |
| 2007 | 59.0 | 24.5 | 2.8 | 13.7 | 18.9 | 68.8 | 15.7 | 2.4 | 13.0 | 15.9 |
| 2008 | 62.2 | 24.4 | 2.4 | 11.0 | 15.0 | 70.3 | 16.4 | 1.5 | 11.7 | 14.3 |
| 2009 | 58.9 | 26.8 | 2.3 | 12.0 | 17.0 | 66.3 | 19.1 | 2.1 | 12.5 | 15.9 |
| 2010 | 57.3 | 26.0 | 2.0 | 14.7 | 20.4 | 61.0 | 18.6 | 2.1 | 18.2 | 23.0 |
| 2011 | 61.2 | 23.3 | 1.5 | 14.0 | 18.6 | 67.7 | 16.4 | 1.1 | 14.8 | 18.0 |
| 2012 | 60.9 | 25.6 | 2.4 | 11.1 | 15.6 | 67.9 | 20.6 | 0.9 | 10.6 | 13.6 |
| 2013 | 60.3 | 25.5 | 2.5 | 11.7 | 16.2 | 71.2 | 18.4 | 0.9 | 9.5 | 11.8 |
| 2014 | 63.3 | 25.3 | 2.0 | 9.3 | 12.8 | 70.1 | 19.2 | 1.1 | 9.6 | 12.1 |
| 2015 | 64.1 | 25.1 | 2.5 | 8.3 | 11.5 | 68.5 | 19.3 | 3.1 | 9.1 | 11.8 |
| 2016 | 63.3 | 27.3 | 2.3 | 7.1 | 10.1 | 68.2 | 21.3 | 1.7 | 8.8 | 11.4 |
| 2017 | 61.8 | 27.3 | 2.5 | 8.5 | 12.0 | 64.1 | 21.9 | 1.6 | 12.4 | 16.3 |
| 2018 | 57.6 | 29.2 | 3.7 | 9.6 | 14.3 | 58.5 | 22.9 | 4.2 | 14.4 | 19.8 |
| 2019 | 57.9 | 29.1 | 4.4 | 8.6 | 12.9 | 57.6 | 24.4 | 3.5 | 14.5 | 20.1 |
| 2020 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 47.6 | ... | 40.1 | 12.3 | 20.5 | 48.9 | ... | 30.3 | 20.8 | 29.8 |
| 2022 | 48.8 | ... | 36.4 | 14.8 | 23.3 | 49.2 | ... | 30.5 | 20.4 | 29.3 |
| 2023 | 53.8 | ... | 34.5 | 11.7 | 17.9 | 57.8 | ... | 28.7 | 13.5 | 18.9 |

Nota: De 2000 a 2003 los datos son extraídos del Panamá en Cifras (tasa de ocupación y desocupación). De 20004 en adelante provienen de Situación Social. Estadísticas de Trabajo – Encuesta Continua de Hogares. Fuente: INEC.

Tabla 22 *Subempleo visible e invisible en Colón, Panamá, Panamá Oeste: Agosto 2004-2023*

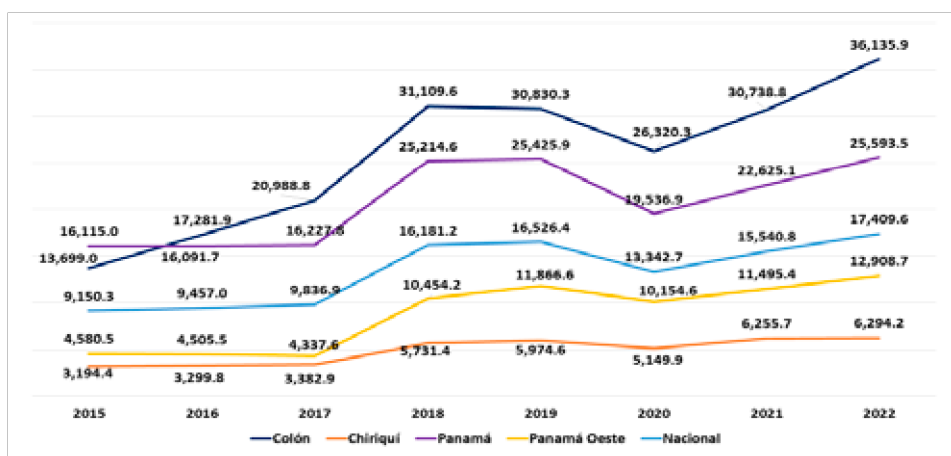
| Años | Tasa de Subempleo Visible Colón | Tasa de Subempleo Invisible Colón | %Población + 40h e ingreso < salario mínimo Colón | Tasa de Subempleo Visible Panamá | Tasa de Subempleo Invisible Panamá | %Población + 40h e ingreso < salario mínimo Panamá | Tasa de Subempleo Visible Panamá Oeste | Tasa de Subempleo Invisible Panamá Oeste | %Población + 40h e ingreso < salario mínimo Panamá Oeste |
|------|---------------------------------|-----------------------------------|---|----------------------------------|------------------------------------|--|--|--|--|
| 2004 | 5.0 | 21.7 | 28.4 | 4.3 | 12.2 | 15.1 | ... | ... | ... |
| 2005 | 4.7 | 17.9 | 23.3 | 4.4 | 11.0 | 13.9 | ... | ... | ... |
| 2006 | 3.7 | 22.4 | 28.0 | 3.1 | 10.7 | 13.2 | ... | ... | ... |
| 2007 | 2.4 | 13.0 | 15.9 | 2.6 | 9.9 | 12.0 | ... | ... | ... |
| 2008 | 1.5 | 11.7 | 14.3 | 1.9 | 6.9 | 8.4 | ... | ... | ... |
| 2009 | 2.1 | 12.5 | 15.9 | 1.9 | 7.6 | 9.3 | ... | ... | ... |
| 2010 | 2.1 | 18.2 | 23.0 | 1.7 | 9.6 | 11.6 | ... | ... | ... |
| 2011 | 1.1 | 14.8 | 18.0 | 1.2 | 8.6 | 10.2 | ... | ... | ... |
| 2012 | 0.9 | 10.6 | 13.6 | 2.0 | 6.9 | 8.3 | ... | ... | ... |
| 2013 | 0.9 | 9.5 | 11.8 | 1.6 | 8.5 | 10.3 | 2.2 | 9.1 | 11.2 |
| 2014 | 1.1 | 9.6 | 12.1 | 1.5 | 6.6 | 7.8 | 2.0 | 6.0 | 7.5 |
| 2015 | 3.1 | 9.1 | 11.8 | 2.0 | 5.2 | 6.3 | 3.0 | 5.6 | 7.0 |
| 2016 | 1.7 | 8.8 | 11.4 | 1.7 | 6.1 | 7.2 | 3.7 | 5.9 | 7.5 |
| 2017 | 1.6 | 12.4 | 16.3 | 2.4 | 6.4 | 7.8 | 3.0 | 6.7 | 8.7 |
| 2018 | 4.2 | 14.4 | 19.8 | 3.1 | 7.9 | 10.0 | 5.1 | 8.4 | 11.1 |
| 2019 | 3.5 | 14.5 | 20.1 | 4.4 | 6.3 | 8.0 | 5.1 | 9.8 | 12.6 |
| 2020 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 30.3 | 20.8 | 29.8 | 29.9 | 11.6 | 16.6 | 30.7 | 15.8 | 22.8 |
| 2022 | 30.5 | 20.4 | 29.3 | 25.0 | 14.2 | 19.0 | 29.7 | 15.7 | 22.3 |
| 2023 | 28.7 | 13.5 | 18.9 | 24.9 | 9.1 | 12.1 | 29.9 | 13.5 | 19.2 |

Nota: De 2000 a 2003 los datos son extraídos del Panamá en Cifras (tasa de ocupación y desocupación). De 2004 en adelante provienen de Situación Social. Estadísticas de Trabajo – Encuesta Continua de Hogares. Fuente: INEC.

5.3.7 PIB – Salarios – Mediana de Salarios

En el período 2015 a 2022, resulta sumamente interesante observar que la provincia de Colón ha mostrado un liderazgo histórico en cuanto al nivel de Producto Interno Bruto Per Cápita, incluso por encima de la capital con 36,135.9 balboas por habitante en el año 2022, mientras que Panamá registró la suma de 25,593.5 por habitante, mientras que el PIB Per Cápita a nivel nacional alcanzó un total de 17,409.6 por habitante. (Figura 58)

Figura 58 Subempleo visible e invisible en Colón, Panamá, Panamá Oeste: Agosto 2004-2023



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

En este sentido hay una discusión acerca del papel que los grandes desarrollos en la provincia como la Zona Libre de Colón, el canal, la mina de cobre y los puertos inciden en tan alto PIB Per Cápita por lo que no se debiera comparar con las otras provincias.

Sin embargo, existe el hecho cierto que estos grandes proyectos si están ubicados en la provincia de Colón y que a pesar del indiscutible impacto que los mismos tienen sobre el desarrollo económico nacional, la grave situación económica y social que se vive en la ciudad y en la provincia donde se encuentran ubicados, denotan que estos proyectos tienen todas las características propias de y actúan como un enclave económico.

“Una economía de enclave es una región económica que se diferencia del resto de la economía que la integra. La diferencia se puede observar en las empresas de un sector y de otro, o también por las diferentes culturas de las personas de la economía de enclave y del resto de la economía, en este segundo caso sería más apropiado llamar al enclave “enclave socio-económico”. <https://www.zonaeconomica.com/economia-enclave>

En economías subdesarrolladas, se asocia a los enclaves económicos con regiones donde el nivel de inversión extranjera es muy elevado, produciéndose varios fenómenos simultáneos: por un lado, En el enclave económico:

- El nivel de empleo es elevado
- Los salarios son elevados
- Se utiliza tecnología de última generación
- La mano de obra es especializada
- Alta inversión en capital

Se generan remesas que son enviadas a países extranjeros Mientras que en la economía que lo rodea:

- Hay bajo nivel de empleo (desempleo)
- Bajos salarios
- Tecnología obsoleta
- Poca utilización de mano de obra especializada
- Empresas con bajo nivel de inversión en capital.”

Por otra parte, debido a que una importante cantidad de trabajadores de estas empresas, de hecho, los que reciben los más altos salarios, no residen en la provincia, por lo que a pesar de que generan sus ingresos en Colón, los gastan en otros lugares diferentes, por lo que su aporte al desarrollo económico y social de Colón es casi imperceptible.

Este hecho se puede constatar atendiendo en primer lugar, a la existencia de viajes especiales del ferrocarril transístmico en las mañanas y en las tardes para transportar hacia Colón y luego devolverlos a la ciudad capital a altos ejecutivos de estos grandes proyectos que operan en Colón, lo cual confirma que estos colaboradores, en especial los de más altos ingresos, sólo vienen a

Colón a generar sus ingresos personales para luego gastarlos en la ciudad capital donde residen, también se comprueba esta situación a través de la gran cantidad de vehículos que utilizan las autopistas hacia Colón en las mañanas y luego hacia la ciudad capital en las tardes.

Aun cuando se podría señalar que igualmente muchas personas residentes en Colón, aprovechando las facilidades de transporte, se movilizan hacia la ciudad capital para realizar ciertos gastos, estos son gastos puntuales en determinados momentos, en tanto que el resto de los servicios públicos de transporte, alimentación, entre otros, que conforman la mayoría de su presupuesto familiar si son realizados de forma permanente en la provincia de Colón que es donde residen.

Cuando se analizan datos como de empleo, salarios, consumo energético; entre otros, es necesario seleccionar la medida estadística que mejor los represente. Para hacerlo es importante comprender conceptualmente el significado de cada una de las tres medidas de centralización y la interpretación que hemos de hacer de ellas.

La media o promedio es el valor que resultaría de repartir equitativamente el total del indicador, en este caso salarios, entre los individuos de la muestra. La mediana es el valor que divide la secuencia ordenada de salarios en dos partes iguales. La moda es el valor salarial más frecuente.

La media (promedio) de salarios es sensible a la presencia de valores anómalos o extremos (los llamados *outliers* o *atípicos* en Estadística). De hecho, la media de salarios estaría sobrevalorada y no sería recomendarle otorgarle un excesivo valor, lo que está relacionado con el espejismo de proporcionalidad (ilusion of linearity, en inglés). Es decir, la tendencia a creer que lo proporcional es lo habitual, incluso lo justo.

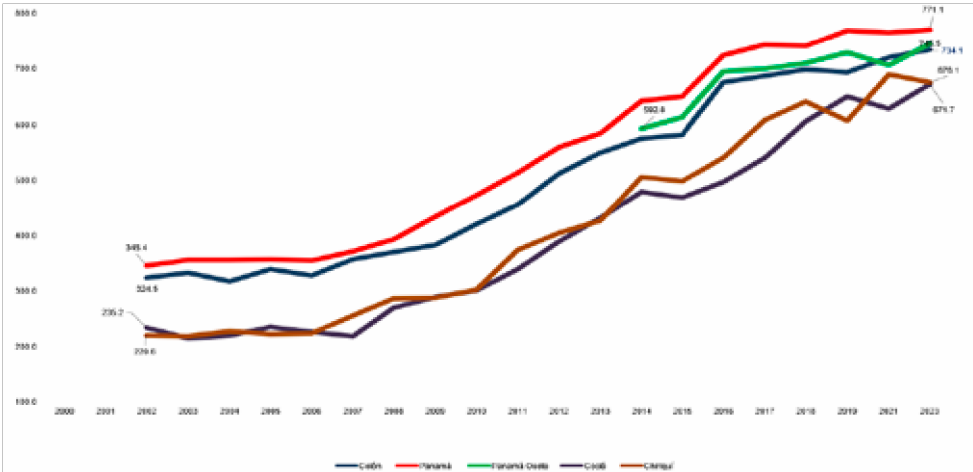
Para solventar esta debilidad es recomendable utilizar la mediana, porque posee mayor robustez ante la presencia de datos extremos, alejados del comportamiento de la mayoría de los datos (salarios muy altos o pequeños), o valores atípicos.

Adicionalmente, es recomendable utilizar otras técnicas estadísticas, además de la medida de tendencia central, pues corremos el riesgo que la población objetivo se haga una imagen mental que sitúe la mayoría o casi todos los valores de la variable (en este caso salarios) en torno a ese valor central.

No solo es necesario saber cuáles son estos datos de salarios, dónde están en el tiempo y de quiénes son. También resulta relevante la visualización de ellos, para tener una mejor visión de cómo se comporta la variable por sí misma a través del tiempo y con respecto a otras regiones.

Con los datos disponibles, a partir de la Encuesta de Hogares del INEC se comparan la mediana de salarios en cuatro provincias que marcan con las medianas más altas. De estas, la provincia de Colón no superó a la provincia de Panamá y de 2015 en adelante tampoco a la provincia de Panamá Oeste. (Figura 59)

Figura 59 Mediana de salarios, según principales provincias. Años 2000-2023



Nota: INEC, Encuesta de hogares de agosto. Hasta antes del 2002, no se publicaban datos segregados a nivel de provincias o comarcas. En el año 2020 la encuesta no se realizó por efectos de la pandemia y en el 2022 por los preparativos del Censo de Población y Vivienda.

Tabla 23 Mediana de salarios, según principales provincias. Años 2000-2023.

| Áreas, provincias y comarcas indígenas | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2021 | 2023 | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|--|
| TOTAL | 305.2 | 314.6 | 316.7 | 322.3 | 319.0 | 336.5 | 361.5 | 379.2 | 412.2 | 464.9 | 514.9 | 539.7 | 574.6 | 580.5 | 656.0 | 690.0 | 701.7 | 721.9 | 719.0 | 735.4 | | | |
| Bocas del Toro | 276.4 | 265.1 | 248.9 | 241.6 | 208.3 | 261.0 | 322.5 | 320.4 | 343.4 | 324.2 | 351.6 | 365.0 | 381.4 | 380.5 | 428.7 | 464.9 | 547.7 | 564.0 | 536.4 | 593.1 | | | |
| Coclé | 235.2 | 216.0 | 220.4 | 236.3 | 227.3 | 219.1 | 270.4 | 289.4 | 301.1 | 339.9 | 388.8 | 432.0 | 478.5 | 468.9 | 496.3 | 539.8 | 604.9 | 650.5 | 627.9 | 671.7 | | | |
| Colón | 324.5 | 333.4 | 317.9 | 339.8 | 328.1 | 357.6 | 370.0 | 382.8 | 420.1 | 456.1 | 512.0 | 548.6 | 574.3 | 581.2 | 676.3 | 687.6 | 698.9 | 693.5 | 720.5 | 734.1 | | | |
| Chiriquí | 220.6 | 219.5 | 227.7 | 222.8 | 224.9 | 256.6 | 287.6 | 287.9 | 302.5 | 374.5 | 404.3 | 426.9 | 505.3 | 498.6 | 539.7 | 608.2 | 641.8 | 606.7 | 689.6 | 676.1 | | | |
| Darién | 201.8 | 203.5 | 289.6 | 225.1 | 209.4 | 194.7 | 282.3 | 227.3 | 237.3 | 285.0 | 315.2 | 335.0 | 397.0 | 365.9 | 378.5 | 545.1 | 486.1 | 450.6 | 462.2 | 497.4 | | | |
| Herrera | 191.0 | 190.0 | 202.5 | 184.7 | 199.5 | 212.8 | 257.7 | 262.5 | 291.1 | 352.4 | 378.3 | 425.6 | 463.8 | 476.2 | 516.9 | 594.4 | 646.9 | 640.8 | 638.4 | 670.4 | | | |
| Los Santos | 188.1 | 187.8 | 204.7 | 204.0 | 185.2 | 208.3 | 249.2 | 248.3 | 274.3 | 336.7 | 359.8 | 409.9 | 444.4 | 461.0 | 513.7 | 605.7 | 611.6 | 605.6 | 626.9 | 652.7 | | | |
| Panamá | 345.4 | 355.6 | 356.0 | 357.6 | 355.4 | 371.4 | 393.8 | 433.7 | 473.1 | 513.9 | 559.4 | 583.5 | 642.1 | 650.8 | 724.9 | 744.1 | 741.6 | 769.0 | 765.2 | 771.1 | | | |
| Panamá Oeste | | | | | | | | | | | | | 592.8 | 613.4 | 695.6 | 700.0 | 710.1 | 729.4 | 706.3 | 745.5 | | | |
| Veraguas | 208.4 | 208.9 | 216.7 | 234.1 | 229.8 | 214.3 | 255.5 | 262.5 | 489.3 | 329.6 | 352.5 | 377.3 | 457.6 | 468.7 | 512.1 | 589.0 | 584.2 | 626.8 | 667.7 | 659.1 | | | |
| Comarca Kuna Yala | | | | | | | | | | | | 280.7 | 204.2 | 143.1 | 125.5 | 210.3 | 280.4 | 307.4 | 175.4 | 161.5 | 158.6 | | |
| Comarca Emberá | | | | | | | | | | | | 245.1 | 338.2 | 471.7 | 429.5 | 129.8 | 496.0 | 746.3 | 181.9 | 252.3 | 488.9 | 293.5 | |
| Comarca Ngäbe Buglé | | | | | | | | | | | | 203.1 | 270.4 | 202.1 | 251.9 | 362.7 | 356.7 | 249.7 | 241.3 | 252.2 | 318.7 | 310.8 | |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República. Encuesta de hogares de agosto.

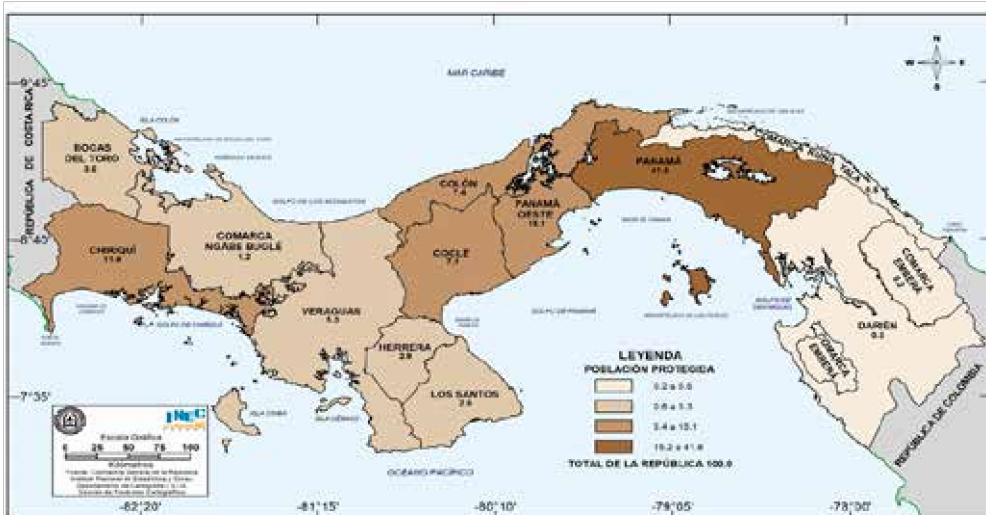
Tabla 24 Porcentaje de población protegida por la Caja de Seguro Social en la provincia de Colón. Años 2018-2023.

| Años | Porcentaje |
|------|------------|
| 2018 | 7.4 |
| 2019 | 7.4 |
| 2020 | 8.1 |
| 2021 | 8.1 |
| 2022 | 7.4 |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Al observar el comportamiento nacional y comparado con otras provincias, al 2022 el indicador está por debajo de las provincias de Panamá y Panamá Oeste.
(Figura 60)

Figura 60 Porcentaje de población protegida por la Caja de Seguro Social en la provincia de Colón. Años 2022



Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

El hallazgo es grave y alarmante, ya que más allá de las meras cifras de desempleo, esto nos indica que más del 90% de la población colonense no recibe una adecuada protección en salud, puesto que casi todas las instalaciones en Colón son de la Caja de Seguro Social que privilegia la atención a su población asegurada y dependiente. Además, esto da una idea de la cantidad de personas que al llegar a la edad de retiro no contarán con una jubilación y el Estado tendrá que incorporarlas a carísimos programas de Pensiones No Contributivas como 120 a los 65.

6. Transición Demográfica: Una Mirada Educativa a la Provincia de Colón 2000 a 2023

“Lo importante para el Gobierno es no hacer cosas que los individuos ya están haciendo y hacerlas un poco mejor o peor, sino hacer esas cosas que en el momento actual nadie hace.”

John Maynard Keynes

“Es un error absurdo teorizar antes de tener datos”.

Sir Arthur Conan Doyle

Valoración de Hallazgos

Para examinar el tema educativo en la provincia se hizo necesario analizar el fenómeno desde una perspectiva socioeconómica, apoyada en la geografía económica y en la demografía e inclusive, en otras áreas del conocimiento.

Los datos ubican al país y a la provincia de Colón en transición demográfica donde se hace visible el impacto del bono demográfico que supone, la existencia de un monitoreo científico y planificado de las estadísticas y los beneficios para este grupo de población, solo si se realizan inversiones en el capital humano, especialmente en educación y empleo.

Teóricamente el país y la provincia están ante una ventana de oportunidades que pudiera impactar no solo el crecimiento, sino también el desarrollo y, además, reducir la pobreza. Para ello se hacen necesarias políticas económicas y sociales, fundamentalmente en educación, que deberían preparar un ambiente favorable para la absorción de esta fuerza de trabajo. De no actuar oportunamente, podría producirse mayor incremento en el desempleo, pobreza y delincuencia.

Aunado al bono demográfico, existe un envejecimiento de la población que también impactará las demandas sociales como salud y el sistema de pensiones, como ya se percibe a nivel nacional y provincial. El comportamiento y los hábitos de consumo cambian según la estructura de la población por edades.

Es de esperar que la transición demográfica tenga sus efectos sobre el sistema educativo: reducción de matrícula en algunos niveles. Este Fenómeno no necesariamente será idéntico en todas las regiones. La relación de dependencia en la provincia de Colón se reduce, tomando en consideración los datos censales de 1980 a 2023.

Un elemento adicional a los ya descritos es el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y la comunicación, con más información y conocimientos disponibles. Apropriados, precisamente, de estos hay un interesante número de estudios que vinculan y examinan la relación entre educación y pobreza.

Aunque Panamá reporta un IDH alto, el más alto de Centroamérica y dentro de los cinco más altos de Latinoamérica, el IDH en la provincia resulta menor al nacional; su GINI dista mucho de evidenciar una apropiada concentración de los ingresos. Adicionalmente, el IPM al 2023, reveló que entre las cuatro principales privaciones estaba el logro educativo insuficiente y precariedad en el trabajo. Aunque el ritmo de crecimiento de la economía colonense tiende a disminuir, después de la provincia de Panamá es la provincia que más contribuye al PIB. Lo que debería dar fundamentos a las demandas sociales en temas de educación, salud, seguridad; entre otras.

La tasa de ocupación provincial resulta por encima de la nacional y la tasa de desocupación tiende a disminuir. En lo que respecta al nivel de educación inicial, primario, de premedia y media; la matrícula se concentra en el nivel primario, seguido de premedia y media; lo que guarda relación con el fenómeno del bono demográfico. No obstante, el porcentaje de la población colonense en edad escolar tiende a disminuir, a partir de datos censales (2000-2010-2023) en la provincia y en los distritos.

Para 2000 y 2010 hay una tasa de cobertura, a nivel primario, que cuantitativamente estaría cumpliendo con las metas de alcanzar a la población en edad de acceder a estudios primarios. No obstante, el nivel preescolar y de premedia y media, no ocurre lo mismo, quedando el indicador por debajo de lo esperado.

El indicador alumnos por docente es un indicador muy grueso, que en términos de la provincia no estaría proveyendo de mucha información. Crecieron el número de instituciones en los distintos niveles, pero fue un crecimiento lento que habría que valorar a la luz de la relación del tamaño de las edificaciones (aulas de clases y laboratorios) con respecto a la matrícula y la oferta académica en bachilleratos.

Con datos provenientes del Repositorio Institucional del Centro de Investigación Educativa (AIP), se halló que el 76% posee agua potable, el 72% posee energía eléctrica y solo el 44% cuenta con servicios de Internet en pleno siglo XXI.

Las zonas escolares que parecieran tener desventajas comparadas con respecto al resto de la provincia son las que se concentran en la Costa Abajo de Colón (distritos de Donoso, Chagres y Omar Torrijos Herrera), principalmente, correlacionado en primera instancia con las vías de acceso para la comunidad educativa. Existe una planta docente concentrada en los niveles de primaria, premedia y media en el distrito de Colón.

La educación superior no universitaria muestra abandono en cuanto a los limitados datos con que se cuenta. Al 2023 solo hay dos instituciones en Colón, lo que evidencia una pérdida sustancial con respecto a décadas anteriores. Subyacen entonces algunas interrogantes: ¿qué factores propiciaron el cierre de estas instalaciones en la provincia? ¿se hace imprescindible que todos los graduados cursen estudios universitarios, tienen otra alternativa? ¿la presión sobre la demanda de educación universitaria está determinada por el sector empresarial y/o gubernamental o por un cambio en los perfiles de ingreso al mercado laboral? ¿qué impacto tendría para el país y la provincia que los jóvenes graduados a nivel secundario pudieran también contar con una oferta de estudios a nivel técnico en instituciones como el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), con ubicación exclusiva en la ciudad capital?

Cinco instituciones (tres oficiales y dos particulares) atienden la educación superior universitaria en la provincia de Colón, todas con instalaciones en la ciudad de Colón. La Universidad de Panamá – CRU de Colón además de ofrecer servicios a la comunidad colonense en la ciudad de Colón, tiene presencia en distritos de Costa Arriba y Costa Abajo. Por su parte UDELAS cuenta con una extensión sobre la vía transítmica a la altura de Gatuncillo, en el corregimiento de Nuevo San Juan.

De estas cinco instituciones universitarias, el CRU de Colón absorbe, en un alto porcentaje, la atención a la población en edad de estudios universitarios, con una tasa bruta de matrícula más alta en mujeres y que supera la tasa global. Igualmente, es la institución con más número de graduados. No obstante, quedaría por determinar la eficiencia terminal para lograr una mayor especificidad en el análisis del fenómeno.

Paradójicamente, mientras crece el número de graduados en la provincia, también lo hace el subempleo visible e invisible. Lo que abre las posibilidades de nuevas lógicas de estudio de la desocupación y el subempleo. Se hace necesario explorar a profundidad las relaciones entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo, adentrarnos en la economía de la educación, para analizar aspectos como: demanda, financiación, prestación de servicios, eficiencia de los programas, políticas educativas. En fin, estudiar el valor económico de la educación y los efectos que esta tiene como factor de desarrollo económico a nivel nacional y provincial.

6.1 Introducción

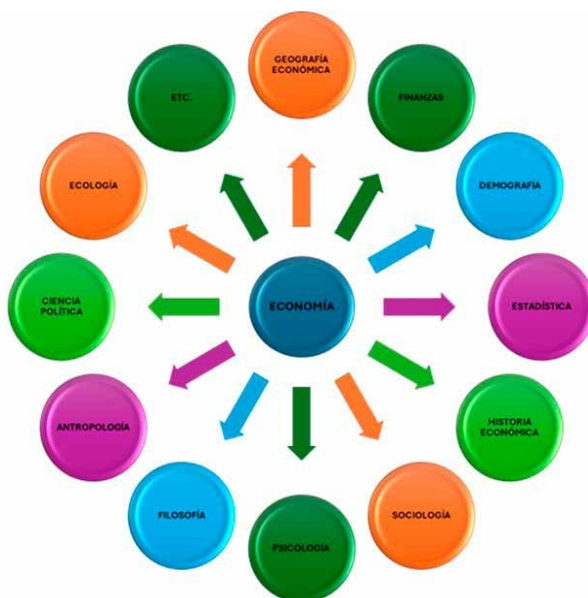
Se señala que la geografía económica es una rama de la economía y geografía que relaciona y simpatiza la actividad económica (consumo y producción) con el lugar del mundo en que se lleva a cabo. Los economistas y los geógrafos se interesan no solo por dónde están las cosas sino por qué están situadas en donde se encuentran, y la naturaleza de los procesos que afectan a habitantes y agentes económicos dentro de algún espacio definido. Los habitantes tienden a moverse, mientras que los agentes económicos tienden a estar en lugares fijos. Los consumidores se desplazan para consumir bienes y servicios, aunque en ocasiones son los productos los que se mueven desde el lugar de producción hasta el consumidor (entrega a domicilio), pero lo habitual es que el producto y el consumidor se muevan hasta un lugar de encuentro: el mercado.

El análisis geográfico de los fenómenos económicos es todo menos homogéneo y además complejo. Responder al cómo, por qué, dónde, cuándo sucede; de esto trata la economía y geografía económica, por ello examinamos el tema educativo desde este enfoque.

La demografía, por su parte, se conoce como geografía humana enfocada en el estudio estadístico de las poblaciones humanas. La demografía, desde una perspectiva geográfica permite examinar tamaño, estructura y movimientos de las poblaciones en espacio y tiempo.

Es decir, para analizar el contexto socioeconómico de un país y sus regiones es necesario tener presente la relación de la economía con otras áreas del conocimiento. (Figura 61)

Figura 61 *La economía y su relación con otras ciencias*



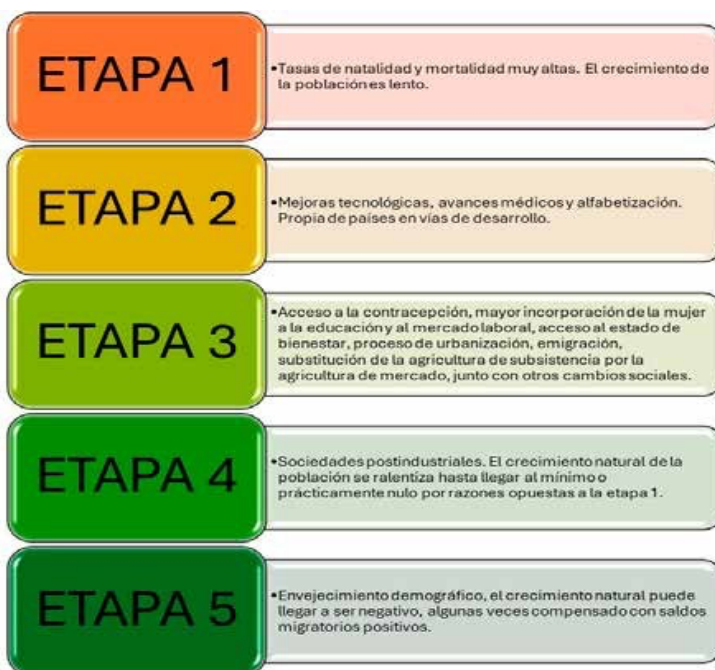
Así pues, el análisis debe considerar la Teoría de la transición demográfica, la cual estudia las transformaciones en el volumen, crecimiento, estructura demográfica. Esta teoría pretende explicar la relación entre crecimiento demográfico, e inclusive movimiento etario y el desarrollo económico.

El modelo original proponía cuatro estadios. Sin embargo, se le agrega una quinta etapa caracterizada por una tasa de natalidad que se mantiene baja, la mortalidad aumenta por envejecimiento demográfico y el crecimiento natural resulta negativo. (Figura 62 y 63)

Figura 62 *Etapas de transición demográfica.*



Figura 63 *Causas subyacentes en las etapas de la transición demográfica*



Las pirámides de población son un punto de partida para generar visualizaciones de la estructura por edad y sexo de la población de un territorio y puede proporcionar información acerca de la estabilidad política y social, así como el desarrollo económico. Las formas que adoptan las pirámides de población revelan movimientos y hechos destacables sobre la población de un país o región. Son útiles pues nos aproximan visualmente a indicadores como la esperanza de vida, tasas de natalidad y mortalidad, entre otros aspectos. Estas muestran cambios en el tiempo, por lo que pueden ayudar a los gobernantes en la planificación de políticas sociales de acuerdo con modelos, por ejemplo, de Transición Demográfica (Zaragozí, 2015). (Figura 64)

Figura 64 Formas de pirámides de población según etapas de transición demográfica



Nota: Tomado de Zaragozí, (2015).

El primer impacto de la transición demográfica es el bono demográfico. Conceptualmente, el bono demográfico hace referencia a una fase en la que el balance entre las edades de una determinada población genera una oportunidad para el desarrollo, esto es la explosión en las edades reproductivas y productivas, donde se crea crecimiento demográfico y generación de riqueza por el incremento de mano de obra disponible. *Este bono debería traducirse en beneficios reales para los jóvenes, solo si se realizan inversiones en capital humano, sobre todo en educación y empleo.*

Según el INEC (2016) es un período “en el cual la proporción de personas en edades activas potenciales crece en relación con la población en edades dependientes potenciales, se conoce como bono demográfico o ventana de oportunidades demográficas y constituye el primer impacto económico directo de la transición demográfica”.

Pinto Aquirre (2016) sostiene que “el bono demográfico es el crecimiento económico potencial creado por cambios en la distribución por edades de la población. A medida que la fertilidad disminuye de forma permanente durante varias décadas, la distribución de la población por edad cambia de una estructura etaria joven a una dominada por jóvenes adultos en edad de trabajar. Esto proporciona una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento económico y una reducción de la pobreza. Es decir, a medida que el tamaño relativo de la fuerza laboral aumenta, la producción del país se expande porque simplemente hay más personas trabajadoras y productoras. Sin embargo, esta ventana de oportunidad no es automática y puede tener una duración corta.

Por lo tanto, se necesitan políticas económicas, sociales y de gobierno para preparar un ambiente favorable para la absorción de una fuerza de trabajo grande en los sectores más productivos. Se requieren inversiones estratégicas en capital humano (educación y salud) para responder adecuadamente a las crecientes oportunidades económicas. Muchos países de América Latina ya han comenzado a materializar el bono demográfico. La región ha mostrado un crecimiento económico consistente durante la última década, creando así condiciones favorables para absorber una creciente fuerza de trabajo de personas adultas jóvenes”.

No obstante, de no existir respuesta coherente al bono demográfico, podrían producirse problemas de desempleo, pobreza y delincuencia que pueden tender a agravarse si no existe la capacidad requerida para incorporar al mercado formal de trabajo a una generación de jóvenes cada vez más voluminosa, a la vez que se podría intensificar y profundizar las desigualdades y carencias económicas y sociales ya existentes. (Ameca, 2023).

Señala el INEC que “el segundo impacto económico directo de la transición demográfica es el proceso de envejecimiento poblacional, se genera en la medida que los contingentes sobrevivientes de las grandes cohortes de nacimientos y sus descendientes inmediatos se incorporen a las edades más avanzadas. La fecundidad reducida, una estructura etaria madura y la mortalidad de niveles bajos, se combinan para producir un crecimiento relativo de la población en

edad de retiro. La proporción de las personas mayores empieza a crecer en relación con la proporción de niñez y adolescencia”.

Tanto el bono demográfico como el envejecimiento demográfico “impactan sobre las demandas sociales, principalmente las relacionadas al desarrollo sostenible (educación, salud, mercado laboral y sistemas de pensiones). A su vez, estas modificaciones en la composición de la población modifican las demandas sociales sectoriales e impactan la estructura socioeconómica, generando la necesidad de ajustes de las políticas públicas y las instituciones, para atender las nuevas y cambiantes realidades demográficas”.

Es relevante advertir sobre los efectos de la transición demográfica sobre el sistema educativo. Uno de esos impactos es la reducción de la matrícula en algunos niveles como consecuencia de una menor cantidad de niños, adolescentes y jóvenes en edad de asistir a instituciones educativas a nivel preescolar, primaria, premedia, media y nivel universitario. Es de esperar que el fenómeno no ocurra de forma similar en las provincias y distritos. Sin embargo, cuando el país se encuentre en plena transición demográfica, las teorías indican que habrá un fuerte descenso de población en edad de estudiar a los diferentes niveles; lo que podría ocasionar cierre de instituciones educativas, cambios (traslados y cambios en las políticas de acceso a la carrera docente); con efecto nacional e inclusive a nivel regional, en algunas provincias o distritos del país

El comportamiento económico de las personas varía según la etapa del ciclo de vida en que se encuentren y los cambios en la estructura por edades de la población tienen un impacto significativo en el desarrollo económico. Una alta proporción de personas dependientes, como niños y adultos mayores, puede limitar el crecimiento económico, ya que una parte considerable de los recursos se destina a satisfacer sus necesidades. Por otro lado, una mayor proporción de personas en edad laboral puede fomentar el crecimiento económico al aumentar los ingresos y acelerar la acumulación de capital, gracias a un mayor número de trabajadores y a la reducción del gasto en personas dependientes.

De este modo, la relación de dependencia, que conecta a la población en edades potencialmente inactivas (menores de 15 años y mayores de 60) con la población en edades potencialmente activas (de 15 a 59 años) se convierte en un indicador clave de los posibles efectos de los cambios demográficos en el desarrollo socioeconómico.

Tabla 25 *Relación de dependencia en Panamá, según provincias: Censos 1990-2000-2010-2023*

| Provincias y Comarcas | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2023 |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 77.72 | 66.99 | 61.43 | 57.64 | 54.35 |
| Bocas del Toro | 99.18 | 97.65 | 84.75 | 81.06 | 76.39 |
| Coclé | 94.89 | 86.09 | 72.24 | 63.95 | 55.04 |
| Colón | 82.14 | 83.16 | 65.03 | 58.17 | 55.44 |
| Chiriquí | 87.10 | 81.79 | 64.17 | 59.79 | 55.24 |
| Darién | 104.27 | 101.78 | 87.77 | 75.09 | 68.06 |
| Herrera | 77.27 | 72.67 | 59.27 | 54.67 | 52.41 |
| Los Santos | 64.18 | 66.33 | 55.39 | 53.52 | 55.39 |
| Panamá | 65.79 | 63.39 | 52.48 | 49.28 | 47.24 |
| Panamá Oeste | | | | | 48.97 |
| Veraguas | 91.91 | 88.33 | 70.19 | 64.86 | 58.26 |
| Comarcas | | | | | |
| Guna Yala | | | 90.62 | 93.14 | 91.92 |
| Emberá | | | 113.57 | 99.70 | 89.48 |
| Ngäbe Buglé | | | 116.66 | 122.56 | 100.54 |

Nota: Generada a partir de la base de datos REDATAM. Fuente: INEC.

En otro sentido, como nunca el desarrollo tecnológico y, en consecuencia, de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) ha producido en las últimas décadas más información y conocimientos; de allí que se asevere que se está viviendo en la sociedad de la información y el conocimiento.

Expertos sostienen que la salida de la pobreza, el crecimiento y desarrollo económico dependen de la capacidad de obtener, manejar e interpretar la información y de la capacidad de producir conocimientos.

Existen países que han pasado de la pobreza a la riqueza y ocupan primeros lugares en renta per cápita. Se informa que lo han logrado mediante una revolución en educación: revolución cuantitativa (con fuertes inversiones en el sector como % del producto interno bruto) y cualitativa (cambios sustanciales en lo que se enseña y cómo se enseña).

Aunque en un contexto por completo distinto a Panamá, se ha mencionado el caso de Finlandia. Wallin (2018) informó que el país se transformó con un conjunto de políticas educativas y sociales que crearon uno de los modelos más celebrados de excelencia en educación pública en el mundo. Fue un proceso que inició en los años 70 y cobró fuerza en los 90 con reformas innovadoras. La respuesta estuvo en un *compromiso de Estado* que apuntó a:

- Una educación pública de alta calidad como resultado de políticas educativas y políticas sociales, en conjunto.
- Un bienestar social como papel crucial del modelo, garantizando a todos igualdad de oportunidades y condiciones para un aprendizaje gratuito y de calidad.
- Comedores con comida saludable y abundante.
- Instituciones educativas con atención médica y odontológica.
- Material escolar gratuito.
- Equipos de pedagogos y psicólogos acompañan cuidadosamente el desarrollo de cada niño para identificar problemas como dislexia y proporcionar apoyo inmediato.

No obstante Heller (2022) advirtió: *“siempre con la cautela necesaria que requiere tratar de extraer lecciones del éxito finlandés, el análisis profundo de la presente investigación muestra que las razones más extendidas para explicar los logros educativos del país, tales como la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, no resisten un análisis serio. En realidad, sugieren más bien que el auge educativo finlandés fue en gran medida propiciado por los factores socioeconómicos e históricos, en combinación con una cultura educativa tradicional”*.

De allí que sea fundamental contar con un conjunto de logros y aspiraciones, no solo nacionales, sino provinciales que den cuenta de los avances, retrocesos y desafíos del país y de las provincias en materia educativa.

Téllez (2023), considera que la base de todo cambio es la educación. Sostiene el autor, después de hacer un análisis del PIB nacional y provincial, que la realidad de los datos en el papel no es palpable en el desarrollo de Colón, que mantiene carencias económicas y sociales en los campos del empleo, la seguridad, la salud, la vivienda, el agua potable, el saneamiento, mantenimiento y arreglo de calles y caminos, pero sobre todo carencia en el área educativa.

A juicio de Téllez, “la imagen de Colón en la actualidad es de un conjunto de nostalgias y lamentos de propios y extraños de lo que fue una tacita de oro y ahora es un conjunto de dificultades sociales y económicos que constituyen una problemática muy difícil, entre tanto transcurre el tiempo y es muy poco lo que se hace en concreto, la inseguridad, la falta de fuentes de trabajo y la corrupción se incrementa.

Aduce el autor que, ante este escenario, la población con talento y académicamente bien formada tiende a abandonar la ciudad y no parecen existir políticas de retención del talento humano. Sostiene que “las sociedades actuales deberían fomentar una educación que cree entornos saludables y desarrolle habilidades para la vida donde se enseñe a niños y adolescentes a adoptar o fortalecer estilos de vida saludables.

Para ello se requiere que tanto los conocimientos, habilidades y valores adquiridos, les faciliten una actuación saludable, desarrollar relaciones sanas, tomar decisiones, resolver problemas de manera creativa en diferentes entornos, pensar crítica y creativamente, comunicarse de manera efectiva, construir relaciones saludables, empatizar con los demás y administrar sus vidas de una manera sana y productiva”.

Apela a aprovechar “las condiciones innatas de los colonenses para la música, el deporte y las artes en general, constituyendo la educación, el principio de la transformación de Colón”.

Este capítulo está encaminado a proveer conocimiento actualizado de la educación panameña a nivel local, para propiciar el debate ciudadano y apoyar la toma de decisiones. Para el logro de este objetivo se pretende:

- Determinar la cercanía o alejamiento de la provincia de Colón de las metas educativas de país.
- Ofrecer información educativa de calidad que promueva el desarrollo del debate y de las capacidades de los actores internos y externos.
- Facilitar la sistematización y difusión de la información educativa de la provincia.

6.2 Educación–Pobreza

La pobreza es uno de los grandes problemas a nivel mundial. Al respecto, parece haber un énfasis en cuantificar qué tan pobre es la población y cuántos aportes económicos se les han otorgado a los sectores vulnerables de los países, más que concentrarse en cómo revertir la situación de pobreza de personas que aún no consiguen salir del círculo de la pobreza. En un escenario tal, algunos investigadores aseguran que la salida más beneficiosa es sin lugar a duda la educación.

Simone Cecchini (2020), oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, señalaba que se ha encontrado que, a mayores niveles de educación, mayores son los índices de productividad y estos, a su vez, aumentan la competitividad de las personas y los países, disminuyendo los niveles de pobreza y desigualdad. Cecchini resalta que la vinculación del sector productivo con la academia contribuye a disminuir los índices de pobreza y desigualdad. Para lograrlo, ese experto recomienda fomentar los programas técnicos y tecnológicos e iniciar la formación superior desde la educación media, ya que así facilita una aproximación a los entornos laborales.

Cecchini (2020) advertía que, aunque se habían registrado mejoría en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), se estaba lejos de lograr una cobertura satisfactoria, y recomendaba a los países en vía de desarrollo centrar todos los esfuerzos en aumentar la cobertura de la educación básica y media, para tener los cimientos de una formación en educación superior. Advirtió que América Latina habría

realizado esfuerzos por aumentar la cobertura en educación superior, pero todavía subsistían tasas de matrículas muy bajas, a diferencia de los países desarrollados. Finalmente, puntualizó que la calidad de vida tiene una relación directa con los niveles de formación. Una persona debe tener entre 10 y 14 años de educación formal si se quiere evitar que un país caiga en la pobreza.

Existe un importante inventario de estudios al respecto de la relación educación – pobreza realizados por diversos autores. No obstante, algunos incorporan al debate la disyuntiva de si altos niveles de pobreza dependen de bajos niveles educativos o viceversa, adicionando la interrogante de quién es la causa y quién es el efecto.

Mas adelante Aguado, Girón y Salazar (2006) encontraron “una clara relación entre educación y pobreza; los estructurales revelan la retroalimentación entre ambas variables. Producto de esta última observación, se plantea que, aunque la inversión en capital humano mediante la educación es un factor clave para mejorar el ingreso de las personas, ésta por sí sola no es suficiente para alterar el cambio de condición de pobre a no pobre, pues se requiere un ambiente macroeconómico favorable en el cual individuos pobres educados en el mercado de trabajo incrementen su flujo de ingresos”.

Insisten estos investigadores que “si la relación de causalidad implica retroalimentación entre los niveles de pobreza y de educación —es decir, se es pobre por detentar bajos grados de educación y viceversa—el diseño de la política social debería considerar de forma conjunta la dinámica educación–pobreza”.

Para Navarro y Delfín (2017), “La educación es uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de una economía. Citando a Hanushek & Wößmann (2007) y Dante Canlas (2016) señalan que el capital humano es prioritario en el desarrollo de un país y que invertir en capital humano, específicamente en educación superior, es uno de los elementos centrales que deben contemplarse para impulsar el crecimiento económico.

La educación superior debe buscar el bienestar social a través de acciones que transiten necesariamente por un mayor crecimiento económico (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO, por sus siglas en inglés], 2009).


En 22 años Panamá pasó de un IDH de 0.722 en el año 2000 a 0.815 en el 2022, escalando posiciones superiores. Un IDH con clara tendencia creciente, lo que inicialmente podría llevar a conclusiones esperanzadoras, pues estaría ubicando al país en un índice de desarrollo humano muy alto.

Si se considera que las dimensiones del índice de desarrollo humano son: salud (medida según la esperanza de vida al nacer), educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matrícula en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria) y riqueza (medida por el PIB per cápita PPA en dólares internacionales), parece lógico colegir que ante una mejoría en el IDH, estas tres (3) dimensiones han mejorado a nivel nacional y son el reflejo de lo que ocurre en las zonas más pobladas y menos pobladas del país.

Al 2022 y a nivel centroamericano, Panamá es el país con el IDH más alto. En la región latinoamericana se coloca entre los cinco índices más altos, superado por Chile, Argentina y Uruguay.

Aunque el Índice Gini descendió de 2000 a 2023, podría indicar que la desigualdad en ingresos habría mejorado a nivel nacional o que el país habría logrado abatir en alguna medida la desigualdad o que habría una mejor distribución del ingreso. En la provincia de Colón el comportamiento fue similar.

Figura 65 Clasificación de la desigualdad según el coeficiente GINI.

| | | | | | |
|---|------------------|---|-------------|---|-------------|
| Color | Gini coefficient |  | 0,35 - 0,39 |  | 0,55 - 0,59 |
|  | < 0,25 |  | 0,40 - 0,44 |  | > 0,60 |
|  | 0,25 - 0,29 |  | 0,45 - 0,49 |  | NA |
|  | 0,30 - 0,34 |  | 0,50 - 0,54 | | |

Nota: Tomado de https://es.wikipedia.org/wiki/Desigualdad_social

Tomando en consideración la clasificación de la desigualdad expresada en valores del GINI (de 0 a 1) podríamos señalar que el país al 2022, dista mucho de evidenciar una apropiada concentración de ingresos acercándonos más a la desigualdad, aun cuando el índice va decreciendo. (Figura 65)

De acuerdo con De León (2013), “desde 1990 el PNUD hace esfuerzos para redimensionar los logros de los países en el mundo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH). En 2010 se incorporan tres nuevos indicadores que buscaban capturar la desigualdad multidimensional, las disparidades de género y las privaciones extremas: El Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D), el Índice de Desigualdad de Género (IDH-G), así como el Índice de Pobreza Multidimensional.

La autora planteó cómo afectaba la desigualdad a la sociedad panameña: aunque el IDH habría aumentado (de 2010 a 2013), la pérdida de este logro a causa de la desigualdad fue de 28,3% en el año 2010 y de 24,6% en 2013. Apuntó De León (2013) que Panamá era el país centroamericano que más posiciones perdía en el ranking mundial debido a la desigualdad y peor era la pérdida en el logro del desarrollo humano a causa de la desigualdad de género.

Para entender mejor la pobreza se construye el IPM que determina la naturaleza de la privación y su intensidad. El IDH y el GINI no estarían explicando apropiadamente esta condición en la población a nivel nacional y provincial. Al 2023 entre las cuatro principales privaciones, se ubicó el logro educativo insuficiente y precariedad en el trabajo.

Aunque Panamá alcanzó crecimientos (variaciones porcentuales del PIB), muy por encima del resto de los países de la región y de América Latina, la desigualdad parece ser un problema no resuelto. En el período se hizo evidente una desaceleración de la economía colonense analizada con el mismo indicador; pero no fue posible determinar sus efectos en la desigualdad, sobre todo a nivel de distrito.

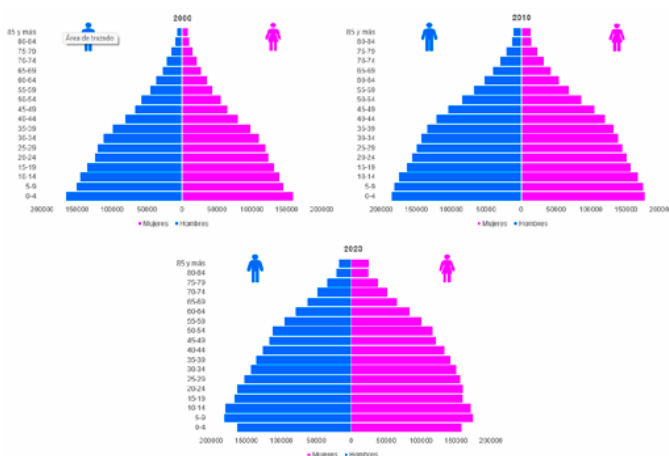
A juicio de Zambrano (2013), si bien Panamá y su economía constituyen un caso paradójico de éxito y fracaso, su crecimiento económico no ha tenido suficiente impacto para reducir la pobreza y mejorar la equidad social. Argumenta, este investigador, que entre las causas de la mala distribución de la riqueza y la pobreza está la ausencia de un adecuado sistema de educación pública.

Señala el investigador: “Si uno evalúa a Panamá sólo por el ritmo de expansión de su economía, que ha crecido a una tasa anual promedio superior a 8% en el último lustro, tiene razones para aplaudir y ver con optimismo el futuro. Pero, si se considera que el 10% más rico de la población se queda con el 40% de los ingresos de la nación y que el 10% más pobre sólo percibe el 1%, conforme a los datos del BM, hay razones para preocuparse”.

6.3 Una Ojeada a lo Nacional

De acuerdo con los resultados censales, en la década de 2000 – 2010–2023 la estructura poblacional de la república de Panamá cambia (Figura 66). Migrando de una forma triangular espigada a una forma triangular ensanchada, como resultado de un aumento en la participación porcentual de cada grupo etario en la población total del país.

Figura 66 Pirámides poblacionales de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



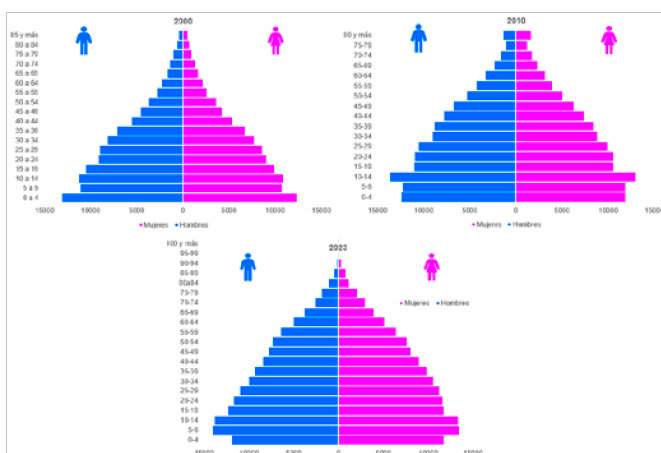
En las pirámides la base continúa dilatada y la cúspide es estrecha, lo que refleja una población joven en los censos 2000 y 2010. Este comportamiento se asocia a países en las primeras etapas de transición demográfica. Es decir, son pirámides con un perfil expansivo. Para 2023, la base se reduce, lo que estaría explicado por la reducción en las tasas de natalidad y, sutilmente, se ensanchan las zonas centrales y la cúspide lo que refuerza un despegue de transición demográfica.

Panamá se sitúa en un estadio intermedio con población en proceso de envejecimiento, caracterizadas por tasas de fecundidad y mortalidad decrecientes y esperanza de vida en aumento.

6.4 Dialoguemos de Colón

La estructura poblacional en la provincia de Colón en la década 2000-10-23 está marcada por cambios (Figura 67). El grupo de menos de 20 años se redujo de 44.2% a 40.1%. Por su parte la población de 65 años y más tiende a aumentar. Lo que refleja el despegue del proceso de envejecimiento de la población dada la declinación de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida; lo que algunos investigadores llaman una pirámide constrictiva

Figura 67 Pirámides poblacionales de la provincia de Colón a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



Nota: Elaboradas a partir de datos de la aplicación de consulta REDATAM.

La población no se distribuye equitativamente a lo largo del espacio territorial. El distrito de Colón absorbe aproximadamente el 85% de la población en la provincia. El área menos poblada es el distrito de Santa Isabel que absorbe solamente un 1.6% a 1.4% de los habitantes, respectivamente.

El distrito de Donoso es el más grande en extensión territorial con una densidad de población que apenas llega de 5.3 a 7.0 habitantes por kilómetro cuadrado. En el distrito de Colón, el segundo en tamaño la densidad poblacional pasó de 147.5 (2000) a 175.1 (2010). Paradójicamente el tercer distrito en extensión (Santa Isabel) tiene la menor densidad de población; entre 4.6 y 4.7 habitantes por kilómetro cuadrado.

Al oeste, existió una débil accesibilidad a la zona urbana de la provincia, concentrada principalmente en el distrito de Colón y vía transístmica, pues no existe conexión vial terrestre hacia la Costa Abajo de Colón, donde se ubican los distritos de Chagres y Donoso. Durante décadas el acceso a estos distritos fue vía terrestre, a través de un servicio de ferry que suministra la Autoridad del Canal de Panamá, como una alternativa hasta que se completaron los trabajos del puente sobre la entrada norte del canal. Hasta 2019, la población residente en estas comunidades tuvo que vivir las desventajas de esta alternativa temporal hasta tanto se concluyó el puente sobre el Canal de Panamá por el lado norte.

Se esperaría que esta obra tuviese un impacto en la calidad de vida de las personas residentes del área, pues permite acceso rápido y directo de los productores agropecuarios locales a los mercados de Colón, a los servicios de salud y educación y, en consecuencia, se deberían incrementar las inversiones en el área a causa del desarrollo como potencial turístico, aumentando el valor de la tierra.

En los distritos, especialmente en las costas, tiende a haber más hombres que mujeres posiblemente explicado por actividades económicas que requieren de mano de obra fundamentalmente masculina (pesca y agricultura), donde se concentra mayor proporción de hombres en edades laborales.

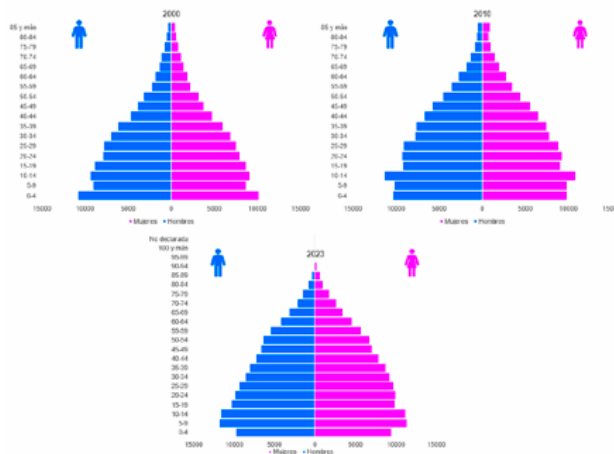
Igualmente, las pirámides poblacionales muestran una forma progresiva con ligeros desequilibrios, atribuidos posiblemente a la emigración rural de personas en edad productiva hacia las zonas urbanas, exceptuando al distrito de Portobelo que muestra una forma más piramidal. (Figuras 6.8, 6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13) Se identifican en algunos distritos:

- Aumentos de la fecundidad (evidenciados en bases amplias en las pirámides poblacionales), que pudieran estar explicados por la desaceleración económica en las zonas costeras, sobre todo las de difícil acceso terrestre.
- Descenso de la fecundidad, posiblemente explicada por la migración de habitantes en edad reproductiva a las zonas de mayor concentración económica.
- Regiones que podrían estar experimentando emigración en las edades laborales.

Al 2023 la forma de las pirámides poblacionales correlaciona con la relación de dependencia a nivel de provincia. Apunta a que existe un

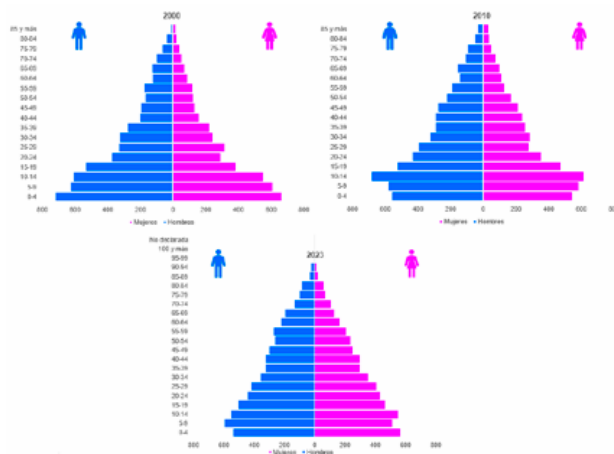
importante bono demográfico que podría utilizarse para potenciar el desarrollo de la provincia, en consideración a su capital humano. Tomando en consideración las estimaciones del INEC al 2030, se observa lo siguiente:

Figura 68 Pirámides poblacionales del distrito de Colón a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



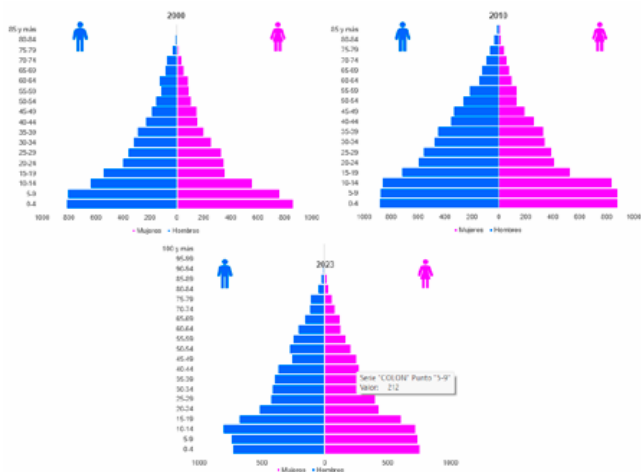
Nota: Elaboradas a partir de datos de la aplicación de consulta REDATAM.

Figura 69 Pirámides poblacionales del distrito de Chagres a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



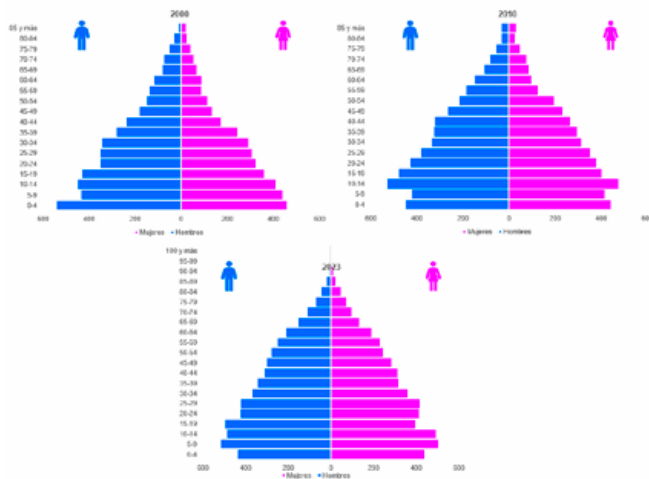
Nota: Elaboradas a partir de datos de la aplicación de consulta REDATAM.

Figura 70 Pirámides poblacionales del distrito de Donoso a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



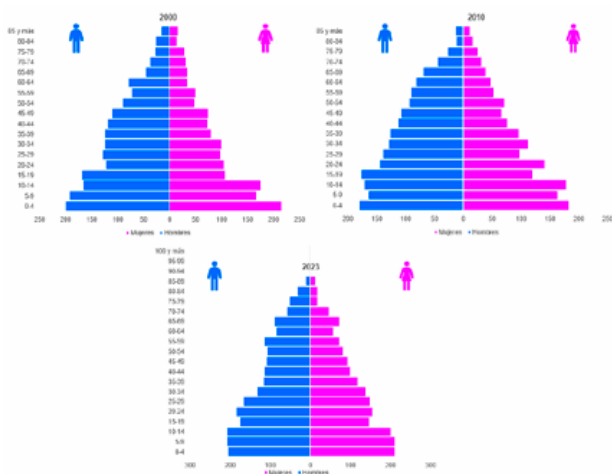
Nota: Elaboradas a partir de datos de la aplicación de consulta REDATAM.

Figura 71 Pirámides poblacionales del distrito de Portobelo a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



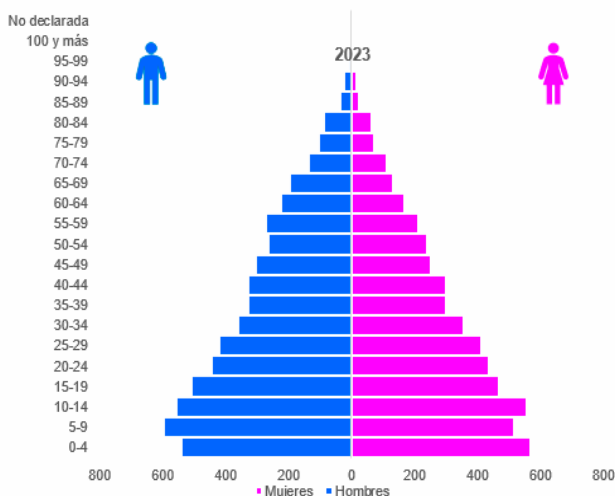
Nota: Elaboradas a partir de datos de la aplicación de consulta REDATAM.

Figura 72 Pirámides poblacionales del distrito de Santa Isabel a partir de los censos 2000, 2010 y 2023 en Panamá.



Nota: Elaboradas a partir de datos de la aplicación de consulta REDATAM.

Figura 73 Pirámide poblacional del distrito Omar Torrijos Herrera a partir del censo 2023 en Panamá.



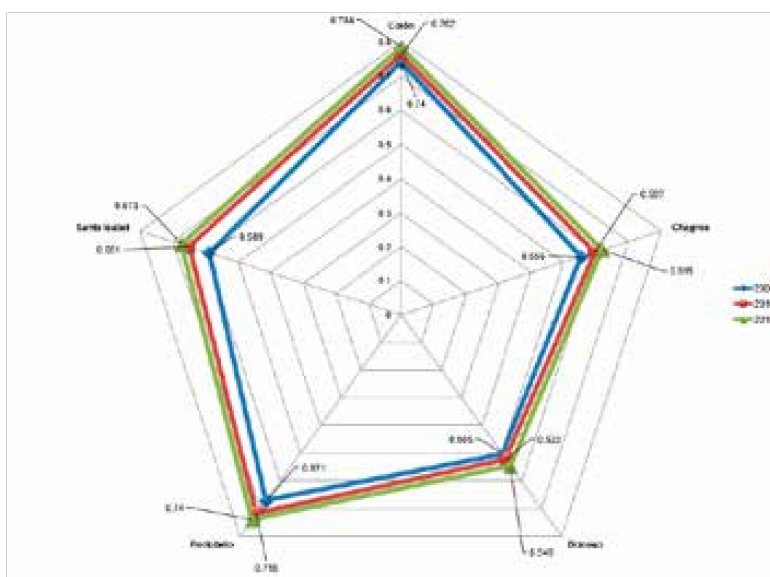
Nota: Elaborada a partir de la aplicación de consulta REDATAM.

Como ya se ha indicado, el PIB provincial dista del comportamiento de este indicador a nivel nacional. La comparación y análisis de la variación porcentual provincial, participación (composición) porcentual por provincia y actividad económica por provincia, permiten colegir varias cosas:

- Aunque el ritmo de crecimiento de la economía colonense tiende a disminuir, después de la provincia de Panamá, Colón es la provincia que más contribuye al PIB. Lo que debería dar fundamentos a las demandas sociales en temas de educación, salud, seguridad; entre otros.
- En general, la principal actividad económica dentro de la composición del PIB, en términos porcentuales es el comercio, seguido de la construcción y transporte, lo que en alguna manera pudiera orientar la oferta académica a nivel universitario.

De igual manera, el IDH en la provincia resulta un índice menor al nacional. A nivel de distrito, no fue posible realizar el análisis para la serie completa, debido a la ausencia de datos. Tomando en consideración datos del año 2000, 2010 y 2018 sugiere un comportamiento idéntico a nivel de la provincia. (Figura 6.14)

Figura 74 Índice de desarrollo humano en los distritos de la provincia de Colón, Años: 2000, 2010 y 2018



La distribución del ingreso a nivel nacional tiende a decrecer en los 23 años analizados. En el caso de la provincia de Colón, el indicador da cuenta de una mejor distribución del ingreso, sin embargo, la poca disponibilidad de datos no permite establecer tendencias.

La tasa de ocupación provincial resulta por encima de la nacional y la tasa de desocupación en la provincia tiende a la disminución, más rápida del 2003 al 2008.

A partir de 2013 tiende al ascenso. Pero está por encima de las principales provincias del país y por encima del indicador nacional.

6.5 Educación Inicial, Primaria, Premedia y Media

6.5.1 Acceso a la Educación

La matrícula a nivel provincial está concentrada en el nivel primario, con un comportamiento con leve disminución a partir del 2010. (Tabla 26) Una alta concentración de la matrícula en el distrito de Colón, seguido del distrito de Donoso.

En el nivel preescolar y primario la matrícula es más de hombres que de mujeres. Sin embargo, en el nivel de premedia y media se advierte una feminización de la matrícula.

Tabla 26 *Matrícula de educación preescolar en la provincia de Colón: Años 2000 a 2022*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 4518 | 4104 | 93 | 61 | 175 | 85 |
| 2001 | 5704 | 5114 | 104 | 173 | 207 | 106 |
| 2002 | 5389 | 4838 | 91 | 117 | 218 | 125 |
| 2003 | 5690 | 4863 | 230 | 181 | 253 | 163 |
| 2004 | 5906 | 5003 | 198 | 271 | 221 | 213 |
| 2005 | 6432 | 5723 | 161 | 185 | 192 | 171 |
| 2006 | 6765 | 5947 | 176 | 228 | 206 | 208 |
| 2007 | 8354 | 6834 | 354 | 670 | 312 | 184 |
| 2008 | 8792 | 7067 | 422 | 776 | 306 | 221 |
| 2009 | 7997 | 6498 | 442 | 634 | 267 | 156 |
| 2010 | 6370 | 5252 | 418 | 438 | 165 | 97 |
| 2011 | 5851 | 4701 | 253 | 520 | 271 | 106 |
| 2012 | 5307 | 4139 | 341 | 616 | 150 | 61 |
| 2013 | 6496 | 5674 | 148 | 357 | 250 | 67 |
| 2014 | 5822 | 1054 | 4065 | 373 | 291 | 39 |
| 2015 | 7342 | 6050 | 351 | 533 | 332 | 76 |
| 2016 | 9151 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 9926 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 6645 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 5658 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 6433 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 6610 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2022 | 7298 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 27 Matrícula de educación primaria en la provincia de Colón:
Años 2000 a 2022

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 31044 | 25356 | 1785 | 2183 | 1165 | 555 |
| 2001 | 31091 | 25427 | 1710 | 2195 | 1161 | 598 |
| 2002 | 31471 | 25853 | 1615 | 2352 | 1121 | 530 |
| 2003 | 32330 | 26621 | 1671 | 2291 | 1139 | 508 |
| 2004 | 32928 | 27274 | 1595 | 2395 | 1150 | 514 |
| 2005 | 33439 | 27793 | 1608 | 2399 | 1136 | 503 |
| 2006 | 34361 | 28734 | 1542 | 2465 | 1143 | 477 |
| 2007 | 34197 | 28470 | 1555 | 2570 | 1133 | 469 |
| 2008 | 34264 | 28614 | 1528 | 2532 | 1124 | 466 |
| 2009 | 32948 | 27254 | 1488 | 2665 | 1049 | 492 |
| 2010 | 32132 | 26538 | 1414 | 2695 | 1028 | 457 |
| 2011 | 32243 | 26788 | 1376 | 2697 | 975 | 407 |
| 2012 | 31340 | 25897 | 1368 | 2741 | 928 | 406 |
| 2013 | 29133 | 23805 | 1373 | 2641 | 911 | 403 |
| 2014 | 30028 | 24720 | 1344 | 2609 | 934 | 421 |
| 2015 | 29857 | 24504 | 1199 | 2762 | 988 | 404 |
| 2016 | 29727 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 31987 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 33050 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 39342 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 35385 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 36173 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2022 | 36126 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 28 *Matrícula de educación premedia y media en la provincia de Colón: Años 2000 a 2022*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 20181 | 18990 | 195 | 551 | 272 | 173 |
| 2001 | 20667 | 19455 | 206 | 536 | 303 | 167 |
| 2002 | 21749 | 20482 | 244 | 520 | 326 | 177 |
| 2003 | 22537 | 21074 | 245 | 688 | 366 | 164 |
| 2004 | 22272 | 20794 | 283 | 641 | 389 | 165 |
| 2005 | 21643 | 19988 | 295 | 762 | 428 | 170 |
| 2006 | 21115 | 19635 | 347 | 574 | 405 | 154 |
| 2007 | 21488 | 19818 | 393 | 739 | 365 | 173 |
| 2008 | 21842 | 19893 | 445 | 892 | 433 | 179 |
| 2009 | 22441 | 20278 | 507 | 895 | 600 | 161 |
| 2010 | 23667 | 21183 | 541 | 1069 | 699 | 175 |
| 2011 | 24492 | 22067 | 528 | 1071 | 670 | 456 |
| 2012 | 25439 | 22842 | 493 | 1224 | 724 | 156 |
| 2013 | 24866 | 22375 | 469 | 1210 | 686 | 123 |
| 2014 | 24898 | 22178 | 534 | 1387 | 673 | 126 |
| 2015 | 24999 | 22052 | 589 | 1377 | 832 | 149 |
| 2016 | 22946 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 23194 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 23879 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 23813 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 25541 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 27436 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2022 | 22179 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Según el Sistema de Educación Panameño, el período de educación formal es de aproximadamente 14 años. (Tabla 29)

Tabla 29 Estructura del sistema educativo panameño por edad y años de estudio.

| Nivel Educativo | Edades del Estudiante | Años de Estudio |
|------------------------|------------------------------|------------------------|
| Educación inicial | 4 a 5 años | 2 años de estudio |
| Educación primaria | 6 a 11 años | 6 años de estudio |
| Educación premedia | 12 a 14 años | 3 años de estudio |
| Educación media | 15 a 18 años | 3 años de estudio |

De acuerdo con datos censales, casi una tercera parte de la población de la provincia requiere educación preescolar, primaria, premedia y media. La población con edades entre 4 y 18 años ascendió de 65796 a 79590. Sin embargo, de un censo al otro, tanto en la provincia como en cada uno de los distritos el porcentaje disminuyó. Es decir, la población en edad de acceder a estudios de este nivel se está reduciendo. (Tablas 30, 31, 32)

Tabla 30 Porcentaje de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2000.

| Edad | Colón Provincia | Colón Distrito | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
|---|----------------------------|---------------------------|----------------|---------------|------------------|-------------------------|
| 4 a 5 años | 9433 | 7680 | 551 | 667 | 383 | 152 |
| 6 a 11 años | 26857 | 21997 | 1527 | 1800 | 1081 | 452 |
| 12 a 14 años | 12858 | 10884 | 630 | 651 | 504 | 189 |
| 15 a 18 años | 16648 | 14298 | 763 | 712 | 646 | 229 |
| Población en edad escolar – Censo 2000 | 65796 | 54859 | 3471 | 3830 | 2614 | 1022 |
| Población total de la provincia–2000 | 204208 | 174059 | 9191 | 9671 | 7964 | 3323 |
| % Población en edad escolar–2000 | 32.2 | 31.5 | 37.8 | 39.6 | 32.8 | 30.8 |

Tabla 31 *Porcentaje de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2010.*

| Edad | Colón Provincia | Colón Distrito | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
|--|----------------------------|---------------------------|----------------|---------------|------------------|-------------------------|
| 4 a 5 años | 9489 | 7814 | 486 | 723 | 328 | 138 |
| 6 a 11 años | 29678 | 24674 | 1419 | 2146 | 1033 | 406 |
| 12 a 14 años | 16363 | 13733 | 822 | 958 | 644 | 206 |
| 15 a 18 años | 17157 | 14367 | 815 | 1025 | 706 | 244 |
| Población en edad escolar – Censo 2010 | 72687 | 60588 | 3542 | 4852 | 2711 | 994 |
| Población total de la provincia– 2010 | 241928 | 206553 | 10003 | 12810 | 9126 | 3436 |
| % Población en edad escolar– 2010 | 30.0 | 29.3 | 35.4 | 37.9 | 29.7 | 28.9 |

Tabla 32 *Porcentaje de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2023.*

| Edad | Colón Provincia | Colón Distrito | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos Herrera |
|--|----------------------------|---------------------------|----------------|---------------|------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| 4 a 5 años | 10 498 | 8 764 | 445 | 567 | 384 | 156 | 182 |
| 6 a 11 años | 33 922 | 28 385 | 1 403 | 1 904 | 1 273 | 524 | 433 |
| 12 a 14 años | 15 694 | 13 247 | 622 | 855 | 536 | 227 | 207 |
| 15 a 18 años | 19 476 | 16 355 | 806 | 1 058 | 709 | 258 | 290 |
| Población en edad escolar – Censo 2023 | 79 590 | 66 751 | 3 276 | 4 384 | 2 902 | 1 165 | 1 112 |
| Población total de la provincia– 2023 | 281956 | 240722 | 10968 | 12274 | 10320 | 4111 | 3561 |
| % Población en edad escolar– 2023 | 28.2% | 27.7% | 29.9% | 35.7% | 28.1% | 28.3% | 31.2% |

Al analizar las tasas de cobertura bruta de educación ²⁰, se evidencia un aumento en los niveles de preescolar y premedia y media para los censos 2000 a 2010. (Tablas 6.9, 6.10).

²⁰ Entendida como la relación porcentual entre los alumnos matriculados en un nivel de enseñanza específico, independientemente de la edad que estos tengan y el total de población en el rango de edad teórico correspondiente a dicho nivel.

Tabla 33 Tasa de cobertura de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2000.

| Censo 2000 | Edad | Colón Provincia | Colón Distrito | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
|-----------------------|------------------|------------------------|-----------------------|----------------|---------------|------------------|---------------------|
| | 4 a 5 años | 9433 | 7680 | 551 | 667 | 383 | 152 |
| | 6 a 11 años | 26857 | 21997 | 1527 | 1800 | 1081 | 452 |
| | 12 a 14 años | 12858 | 10884 | 630 | 651 | 504 | 189 |
| | 15 a 18 años | 16648 | 14298 | 763 | 712 | 646 | 229 |
| Matrícula 2000 | Nivel | Colón total | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| | Preescolar | 4518 | 4104 | 93 | 61 | 175 | 85 |
| | Primaria | 31044 | 25356 | 1785 | 2183 | 1165 | 555 |
| | Premedia y media | 20181 | 18990 | 195 | 551 | 272 | 173 |
| Cobertura 2000 | Nivel | Colón total | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| | Preescolar | 47.9 | 53.4 | 16.9 | 9.1 | 45.7 | 55.9 |
| | Primaria | 115.6 | 115.3 | 116.9 | 121.3 | 107.8 | 122.8 |
| | Premedia y media | 68.4 | 75.4 | 14.0 | 40.4 | 23.7 | 41.4 |

Tabla 34 Tasa de cobertura de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2010.

| Censo 2010 | Edad | Colón Provincia | Colón Distrito | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
|-----------------------|------------------|------------------------|-----------------------|----------------|---------------|------------------|---------------------|
| | 4 a 5 años | 9489 | 7814 | 486 | 723 | 328 | 138 |
| | 6 a 11 años | 29678 | 24674 | 1419 | 2146 | 1033 | 406 |
| | 12 a 14 años | 16363 | 13733 | 822 | 958 | 644 | 206 |
| | 15 a 18 años | 17157 | 14367 | 815 | 1025 | 706 | 244 |
| Matrícula 2010 | Nivel | Colón total | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| | Preescolar | 6,370 | 5,252 | 418 | 438 | 165 | 97 |
| | Primaria | 32132 | 26538 | 1414 | 2695 | 1028 | 457 |
| | Premedia y media | 23667 | 21183 | 541 | 1069 | 699 | 175 |
| Cobertura 2010 | Nivel | Colón total | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| | Preescolar | 67.1 | 67.2 | 86.0 | 60.6 | 50.3 | 70.3 |
| | Primaria | 108.3 | 107.6 | 99.6 | 125.6 | 99.5 | 112.6 |
| | Premedia y media | 70.6 | 75.4 | 33.0 | 53.9 | 51.8 | 38.9 |

Nota: El valor por encima de 100, se debe a que algunas veces, se reciben alumnos de otras escuelas. La falta de disponibilidad de la matrícula al año 2023 impidió el cálculo del indicador con datos del censo de ese año.

Al 2023, las tasas de cobertura bruta muestran descensos, excepto en premedia y media, lo que guardaría relación con el comportamiento de las pirámides poblacionales y la estructura de la población por edades.

Tabla 35 Tasa de cobertura de la población en edad escolar, en la provincia de Colón, por distrito, censo 2023.

| Censo 2023 | Edad | Colón Provincia | Colón Distrito | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos Herrera |
|-----------------------|------------------|------------------------|-----------------------|----------------|---------------|------------------|---------------------|------------------------------|
| | 4 a 5 años | 10 498 | 8 764 | 445 | 567 | 384 | 156 | 182 |
| | 6 a 11 años | 33 922 | 28 385 | 1 403 | 1 904 | 1 273 | 524 | 433 |
| | 12 a 14 años | 15 694 | 13 247 | 622 | 855 | 536 | 227 | 207 |
| | 15 a 18 años | 19 476 | 16 355 | 806 | 1 058 | 709 | 258 | 290 |
| Matrícula 2023 | Nivel | Colón total | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos Herrera |
| | Preescolar | 6137 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| | Primaria | 36474 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| | Premedia y media | 16156 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| | | 11498 | | | | | | |
| Cobertura 2023 | Nivel | Colón total | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos Herrera |
| | Preescolar | 58.5 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| | Primaria | 107.5 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| | Premedia y media | 78.6 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

6.5.2 Infraestructura educativa

Se espera que el indicador de alumnos por docente sea una herramienta que permita medir la capacidad de un docente para involucrar a sus estudiantes en el proceso educativo. Este indicador podría ayudar a evaluar si los alumnos aprenden, si las estrategias implementadas están dando los resultados esperados y si la escuela está en el camino correcto. Se calcula dividiendo el número total de alumnos matriculados entre el número de docentes de un nivel educativo determinado.

Los datos revelan que esta proporción es mayor a nivel primario que a nivel de preescolar y premedia - media. En el nivel preescolar el indicador global estuvo en el rango de 16 a 25, en el primario de 23 a 27 y en el de premedia y media de 14 a 19.

Al desagregar el indicador global por distrito, encontramos que, a nivel distrital, hay valores por debajo y encima del indicador global. Lo que pudiera dar señales de que su interpretación habría que manejarla con cautela, pues no todos los distritos se mueven en el mismo sentido y tomando en consideración que el indicador es un promedio simple y no ponderado. (Tablas 36, 37 y 38)

Tabla 36 *Alumnos por docente a nivel preescolar en la provincia de Colón, por distrito: Años 2000 a 2021*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 20 | 20 | 23 | 20 | 16 | 17 |
| 2001 | 18 | 19 | 17 | 16 | 14 | 21 |
| 2002 | 20 | 20 | 23 | 20 | 17 | 16 |
| 2003 | 23 | 23 | 21 | 20 | 23 | 27 |
| 2004 | 20 | 21 | 20 | 18 | 17 | 27 |
| 2005 | 20 | 20 | 20 | 15 | 21 | 19 |
| 2006 | 21 | 21 | 22 | 18 | 17 | 23 |
| 2007 | 19 | 20 | 14 | 14 | 21 | 17 |
| 2008 | 16 | 17 | 11 | 13 | 17 | 18 |
| 2009 | 18 | 19 | 15 | 14 | 22 | 17 |
| 2010 | 17 | 19 | 13 | 10 | 28 | 19 |
| 2011 | 25 | 29 | 16 | 16 | 21 | 27 |
| 2012 | 19 | 21 | 15 | 14 | 21 | 9 |
| 2013 | 22 | 23 | 19 | 14 | 18 | 17 |
| 2014 | 19 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2015 | 19 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2016 | 18 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 39 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 21 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 22 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 23 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 20 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 37 *Alumnos por docente a nivel primario en la provincia de Colón, por distrito: Años 2000 a 2022*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 27 | 25 | 21 | 20 | 28 | 20 |
| 2001 | 27 | 23 | 19 | 20 | 23 | 23 |
| 2002 | 26 | 22 | 19 | 19 | 23 | 18 |
| 2003 | 26 | 21 | 20 | 20 | 21 | 15 |
| 2004 | 26 | 22 | 20 | 20 | 21 | 19 |
| 2005 | 27 | 23 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| 2006 | 27 | 22 | 21 | 21 | 22 | 20 |
| 2007 | 27 | 22 | 20 | 22 | 23 | 20 |
| 2008 | 26 | 22 | 20 | 22 | 21 | 19 |
| 2009 | 26 | 21 | 20 | 22 | 20 | 22 |
| 2010 | 25 | 26 | 19 | 22 | 21 | 21 |
| 2011 | 24 | 26 | 18 | 20 | 20 | 19 |
| 2012 | 24 | 26 | 19 | 19 | 19 | 18 |
| 2013 | 23 | 24 | 20 | 19 | 19 | 18 |
| 2014 | 30 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2015 | 24 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2016 | 22 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 24 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 22 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 26 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 23 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 24 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 38 *Alumnos por docente en premedia y media en la provincia de Colón, por distrito: Años 2000 a 2021.*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 17 | 17 | 18 | 13 | 21 | 19 |
| 2001 | 18 | 19 | 15 | 14 | 22 | 17 |
| 2002 | 19 | 19 | 15 | 12 | 20 | 15 |
| 2003 | 19 | 19 | 10 | 16 | 23 | 15 |
| 2004 | 18 | 18 | 20 | 14 | 20 | 17 |
| 2005 | 17 | 17 | 17 | 16 | 24 | 17 |
| 2006 | 19 | 19 | 17 | 13 | 18 | 15 |
| 2007 | 16 | 16 | 16 | 13 | 18 | 16 |
| 2008 | 16 | 16 | 18 | 13 | 15 | 13 |
| 2009 | 16 | 16 | 20 | 11 | 16 | 12 |
| 2010 | 17 | 17 | 19 | 15 | 16 | 15 |
| 2011 | 14 | 14 | 20 | 12 | 16 | 46 |
| 2012 | 15 | 15 | 16 | 13 | 16 | 17 |
| 2013 | 14 | 14 | 13 | 11 | 16 | 9 |
| 2014 | 13 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2015 | 18 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2016 | 37 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 18 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 15 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 11 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 12 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 15 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

El número de instalaciones educativas en la provincia creció de 2000 a 2015 de 338 a 47; lo que podría estar reflejando el interés del sistema por proveer más instalaciones educativas para satisfacer la demanda. Información del INEC evidencia la ausencia de datos para este indicador de 2014 hasta 2022. En cuanto a las instalaciones a nivel distrital no hay evidencia de inversión en nuevas instalaciones.

Tabla 39 *Número de instituciones educativas en la provincia de Colón, por nivel: años 2000 a 2015.*

| Años | Total | Preescolar | Primaria | Premedia y media |
|-------------|--------------|-------------------|-----------------|-------------------------|
| 2000 | 338 | 119 | 186 | 33 |
| 2001 | 361 | 141 | 189 | 31 |
| 2002 | 342 | 118 | 194 | 30 |
| 2003 | 354 | 130 | 190 | 34 |
| 2004 | 376 | 147 | 194 | 35 |
| 2005 | 373 | 144 | 194 | 35 |
| 2006 | 410 | 173 | 197 | 40 |
| 2007 | 511 | 267 | 199 | 45 |
| 2008 | 539 | 291 | 198 | 50 |
| 2009 | 495 | 245 | 200 | 50 |
| 2010 | 476 | 216 | 201 | 59 |
| 2011 | 425 | 164 | 205 | 56 |
| 2012 | 569 | 299 | 207 | 63 |
| 2013 | 408 | 129 | 209 | 70 |
| 2014 | 415 | 158 | 198 | 59 |
| 2015 | 474 | 208 | 202 | 64 |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

El desglose por distrito solo es posible a nivel de primaria y premedia y media, más no a nivel preescolar.

Tabla 40 *Número de instituciones educativas de primaria en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2015.*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 186 | 78 | 37 | 48 | 12 | 11 |
| 2001 | 189 | 79 | 38 | 49 | 12 | 11 |
| 2002 | 194 | 81 | 39 | 51 | 12 | 11 |
| 2003 | 190 | 81 | 37 | 50 | 12 | 10 |
| 2004 | 194 | 82 | 37 | 53 | 12 | 10 |
| 2005 | 194 | 82 | 37 | 53 | 12 | 10 |
| 2006 | 197 | 83 | 38 | 54 | 12 | 10 |
| 2007 | 199 | 82 | 38 | 57 | 12 | 10 |
| 2008 | 198 | 82 | 38 | 56 | 12 | 10 |
| 2009 | 200 | 83 | 37 | 58 | 12 | 10 |
| 2010 | 201 | 84 | 37 | 58 | 12 | 10 |
| 2011 | 205 | 88 | 37 | 58 | 12 | 10 |
| 2012 | 207 | 89 | 38 | 58 | 12 | 10 |
| 2013 | 209 | 91 | 38 | 58 | 12 | 10 |
| 2014 | 198 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2015 | 202 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 41 *Número de instituciones educativas de premedia y media en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2015.*

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 33 | 28 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| 2001 | 31 | 26 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| 2002 | 30 | 25 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| 2003 | 34 | 27 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| 2004 | 35 | 27 | 2 | 3 | 2 | 1 |
| 2005 | 35 | 26 | 3 | 3 | 2 | 1 |
| 2006 | 40 | 27 | 4 | 5 | 2 | 2 |
| 2007 | 45 | 31 | 5 | 5 | 2 | 2 |
| 2008 | 50 | 31 | 5 | 10 | 2 | 2 |
| 2009 | 50 | 33 | 5 | 8 | 2 | 2 |
| 2010 | 59 | 36 | 5 | 13 | 3 | 2 |
| 2011 | 56 | 37 | 5 | 11 | 2 | 1 |
| 2012 | 63 | 41 | 6 | 13 | 2 | 1 |
| 2013 | 70 | 43 | 7 | 17 | 2 | 1 |
| 2014 | 59 | 31 | 8 | 17 | 2 | 1 |
| 2015 | 64 | ... | ... | ... | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Con datos provenientes del Repositorio Institucional del Centro de Investigación Educativa (AIP), se halló lo siguiente:

Tabla 42 *Porcentaje de centros educativos en la provincia de Colón con acceso a servicios básicos, año: 2022*

| Servicios Básicos | Total | Porcentaje |
|-------------------|-------|------------|
| Agua potable | 226 | 76% |
| Energía eléctrica | 226 | 72% |
| Internet | 198 | 44% |

Nota: <https://repositorio.ciedupanama.org/>

Los centros escolares se clasifican por zonas escolares, que responden a su ubicación geográfica.

Tabla 43 *Número de instituciones educativas en la provincia de Colón, por zona escolar.*

| Zona Escolar 1 | Zona Escolar 2 | Zona Escolar 3 | Zona Escolar 4 |
|---------------------------|--------------------------|--|------------------------------|
| En Busca De Un Mañana | República De Bolivia | Altos De Los Lagos | Crispino Ceballos |
| Pablo Arosemena | Porfirio Meléndez | Barriada Kuna | Felipe Salabarría Mesa |
| Jaun Antonio Henríquez | San Vicente De Paul | Cristóbal Colón | Luis Jiménez Ruíz |
| República Del Uruguay | República De Paraguay | Los Laguitos | Marco Ramón Vásquez |
| Carlos Clement | Enrique Geenzier Iphe | La Represa Manuel Urbano Ayarza República De Sudáfrica | Villa Alondra |
| Zona Escolar 5 | Zona Escolar 6 | Zona Escolar 7 | Zona Escolar 8 |
| Alfagía | Aguas Claras #2 | Aguas Claras | Achiote |
| Altos De Divisa | Boquerón Abajo | Santa Rosa | Altos De La Gloria |
| Efraín Tejada Urriola | Boquerón Arriba | Palenque Carretera | Caño Quebrado |
| El Jiral | 3la Coclesana | Villa Santa Cruz | Chagres |
| Eliza Viuda De Garrido | Daniel Centeno | Nuevo Paraíso | Costa De Oro |
| Emberá Querá | La Escandalosa | Nuevo San Juan | El Congal |

Continuación

| | | | |
|--------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| El Frijolito Nueva Providencia | Peñas Blancas Pueblo Grande | Bilingüe Gatuncillo Nuevo Vigía | Escobalito Gandona |
| Quebrada Ancha | Quebrada Bonita | Dr. Augusto Samuel Boyd #2 | Icacal Arriba |
| Río Gatún | Salamanca | Desmond Byam | José Leandro Solís |
| Santa Rita Arriba | Santa Librada | | Llano Bonito |
| | Santo Domingo | | Mosquera |
| | | | Nueva Sevilla |
| | | | Piña |
| | | | Quebrada León |
| | | | Salud |
| | | | Unión de Piña |
| Zona Escolar 9 | Zona Escolar 10 | Zona Escolar 11 | Zona Escolar 12 |
| María Chiquita | San Antonio | Adelaida Herrera | Bajo Bonito |
| Río Piedra | José Isabel Herrera | Campo Alegre | El Castillo |
| Río Guanche | Heriberto Molinar | Ciri Grande | El Congo |
| Buenaventura | Palenque | El Chorro de Ciri Grande | El Guabo |
| Jacoba U. Solís | Miramar | El Plátano | La Encantadita |
| Nuevo Tonosí | Juana Murillo Vda. De Sugaste | El Porvenir | Las Cruces |
| Manuel A. Molinar | Playa Chiquita | Ernesto Triana | Limón De Chagres |
| José Pobre | Ernesto Acosta | Juan García Torres | Los Cedros |
| Garrote | El Progreso | La Cauchera | Los Fardales |
| Portolatina C. De Ríos | Simeón Salazar | La Humildad | 1los Olivos |
| Isla Grande | | Los Cedros Abajo | 1nueva Arenosa |
| | | Orondaste L. Martínez | 1nueva Esperanza |
| | | Quebraón | 1omar Torrijos |
| | | | 1santa Fe Abajo |

Continuación

| Zona Escolar 13 | Zona Escolar 14 | Zona Escolar 15 | Zona Escolar 16 |
|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Río Indio | El Iguanero | Cocle Del Norte | Santa Elena |
| el Chilar | Nuevo Veraguas | Río Palmilla | Nuevo San José |
| Quebrada Bonita 2 | Celestino Villarrera | Belén | Nuevo Sinaí |
| el Marañón | Nueva Concepción | Nazareth N°2 | Nazareth |
| Jobo Abajo | Villa Del Carmen | Nueva Lucía | San José De San |
| Santa Rosa 2 | El Belorizal | Petaquilla | Lucas |
| La Nueva Unión | Unión Coclesana | Aguacate | Sabanita Verde |
| Piedra Amarilla | Miguelito | Caño Mamey | Boca del Toabré |
| Los Uveros | Santa Lucía | Caño del Rey | Vista Alegre |
| El Papayo | El Escobal | Nuevo Edén | Cuatro Calle |
| Los Bajitos | El Valle De Escobal | Río Caimito | San Luis Cuatro |
| Las Minas De | Llano Bonito | Limón De Donoso | Calle |
| Donoso | La Palma | Quebrada Grande | Canoas |
| La Andriona | Jobo Centro | El Platanal | San Benito |
| El Vallecito | Boca Del Congal | Gobea | Nueva Esperanza |
| Caño Del Rey | Boca Del Congal | Río Diego | I.P.T. Coclesito |
| | Altos De Santa Cruz | Miguel De La Borda | |
| | Cerro Miguel | | |
| | Santa María | | |
| | Los Chorritos (Escuela | | |
| | Anexa A Santa María) | | |
| | Nuevo San José N° 1 | | |
| | Nuevo San José N° 2 | | |
| | (Escuela Anexa A | | |
| | Nuevo San | | |
| | José N°1) | | |

En una entrevista con Aguilar (2024) se logra información gráfica del estado de las instalaciones educativas en la Costa Abajo de Colón.

Figura 75 Condiciones de infraestructura en escuelas de Costa Debajo de Colón, Año: 2022



Nota: Techos con madera corroída. Escuela Rancho construida por padres de familia, la foto es del año 2022, actualmente está en peores condiciones a pesar de realizar las visitas de supervisión y hacer los informes correspondientes. Instalaciones educativas que requieren reparaciones. Hay carencias en cuanto a cerca perimetral, pisos y acometidas eléctricas. Aguilar (2024).

Tabla 44 Vías de acceso a las instituciones educativas de la provincia de Colón, por distrito. Año 2024.

| Distritos | | | | | |
|-----------|----------------------|----------------------|-----------|--------------|-----------------------|
| Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos Herrera |
| Terrestre | Terrestre y Acuática | Terrestre y Acuática | Terrestre | Terrestre | Terrestre y Acuática |

Nota: Aguilar, Yoriela Rodríguez de (2023). Entrevista.

Aguilar (2024) señala que los centros educativos que cuentan con servicio de internet, no todos cuentan con aulas de informática. Se indica que los equipos requieren reemplazo en su gran mayoría, al menos en esta área de la provincia.

En la última gestión gubernamental, antes de la vigente, se proveyó a pocos centros educativos de recursos tecnológicos de robótica y pizarras digitales. Se informó que los proveedores de servicios de internet para estos centros educativos son las empresas Cable & Wireless, Tigo Panamá y Ufinet.

En cuanto a la valoración de las instalaciones educativas y su relación con la oferta de bachilleratos, Aguilar percibe que:

- Los Bachilleres en Comercio no cuentan con equipamiento para los talleres de sus especialidades.
- Algunos Bachilleres en Informática recién adquirieron equipos de computadoras, pero con dificultad de instalación por acometidas eléctricas deterioradas.
- Los Bachilleres de Ciencias no cuentan con laboratorios actualizados para física, química y biología. Incluso uno de ellos tuvo pérdida total producto de un incendio.
- Los Bachilleres en Agropecuaria tienen escasez de recursos agrícolas y pecuarios. Las fincas que se poseen requieren administradores de fincas. No hay modelos de negocios establecidos para la producción estudiantil.
- Los Bachilleres de Profesional y Técnica son muy teóricos por carencia de equipos en los diversos talleres, limitando la praxis de sus egresados.
- Los Bachilleres Humanísticos, por ser teóricos-conceptuales logran más efectividad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero la demanda es más baja de la población estudiantil.

Figura 76 *Condiciones de rutas de acceso en Costa Abajo de Colón, Año: 2022*



Vía de acceso en Costa Abajo en evidente estado de deterioro, que se agudiza en el período de estación lluviosa, paradójicamente, un período más largo en el año calendario y que, precisamente, absorbe gran parte de la jornada académica anual.

Figura 77 *Camino de acceso a una escuela de Costa Abajo de Colón, año: 2022*



La situación en esta zona envía alertas visibles de las condiciones que tiene que sobrellevar la comunidad educativa. Camino de acceso a la institución educativa que utiliza una supervisora del MEDUCA.

Figura 78 *Condición de muelles en escuela de Costa Abajo de Colón, Año: 2022*



Todavía existen en Costa Abajo comunidades que carecen de muelles para la llegada y desembarque de los pobladores y, en especial, de los niños y jóvenes para acceder a sus escuelas, con altas probabilidades de lesiones físicas al llegar o salir de los muelles.

Figura 79 *Ruta de acceso a la escuela El Escobal, año: 2022*



Para llegar a la escuela El Escobal hay que entrar bordeando la montaña.

Figura 80 Medio de transporte de acceso a la escuela El Escobal, año: 2022



El tránsito vía acuática del que depende la comunidad educativa (estudiantes, personal docente, funcionarios) es suministrado por medios de transporte que oferta la propia comunidad (en ocasiones con un alto grado de deterioro); poniendo en peligro las vidas de los usuarios.

Se indicó que en cuanto a los accesos terrestres:

- En la temporada de lluvia los caminos son prácticamente intransitables.
- Su acceso es a caballo o caminando.
- En caso de urgencia se movilizan a los heridos en hamaca, ya que los llamados de helicóptero no se responden oportunamente.
- Los docentes no cuentan con alternativas de movilización que garanticen un mínimo de seguridad.

Inclusive, se informa que hay escuelas donde se utilizan letrinas.

Figura 81 *Huerto en una escuela de Costa Abajo, año: 2022*



Algunas instituciones cuentan con huertos escolares. Parece haber carencia de iniciativas de alimentación y desarrollo sostenible. En los cultivos hay pocos rubros que beneficien al comedor escolar y existen limitadas capacitaciones de trabajo colaborativo.

6.5.3 Personal Docente

En general, el personal docente se concentra en el distrito de Colón en los tres niveles.

Llama la atención que el número de personal docente a nivel preescolar tiene declives en períodos marcados en varios años, al igual que el movimiento oscilatorio del número de instituciones. Quizá explicado por la posibilidad de migración interna.

Tabla 45 *Personal docente de preescolar en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2022.*

| Años | Total | Colón | Chagres | Donoso | Distritos Portobelo | Santa Isabel | Omar Torrijos Herrera |
|------|---------|-------|---------|--------|---------------------|--------------|-----------------------|
| 2000 | 226 | 203 | 4 | 3 | 11 | 5 | |
| 2001 | 313 | 276 | 6 | 11 | 15 | 5 | |
| 2002 | 272 | 241 | 4 | 6 | 13 | 8 | |
| 2003 | 247 | 210 | 11 | 9 | 11 | 6 | |
| 2004 | 289 | 243 | 10 | 15 | 13 | 8 | |
| 2005 | 325 | 287 | 8 | 12 | 9 | 9 | |
| 2006 | 330 | 288 | 8 | 13 | 12 | 9 | |
| 2007 | 441 | 340 | 26 | 49 | 15 | 11 | |
| 2008 | 539 | 413 | 37 | 59 | 18 | 12 | |
| 2009 | 444 | 348 | 30 | 45 | 12 | 9 | |
| 2010 | 370 | 283 | 32 | 44 | 6 | 5 | |
| 2011 | 230 | 164 | 16 | 33 | 13 | 4 | |
| 2012 | 278 | 199 | 23 | 45 | 7 | 7 | |
| 2013 | 298 | 246 | 8 | 26 | 14 | 4 | |
| 2014 | 310 | 235 | 26 | 35 | 12 | 2 | |
| 2015 | 383 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2016 | 496 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2017 | 253 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2018 | 315 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2019 | 258 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2020 | 279 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2021 | 324 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2022 | 331 (P) | ... | ... | ... | ... | ... | |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 46 *Personal docente de preescolar en la provincia de Colón, por sexo: años 2000 a 2022*

| Años | TOTAL | Hombres | Mujeres |
|-------------|--------------|----------------|----------------|
| 2000 | 226 | 2 | 224 |
| 2001 | 313 | 1 | 312 |
| 2002 | 272 | 7 | 265 |
| 2003 | 247 | 2 | 245 |
| 2004 | 289 | 3 | 286 |
| 2005 | 325 | 2 | 323 |
| 2006 | 330 | 5 | 325 |
| 2007 | 441 | 5 | 436 |
| 2008 | 539 | 6 | 533 |
| 2009 | 444 | 7 | 437 |
| 2010 | 370 | 1 | 369 |
| 2011 | 230 | 4 | 226 |
| 2012 | 278 | 1 | 277 |
| 2013 | 298 | 4 | 294 |
| 2014 | 310 | 3 | 307 |
| 2015 | 383 | ... | ... |
| 2016 | 496 | ... | ... |
| 2017 | 253 | ... | ... |
| 2018 | 315 | ... | ... |
| 2019 | 258 | ... | ... |
| 2020 | 279 | ... | ... |
| 2021 | 324 | ... | ... |
| 2022 | 331 (P) | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 47 Personal docente de primaria en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2022.

| Años | Total | Distritos | | | | |
|------|-------|-----------|---------|--------|-----------|--------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel |
| 2000 | 1333 | 1009 | 87 | 109 | 42 | 28 |
| 2001 | 1165 | 1091 | 91 | 108 | 50 | 26 |
| 2002 | 1215 | 1153 | 85 | 124 | 48 | 30 |
| 2003 | 1235 | 1253 | 85 | 115 | 53 | 34 |
| 2004 | 1251 | 1254 | 80 | 117 | 55 | 27 |
| 2005 | 1231 | 1224 | 75 | 113 | 54 | 24 |
| 2006 | 1253 | 1296 | 74 | 116 | 51 | 24 |
| 2007 | 1268 | 1294 | 76 | 115 | 50 | 23 |
| 2008 | 1298 | 1314 | 75 | 113 | 53 | 25 |
| 2009 | 1292 | 1284 | 74 | 122 | 52 | 22 |
| 2010 | 1284 | 1017 | 73 | 123 | 49 | 22 |
| 2011 | 1324 | 1043 | 76 | 133 | 50 | 22 |
| 2012 | 1286 | 1002 | 71 | 141 | 49 | 23 |
| 2013 | 1272 | 995 | 68 | 139 | 47 | 23 |
| 2014 | 996 | 770 | 59 | 108 | 40 | 19 |
| 2015 | 1232 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2016 | 1339 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2017 | 1309 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2018 | 1492 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2019 | 1534 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 1559 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2021 | 1528 | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2022 | 1447 | ... | ... | ... | ... | ... |

(P)

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 48 *Personal docente de primaria en la provincia de Colón, por sexo: años 2000 a 2022*

| Años | TOTAL | Hombres | Mujeres |
|-------------|--------------|----------------|----------------|
| 2000 | 1133 | | |
| 2001 | 1165 | | |
| 2002 | 1215 | | |
| 2003 | 1235 | | |
| 2004 | 1251 | | |
| 2005 | 1231 | | |
| 2006 | 1253 | | |
| 2007 | 1268 | | |
| 2008 | 1298 | | |
| 2009 | 1292 | | |
| 2010 | 1284 | | |
| 2011 | 1324 | | |
| 2012 | 1286 | | |
| 2013 | 1272 | | |
| 2014 | 996 | | |
| 2015 | 1232 | | |
| 2016 | 1339 | ... | ... |
| 2017 | 1309 | ... | ... |
| 2018 | 1492 | ... | ... |
| 2019 | 1534 | ... | ... |
| 2020 | 1559 | ... | ... |
| 2021 | 1528 | ... | ... |
| 2022 | 1447 (P) | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

El personal docente de premedia y media tiende a subir y estaría posiblemente explicado por la estructura poblacional en la provincia y en los distritos que están cambiando.

Tabla 49 *Personal docente de premedia y media en la provincia de Colón, por distrito: años 2000 a 2022.*

| Años | Total | Distritos | | | | | Omar Torrijos Herrera |
|------|-------------|-----------|---------|--------|-----------|-----------------|-----------------------------|
| | | Colón | Chagres | Donoso | Portobelo | Santa Isabel | |
| 2000 | 1170 | 1096 | 11 | 41 | 13 | 9 | |
| 2001 | 1125 | 1049 | 14 | 38 | 14 | 10 | |
| 2002 | 1170 | 1084 | 16 | 42 | 16 | 12 | |
| 2003 | 1185 | 1090 | 25 | 43 | 16 | 11 | |
| 2004 | 1251 | 1161 | 14 | 47 | 19 | 10 | |
| 2005 | 1238 | 1144 | 17 | 49 | 18 | 10 | |
| 2006 | 1117 | 1022 | 20 | 43 | 22 | 10 | |
| 2007 | 1314 | 1204 | 24 | 55 | 20 | 11 | |
| 2008 | 1369 | 1235 | 25 | 67 | 28 | 14 | |
| 2009 | 1417 | 1263 | 26 | 78 | 37 | 13 | |
| 2010 | 1433 | 1277 | 28 | 73 | 43 | 12 | |
| 2011 | 1704 | 1535 | 26 | 90 | 43 | 10 | |
| 2012 | 1697 | 1520 | 31 | 93 | 44 | 9 | |
| 2013 | 1774 | 1570 | 36 | 113 | 42 | 13 | |
| 2014 | 1943 | 1712 | 28 | 135 | 58 | 10 | |
| 2015 | 1408 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2016 | 613 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2017 | 1304 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2018 | 1544 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2019 | 2084 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2020 | 2163 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2021 | 1800 | ... | ... | ... | ... | ... | |
| 2022 | 2005 (P) | ... | ... | ... | ... | ... | |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

Tabla 50 *Personal docente de premedia y media en la provincia de Colón, por sexo: años 2000 a 2022*

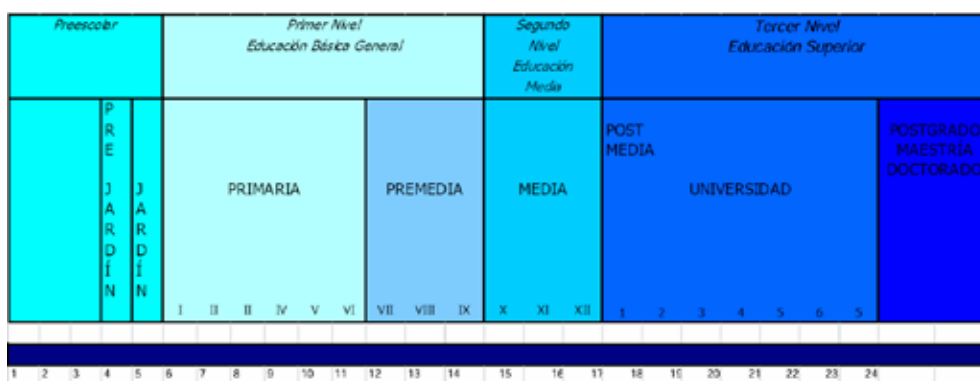
| Años | Total | Hombres | Mujeres |
|-------------|--------------|----------------|----------------|
| 2000 | 1170 | 591 | 579 |
| 2001 | 1125 | 541 | 584 |
| 2002 | 1170 | 528 | 642 |
| 2003 | 1185 | 522 | 663 |
| 2004 | 1251 | 575 | 676 |
| 2005 | 1238 | 557 | 681 |
| 2006 | 1117 | 476 | 641 |
| 2007 | 1314 | ... | ... |
| 2008 | 1369 | 565 | 804 |
| 2009 | 1417 | 601 | 816 |
| 2010 | 1433 | 555 | 878 |
| 2011 | 1704 | 701 | 1003 |
| 2012 | 1697 | 664 | 1033 |
| 2013 | 1774 | 618 | 1156 |
| 2014 | 1943 | 736 | 1207 |
| 2015 | 1408 | ... | ... |
| 2016 | 613 | ... | ... |
| 2017 | 1304 | ... | ... |
| 2018 | 1544 | ... | ... |
| 2019 | 2084 | ... | ... |
| 2020 | 2163 | ... | ... |
| 2021 | 1800 | ... | ... |
| 2022 | 2005 (P) | ... | ... |

Nota: Tomado de INEC de la Contraloría General de la República.

6.6 Educación Superior

En la estructura del Sistema Educativo Panameño – Subsistema Regular (Figura 82) se identifica una educación formal que inicia a los 4 años y culmina a los 24 años aproximadamente que comprende tres niveles: el primero (preescolar y primaria), el segundo (premedia, media) y el tercer nivel de enseñanza o educación superior que incluye a los centros de enseñanza superior no universitaria y universidades.

Figura 82 Estructura del sistema educativo panameño. Subsistema regular



Nota: Tomado de Escobar, Vielka de y Fruto de Santana, Omayra (2005). Estudio de títulos de la educación superior en Panamá. IESALC – UNESCO. Consejo de Rectores. p. 11

Culminado el proceso de formación de segundo nivel y obtenido el diploma que acredite su culminación de educación media o bachillerato o su equivalente, se puede acceder a cualquiera de las opciones del tercer nivel de enseñanza o de educación superior.

6.6.1 Educación Superior no Universitaria

La educación superior profesional no universitaria se ofrece fuera de los recintos universitarios y tiene sus propios programas. En este nivel se encuentran institutos superiores de diversas especialidades como: comercio, turismo, secretariado, náutica, tecnología de computadoras, entre otras.

Para el año 2022 el INEC presenta información de matrícula, personal docente contratado y graduados de estas instituciones con base en aquellos entregaron información correspondiente.

De acuerdo con información del MEDUCA respecto a institutos y centros de estudios superiores autorizados a operar en Colón (actualizado al 4 de julio de 2023) se detallan los siguientes:

- Centro Técnico de Estudios Superiores (CETES) con una oferta de 38 carreras registradas.
- Instituto Superior Aeronaval, Teniente de Fragata Manuel Castillo, que ofrece 2 carretas registradas.

Tabla 51 *Matrícula de educación superior no universitaria en el país y en la provincia de Colón, por sexo: años 2002 a 2022*

| Años | Total País | Hombres | Mujeres | Total Colón | Hombres | Mujeres |
|-------------|-------------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|
| 2002 | 3226 | 1351 | 1875 | 43 | 7 | 36 |
| 2003 | 6162 | 2274 | 3888 | 54 | 19 | 35 |
| 2004 | 14310 | 4751 | 9559 | 45 | 11 | 34 |
| 2005 | 12580 | 4594 | 7986 | 151 | 70 | 81 |
| 2006 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2007 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2008 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2009 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2010 | 18670 | 6818 | 11852 | 225 | 105 | 120 |
| 2011 | 5569 | 1515 | 4054 | ... | ... | ... |
| 2012 | 8495 | 2063 | 6432 | 289 | 58 | 231 |
| 2013 | 4691 | 1266 | 3425 | - | - | - |
| 2014 | 6075 | 2178 | 3897 | - | - | - |
| 2015 | 12820 | 542 | 7278 | 648 | 162 | 486 |
| 2016 | 11103 | 4384 | 6719 | 7 | 2 | 5 |
| 2017 | 10813 | 3628 | 7185 | 317 | 27 | 290 |
| 2018 | 10423 | 3653 | 6770 | 297 | 29 | 268 |
| 2019 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 2020 | 7925 | 1985 | 5940 | 258 | 29 | 229 |
| 2021 | 13638 | 4080 | 9558 | 419 | 48 | 371 |
| 2022 | 13402 | 3991 | 9411 | 594 | 147 | 447 |

Nota: Tomado de MEDUCA.

6.6.2 Educación Superior Universitaria

En la provincia de Colón la oferta de formación a nivel universitario está actualmente atendida por cinco universidades (tres oficiales y dos particulares):

- Universidad de Panamá – Centro Regional Universitario de Colón (CRU de Colón)
- Universidad Tecnológica de Panamá – Centro Regional de Colón (UTP Colón)
- Universidad Especializada de Las Américas–UDELAS
- Universidad Santa María La Antigua
- Universidad del Istmo

El CRUC ofrece 32 licenciaturas y una formación a nivel técnico y sirve a la provincia de Colón desde 1957. Formalmente adopta el nombre de Centro Regional Universitario de Colón en el año 1960. Fue albergado en las siguientes instituciones educativas:

- Escuela República del Uruguay
- Colegio Abel Bravo
- Colegio José Guardia Vega
- Instituto Profesional y Técnico de Colón (albergó las carreras del Instituto Politécnico)
- Escuela Normal Rufo A. Garay

El CRUC logró infraestructuras propias a partir de la reversión de la Escuela

Secundaria de Rainbow City, el 1º de octubre de 1979, dando cumplimiento a los Tratados Torrijos – Carter, así se transfieren a la Universidad de Panamá estas instalaciones.

De ocupar instalaciones prestadas, el CRUC pasó a ocupar una instalación con edificios propios de madera, de alto costo de mantenimiento, lo que inicia una travesía muy larga por el reclamo de fondos, reparación de edificios, construcción de edificios nuevos, posibles mudanzas, remodelaciones, etc. Periplo que todavía no acaba,

pues actualmente una parte de sus instalaciones se haya a la espera de la entrega por parte de contratistas responsables de las últimas remodelaciones realizadas, lo que ha impedido el ejercicio de la docencia en condiciones idóneas después de la pandemia de la COVID19, con el esperado impactado negativo en la vida académica de este centro.

Figura 83 Matrícula de pregrado en el Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá: Primer Semestre, años: 1957-2024 (P)



En cuanto al Centro Regional de Colón de la UTP, según información de suministrada en su portal web, inició sus labores en 1973, en las instalaciones del Colegio José Guardia Vega, como una extensión de la antigua Facultad de Ingeniería de la Universidad de Panamá, con una oferta académica de dos programas técnicos (Técnico en Edificaciones y Técnico en Dibujo) y con una población de 39 estudiantes.

En 1975, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Panamá, se independiza parcialmente de la Universidad de Panamá, surgiendo el Instituto Politécnico, con independencia administrativa y financiera, pero manteniendo la sujeción académica respecto a la Universidad de Panamá.

En 1976 el Instituto Politécnico estuvo albergado en el Instituto Profesional y Técnico de Colón (IPTC), en el corregimiento de Cativá.

La UTP se crea mediante la Ley 18 del 13 de agosto de 1981 y en ese mismo año, el Centro Regional de Colón, con la reversión de áreas de la antigua Zona del Canal, se instala en la sección de talleres de la antigua escuela secundaria de Arco Iris, corregimiento de Cristóbal.

Para 1990 pasa a ocupar los edificios 98 y 98^a de la antiguo Elementary School (Coco Solo Norte). Finalmente, en 1995 logra ubicarse definitivamente en el antiguo Fuerte Davis.

Figura 84 Matrícula de pregrado en el Centro Regional de Colón de la Universidad Tecnológica de Panamá: Primer Semestre, años: 1981-2023



La Ley 40 de 18 de noviembre de 1997 crea la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS). Se sabe que la Extensión Universitaria de Colón inicia sus funciones en 1997, como Coordinación en la Biblioteca Mateo Iturralde de la ciudad de Colón con una matrícula de 150 estudiantes. La búsqueda de instalaciones cónsonas con la actividad que realizan llevó a la institución a las siguientes locaciones:

- Edificio N°. 32 del Residencial José Domingo Bazán (antiguo Fuerte Davis) donde se formaliza como la primera Extensión por medio del Acuerdo Académico N°. 14 del 15 de abril de 1999.
- Fundación Ven y Sígueme (FUVESI) en 2003.
- CRU de Colón de la Universidad de Panamá, específicamente en la Facultad de Ciencias de la Educación en 2004.
- En el 2014 se traslada a las instalaciones del Centro Educativo Enrique Geenzier mediante convenio UDELAS–MEDUCA firmado el 19 de febrero. Actualmente permanecemos en estas instalaciones.

En 2016 se concreta la apertura del Programa Académico de Gatuncillo (Corregimiento de Nuevo San Juan) para brindar alternativas de educación superior universitaria para el área sobre la vía Transístmica de la Provincia de Colon. Esta iniciativa se adelanta

en el marco del Acuerdo Específico N°1 al Convenio Marco de Cooperación entre el MEDUCA y UDELAS, para el uso de los espacios, instalaciones y equipo del Colegio Secundario Gatuncillo. Las clases dan inicio el 18 de abril del 2016, con las especialidades de Educación Especial y Técnico en Control de Vectores. Y en el segundo semestre 2016 se sumó la carrera de Docencia en Informática Educativa.

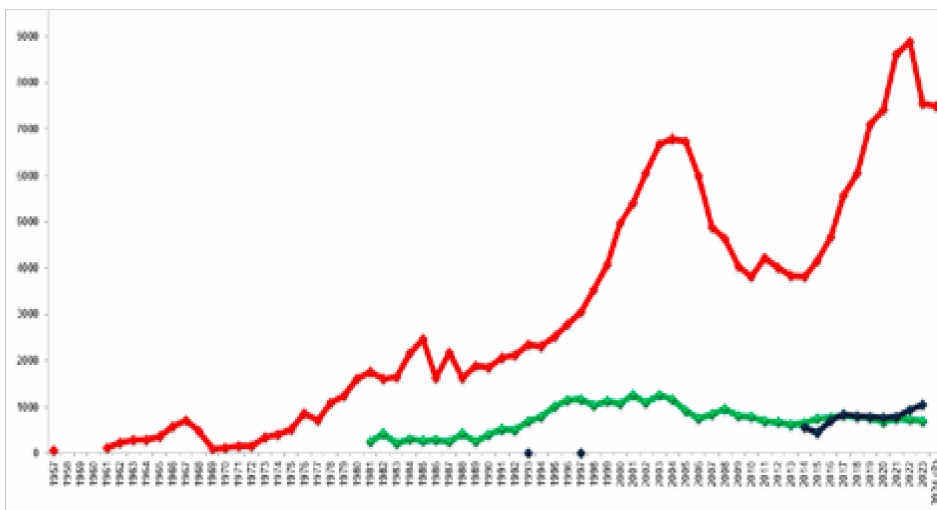
Figura 85 *Matrícula en la Extensión de Colón de la Universidad Especializada de las Américas: Primer Semestre, años: 1981-2023*



6.6.2.1 Acceso a la Educación Superior Universitaria

Datos e información con respecto a ingreso y egreso a nivel de provincia es difícil de precisar. Las publicaciones del INEC hacen referencia a dependencias (separando campus central de centros regionales), sin especificar a detalle por provincia. Los datos suministrados por el INEC muestran cambios en su forma de presentación que limitan el análisis del acceso a educación universitaria en la provincia. Lo que ha sido una constante a través de todo el proceso de construcción de esta obra. (Figura 86 y Tabla 52)

Figura 86 Matrícula de pregrado en universidades oficiales de la provincia de Colón: Primer Semestre, años: 1957-2024 (P)



En ocasiones fue necesario, a efectos de depurar y obtener datos, acudir a los nodos de transparencia de las universidades; pero en algunos casos la información no se obtuvo o en otros, nuevamente, los datos cambian su forma de presentación. De allí que, en ocasiones nos concentramos en los datos más accesibles posibles, en este caso los del CRU de Colón de la Universidad de Panamá

Tabla 52 *Matrícula de educación superior universitaria en el país y en la provincia de Colón, por tipo: años 2000 a 2022*

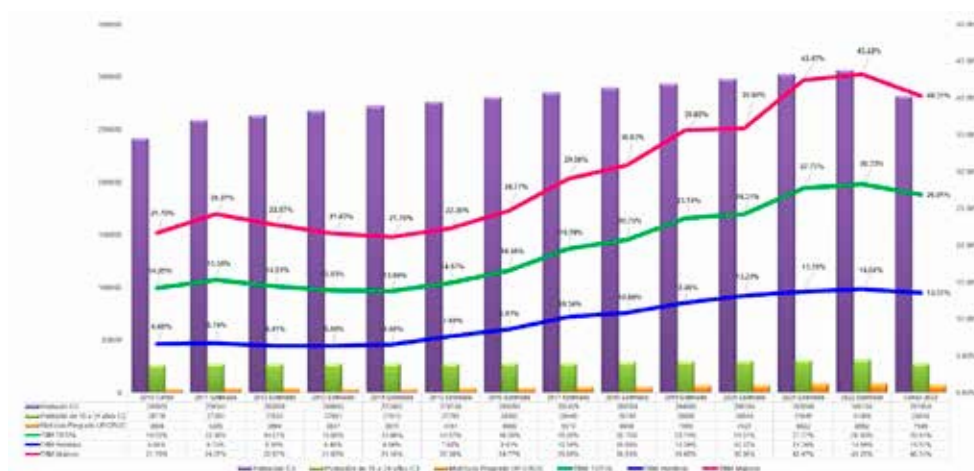
| Años | Total País | Total Colón | Oficial | Particular |
|-------------|-------------------|--------------------|----------------|-------------------|
| 2000 | | | | |
| 2001 | | | | |
| 2002 | 117624 | 7751 | 7397 | 354 |
| 2003 | 130026 | 8477 | 8131 | 346 |
| 2004 | 128814 | 8626 | 8157 | 469 |
| 2005 | 128075 | 8315 | 7878 | 437 |
| 2006 | 130838 | 7422 | 6986 | 436 |
| 2007 | 132660 | 6190 | 5929 | 261 |
| 2008 | 134290 | 5882 | 5882 | ... |
| 2009 | 135209 | 5180 | 5180 | ... |
| 2010 | 139116 | 4928 | 4928 | ... |
| 2011 | 133497 | 5286 | 5286 | ... |
| 2012 | 140303 | 5139 | 5139 | ... |
| 2013 | 124375 | 4933 | 4933 | ... |
| 2014 | 145430 | 5320 | 5320 | ... |
| 2015 | 156635 | 6270 | 6270 | ... |
| 2016 | 161102 | 6585 | 6585 | ... |
| 2017 | 169777 | 8006 | 8006 | ... |
| 2018 | 181881 | 8140 | 8140 | ... |
| 2019 | 126765 | 8919 | 8919 | ... |
| 2020 | 156766 | ... | ... | ... |
| 2021 | 185167 | ... | ... | ... |
| 2022 | 204406 | ... | ... | ... |

Nota: A partir del 2008 el INEC agrupó la matrícula de las universidades particulares en un solo total. A partir de 2017 hubo un cambio en el modo de presentación de la matrícula universitaria lo que hizo imposible desagregar los datos de 2020–2022. Tomado del INEC.

Con datos del CRU de Colón se calculó la tasa bruta de matrícula (Figura 87) que es el porcentaje de alumnos matriculados en las universidades (en este caso solo en esta sede de la Universidad de Panamá) con relación a la población del grupo de edad teórica (19 a 24 años). Así pues, el porcentaje de jóvenes que atiende esta institución tiende a aumentar a lo largo del período de análisis, con una tasa de mujeres superior a la tasa general. En el caso de los hombres, aunque la tasa aumenta, estuvo por debajo de la tasa general.

Esto estaría dando un indicativo de feminización de la educación superior en esta institución, lo que guardaría también relación con una tasa de desocupación mayor en las mujeres para el mismo período.

Figura 87 Tasa bruta de matrícula con datos del Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá: Primer Semestre, años: 1957-2023



La Sección Quinta del Estatuto de la Universidad de Panamá norma con respecto a los Programas Anexos. Una iniciativa de esta universidad para atender determinadas áreas de la geografía nacional a través de ofertas académicas orientadas a necesidades puntuales del entorno. Es decir, llevar la educación superior a áreas de difícil acceso.

En las áreas de Costa Abajo y Costa Arriba de Colón, la Universidad de Panamá, a través de sus Programas Anexos, ofrece oportunidades de formación a nivel universitario a las poblaciones de: Río Índio, Portobelo y Nombre de Dios desde el año 2014.

Al 2022, la oferta académica (Tabla 53) en estas áreas son las siguientes:

Tabla 53 *Oferta académica de los programas anexos de la Universidad de Panamá en la provincia de Colón.*

| Oferta Académica | Programa Anexo de Río Indio Costa Abajo | Programa Anexo de Nombre de Dios Costa Arriba | Programa Anexo de Portobelo Costa Arriba |
|---|--|--|---|
| Licenciaturas | | | |
| Administración de Empresas | | | |
| Cooperativas | x | | x |
| Desarrollo Comunitario con énfasis en Promoción y Organización Social | x | | x |
| Educación Primaria | | | x |
| Técnicos | | | |
| Guía de Turismo Geográfico Ecológico | | x | |
| Ingeniería Agroforestal | x | | x |

Nota: Tomado de Universidad de Panamá, DIGEPLAEU (2022), Oferta académica de los centros regionales universitarios.

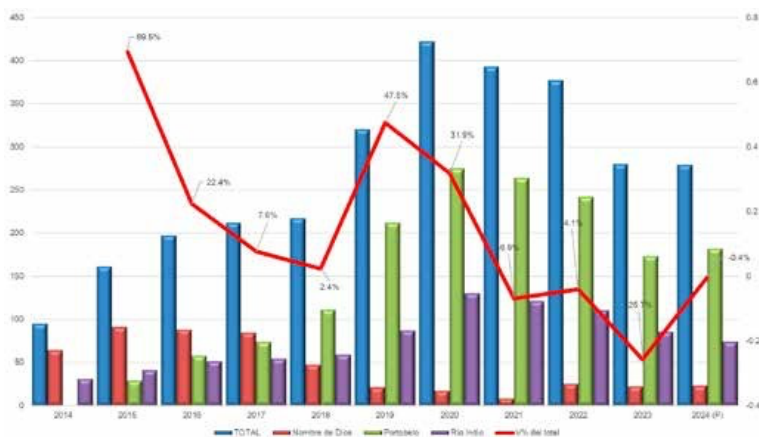
La matrícula tiende a crecer hasta el 2020 y a partir de allí se muestra en descenso, posiblemente explicado por la COVID – 19 sumado a la posibilidad de fuertes limitaciones económicas que imposibilitan a la población joven a acceder a estos estudios. (Tabla 6.30 y Figura 6.28)

Tabla 54 Matrícula en los programas anexos del Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá: años 2000 a 2022

| Años | Total | Nombre de Dios | Portobelo | Río Indio |
|----------|-------|----------------|-----------|-----------|
| 2014 | 95 | 64 | | 31 |
| 2015 | 161 | 91 | 29 | 41 |
| 2016 | 197 | 88 | 58 | 51 |
| 2017 | 212 | 84 | 74 | 54 |
| 2018 | 217 | 47 | 111 | 59 |
| 2019 | 320 | 21 | 212 | 87 |
| 2020 | 422 | 17 | 275 | 130 |
| 2021 | 393 | 8 | 264 | 121 |
| 2022 | 377 | 25 | 242 | 110 |
| 2023 | 280 | 22 | 173 | 85 |
| 2024 (P) | 279 | 23 | 182 | 74 |

Nota: Departamento de Estadística, DIGEPLAEU, Boletines informativos. 2014 a 2024.

Figura 88 Matrícula de Programas Anexos del Centro Regional Universitario de Colón de la Universidad de Panamá y variación porcentual: años 2014 a 2024.



6.6.2.2 Resultados de la educación superior universitaria

Se espera que la educación, sobre todo a nivel universitario, sea una herramienta que facilite el acceso al mercado laboral gracias a las competencias que deberían desarrollar los estudiantes, lo que eventualmente debería llevarlos a estar mejor preparados para afrontar este reto.

Parece lógico suponer que un graduado universitario, debería tener mayores probabilidades de encontrar un mejor empleo por su nivel de preparación e, inclusive, mejorar en su trayectoria profesional. Pero esta premisa no parecería tener cabida si cuando una vez obtenido un título universitario, no se logra conseguir un trabajo acorde a la carrera estudiada.

De hecho, existe un gran debate con respecto a la educación superior universitaria, su oferta de recurso humano y las demandas del sector empleador. Se ha dicho que es imprescindible que el sector empresarial y las universidades mantengan una comunicación constante para determinar el espectro de lo que el mercado laboral necesita. No obstante, mucho se ha cuestionado con respecto a si la educación universitaria debe supeditarse, exclusivamente, a las demandas del mercado.

Las estadísticas de egreso (graduados) del sistema de educación superior universitario a nivel provincial muestra ascensos, excepto como es de esperar para el año 2020 (Figura 89).

Figura 89 *Graduados de universidades oficiales en la provincia de Colón: años 2010 a 2023.*

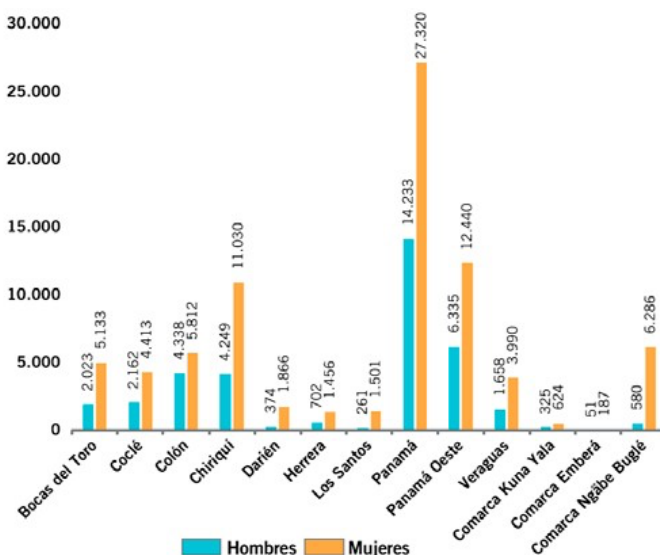


Y mientras crece el número de graduados en la provincia, también lo hace el subempleo visible e invisible. Además, en un estudio publicado en 2019, el Ministerio de Trabajo investigó el segmento de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan

(NiNis). A partir de la encuesta de hogares en el período 2012 a 2017 del INEC, se halló (Figura 6.30) que después de Panamá y Panamá Oeste, la provincia con más jóvenes en esta condición era la provincia de Colón, en mayor proporción en mujeres.

Lo anteriormente expuesto abre las posibilidades de nuevas lógicas de estudio de la desocupación y el subempleo, para explorar las relaciones entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo. Es decir, adentrarnos en la economía de la educación, disciplina que analiza los aspectos económicos de la educación: demanda, financiación, prestación de servicios, eficiencia de los programas, políticas educativas. Disciplina que además estudia el valor económico de la educación y los efectos que esta tiene como factor de desarrollo económico.

Figura 90 Población de 15 a 24 años que ni estudia, ni trabaja, por sexo, según provincia:2017



Nota: Tomado de MITRADEL (2019). Los NiNis en Panamá.

Rama (2013) indicaba que la masificación universitaria dio paso a un creciente egreso de profesionales, lo que impactaría, “de múltiples y diversas maneras, en los mercados de trabajo”. Esta masificación podría tener muchas causales: por ejemplo, el desempleo, o un cambio en el perfil de mano de obra demandada y exigencias mayores (título universitario), lo que habría impulsado el ascenso de la matrícula universitaria.

Indicaba el autor: “las transformaciones económicas actuales están creando nuevos puestos de trabajo con requisitos de competencias profesionales. La nueva oferta profesional, sin embargo, no sólo cubre esos mercados de trabajo, sino que incide en los demás mercados laborales, en los niveles salariales y en los procesos migratorios. Estas variables también se retroalimentan de las dinámicas educativas, impactando en la expansión de instituciones y programas, en la oferta de posgrados, o en la aparición de enfoques curriculares por competencias.

Dado que no hay un equilibrio entre la oferta y la demanda de profesionales, sino que las determinaciones de ambas siguen lógicas distintas, los mercados profesionales están, por definición, desequilibrados en el corto y mediano plazos. Analizar cómo la masificación del egreso está planteando cambios en los escenarios tradicionales de los mercados laborales profesionales es una actividad de creciente importancia, en la medida en que incide, de manera destacada, en los niveles de empleo, salarios, desempleo y migración, así como en las lógicas tradicionales institucionales y curriculares de formación de capital humano”.

Termina Rama indicando: “entonces, en este contexto es necesario visualizar que, en la creciente economía global, los desequilibrios entre el mercado educativo (articulación y anticipación de oferta y demanda) y el mercado laboral (perfiles y competencias de oferta y demanda) se están comenzando a ajustar a través de una diversidad de dinámicas -como la emigración y la inmigración profesionales- asociadas a una elasticidad de salarios, relacionadas con el empleo y el desempleo”.

Por su parte Yamada y Oviedo (2016) indicaron: “conforme la proporción de jóvenes con educación secundaria completa se incrementa en todas partes del mundo, los países enfrentan una fuerte presión para expandir la oferta de educación superior pública y promover el aumento de la oferta provista por organizaciones privadas. Algunos riesgos inherentes a un acelerado crecimiento del sector son la proliferación de programas universitarios y técnicos de

baja calidad y el desajuste entre la demanda laboral y la oferta educativa. En un mercado con imperfecciones propias de “bienes experiencia”, un desmesurado incremento del número de graduados universitarios y no universitarios podría exacerbar problemas ya existentes como las elevadas tasas de desempleo, subempleo y sobre educación de profesionales”.

7. Finanzas Públicas

“La estrategia consiste en estirar recursos limitados para adaptarse a aspiraciones ambiciosas”.

C. K. Prahalad

Valoración de los Hallazgos

El Presupuesto General del Estado, es el documento a través del cual se llevan a la práctica los grandes objetivos planteados por el grupo político encargado de la administración del Estado. En el caso de la Provincia de Colón es común que, con motivo de las campañas políticas, casi todos los candidatos se conduelan de la grave situación de depauperación económica y social por la que atraviesa esta provincia, sin embargo, salvo contadas excepciones, la práctica común ha sido la de olvidarse de sus promesas y continúan dejando a Colón abandonada a su suerte. Esta situación no tiene ningún tipo de explicación económica, ya que, si Panamá fuera un estado federal, el Estado de Colón generaría y excedería por mucho los recursos necesarios para financiar la satisfacción de sus necesidades.

Colón registra el Producto Interno Bruto per cápita por provincia más alto de Panamá, sin embargo, lo que se recibe de vuelta a través del Presupuesto General del Estado dista demasiado de una situación de justicia. Los grandes desarrollos económicos que se realizan dentro de la provincia no contribuyen a la satisfacción de las necesidades de las poblaciones donde operan de manera proporcional a los rendimientos que reciben de vuelta de su inversión más las exoneraciones fiscales recibidas, incluyendo las municipales, indebidamente otorgadas a través de contratos leyes por encima de lo que establece la Constitución Política de Panamá, que indica que tales exoneraciones sólo pueden ser otorgadas a través de acuerdos municipales.

Revisando los presupuestos de los municipios de la provincia de Colón se puede observar cómo, de forma generalizada y salvo el Municipio de Omar Torrijos, el resto destina gran parte o todos los recursos propios de sus presupuestos a gastos de funcionamiento, dejando por fuera los gastos de inversión, los cuales constituyen el mecanismo idóneo para dejar la evidencia física y palpable sobre cuál ha sido el destino de la inversión pública en la provincia, pero sobre todo para satisfacer las necesidades de las comunidades más humildes con obras específicas. Los gastos de inversión que

desarrollan estos municipios, los captan y desarrollan casi que exclusivamente a través de los programas de descentralización del gobierno nacional que transfiere una importante cantidad de recursos con la condicionante, que de salida esta ley establece porcentajes con respecto a la cantidad de dinero que se puede utilizar utilizar en concepto de funcionamiento (30 %) o de inversión (70 %)

Según se ha podido observar, los municipios de la provincia de Colón no han mostrado la misma diligencia y eficiencia en presentar proyectos susceptibles de ser financiados a través de los programas de la descentralización, esta situación hace ver que evidentemente se requiere apoyo y asistencia técnica en la provincia para la formulación, ejecución y seguimiento a los proyectos de inversión pública a nivel local. De hecho, se supone que para esto es que se acepta que parte de los recursos totales, se dediquen a gastos de funcionamiento.

Aprovechando una coincidencia muy interesante, la cual en el año 2022 año la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) del MEF, publicó por primera vez el informe denominado Reporte de Presupuesto Ciudadano, coincidiendo con la publicación del Presupuesto Interno Bruto a nivel provincial por parte del Instituto de Estadística y Censo – INEC de la Contraloría General de la República, se ha realizado análisis estadísticos y económicos cruzados de las estadísticas económica y sociales de la provincia de Colón que enriquecen el análisis de la situación económica y social de la provincia.

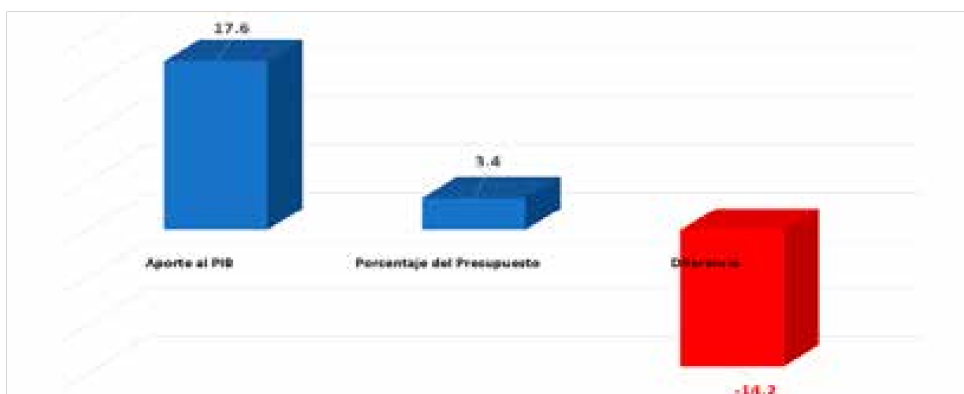
7.1 Presupuesto

Como ya se ha señalado previamente, según las cifras oficiales del INEC, la provincia de Colón aportó el 17.6 % del total de Producto Interno Bruto de la república de Panamá en el año 2022, ocupando históricamente el segundo lugar después de la provincia capital, sin embargo, cuando se analiza el Reporte del Presupuesto Ciudadano del año 2022, preparado por el MEF, se tiene que la provincia de Colón recibe una asignación presupuestaria igual al 3.4 % del total del Presupuesto General de Estado²¹, si se compara esta asignación con el aporte realizado al PIB, la provincia de Colón recibe de vuelta, un 14.2 % menos con relación al aporte que hizo a la economía nacional. Esta

²¹ Ministerio de Economía y Finanzas–MEF, Dirección de Presupuesto de la Nación–DIPRENA, Reporte de Presupuesto Ciudadano 2022, página 13

situación injusta contribuye a explicar y sustentar cómo la segunda provincia más rica del país, presenta una situación económica y social tan deprimente. (Figura 91)

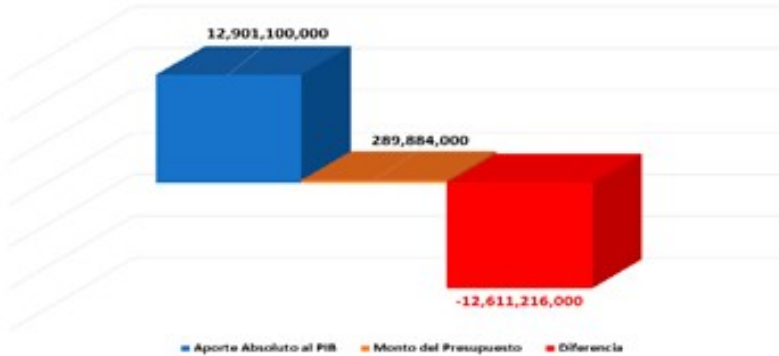
Figura 91 Aporte de Colón al PIB vs presupuesto asignado a la provincia y diferencia en porcentajes. Años 2022



Nota: *DIPRENA-MEF*

Pero como se dice en círculos de análisis económico, las meras cifras porcentuales parecieran no decir mucho acerca de la magnitud de un problema hasta cuando estos porcentajes se traducen en cifras absolutas, en el caso de la provincia de Colón, se tiene que de los aproximadamente 13 mil millones de balboas que Colón aportó en el año 2022 al Producto Interno Bruto, se recibió de vuelta una escuálida asignación presupuestaria del orden de los 300 millones de balboas, generando una diferencia entre lo recibido a través del Presupuesto General del Estado y lo aportado por Colón al Producto Interno Bruto en contra de la provincia por la suma de 12 mil 600 millones de balboas. (Figura 92)

Figura 92 *Aporte de Colón al PIB vs presupuesto asignado a la provincia y diferencia en millones de B/. Año 2022*

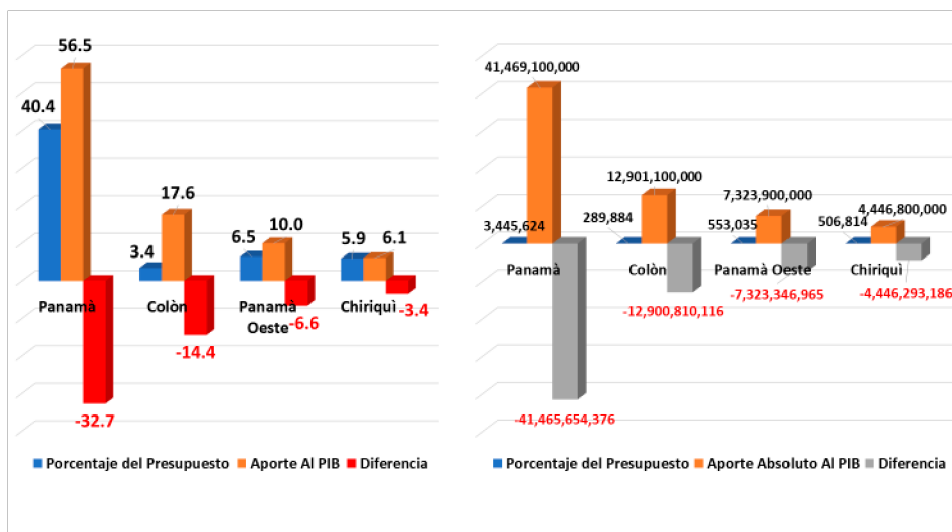


Nota: DIPRENA-MEF

En la república de Panamá no existe necesariamente una proporcionalidad entre el aporte que realizan las provincias a la generación de la riqueza nacional en comparación con lo que se recibe de vuelta a través de asignaciones recibidas por medio del Presupuesto General del Estado. En este sentido, se tiene que mientras que Colón es la segunda provincia que más aporta al PIB, es la cuarta en porcentajes recibidos vía presupuesto entre las cuatro provincias que más aportan al PIB, teniendo para el caso de Colón, una diferencia del 14.4 %, en Panamá Oeste una diferencia del 6.6 % y en el caso de Chiriquí apenas un 3.4 %, lo que para el caso de esta provincia se genere una casi paridad entre lo que se aporte al PIB y lo que se recibe de vuelta.

En el caso de Panamá Oeste se observa que a pesar de que aporta al PIB 7.6 % menos que Colón, recibe 3.1 % más del presupuesto nacional (Figura 93). Nuevamente, traduciendo estos porcentajes a balboas, se ve que mientras que la provincia de Panamá Oeste aporta al PIB 5,557 millones menos que Colón, recibe 263 millones más de parte del presupuesto del Estado en el año 2022 que lo que recibió la provincia de Colón. (Figura 93)

Figura 93 Porcentaje del presupuesto nacional vs aporte al PIB y diferencia en porcentajes % y en millones de B/. año 2022



Nota: DIPRENA-MEF

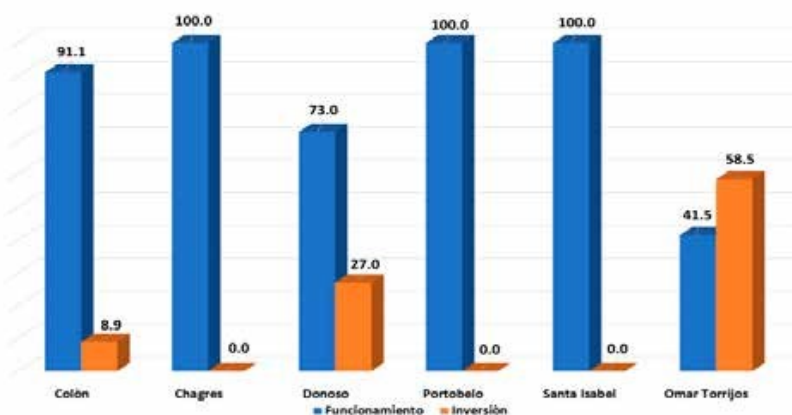
7.2 Gasto e Inversiones Públicas

El gasto público que realiza un gobierno en una región determinada representa el compromiso efectivo para apoyar su desarrollo a través de la satisfacción de las necesidades de la población. Es necesario que, para lograr esta satisfacción, los gobiernos incorporen en sus respectivos presupuestos las partidas necesarias para invertir en proyectos sostenibles y que los renglones de funcionamiento sean necesarios para garantizar la realización de estas inversiones y no que se incrementen gastos improductivos.

Los gobiernos locales que por mantener el contacto directo con la comunidad son los llamados a realizar inversiones que respondan efectivamente a la satisfacción de las necesidades de sus comunidades. Pero, para que esta satisfacción de necesidades se convierta en una realidad, los presupuestos de los municipios deben contener las partidas de inversión necesarias para cumplir con este compromiso.

Se tiene que cuando se observan los presupuestos de los distritos que conforman la provincia de Colón, podemos ver que de los seis distritos de la provincia, tres de ellos (Chagres, Portobelo y Santa Isabel), destinan el 100.0 % de sus presupuestos a satisfacer necesidades de funcionamiento sin dedicar ninguna partida al renglón de inversiones; mientras que el distrito capital Colón, destina un altísimo 91.1 % a gastos de funcionamiento, mientras que el distrito de Chagres empieza a mostrar cifras que apuntan a un mayor nivel de compromiso con la necesidad de invertir en obras para el beneficio de la comunidad con un 73.0 % de gastos de funcionamiento mientras que al renglón de inversiones se destina el 27.0 % para inversiones en el distrito. (Figura 94)

Figura 94 Presupuestos de funcionamiento y de inversión del total en distritos de la provincia de Colón



Nota: DIPRENA-MEF

Sin lugar a dudas, es importante señalar lo positivo del caso del distrito Omar Torrijos Herrera que destina de su presupuesto municipal un 41.5 % a gastos de funcionamiento y un altísimo porcentaje de 58.5 % a gastos de inversión en el distrito²². El caso de los distritos de Omar Torrijos Herrera y Donoso es sumamente importante, ya que estos distritos forman parte de una de las áreas de mayor pobreza, incluso a nivel nacional, por lo que el hecho que se destinen mayores porcentajes del presupuesto a proyectos de

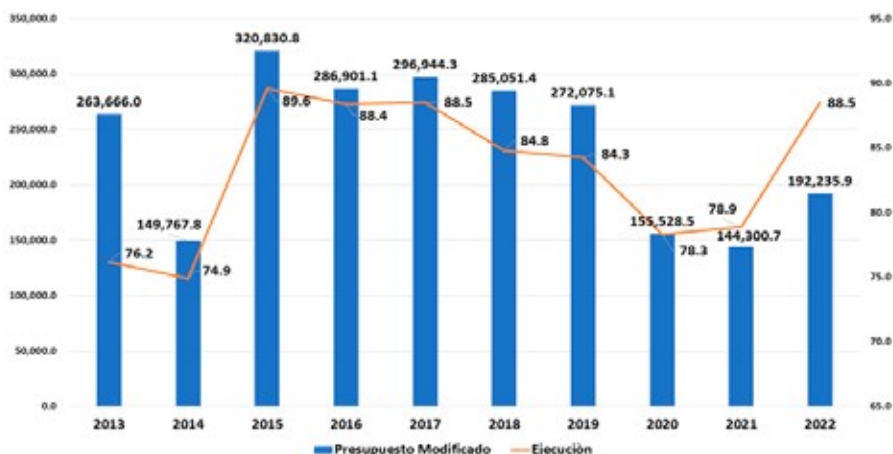
²² Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, Dirección de Programación de Inversiones-DPI, Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas no Financieras, Vigencia 2022, página 80

inversión es sumadamente positivo para revertir las situaciones de pobreza que tanto afectan a esta región de la provincia de Colón.

Como se ha señalado previamente, la inversión pública destinada hacia la provincia de Colón a través del Presupuesto General del Estado con relación a su aporte a la riqueza nacional a través del Producto Interno Bruto se ha comportado de manera irregular, con picos muy contados y con muchos valles explicativos de la baja asignación presupuestaria a esta provincia. En el período que va de los años 2015 al 2019, se experimentó una inversión pública significativa en Colón bajo el Programa de Renovación Urbana, donde se puede observar un importante pico de asignación presupuestaria en el año 2015 por la suma de 320.8 millones de balboas y aunque al final de este período la inversión disminuyó hasta unos 272.0 millones de balboas, siguió siendo mayor que la asignación de 263.7 millones heredados de la administración anterior.

En el período del 2013 al 2022 la inversión pública en Colón registró un promedio de 236,730 millones anuales, en tanto que el promedio de ejecución presupuestaria en el mismo período alcanzó un porcentaje del 83.2 %, teniendo un máximo porcentaje de ejecución en el 2015 con un 89.6 % mientras que en el 2014 se experimentó un mínimo con una ejecución presupuestaria de 74.9 %. (Figura 95)

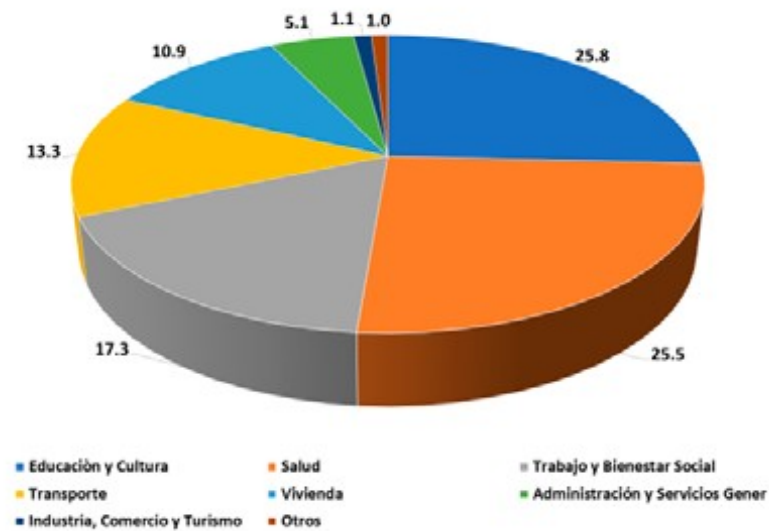
Figura 95 Presupuestos de inversiones modificado (en miles de B./.) de la Provincia de Colón y Porcentaje de Ejecución. Año 2013–2022



Nota: DPI-MEF

Cuando se desglosa por sector cómo se encuentra distribuida la inversión pública en la provincia de Colón para el año 2022, se tiene que el sector al cual se ha destinado el mayor porcentaje de esta inversión es el de educación y cultura con el 25.8 % del total del presupuesto asignado a esta provincia, en el segundo lugar se ubica el sector de salud con el 25.5 % y en tercer lugar encontramos el sector de trabajo y bienestar social con el 17.3 %. (Figura 96)

Figura 96 Presupuesto de inversiones de la provincia de Colón por sector (en porcentajes). Año 2022



Nota: DPI – MEF

7.2.1 Principales Proyectos de Inversión Pública por Sector en la Provincia de Colón en la Vigencia Fiscal 2022

Tabla 55 Principales proyectos de inversión pública por sector en la provincia de Colón en la vigencia fiscal 2022.

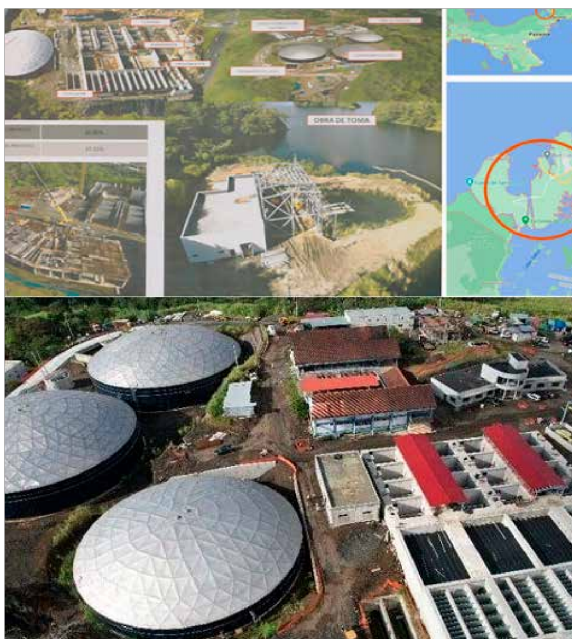
| Sector | Proyecto | Inversión | Porcentaje de Ejecución |
|------------|---|-----------|-------------------------|
| Salud | Planta potabilizadora de Sabanitas | 113.0 | 82.0 |
| Educación | Instituto Profesional y Técnico de Colón | 13.9 | 98.1 |
| | Centro de Educación Básica General Anastasia Mitre | 12.5 | 64.6 |
| | Centro de Educación Básica General El Giral | 7.3 | 92.6 |
| | Los Lagos 1 | 24.9 | 76.0 |
| | Centro de Educación Básica General Carlos Clement | 7.6 | 100.0 |
| | Centro de Educación Básica General República de Bolivia | | 91.6 |
| | Centro de Educación Básica General Desmond Byam | 14.0 | 42.4 |
| | Centro de Educación Básica General Elisa Vda. De Garrido | | 65.0 |
| Deportes | Proyecto de Renovación Deportiva de Colón, Barrio Sur–Estadio Roberto Mariano Bula | 18.6 | 38.2 |
| | Centro Deportivo y Cultural en Barrio Norte | 11.4 | 26.0 |
| Transporte | Rehabilitación de Carretera Gatún – Miguel De La Borda | 10.2 | 71.0 |
| | Edificio de entrada y salida del Centro Logístico Multimodal de Las Americas | 2.2 | 100.0 |
| Seguridad | Construcción y equipamiento de instalaciones de la Zona Policial de la provincia de Colón | 7.1 | 92.0 |

A continuación, se muestran a detalle estos proyectos con las evidencias gráficas de su diseño, ejecución, avance o finalización; según sea el caso.

7.2.1.1 Salud

Construcción de Planta Potabilizadora de Sabanitas Módulo II, inversión total B/. 113.0, porcentaje de ejecución 82.0 %.

Figura 97 *Planta potabilizadora de Sabanitas*



Nota: Tomado de www.diaadia.com.pa/

7.2.1.2 Educación

Instituto Profesional y Técnico de Colón, inversión de B/. 13.9 millones, porcentaje de ejecución 98.1 %.

Figura 98 Instituto Profesional y Técnico de Colón



Nota: Tomado de <https://www.panamaamerica.com.pa/> y <https://www.telemetro.com/>

Centro de Educación Básica General (C. E. B. G.) Anastasia Mitre, inversión B/. 12.5 millones, porcentaje de ejecución 64.6 %

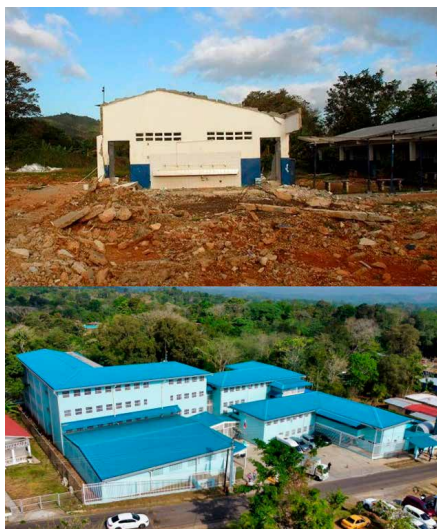
Figura 99 Centro de Educación Básica General Anastasia Mitre



Nota: Tomado de www.informatepanama.com

Centro de Educación Básica General El Giral, inversión total de B/. 7.3 millones, porcentaje de ejecución 92.6 %

Figura 100 *Centro de Educación Básica General El Giral*



Nota: Tomado de www.critica.com.pa

Carlos Clement / C. E. B. G. República de Bolivia, inversión de B/. 7.6 millones, porcentaje de ejecución de 100 % y 91.6 %.

Figura 101 *Centro de Educación Básica General Carlos Clement.*



Nota: Tomado de www.critica.com.pa

Desmond Byam / Elisa Viuda de Garrido, inversión de B/. 14.0 millones, porcentaje de ejecución 42.4 % y 65.0 %

Figura 102 Centro de Educación Básica General Elisa Vda. de Garrido



Nota: Tomado de critica.com.pa y www.diaadia.com.pa

7.2.1.3 Deportes

Proyecto de Renovación Deportiva de Colón, Barrio Sur (Estadio Roberto Mariano Bula), inversión de 18.6 millones, porcentaje de ejecución 38.2 %

Figura 103 *Estadio Roberto Mariano Bula*



Nota: Tomado de www.telemetro.com y <https://www.pressreader.com/>

Centro Deportivo y Cultural en Barrio Norte, inversión de B/. 11.4 millones, porcentaje de ejecución 26.0 %

Figura 104 *Centro Deportivo y Cultural en Barrio Norte*



Nota: Tomado de www.panamaamerica.com

7.2.1.4 Vivienda

Renovación Urbana de Colón, consiste en la construcción de 7,000 soluciones de vivienda beneficiando a 31,500 personas en Altos de Los Lagos Fases I y II con una inversión de B/. 801.9 millones, porcentajes de ejecución, Fase I 97.4 % y Fase II 61.2 %.

Figura 105 *Renovación Urbana de Colón – Residencial Los Lagos*



Nota: Tomado de www.skyscrapercity.com

Villa Arco Iris de Colón, consiste en la construcción de 300 soluciones de vivienda por un monto de B/. 13.8 millones, porcentaje de ejecución de 17.5 %.

Figura 106 *Villa Arco Iris*



Nota: Tomado de www.panamaamerica.com.pa

7.2.1.5 Transporte

Rehabilitación de Carretera Gatún – Miguel De La Borda, inversión de B/. 10.2 millones, porcentaje de ejecución 71.0 %

Figura 107 Carretera Gatún – Miguel De La Borda



Nota: Tomado de Gobierno de Panamá.

Miguel de la Borda es el último pueblo al que conduce la carretera que recorre la Costa Abajo de Colón. Además de la agricultura de subsistencia y la pesca artesanal (en el mar y en el río); una actividad propia del pueblo, y consecuencia de la ausencia de la prolongación de la carretera, es el traslado de personas, víveres y materiales desde el embarcadero, transitando por la costa o río arriba a diversas comunidades del sector.

Figura 108 *Ubicación y recorrido de la carretera Gatún–Miguel De La borda*



Nota: Tomado de www.bnamericas.com

Construcción de edificio de entrada y salida del Centro Logístico Multimodal de Las Américas, inversión de B/. 2.2 millones, porcentaje de ejecución de 100.0 %.

Figura 109 *Edificio de entrada al Centro Logístico Multimodal*



Nota: Tomado de <https://www.centrafiduciaria.com/blog/la-zona-libre-colon-motor-economico-panama/>

Con el centro logístico multimodal (plan de expansión de la Zona Libre de Colón) se pretende unir la zona primaria aduanera con el área de Colón bajo un mismo régimen fiscal y las áreas comerciales de

Coco Solo y Coco Solito. El proyecto consiste en construir el edificio de entrada y salida al centro logístico multimodal en la avenida Randolph, para unificar la zona primaria aduanera con el área de Colón bajo un mismo régimen fiscal a las áreas de expansión desarrolladas en los últimos 20 años en Coco Solo y Coco Solito.

Figura 110 *Visión del Centro Logístico Multimodal*



Nota: Tomado de www.blogspot.com

7.2.1.6 Seguridad

Construcción y equipamiento de instalaciones de la Zona Policial de la provincia de Colón ubicadas en calles 11 y 12 de Colón, inversión de B/. 7.1 millones, porcentaje de ejecución física de 92.0 %

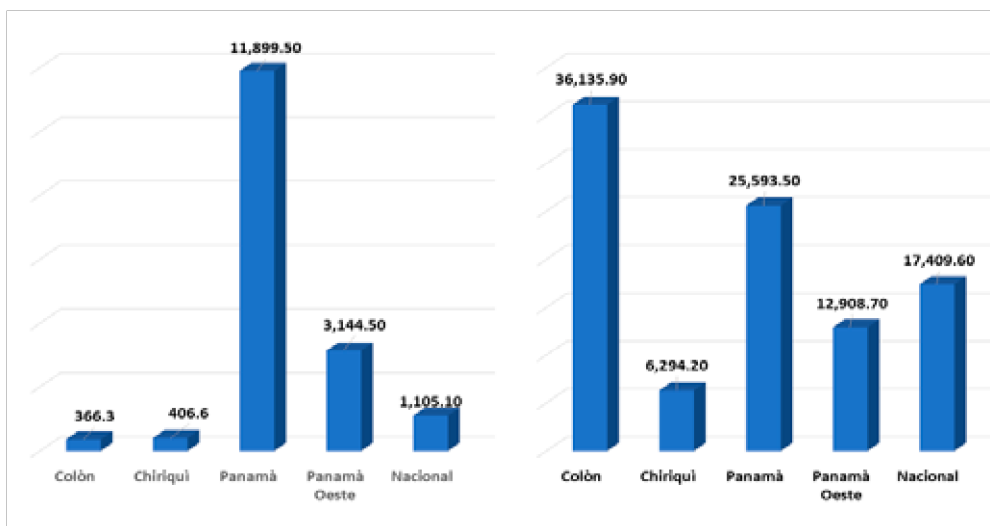
Figura 111 Zona Policial de Colón



Nota: Tomado de www.panoramaeconomicopma.com y www.midiario.com

Como se ha señalado previamente, no existe una correspondencia entre lo que la provincia de Colón aporta a la economía con relación a lo que recibe de vuelta a través del presupuesto general del Estado. Esta situación se confirma de forma más dramática cuando se calcula a nivel per cápita ambas magnitudes. Se puede observar que mientras la provincia de Colón registra el PIB Per Cápita más alto de todas las provincias del país, ocupa por el contrario, la cuarta posición en el Presupuesto Per Cápita por provincia entre las cuatro provincias que más aportan al PIB nacional, esto significa que mientras Colón aporta la suma de treinta y seis mil millones de balboas por habitante, recibe de vuelta a través del presupuesto de inversiones, solamente la suma de trescientos sesenta y seis balboas por persona. (Figuras 112)

Figura 112 Presupuesto Per Cápita en algunas PIB Per Cápita en algunas provincias. provincias. Año 2022 Año 2022



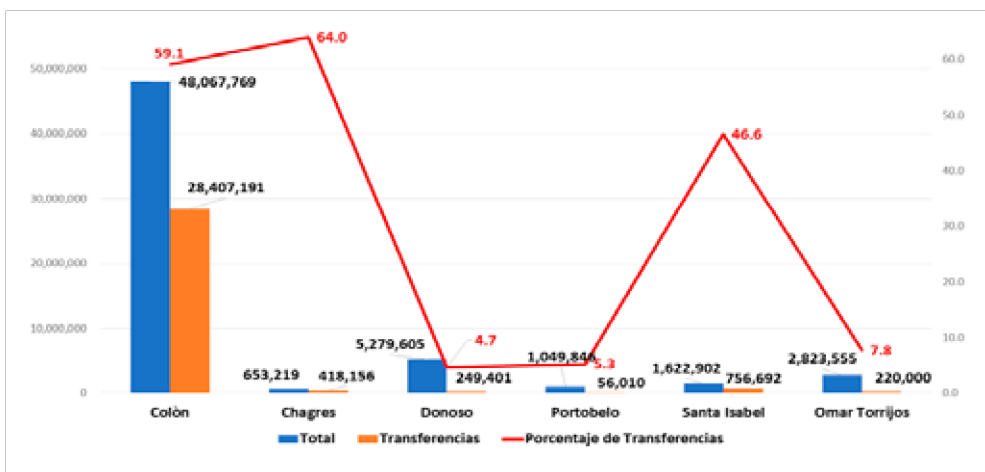
Nota: Tomado de DPI – MEF

El artículo 232 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que “*El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito*”²³, sin embargo, para que se cuente con una verdadera autonomía, los municipios debieran estar en capacidad de generar sus propios recursos, de manera que no se corra el riesgo que por depender del auxilio económico del gobierno central, sus decisiones pudieran estar supeditadas a presiones externas por parte de las instituciones que en la práctica suministran los recursos para garantizar la operación de los municipios.

En el caso de los municipios de la provincia de Colón se observa una gran asimetría entre el municipio de Colón que con un presupuesto para el año 2024 de B/. 48,067,769, supera por B/. 36,593,642, la suma del presupuesto de los otros cinco distritos que conforman la provincia, siendo los municipios de Donoso con B/. 5,279,605 y Omar Torrijos con B/. 2,823,555 los que le siguen en orden de tamaño de sus presupuestos. Es importante señalar que estos dos municipios tienen la característica particular que recibían considerables aportes especiales producto de la operación del proyecto minero de Cobre Panamá en el distrito de Donoso. (Figura 113)

²³ Constitución Política de la República de Panamá, Página 67

Figura 113 Presupuesto total, transferencias y porcentaje de las transferencias del total en los distritos de la provincia de Colón. Año 2024



Nota: Tomado de DIPRENA – MEF

7.3 Programa de Descentralización

Los municipios de la provincia de Colón reciben importantes montos de transferencias. En el caso de Colón con B/. 28,407,191, representa el 59.1 % del total de su presupuesto, Chagres representa el 64.0 % y en Santa Isabel el 46.6 %, lo cual hace que estos distritos, especialmente el de Colón, dependan en gran magnitud de los aportes que reciben del gobierno central para el financiamiento de sus operaciones, tanto de funcionamiento, pero especialmente de inversión.²⁴

Cuando se analiza la forma en la cual se utilizan las finanzas públicas para financiar el desarrollo de proyectos, indudablemente se torna necesario revisar lo concerniente a la Ley 37 de 29 de junio de 2009 que descentraliza la Administración Pública y específicamente los beneficios que ha representado para la provincia de Colón. En su Artículo 8 se establece:

²⁴ MEF, DIPRENA, Presupuesto Provincial de Ingresos por Distritos, Año 2024

“La descentralización es el proceso gradual mediante el cual el Órgano Ejecutivo traslada competencias y responsabilidades, transfiriendo, para tal efecto, en el marco del Plan Estratégico de Gobierno y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los recursos para la implementación de políticas públicas provinciales, comarcales y municipales. Además, transfiere recursos financieros y técnicos para la implementación de políticas públicas municipales y comarcales, en el marco de una activa participación de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y el uso de recursos del Estado.”

La fuente de recursos para el financiamiento de los proyectos a nivel local lo constituye el dinero recaudado por la Dirección General de Ingresos – DGI del MEF en concepto de Impuesto de Inmueble (IBI). Esto se establece en el Artículo 112 de la Ley 37 de la siguiente manera:

“El Municipio tendrá la potestad del cobro del impuesto de bienes inmuebles y el de alojamiento ubicado en la circunscripción territorial del distrito. El Estado, a través del MEF, realizará inicialmente la gestión de cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y lo transferirá a los municipios, mientras estos preparen y adecuen su catastro para el cobro correspondiente.”²⁵

Para la distribución del Impuesto de Inmueble si implementa una llamada fórmula de solidaridad intermunicipal a través de la cual ningún municipio recibiría una suma menor a B/.500,000.00.

Cuando revisamos la asignación de recursos del Impuesto de Inmueble en el año 2024 para los municipios de la provincia de Colón podemos detallar lo que se resume en la Tabla 56

²⁵ OP cit

Tabla 56 *Asignación de recursos del IBI. Año 2024*

| Municipios | Repartición Funcionaria Neta | % de | 1% de AMUPA | Inversión Neta |
|-------------------|-------------------------------------|-------------|--------------------|-----------------------|
| Chagres | 500.000.00 | 125,000.00 | 3,750.00 | 371,250.00 |
| Colón | 2,055,071.80 | 205,507.18 | 18,495.65 | 1,831,068.97 |
| Donoso | 500,000.00 | 125,000.00 | 3,750.00 | 371,250.00 |
| Portobelo | 500,000.00 | 125,000.00 | 3,750.00 | 371,250.00 |
| Santa Isabel | 500,000.00 | 125,000.00 | 3,750.00 | 371,250.00 |
| Omar Torrijos H. | 500,000.00 | 125,000.00 | 3,750.00 | 371,250.00 |

Nota: Tomado de Autoridad Nacional de Descentralización. [DISTRIBUCION-IBI-2024-INV-Y-FUNC-70-M.pdf](https://www.descentralizacion.gob.pa/DISTRIBUCION-IBI-2024-INV-Y-FUNC-70-M.pdf) (descentralizacion.gob.pa)

Como se ha observado previamente, el modelo de desarrollo implementado de forma histórica en la provincia de Colón, está determinado por un estilo macro cefálico en torno a la zona de tránsito internacional de mercancías, lo cual ha condicionado la concentración de la actividad económica en torno al distrito de Colón en detrimento del resto de los municipios de la provincia. Esto hace que, en el caso de la repartición de la asignación de los recursos provenientes del Impuesto de Inmueble, este distrito recibe el 49.7 % de estos fondos asignados a la provincia, en tanto que el resto se reparte en partes iguales de 10.06 % entre los otros cinco municipios de Colón.

Es importante señalar que, en la asignación de los recursos públicos para el financiamiento de obras de infraestructura del Programa de Descentralización, que la provincia de Colón, esta recibe fondos por un total de B/. 3,687,318.97 que corresponden a un 6.5 % del total de B/. 56,616,530.72 que se asignan entre todos los municipios a nivel nacional dentro de este programa.

La utilización de los recursos públicos hacia las provincias a través de la descentralización se divide en tres grandes programas los cuales son: El Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOSM), subsidios a los municipios y la distribución de los fondos provenientes del pago del Impuesto de Bien Inmueble.

Al analizar los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado hacia los municipios de la provincia de Colón hasta el primer trimestre del 2024, se puede observar que los recursos provenientes del Impuesto de Inmueble entre funcionamiento e inversión alcanzaron la suma de B/. 7,596,777 representando el 60.7 % de los fondos desembolsados hacia Colón, El Programa de Inversión en Obras Públicas totalizó la suma de B/, 3,862,438 igual al 30.9 % del total desembolsado y los subsidios a los municipios de Colón alcanzaron la suma de B/. 1,048,506 o sea el 8.3.8 % de lo pagado al primer trimestre del 2024. Nuevamente el municipio de Colón resalta como el principal receptor de fondos públicos destinados hacia esta provincia. En este caso recibió el 42.2 % de los fondos desembolsados hasta el primer trimestre del 2024, con B/. 5,276,917, Chagres recibió el 29.7 %, Portobelo el 11.1 %, Santa Isabel 7.0 %, Donoso el 5.2 % y Omar Torrijos Herrera el 4.8 % del total desembolsado en el Primer Trimestre hacia Colón. (Tabla 57)

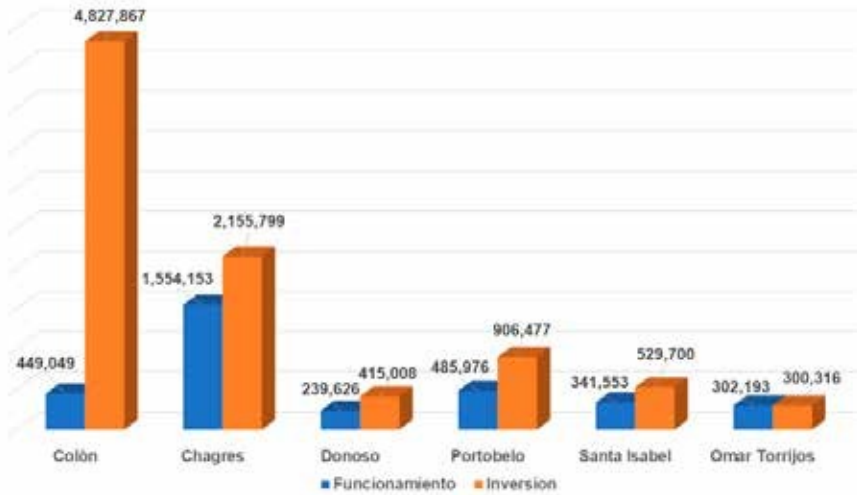
Tabla 57 *Uso de los recursos del gobierno nacional hacia los municipios de la provincia de Colón, primer trimestre del 2024*

| Municipio | Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOSM) | | Subsidio | Impuesto de Bien Inmueble | Total | | |
|---------------|---|------------|-----------|---------------------------|-----------|-----------|------------|
| | Funcionamiento | Inversión | | | | | |
| Total | 1,001,677 | 2,860,761. | 1,048,506 | 0 | 1,322,367 | 6,274,405 | 12,507,718 |
| Colón | 346,297 | 688,149 | 0 | 0 | 102,752 | 4,139,718 | 5,276,917 |
| Chagres | 131,076 | 763,611 | 678,808 | 0 | 744,269 | 1,392,187 | |
| Donoso | 98,307 | 415,008 | 78,819 | 0 | 62,500 | 0 | 654,634 |
| Portobelo | 229,383 | 535,227 | 50,170 | 0 | 206,423 | 371,250 | 1,392,453 |
| Santa Isabel | 147,460 | 344,074 | 50,170 | 0 | 143,923 | 185,625 | 871,253 |
| Omar Torrijos | 49,153 | 14,691 | 190,539 | 0 | 62,500 | 185,625 | 602,509 |

El uso de los recursos provenientes de los programas de la descentralización muestra un comportamiento diferente a lo visto hasta ahora, de manera que los municipios destinan mayores recursos de estos fondos hacia la inversión pública. Este cambio en las proporciones de uso no proviene realmente de lo que pudiera parecer un cambio de actitud de los municipios, si no, atendiendo a lo establecido en la Ley de descentralización que inicialmente era de un 10 % para funcionamiento y 70 % para inversión, pero posteriormente este porcentaje se modificó para incrementar los gastos de funcionamiento hasta un 30 % y los de inversión disminuyeran el 70 %.

Al primer trimestre del año 2024, según las cifras publicadas por la Autoridad Nacional de Descentralización, el renglón de inversiones del municipio de Colón superaba por 2.7 millones de balboas al municipio más cercano que, en este caso, es el de Chagres, que había destinado 2.1 millones y, en tercer, lugar se ubicó el de Portobelo. (Figura 58)

Tabla 58 *Uso de los recursos de la descentralización en los Municipios de Colón. Primer trimestre, 2024.*



Nota: Tomado de Autoridad Nacional de Descentralización.

8. Infraestructura Institucional Gubernamental y Privada

“El pecado de Colón es que está muy cerca de Panamá”

Valoración del Los Hallazgos

Como se ha demostrado previamente, la provincia de Colón, desde hace mucho tiempo, ha sido relegada a una posición de *convidado de piedra* cuando se trata de corresponder de vuelta el aporte que hace esta provincia a la economía nacional a través de las asignaciones y proyectos para la satisfacción de las necesidades de su población por medio del Presupuesto General del Estado. Esta situación, aunada al desarrollo de grandes actividades económicas de envergadura internacional que no aportan de manera proporcional a la provincia los beneficios económicos y empleos en los cuales se ubican para obtener las riquezas que generan, contribuyen a demostrar la condición de enclaves que todavía tienen mucho espacio para explicar que es cierto lo planteado en algún momento por un renombrado empresario colonense al señalar que “no se concibe la existencia de empresas exitosas en entornos fracasados”.

La situación de una continua degradación de la calidad de vida en la ciudad de Colón y sus alrededores ha ocasionado una importante emigración de antiguos residentes, muchos de ellos de ingresos medios y altos, tanto nacionales como extranjeros, ocasionando, a su vez, la pérdida, no solo de su aporte económico, sino de las importantes interacciones culturales y sociales que históricamente se desarrollaban en esta urbe.

Es necesario revertir la creciente concentración y centralización en la ciudad capital de las decisiones y acciones de la administración gubernamental, que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades de la población colonense, de manera que estas, al surgir de la debida consulta, generen los beneficios que tanto se espera de parte de la inversión pública.

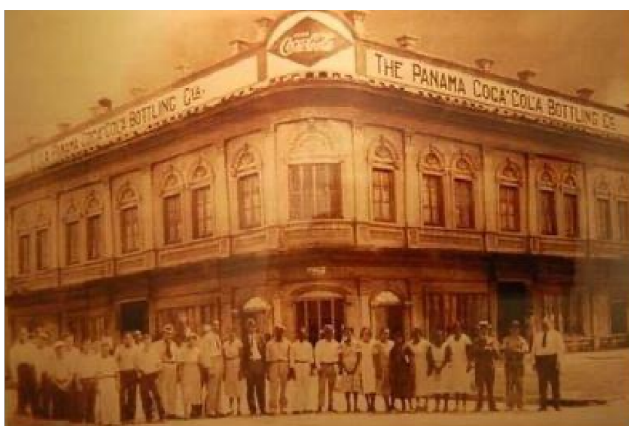
El Inicio de la Muerte d e Colón

Desde los inicios de la vida republicana, especialmente luego de la construcción del canal de Panamá, la provincia de Colón estuvo caracterizada por albergar las principales oficinas de la administración de la vía acuática y era común contar con una

capacidad productiva instalada por el sector privado sumamente importante. La provincia de Colón disponía, en ese entonces, de una oferta culinaria y de recreación de renombre mundial lo que permitía que los mejores artistas internacionales se presentaran en sus centros nocturnos. Se cuenta que el ferrocarril transistmico llegaba abarrotado a la ciudad de Colón a disfrutar de sus amenidades y, luego, *“En Virtud de lo acuerdos diplomáticos que dieron lugar al Tratado Arias-Roosevelt de 1936, se acordó la suscripción de un convenio de construcción de una vía terrestre que uniera las ciudades de Panamá y Colón entre el presidente panameño Dr. Augusto Samuel Boyd y el gobernador de la Zona del Canal Coronel Glen E. Edgerton en calidad de representante oficial del presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt.*

En aquel entonces, solo había un único medio de comunicación por vía férrea administrada por la Panama Railroad Company norteamericana, la cual recorría desde la Estación Sur ubicada en la Plaza 5 de mayo y La Estación Norte en la calle 7 y 8 Avenida Del Frente, en la ciudad de Colón.” Existe una expresión muy común entre los colonenses de mayor edad que sostienen que “Colón empezó a morir cuando se construyó la carretera”. Una muestra de esta expresión es el caso de The Panama Coca Cola Bottling Company, la cual, según la publicación de internet, *Detalles de Panamá, La Carretera Boyd – Roosevelt o Vía Transistmica* que explica la siguiente imagen:

Figura 114 Antiguo edificio de The Panama Coca Cola Bottling Company



Nota: Tomado de <https://detallesdepanama.com/2021/04/10/la-carretera-boyd-roosevelt-o-via-transistmica/>

“El legendario edificio The Panama Coca-Cola Bottling Company y su cuerpo de empleados en 1930. Dentro de este edificio se embotellaban las gaseosas de marcas famosas para ser distribuidas en todo el país, además, también se fabricaron deliciosos helados y dulces. Hasta 1944 sirvió de embotelladora. Lastimosamente con la apertura en junio de 1943 de la vía Transístmica Boyd-Roosevelt se trasladó a la ciudad de Panamá, dejando sólo las operaciones de almacenaje y distribución de las cajas de sodas y gaseosas envasadas para los puestos de venta.”

El ejemplo del caso de la Coca Cola que mudó sus operaciones a la ciudad capital luego de inaugurarse la carretera Transístmica el 15 de abril de 1943, sólo hace confirmar la expresión que señala que “el pecado de Colón es que está demasiado cerca de Panamá”, lo cual hace que esta provincia sufra la misma suerte que las periferias experimentan cuando están demasiado cerca del centro, lo que hace que eventualmente sea absorbido por este. El proceso de “acercamiento” de Colón se incrementó de manera exponencial con la inauguración de las autopistas Alberto Motta Cardoze y de la que opera la Nacional de Autopistas.

El efecto pernicioso que tiene esta “cercanía” consiste en el hecho que paulatinamente, las decisiones que antes se tomaban en Colón, han sido transferidas a la ciudad capital, dejando meras oficinas operativas en la ciudad que sólo se limitan a cumplir lo que se establece a nivel central en la ciudad de Panamá, ocasionando que muchas de las acciones que se implementan no surten los efectos esperados, ya que se estas se convierten en el ejemplo más fiel de la expresión que utilizan los movimientos populares cuando se quejan que estas acciones traen relativamente pocos beneficios a los colonenses, *“porque son elaborados en la Capital en una oficina refrigerada, sin conocer verdaderamente cuáles son las realidades históricas, culturales y económicas de Colón”*, lo que hace que estos planes que probablemente pudieran tener éxito en otras provincias de Panamá, fracasen en Colón, principalmente porque tanto las realidades como aspiraciones de los colonenses suelen ser radicalmente diferentes a las de otras provincias.

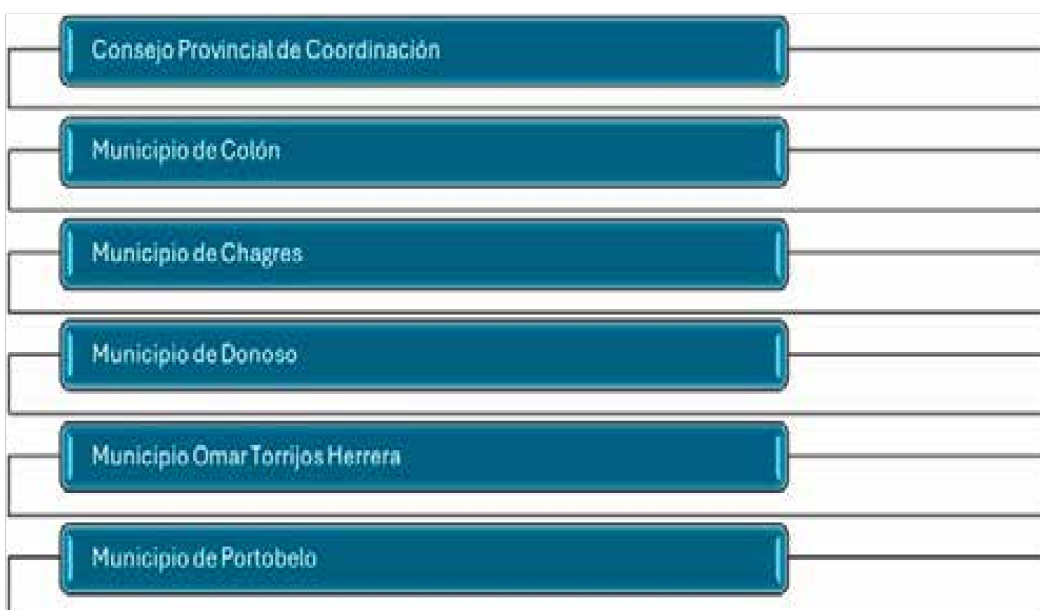
A pesar de lo antes señalado, en la provincia de Colón existe una larga lista de entidades del Estado, esperando tal vez, la implementación en un plazo perentorio, de un verdadero programa tanto de desconcentración, sino, también, de una efectiva descentralización de las acciones y de las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de la provincia.

8.1 Gobiernos Locales

Los gobiernos locales constituyen el mecanismo de comunicación e interacción entre el gobierno nacional y las comunidades. Son los que, por tener el contacto directo con los residentes de las comunidades, se convierten en el vehículo apropiado para conocer de primera mano sus necesidades, por lo que es de esperarse que los proyectos que desarrollan sean el instrumento ideal para satisfacer de forma directa las necesidades por conocer directamente sobre las mismas.

Los principales órganos de gobierno local con los que cuenta la provincia de Colón son los siguientes:

Figura 115 *Gobiernos locales de la provincia de Colón*



8.2 Ministerios

Figura 116 Ministerios con representación en la provincia de Colón

| |
|---|
| Ministerio de la Mujer |
| Ministerio de Ambiente |
| Ministerio de Comercio e Industrias |
| Ministerio de Cultura |
| Ministerio de Desarrollo Agropecuario |
| Ministerio de Desarrollo Social |
| MEF |
| Ministerio de Salud |
| Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral |
| Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial |
| Ministerio de Obras Públicas |
| Ministerio de Educación |
| Ministerio de Seguridad |

8.3 Instituciones Autónomas y Semiautónomas

Instituciones autónomas y semiautónomas presentes en la provincia de Colón:

- 1 Autoridad De Protección del Consumidor y Defensa de la Competencia
- 2 Autoridad Nacional de Aduanas
- 3 Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- 4 Autoridad Marítima de Panamá
- 5 Autoridad Nacional de Administración de Tierras
- 6 Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
- 7 Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre

- 8 Autoridad de Turismo de Panamá
- 9 Autoridad de los Servicios Públicos
- 10 Caja de Seguro Social
- 11 Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
- 12 Contraloría General de la República
- 13 Correos y Telégrafos
- 14 Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá
- 15 Dirección de Asistencia Social
- 16 Autoridad Nacional de la Descentralización
- 17 Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
- 18 Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos
- 19 Instituto de Mercadeo Agropecuario
- 20 Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano
- 21 Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
- 22 Lotería Nacional de Beneficencia
- 23 Servicio Nacional de Migración
- 24 Instituto Panameño de Deportes
- 25 Autoridad Nacional de Pasaportes
- 26 Policía Nacional
- 26 Registro Público
- 27 Secretaria Nacional de Discapacidad
- 28 Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
- 29 Servicio Nacional Aeronaval
- 30 Sistema Nacional de Protección Civil
- 31 Zona Libre de Colón
- 32 Instituto de Seguro Agropecuario
- 33 Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá
- 34 Secretaría de Colón Puerto Libre
- 35 Universidad de Panamá
- 36 Universidad Tecnológica de Panamá
- 37 Universidad Especializada de las Américas

8.4 Banca Pública y Privada

Como se ha demostrado previamente, la provincia de Colón es la provincia más importante en la economía nacional luego de la ciudad capital. La Zona Libre más grande del hemisferio occidental, uno de los complejos portuarios más grandes de América Latina y otras grandes actividades económicas requieren de sucursales bancarias a través de las cuales se pudieran hacer las transacciones económicas no sólo dentro de Panamá, sino también con el resto del mundo, contándose en la actualidad con una nutrida lista de entidades bancarias, tanto públicas como privadas y cooperativas.

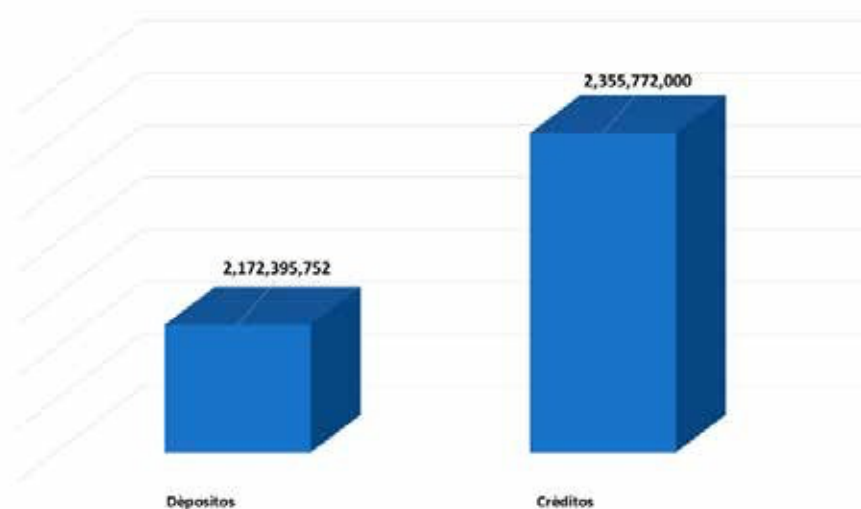
Del total de 48 bancos con licencia general que operan en la república de Panamá según la Superintendencia de Bancos de Panamá, en la provincia de Colón opera el 45 % según el siguiente listado:

Tabla 59 Banca pública y privada en la provincia de Colón

| | | | | | |
|----|---------------------------------------|---------------|----|------------------------------------|---------------|
| 1 | BNP-Banco Nacional de Panamá | Banca Pública | 12 | The Bank of Nova Scotia | Banca Privada |
| 2 | CA-Caja de Ahorros | Banca Pública | 13 | Banco Aliado, S. A. | Banca Privada |
| 3 | BDA: Banco de Desarrollo Agropecuario | Banca Pública | 14 | Towerbank International Inc. | Banca Privada |
| 4 | BHN: Banco Hipotecario Nacional | Banca Pública | 15 | Metrobank, S. A. | Banca Privada |
| 5 | Banco General | Banca Privada | 16 | Credicorp Bank, S. A. | Banca Privada |
| 6 | BAC International Bank, Inc. | Banca Privada | 17 | Saint Georges Bank & Company, Inc. | Banca Privada |
| 7 | Global Bank Corporation | Banca Privada | 18 | Banco Azteca (Panamá), S. A. | Banca Privada |
| 8 | Multibank Inc. | Banca Privada | 19 | BanESCO, S. A. | Banca Privada |
| 9 | Banistmo, S. A. | Banca Privada | 20 | Mercantil Bank (Panamá), S. A. | Banca Privada |
| 10 | Banco DAVIVIENDA (Panamá) S. A. | Banca Privada | 21 | BCT Bank International, S. A. | Banca Privada |
| 11 | Citibank, N. A. Sucursal Panamá | Banca Privada | 22 | Canal Bank, S. A. | Banca Privada |

Cuando se analizan los saldos de depósitos y de los créditos en la banca oficial, privada y en la Zona Libre de Colón se puede observar que existe casi una paridad entre ambos saldos y donde el total de los créditos otorgados supera por apenas 183 millones de balboas al total de depósitos realizados en el sistema bancario de la provincia de Colón. Con estas cifras se comprueba que las operaciones de crédito en esta provincia se financian casi que exclusivamente con los propios depósitos que realizan los clientes de estas entidades bancarias. (Figura 117)

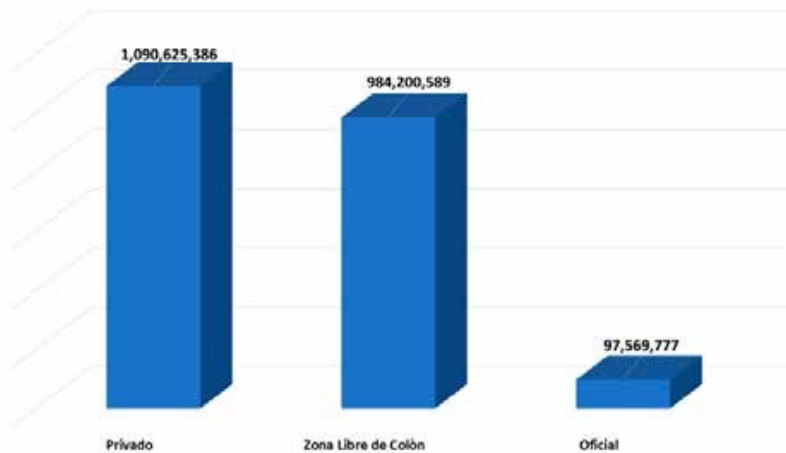
Figura 117 Saldos de depósitos y de créditos en la provincia de Colón (Banca Oficial, Privada y Zona Libre de Colón) (en Balboas). Junio de 2024



Nota: Tomado de Superintendencia de Bancos de Panamá.

Cuando se desagregan los saldos de depósitos en los bancos en la provincia de Colón, se puede observar que los depósitos en la banca privada en la Zona Libre de Colón alcanzan la suma de 984.2 millones de balboas y en el resto de la provincia en los bancos privados habían depositados al mes de junio de 2024 1,090.6 millones, en tanto que en la banca oficial se encontraban depositados un total de 97.6 millones de balboas. (Figura 118)

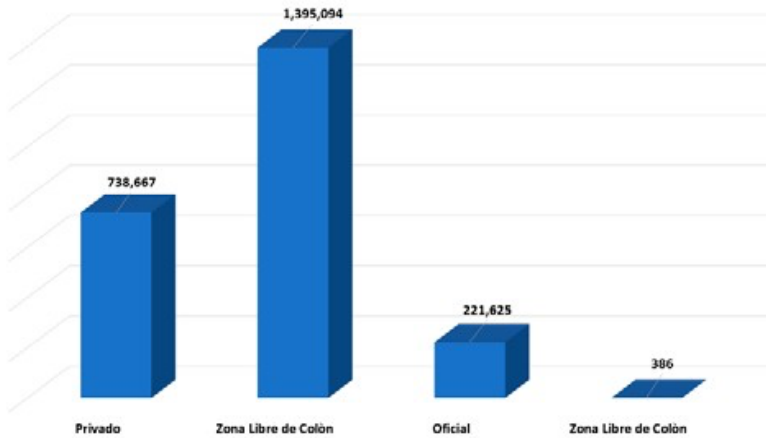
Figura 118 *Saldos de depósitos en la Banca Oficial, Privada y la Zona Libre de Colón (en Balboas), Junio de 2024*



Nota: Tomado de Superintendencia de Bancos de Panamá.

Cuando se analizan los saldos de créditos en los bancos en Colón, tenemos que los créditos otorgados por los bancos a la Zona Libre de Colón alcanzaron la suma de 1,395 millones de balboas; en tanto que los otorgados al resto de la provincia por parte de la banca privada totalizaron 738 millones. En menor escala como se puede observar, los bancos oficiales extendieron créditos a la Zona Libre de Colón por una suma de 386 mil balboas, en tanto que al resto de la provincia se otorgaron créditos por la suma de 221 millones. (Figura 119)

Figura 119 *SalDOS de créditos de la Banca Privada y Oficial en la provincia de Colón (en miles de Balboas). Junio de 2024*

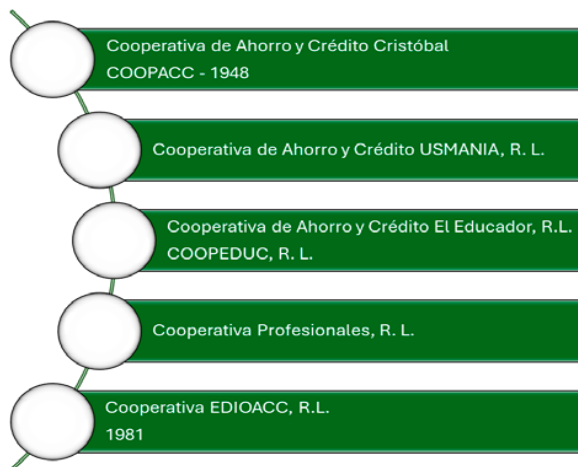


Nota: Tomado de Superintendencia de Bancos de Panamá.

8.5 Cooperativas

Las instituciones cooperativistas en Colón tienen 2 características. Dos de ellas creadas desde iniciativas colonenses y 3 son sucursales de iniciativas de otras partes del país, especialmente la ciudad de Panamá.

Figura 120 *Cooperativas con presencia en la provincia de Colón (en miles de Balboas). Junio de 2024*



8.6 Representaciones Consulares

Desde incluso antes que Panamá se constituyera como república, Colón se ha constituido en un imán que ha atraído personas de todas partes del mundo creando un mosaico cultural sumamente diverso. Aun cuando muchos emigraban en momentos de dificultades económicas, siempre tendió a quedarse una base que conformaron la heterogeneidad cultural que caracteriza a esta provincia. La historia registra interesantes muestras de legado cultural que se vivió en aquellos tiempos, recordándose especialmente los casos de los centros colombianos y ecuatorianos y el llamado Club de extranjeros, tal como lo señala Ceballos (2020).

Figura 121 *Club de Extranjeros de Colón*



Nota: Tomado de Ceballos (2020). Detalles de Panamá. Los famosos banquetes del Club extranjeros de Colón.

“Una institución, el Club de extranjeros o Stranger Club Cívico desde su fundación en la década de los años 20 del siglo XX hasta su definitiva disolución en la década de los años 70 tenía por costumbre convocar a todos sus socios a la celebración de las efemérides patrias con un banquete, al cual se invitaban año tras año al invitado de honor, recayendo en la figura del Presidente de la república.”

“Antes de inaugurar la carretera Boyd-Roosevelt (vía Transístmica), el 15 de junio de 1943, los mandatarios acudían al banquete a través de un placentero viaje en los vagones del ferrocarril, siendo recibidos por el comité de recepción en la Estación Terminal Atlántica de la Panamá Railroad Company de calle 8 y Avenida Del Frente desde tempranas

horas todos los 5 de noviembre de cada año, en compañía de sus ministros de Estado.”

Toda esta cantidad de extranjeros que se establecieron en la ciudad de Colón, requerían de oficinas consulares de sus diferentes países que les brindaran los servicios correspondientes para ellos y sus familiares, llegándose a contar en aquellos tiempos con una gran cantidad de consulados, sin embargo, la depauperación económica y social por la que empezó a transcurrir ocasionó que se fueran perdiendo muchas de estas oficinas por la migración hacia la ciudad capital o a sus países de origen de estos ciudadanos, hasta quedar la reducida lista que presentamos a continuación, haciendo la observación que casi todo de estos son consulados honorarios.

- Consulado de Colombia
- Consulado Honorario de España
- Consulado Honorario de Paraguay
- Consulado Honorario de Perú
- Consulado Honorario de Polonia

8.7 Infraestructura Gubernamental-Privada

8.7.1 El Ferrocarril Interoceánico

Quienes poblaron el Oeste de Norte América contaban con tres opciones para comunicarse con la región atlántica: atravesar el continente de costa a costa; circunvalar el continente a través del turbulento mar o viajar hasta Panamá y cruzar el istmo a lancha, caballo y mula. Las tres opciones presentaban innumerables riesgos que pudieron ser minimizados gracias a la construcción del ferrocarril que atravesó el istmo de Panamá de costa a costa.

Figura 122 Estación del Ferrocarril en calle 12 Avenida del Frente



Nota: Tomado de <https://www.panamaviejaescuela.com/>

Para mediados del siglo XIX, el mundo ya se había enterado de los enormes yacimientos de oro encontrados en California, lo que despertó la codicia de muchos. Para entonces, el gobierno norteamericano necesitaba vías de comunicación con sus nuevas posesiones en México. En función de ello, un grupo de financistas crean Panama Railroad Company, con el objetivo de construir y administrar el ferrocarril interoceánico en Panamá.

La compañía necesitaba una terminal en el Atlántico y decidieron construir la terminal en la isla de Manzanillo en el lado este de la bahía de Limón, la isla constaba de 650 acres (263 ha) o aproximadamente una milla cuadrada. En mayo de 1850 comenzó la limpieza del terreno para la terminal Atlántica donde se localizaría en el futuro Colón; no hubo ninguna ceremonia celebración por la iniciación de los trabajos; los trabajadores se encontraron con un pantano virgen, el aire estaba atestado de mosquitos, ya sea en el día o en la noche.

Para los trabajos del ferrocarril vinieron trabajadores jamaquinos, españoles, antillanos, italianos, entre otros. Durante los siguientes meses no fue fácil el trabajo en la isla, pues se acercaba la época lluviosa y los hombres enfermaron de malaria o disentería. En agosto de 1850 comenzaron en firme los trabajos en la construcción del ferrocarril en la terminal del Atlántico. La mano de obra local resultaba insuficiente por lo que fue necesario importarla. En algún momento, la empresa reconoció que *la única raza capaz de trabajar en esos lugares eran los aborígenes de raza negra de occidente, de lentos*

movimientos, acostumbrados al calor y resistentes a la fiebre. La obra terminó el 27 de enero de 1855 con 76.5 kilómetros de vía férrea a un costo estimado de 7.5 millones de dólares. Ello trajo un nuevo auge económico a la región, pero en 1886, la república de Colombia incrementó los impuestos y le impuso pasaje gratuito para el ejército y armamentos. Como si fuera poco, en 1869, el territorio norteamericano ya contaba con ferrocarril.²⁶

Figura 123 Ruta del ferrocarril en muchos puntos paralela a la ruta del Canal de Panamá.



Nota: Tomado de Research Gate

Un componente de especial relevancia cuando se analiza la capacidad instalada del sector privado y su impacto en el desarrollo económico de Colón lo constituye, sin lugar a duda, el ferrocarril Transístmico operado por una concesión a 50 años desde 1998 por Panama Canal Railway Company. Diseñado inicialmente para transportar hasta 2 millones de contenedores al año, incluyó posteriormente el servicio de transporte de pasajeros, transporte que, por costar aproximadamente 40 balboas por cada adulto, se ha considerado como un transporte de lujo exclusivo sólo para sectores de ingresos altos que permita enfrentar tal costo.

²⁶ <https://historiadehermosillo.com/htdocs/cdpanama/PANAMA/FERROCARRIL.htm>

8.7.2 El Canal Interoceánico, la Zona del Canal, la Segunda Guerra

Mundial

El 28 de junio de 1902, el Congreso de Estados Unidos de América, aprueba la denominada Ley Spooner, autorizando a su presidente a gestionar la adquisición de la Nueva Compañía del Canal de Panamá y a negociar con la república de Colombia un tratado para la construcción del canal interoceánico. El 10 de mayo de 1904, en París, la empresa francesa entregó a Estados Unidos las respectivas escrituras (por cuarenta millones de dólares). (Araúz y Pizzurno, 2003)

En 1899 terminó la Guerra de los Mil Días, sumamente costosa tanto en vidas humanas como en lo económico por lo que Panamá, el 3 de noviembre de 1903, decide deslindarse de Colombia. Dado su interés en los derechos para construir el canal interoceánico, el gobierno estadounidense le otorga beneplácito. (Fisher, 1998)

El 6 de ese mismo mes, el gobierno provisional panameño, vía cablegrama, nombra a Buneau-Varilla, enviado extraordinario ante el gobierno estadounidense.

El 18 se firmaba el tratado a perpetuidad, otorgando a Estados Unidos de América una franja de tierra, en el centro del territorio nacional panameño, con superficie de 1,432 kilómetros cuadrados (10 millas de ancho), incluidas aguas y el espacio aéreo, excluyendo a las ciudades de Panamá y Colón. Las obras de construcción demandaron un gran volumen de mano de obra en ambas ciudades terminales. La finalización de las obras causa un enorme ejército de desempleados, tanto nacionales o extranjeros. (Rascón, 2010) El canal de Panamá fue inaugurado el 15 de agosto de 1914.

Con la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), vuelve el auge económico y la migración del campo a la ciudad. En la franja canalera se instalan 134 sitios de defensa norteamericanos.²⁷ Se incrementa la población urbana, así como la residente en el área canalera, mayoritariamente militar. Todo ello incrementa la demanda de más servicios y productos tanto importados como nacionales y, por tanto, la necesidad de mayor cantidad de mano de obra. (Rascón, 2010) Disminuye la fuerza laboral en el sector primario. Por su parte, el

²⁷ <https://www.webscolar.com/las-consecuencias-de-la-segunda-guerra-mundial>

gobierno de estadounidense desarrolló algunas obras públicas en el territorio nacional.

Una vez terminada la conflagración, se produce una disminución considerable de la población militar acantonada en la entonces llamada Zona del Canal, así como la que transitaba con destino a los escenarios de guerra. La economía panameña se contrae, siendo la provincia de Colón afectada por altas tasas de desempleo.

8.7.3 Puerto de Cristóbal

La provincia de Colón se ha caracterizado por ser un punto crítico en el movimiento mundial de mercancías y riquezas desde antes que Panamá existiera como república. Esta situación ha generado la instalación de una capacidad instalada de primera calidad para operaciones comerciales y de logística.

Este hecho se puede comprobar cuando se analiza el Informe Portuario 2022 a Primer Trimestre de 2023 preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Transporte de la ONU (Figura 8.11), se puede observar que el complejo portuario constituido por los puertos de Colón Container Terminal, Manzanillo International Terminal y Cristóbal en el 2022 se consolidan al igual que en el 2021 en la primera posición entre los puertos o zonas portuarias de América Latina y el Caribe, seguido por Santos en Brasil y Manzanillo en México.

El concepto de Throughput se refiere al movimiento total de contenedores en un puerto o país, considerando todos los movimientos de unidades llenas y vacías.

Figura 124 Clasificación de los puertos o zonas portuarias de acuerdo con el movimiento Throughput en 2022 (en miles de TEUs)

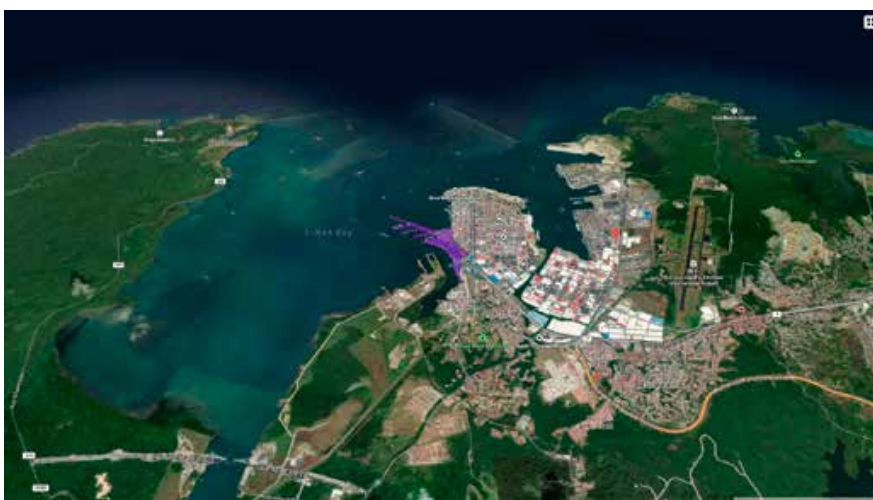
| Puerto | País | Clasificación en 2021 | Clasificación en 2022 | Throughput 2022 |
|---|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| CCT, MIT, Cristóbal (Caribe) | Panamá | 1 | 1 | 5 102 |
| Santos/SP (incluye Santos y DP World) | Brasil | 2 | 2 | 4 451 |
| Manzanillo | México | 4 | 3 | 3 473 |
| Balboa, Rodman (PSA) (Pacífico) | Panamá | 3 | 4 | 3 348 |
| Bahía de Cartagena (sin El Bosque) | Colombia | 5 | 5 | 3 141 |
| El Callao (terminales de uso público) | Perú | 6 | 6 | 2 461 |
| Guayaquil (todas las terminales) | Ecuador | 7 | 7 | 2 170 |
| Kingston | Jamaica | 8 | 8 | 2 137 |
| Lázaro Cárdenas | México | 10 | 9 | 2 026 |
| San Antonio | Chile | 9 | 10 | 1 683 |
| Freeport | Bahamas | 11 | 11 | 1 574 |
| Itajaí/SC (incluye Portonave - Terminais Portuários De Navegantes) | Brasil | 12 | 12 | 1 493 |
| Cauceño | República Dominicana | 15 | 13 | 1 406 |
| San Juan | Puerto Rico | 14 | 14 | 1 398 |
| Buenos Aires (A.M.B.A., incluye Dock Sud, La Plata y Puerto Nuevo) | Argentina | 16 | 15 | 1 360 |
| Limón+APM | Costa Rica | 13 | 16 | 1 321 |
| Buenaventura | Colombia | 18 | 17 | 1 210 |
| Veracruz | México | 17 | 18 | 1 186 |
| Paranáguá/PR | Brasil | 19 | 19 | 1 114 |
| Montevideo | Uruguay | 20 | 20 | 1 084 |
| São Francisco do Sul-Itapoá/SC | Brasil | 22 | 21 | 885 |
| Altamira+Tampico | México | 21 | 22 | 878 |
| Valparaíso | Chile | 23 | 23 | 802 |
| Puerto Cortés | Honduras | 25 | 24 | 768 |
| Manaus/AM (incluye Chibatão Navegação E Comércio, J. F. De Oliveira - Manaus, Itacol, Porto Chibatão, Super Terminais Comércio E Indústria) | Brasil | 24 | 25 | 702 |
| Rio De Janeiro/RJ | Brasil | 28 | 26 | 656 |
| Puerto Quetzal | Guatemala | 29 | 27 | 585 |
| Rio Grande/RS (incluye Porto Alegre - Terminal Santa Clara) | Brasil | 27 | 28 | 558 |
| Santo Tomás de Castilla | Guatemala | 31 | 29 | 548 |
| Haina | República Dominicana | 26 | 30 | 538 |
| Puerto Barrios | Guatemala | 32 | 31 | 525 |

Nota: Tomado de CEPAL / Transporte – ONU (2022). Informe portuario.

El puerto de Cristóbal es la principal conexión marítima del país, pues se le atribuye su importancia en que conecta el Mar Caribe con el Océano Pacífico. Se considera uno de los puertos más grandes de América Latina. Es el puerto más antiguo en operación del Atlántico²⁸. Lleva de 150 años de operación. Fue construido para recibir a los trabajadores y materiales durante la construcción del ferrocarril transístmico. Colón, originalmente llamado Aspinwall, fue la puerta de entrada en el Atlántico para los buques que transportaban pasajeros desde Nueva York impulsados por la fiebre de oro en California. Para aquella época, este puerto poseía pocos muelles construidos básicamente de hierro y madera, y estuvo en operaciones por 50 años antes de la inauguración del puerto de Balboa.

El puerto de Cristóbal está localizado en la bahía de Limón en la parte sureste de la ciudad de Colón y en la entrada Atlántica del canal de Panamá. Su posición estratégica conecta a este puerto con las rutas marítimas más importantes del Caribe y el Océano Atlántico. Es uno de los aliados multimodales más importantes de la Zona Libre de Colón.

Figura 125 Vista panorámica de la ubicación del Puerto de Cristóbal.



Nota: Tomado de Google Maps.

²⁸ <https://logisticaynegociospty.wordpress.com/2016/07/20/principales-puertos-maritimos-de-panama-panama-port-company/>

Con una capacidad de manejo de más de 2 millones de TEUs, este puerto posee acceso terrestre a la Zona Libre de Colón y una interfaz única con el ferrocarril dentro de sus instalaciones que permite fácilmente el movimiento de los contenedores, con un total de 1,200 conexiones para unidades refrigeradas, 3 muelles para contenedores y 12 hectáreas dedicadas al manejo y almacenamiento de contenedores respectivamente, 13 grúas porticas y con más de 30 RTGs de patio para atender las operaciones de contenedores.

Cristóbal posee un gran potencial para consolidarse como un importante nodo en el Atlántico para **contenedores**, graneles sólidos, productos líquidos y carga general. Su accesibilidad al canal y a importantes rutas marítimas, los programas de expansión de infraestructuras y los planes de inversiones en equipo y recurso humano son los elementos claves que permitirán una mayor capacidad ante los grandes volúmenes de carga que se verán en un futuro cercano.

Figura 126 Puerto de Cristóbal



Nota: Tomado de Conoce tu puerto / Cristóbal
<https://www.youtube.com/watch?v=LNzY9S5LIm4>

Actualmente el puerto está operado por Hutchison Ports PPC quien está a cargo de su administración y junto con Balboa en el lado Pacífico desde el año 1997, luego de recibir una concesión otorgada por el Estado y extensible de 25 años bajo la Ley 5 del 16 de Enero de 1997.

Figura 127 Vista Panama Ports Company (PPC)



Nota: Tomado de Conoce tu puerto / Cristóbal

<https://www.youtube.com/watch?v=LNzY9S5LIm4>

Se dedica principalmente al manejo de contenedores y fue el puerto donde operó la primera grúa portica en Panamá.

8.7.4 Carretera Boyd Roosevelt

En virtud de lo acuerdos diplomáticos del Tratado Arias-Roosevelt de 1936, se acordó la suscripción de un Convenio de construcción de una vía terrestre que uniera las ciudades de Panamá y Colón entre el Presidente Panameño Dr. Augusto Samuel Boyd y el gobernador de la Zona del Canal Coronel Glen E. Edgerton en calidad de representante oficial del presidente Norteamericano Franklin Delano Roosevelt.²⁹

En aquel entonces solo había un único medio de comunicación por vía férrea administrada por la Panamá Railroad Company norteamericana la cual recorría desde la Estación Sur ubicada en la Plaza 5 de mayo y La Estación Norte en la calle 7 y 8 Avenida Del Frente, en la Ciudad de Colón.

Esta vía terrestre, fue costada por el Fondo General de Guerra de la Secretaría de Estado del Gobierno Norteamericano. dada las estrategias militares norteamericana por considerar la situación del avance de los conflictos bélicos en la Segunda Guerra Mundial a la que

²⁹ <https://detallesdepanama.com/2021/04/10/la-carretera-boyd-roosevelt-o-via-transistmica/>

el Estado Panameño se suscribió por vía diplomática a favor de los países de la Alianza por la Democracia (Francia, Inglaterra, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda y demás países del orbe).

Figura 128 *Construcción de la carretera Boyd–Roosevelt*



Nota: Tomado de <https://detallesdepanama.com/>

Figura 129 *Inauguración de la carretera Boyd–Roosevelt*



Nota: Tomado de <https://detallesdepanama.com/>

El 15 de abril de 1943 se inauguran la vía Boyd – Roosevelt. Con el nacimiento de esta portentosa obra civil, nacieron numerosas comunidades circunvecinas, y se logró también la comunicación terrestre con las ciudades terminales de Panamá y Colón y demás corregimientos de la provincia, también el surgimiento de industrias, comercios y otras importantes instituciones.

Figura 130 Recorrido por la carretera Boyd–Roosevelt



Nota: Tomado de <https://detallesdepanama.com/>

8.7.5 Zona Libre de Colón

El análisis de la capacidad instalada tanto del sector público como privado en la provincia de Colón estaría incompleto si no se incluyera el papel que ha jugado en la economía colonense, la Zona Libre de Colón, la zona franca más grande del hemisferio occidental y segunda del mundo.

Figura 131 Vista del edificio de administración de la Zona Libre de Colón



Nota: Tomado de www.critica.com

Le correspondió al Dr. Thomas E. Lyons ciudadano norteamericano y especialista en zonas de comercio exterior, por orden del entonces presidente de la república Enrique Jiménez llevar a cabo un estudio de factibilidad en nuestro país con el fin de construir una zona franca. Conociendo la importancia de la posición geográfica de la ciudad de Colón y de los puertos adyacentes a esta ciudad, el Dr. Lyons manifiesta en sus estudios que la ciudad de Colón es el sitio apropiado para la tan anhelada Zona Libre.

El mandatario de la república dictó el Decreto Ley N° 18 de junio de 1948, mediante el cual se creó la Zona Libre de Colón, como una institución autónoma del estado panameño, la que tendría personería jurídica propia, pero sujeta a la inspección y vigilancia de la Presidencia de la República y de la Contraloría General.

Inicia sus operaciones en Calle 5 en el edificio Arboix y luego, se traslada al edificio Portobelo en las Cuatro Potencias en calle 12 y Ave. Meléndez. Tan pronto se convierte en ley de la nación, la Zona Libre Inicia operaciones con diez empresas y treinta y cinco hectáreas,

Figura 132 Construcción e inauguración de la Zona Libre de Colón



Nota: Tomado de <https://compraenpanama.com/historia-de-la-zona-libre-de-colon/>

Un sector desde la calle 13 y avenida Meléndez hacia el suroccidente fue dada a la zona libre, la cual administra esta área comercial. Colón fue transformado hacia los Cuatro Altos en una zona segregada para el comercio internacional siendo la Zona Libre de Colón la primera zona libre del mundo. Las compañías que funcionan en ella le compran al Oriente y Europa y sus mayores clientes provienen de América Central y de América del Sur.

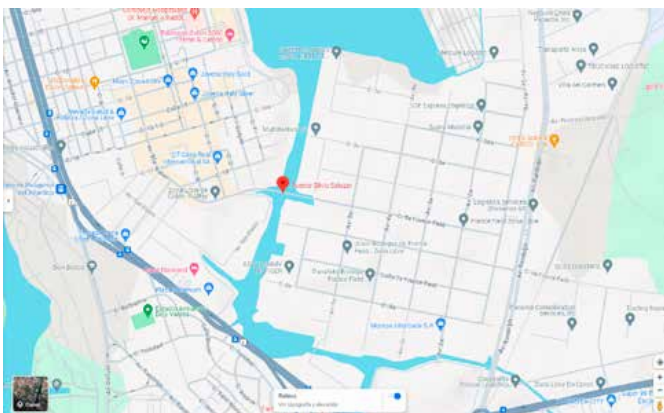
A partir del final de la década de 1960, Colón entró en una brutal depresión económica. Durante el lustro de 2000-2005 mejoró el comercio y se amplió la Zona Libre de Colón sobre todo en el área de bodegas de France Field, se incrementan las puertas de acceso y se construye el puente Silvio Salazar, vía interna de la zona franca que conecta Zona Libre con France Field.

Figura 133 Puerta de entrada a la Zona Libre de Colón, Avenida Ahmad Waked



Nota: Tomado de <https://www.midiario.com/>

Figura 134 Ubicación del puente Silvio Salazar, vía interna que conecta Zona Libre con France Field



Nota: Tomado de <https://www.google.com/maps/>

Ha logrado consolidar su posición como un centro de facilitación del comercio mundial en el cual más de 2,000 empresas generaron en el año 2023 un movimiento comercial de 33,128 millones de balboas, representando cerca del 8 % de aporte a la economía nacional.

8.7.6 Refinería Panamá, S. A.

La revista institucional de Refinería Panamá, S. A. (1999)³⁰ reseña la labor que la empresa cumplió desde 1962 como “socio del progreso y del desarrollo de Panamá”.

La publicación presenta un mapa del territorio nacional en el cual se destaca la presencia de Refinería Panamá, a través de sus clientes, en todas las actividades productivas del país.

Refinería Panamá inicia operaciones a partir del Contrato Ley firmado con el Estado en el año de 1992, en cuyo marco la empresa llevó a cabo una inversión de 139 millones de balboas en la ampliación y modernización de sus instalaciones ubicadas en Bahía de Las Minas, provincia de Colón.

Temas como la calidad de sus productos, la seguridad, el mantenimiento, generación de empleos, al igual que la protección del medio ambiente y el trabajo con la comunidad en la conservación del

³⁰ Panamá América (1999).

entorno ecológico, en el desarrollo educativo, cultural y deportivo, son desarrollados en esta revista institucional.

Varios artículos del contrato vigente se enfocan, según la publicación, en una visión del Estado que asumía los cambios de la modernidad y los retos de la globalización.

La edición subraya que la empresa ha generado en valor agregado a la economía del país, una cantidad que sobrepasa los 200 millones de balboas, durante los últimos seis años. Dicha suma incluye más de 150 millones en compras locales, alquileres, pago de planillas, seguro de vida y hospitalizaciones, becas, donaciones y misceláneos. En términos de empleo la empresa genera 400 plazas de trabajo directos y permanentes con un alto grado de especialización y adiestramiento. Por otra parte, incluyendo las labores de mantenimiento que continuamente lleva a cabo a través de empresas contratistas locales, Refinería Panamá genera empleos que benefician de manera colateral a más de 15,000 panameños.

Sostiene la publicación que la presencia de Refinería Panamá, S.A. asegura la existencia de una industria estratégica para el desarrollo del país y el suministro continuo de hidrocarburos de excelente calidad; al igual que contribuye con el desarrollo del recurso humano.

Figura 135 *Entrada principal a Refinería Panamá*



Nota: Tomado de Panamá Vieja Escuela y Diario Crítica.

<https://x.com/PaViejaEscuela/status/339815556003794944>.

https://portal.critica.com.pa/archivo/02192003/economicas_pix.html

Figura 136 *Vistas de la antigua Refinería Panamá*



Nota: Tomado de Escartín V., A. (2008).

8.7.7 Acceso a la Costa Arriba

Mientras la vía Boyd Roosevelt todavía estaba en construcción, nace la idea de construir una carretera hacia Portobelo. Originalmente la ruta trazada fue por Santa Rita Arriba en acenso hasta la Sierra Llorona con el objetivo de beneficiar a familias campesinas marginadas al desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas. No obstante, esta iniciativa no floreció por el golpe de estado.³¹

En 1948, bajo la administración y gestiones del entonces presidente Enrique A. Jiménez Brin, se construyen las primeras trochas de la vía. Sin embargo, no fue hasta 1973 cuando, en la administración del Gobierno Revolucionario del General Omar Torrijos Herrera, se completa la carretera a lo largo de Puerto Pilón – Villa Alondra – Las Mercedes – María Chiquita – Playa la Angosta – Mechi – Río Piedras – Buena Ventura -Portobelo. Así se pudo conectar definitivamente la Costa Arriba con Puerto Pilón, Sabanitas, Transístmica y la ciudad de Colón, potenciando las ventajas turísticas e históricas de la zona a un proyecto de crecimiento y desarrollo local y nacional.

³¹ <https://detallesdepanama.com/2020/07/11/la-carretera-a-portobelo-trazado-original/>

8.7.8 Aeropuerto Enrique A. Jiménez

Figura 137 *Vistas de las instalaciones del Aeropuerto Internacional Enrique A. Jiménez.*



Nota: Tomado de www.wikipedia.com y www.panamaamerica.com.pa

Según el portal Wikipedia, antes de ser usado como aeropuerto civil, el complejo era una base aérea del ejército de los Estados Unidos (posteriormente fuerza aérea de los Estados Unidos), establecida en 1918. Fue entregado al gobierno de la Zona del Canal de Panamá en 1949, y convertido en un aeropuerto civil. El control estadounidense sobre el aeropuerto finalizó en 1979 con el cambio de gobierno de la Zona de Canal del Panamá a la república de Panamá.

Por más de treinta años, el aeropuerto fue operado por la fuerza aérea de los Estados Unidos y anteriormente por otras entidades, convirtiéndose eventualmente en una base de la fuerza aérea de Francia. Posterior a su cierre, el aeropuerto quedó bajo control civil, volviéndose así el Aeropuerto de Colón.

La base aérea francesa fue desmantelada el 1 de noviembre de 1949 por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos debido a reducciones en el presupuesto, convirtiéndose en un aeropuerto civil en la Zona del Canal Panamá estadounidense, y renombrado como Aeropuerto de Colón. Sin embargo, la fuerza aérea estadounidense mantuvo la jurisdicción sobre el aeropuerto hasta el 31 de diciembre de 1973, y fue usado ocasionalmente como base satélite de la Fuerza Aérea Albrook.

Posteriormente el Aeropuerto de Colón fue provisto de Boeing 307 y otros aviones comerciales que volaban por rutas Pan Am desde Miami a Buenos Aires, Argentina vía La Habana, Cuba y Kingston, Jamaica en

Ciudad de Cristóbal y Ciudad de Colón, después continuando al sur por la vía Lima, Perú, hacia Buenos Aires. Estar localizado en el medio de esta ruta y en el punto donde se interseca con el Canal de Panamá, hizo de esta ubicación muy útil para los servicios de aerolíneas norteamericanas. Con la entrega de la Zona del Canal de Panamá el 1 de octubre de 1979, el aeropuerto fue rebautizado en honor de Enrique Adolfo Jiménez, quien sirvió como presidente de Panamá desde 1945 a 1948.

En agosto de 2013, el presidente panameño Ricardo Martinelli inauguró la nueva terminal del Aeropuerto Internacional Enrique Jiménez, luego de un importante proceso de remodelación, con la cual ampliaron su capacidad para manejar más de 1000 pasajeros; se dotó con una nueva torre de control y una pista que permite el arribo de aeronaves Boeing 757-200 con capacidad de hasta 228 pasajeros en vuelos chárter.²

Un componente de la capacidad instalada de la infraestructura logística que no ha sido aprovechada en toda su magnitud a pesar de la gran inversión realizada en su remodelación, lo constituye precisamente este aeropuerto.

8.7.9 Manzanillo International Terminal

Figura 138 Vista satelital de Manzanillo International Terminal



Nota: Tomado de Google Maps

Manzanillo International Terminal (MIT) es un puerto de contenedores. Inició operaciones el 16 de abril de 1995, en una ubicación cercana a la entrada atlántica del canal de Panamá, inmediatamente adyacente a la Zona Libre de Colón (ZLC). El área del proyecto, conocida como Coco Solo Sur, fue una base aeronaval de los Estados Unidos durante la II Guerra Mundial, que posteriormente revirtió a Panamá debido a los tratados Torrijos-Carter de 1977.

Después de la reversión a Panamá, el área fue utilizada como centro de almacenaje y distribución de vehículos para América Latina. En los años siguientes se decide construir un muelle Ro-Ro (roll-on / roll-off) que facilitara las actividades de importación y reexportación de los automóviles desde el parque de almacenamiento.

Figura 139 *Manzanillo International Terminal*



Nota: Tomado de Autoridad Marítima de Panamá.

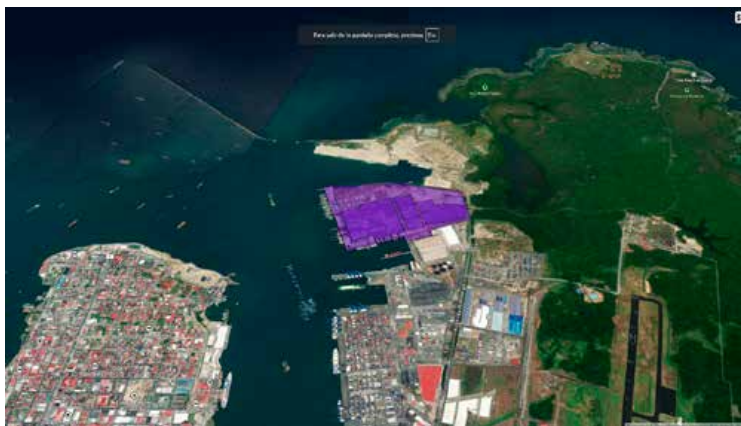
En agosto de 1993, con la llegada de la multinacional Stevedoring Services of America (ahora SSA Marine) a Panamá, el concepto original del muelle Ro-Ro (movimiento de vehículos) se convirtió en la terminal de transbordo de contenedores que es hoy, con más de 1,600 metros de muelle equipado con grúas pórticas y modernos sistemas informáticos de administración. El costo total del proyecto, hasta la fecha, asciende a más de 650 millones de dólares.³²

Es el líder del movimiento portuario en Panamá con un 31.8 % de todo el sistema portuario

³² Autoridad Marítima de Panamá.

8.7.10 Colon Container Terminal

Figura 140 Vista satelital de Colon Container Terminal



Nota: Tomado de Google Maps.

Colon Container Terminal (CCT) es parte del Grupo Evergreen e inició operaciones en Panamá desde 1997. Desde 1994, el Grupo propuso la construcción de una moderna terminal de contenedores aprovechando la posición geográfica de Panamá y los beneficios de conectividad del país y la amplia gama de servicios marítimos y logísticos. En 1995, un plan maestro para desarrollar una terminal de contenedores en Coco Solo Norte fue presentado al Gobierno panameño, y la nueva terminal nombrada CCT fue construida en el mismo lugar donde existía una antigua base naval de los Estados Unidos.

Colon Container Terminal está localizada en Coco Solo Norte, provincia de Colón. Este puerto se está convirtiendo en un punto ideal para trasbordo y carga entrando y saliendo hacia y desde la Zona Libre de Colón. Desde la entrada atlántica del canal de Panamá, CCT da servicio a los mercados regionales del Caribe, América del Norte, Central y Sur con embarques originados principalmente en el Lejano Oriente.

Esta terminal posee un área total de 74.33 hectáreas, un canal de acceso de 16.4 metros de calado y una dársena de maniobras con un radio de 600 metros para la rotación de naves.

8.7.11 Autopista Panamá-Colón

Figura 141 Autopista Alberto Motta Cardoze Corredores y Autopista Madden de ENA



Nota: Tomado de www.ensegundos.com y www.telemetro.com

Como se ha visto anteriormente, la provincia de Colón cuenta desde 1943 con la Carretera Transísmica Boyd – Roosevelt, a esta vía terrestre se han sumado la autopista Alberto Motta Cardoze operada por el CMC y la autopista a Madden operada por la Empresa Nacional de Autopistas, las cuales se encuentran conectadas para un recorrido continuo. Con estas dos autopistas se garantiza una comunicación vía terrestre entre las ciudades terminales de Panamá y Colón en un tiempo de aproximadamente una hora.

Aun cuando desde el punto de vista del modernismo y la conectividad, estas autopistas constituyen un eslabón importante para el desarrollo del comercio y la logística nacional e internacional, las mismas han contribuido a facilitar la migración y la concentración de las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de Colón hacia la Ciudad Capital, ya que es muy cómodo para los funcionarios del nivel central, trasladarse en aproximadamente una hora hacia la costa atlántica, pasar un par de horas allí y luego regresar, sin convivir el día a día con el resultado de las decisiones que toman.

Por otra parte, una crítica importante a la operación de estas autopistas lo constituye el importante costo que representa transitar en ellas ya que se deben pagar peajes de B/. 2.00 en la Autopista de ENA y B/. 2.30 en la Alberto Motta Cardoze, haciendo que el recorrido en ambas de Panamá a Colón y viceversa tenga un costo total de

B/. 8.60, mientras que el resto de los ciudadanos se pueden trasladar desde la ciudad capital hasta la ciudad de David en carretera a doble vía sin ningún tipo de costo.

El 3 de julio de 1995 comenzaron los trabajos de construcción del Corredor Norte (sección oeste) y la Autopista Panamá-Colón con una inversión que inicialmente fue calculada en 328 millones de dólares. No sólo se buscaba dar solución al tráfico pesado que se producía en la ciudad capital, sino tener alternativas al tránsito de mercancías de la Zona libre de Colón hacia América Central y del Sur. La obra fue desarrollada por la compañía mexicana PYCSA S.A., que ganó el proceso de concesión administrativa.

Figura 142 *Primero y segundo tramo de la Autopista Panamá-Colón*



Nota: Tomado de <https://toroperezballadares.com/> y

Figura 143 Vista panorámica del segundo tramo de la Autopista Panamá – Colón, entronque hacia Quebrada López



Nota: tomado de <https://detallesdepanama.com/>

El 10 de junio de 1999, se inaugura el primer tramo, el cual comprendía 13 kilómetros, desde el entronque del Corredor Norte hasta Madden en el sector de Chilibre) (29 de abril de 2009 se inaugura la ruta completa), que la une en 78,9 km con la costa del océano Pacífico.

8.7.12 Puerto de Cruceros Colón y Colón 2000

Figura 144 *Puerto de Cruceros de Colón*



Nota: Tomado de <https://imi.com.pa/>

Inicia operaciones en octubre del año 2000 con una terminal, en la actualidad corresponde a la terminal 1, el principal objetivo es prestar servicios a los cruceros en viajes internacionales.

En febrero del año 2008, la empresa amplió y mejoró el servicio para los cruceros con la construcción de la segunda terminal, actualmente corresponde a la terminal 2, más conocida con el nombre de “Home Port” de cruceros, brindando de esta forma la oportunidad de realizar cruceros por el caribe a los pasajeros provenientes de América Latina. El “Home port” de cruceros inicia sus operaciones el 8 de diciembre de 2008 con la salida del crucero “Enchantment of the Seas” de la empresa Royal Caribbean International.

El Puerto de Cruceros Colón 2000, S.A. y plaza Colón 2000 está construido en una superficie de unos 70.000 m² aproximadamente, cuenta con; dos terminales de 100 y 200 metros de largo, estacionamientos, una sala de embarque para pasajeros, tiendas “Duty free”, y un sector destinado al manejo de carga en general. Y a partir de mayo del año 2016 entra en operación el área de muelle destinado para Lanchas comerciales, disponiendo de 12 espacios para embarcaciones de hasta 60 pies de eslora.

Figura 145 *Colón 2000*



Nota: Tomado de <https://www.civitatis.com/>

Con el objetivo de incrementar la oferta turística en la ciudad de Colón, se está construyendo el mall “Colón 2000 Duty Free” ubicado en la zona más turística, moderna y segura en la ciudad de Colón y con 25,000 m² destinados a locales comerciales.

Figura 146 *Cruceros atracados frente el Mall Colón 2000.*



Nota: Tomado de <https://decisionespanama.com/>

8.7.13 Terminal de Almacenamiento en Bahía las Minas y Otras Iniciativas en esa Zona

Figura 147 *Vista panorámica de la Terminal de almacenamiento de bahía Las Minas*



Nota: Tomado de

<https://www.panamaamerica.com.pa/economia/chevron-invierte-13-millones-en-ampliacion-de-bahia-las-minas-385697>

La terminal de almacenamiento de petróleo Vopak (proveedor líder mundial de almacenamiento de tanques independientes para la industria petrolera y química) en Panamá se ubica en bahía Las Minas, Cativa, al este de la ciudad de Colón y a la entrada del canal de Panamá del lado de las esclusas de Gatún (lado Atlántico).

La instalación comenzó a operar en 1962 como parte de la antigua refinería “Bahía Las Minas” propiedad de la petrolera Chevron la cual dejó de operar en 2002 dedicándose desde entonces exclusivamente al almacenamiento y trasiego de graneles líquidos derivados del petróleo. En 2013, Chevron y Vopak firmaron los acuerdos correspondientes para que Vopak se convirtiese en el operador de la terminal. A partir de ese momento Vopak puso en marcha un plan de renovación y expansión de las instalaciones.

Figura 148 Terminal de almacenamiento Vopak



Nota: Tomado de FCC (2017).

La nueva terminal estaría situada junto a la terminal Chevron existente en Panamá y supondría una valiosa expansión de la red global de Vopak, proveedor líder mundial de almacenamiento de tanques independiente para la industria petrolera y química.

La ubicación en bahía las Minas reviste vital importancia ya que se localiza en la encrucijada del transporte internacional y rutas comerciales para los productos de petróleo refinado, cerca de la entrada del atlántico al canal de Panamá. Es de esperar que esta infraestructura posibilitara atender las crecientes necesidades de combustible derivadas de la expansión del canal de Panamá.

8.7.14 Esclusas y Mirador de Agua Clara

Las esclusas de Agua Clara y de Cocolí fueron inauguradas el 26 de junio de 2016. Son parte de la construcción del canal ampliado, son más anchas, más largas y profundas que las esclusas de Miraflores, Pedro Miguel y Gatún.

La construcción de las esclusas de Agua Clara y Cocolí son un hito importante en la historia del canal de Panamá, ya que permitió el paso de barcos más grandes y de mayor capacidad, conocidos como buques “Neopanamax”, lo que permitiría el impulso del comercio marítimo y un mayor tránsito de mercancías.

El canal de Panamá cuenta con un total de cinco esclusas, tres en el lado del pacífico y dos en el lado del atlántico. Las esclusas de Agua

Clara son las más recientes y modernas, ubicadas en el lado atlántico del país, muy cerca de la provincia de Colón. Reemplazaron a las antiguas esclusas de Gatún, que aún están en funcionamiento, pero son utilizadas para embarcaciones más pequeñas.

Figura 149 *Vista panorámica de las esclusas y el mirador de Agua Clara.*



Nota: Tomado de Marina Hotel at Shelter Bay.

La provincia de Colón alberga sin duda alguna, una parte muy importante de la infraestructura instalada del canal de Panamá. Inicialmente y desde hace más de 100 años, las esclusas de Gatún se han constituido en una sección crítica de la operación de la vía acuática,

Figura 150 *Vista panorámica de las esclusas de Gatún*



Nota: Tomado de Autoridad del Canal de Panamá.

Con el inicio de operaciones del canal ampliado, las nuevas esclusas de Aguas Claras con su tecnología ambientalmente amigable de reciclado del agua utilizada y su mirador constituyen lugares imperdibles en el estudio de la economía de Colón.

8.7.15 AES Colón

Con una inversión de \$1,150 millones y en un tiempo récord de 27 meses, se inauguró en agosto de 2018 la primera planta de energía a base de gas natural y la primera terminal de recepción de GNL en Panamá y Centroamérica. Es la primera planta de generación de energía de gas natural de Centroamérica y la más grande del Caribe.

Proyecto ubicado en Isla Telfers. Su actividad comercial se refiere al trasiego de gas licuado. Inversiones Bahía y AES Corporation construyeron la primera planta de generación de energía a base de gas natural de 381 MW y la primera terminal de recepción de gas natural licuado (GNL) en Panamá y Centroamérica, AES Colón.

La planta de energía a base de gas natural utiliza tecnología de ciclo combinado para su eficiencia y contribución al medio ambiente. Reutiliza el calor del gas de escape de las turbinas de gas para obtener vapor, que luego es utilizado por una turbina de vapor y para ahorrar combustible en la producción de electricidad.

Esta planta de energía es un 50% más eficiente y requiere un tercio menos de agua que las plantas convencionales. Además, el proyecto incluyó la construcción de una terminal con un tanque que tiene una capacidad de almacenamiento de 180,000 metros cúbicos de gas natural licuado, suficiente para abastecer a AES Colón y a plantas de nueva generación que se construyan o conviertan para el uso de gas natural, así como para promover el desarrollo de otros usos, tales como combustible para vehículos o el abastecimiento de combustible de los buques que transitan diariamente por el Canal de Panamá.

También incluye un muelle para buques de entre 3.000 m³ y 160.000 m³, una instalación de regasificación y una terminal para la carga de camiones para la distribución de GNL.

Figura 151 *Vista panorámica AES-Colón*



Nota: Tomado de <https://noticiasdepanama.com/>

8.7.16 Puente Atlántico

Figura 152 *Puente Atlántico, entrada norte del Canal de Panamá*



Nota: Tomado de <https://www.traficopanama.com.pa/>

El Puente Atlántico es uno de los puentes que cruza el canal de Panamá. Ubicado en la provincia de Colón, entrada Atlántica al Canal. Abierto al público el 2 de agosto de 2019. Es el tercer puente sobre el canal de Panamá después del Puente de las Américas y el Puente Centenario, ambos en el lado pacífico del canal. Con este puente se concretaría la tan anhelada conexión de residentes y visitantes en las comunidades de costa abajo de Colón con el resto de la provincia y del país.

El puente es una viga de hormigón de doble pilón, doble plano, puente atirantado con un tramo principal de 530 metros (1.740 pies) y dos tramos laterales de 230 metros (750 pies). Los enfoques este y oeste tienen 1.074 metros (3.524 pies) y 756 metros (2.480 pies) de largo, respectivamente. El puente fue diseñado por la China Communication Construction Company (CCCC) que consiste en HPDI, Louis Berger Group y construido por Vinci Construction.

Es un proyecto de infraestructura que facilitaría el acceso a otras de las regiones con hermosos paisajes y paradisíacas playas dentro del istmo. El puente es parte de una carretera de conexión local que une la Costa Arriba y Costa Abajo de la provincia de Colón no desarrollada. Reemplazó al cercano ferry del canal de Panamá que comunicaba a ambos sectores. Es el único puente al norte del Corte Culebra, también del Puente Centenario. La nueva estructura vial de cuatro carriles sirve como vía de conectividad para la población de Colón con el resto del país. Está ubicado en la entrada de la vía interoceánica y conecta al país con su litoral Atlántico. Permite la comunicación de 114 corregimientos, 495 comunidades y beneficia a 40 mil habitantes de la Costa Abajo de Colón. También contribuye al desarrollo comercial, agropecuario y turístico del de la Costa Atlántica de Panamá.

Durante las obras de ampliación del Canal de Panamá el tránsito por este sector lo facilitaron dos ferris (transbordadores) administrados por la Autoridad del Canal de Panamá. El cruce por ferri dio la oportunidad de ver las enormes compuertas de la nueva esclusa de Agua Clara.

Figura 153 *Cruce por Ferry hacia Costa Abajo de Colón durante la construcción de las esclusas de Agua Clara*



Nota: Tomado de <https://pancanal.com/> Sánchez, Daniel.

Antes de la construcción del Puente Atlántico había otro puente vehicular cercano (que se construyó en 1942 y ya no estaba en buenas condiciones). Estaba ubicado dentro de las esclusas de Gatún y fue desmantelado en noviembre de 2018. Era, antes del Puente Atlántico, la única forma de cruzar las esclusas de Gatún; limitando el acceso a la ciudad de Colón de los habitantes de Fuerte Sherman, San Lorenzo, Escobal y otras áreas de la Costa Abajo de Colón

Figura 154 *Cruce de transporte colectivo por puente sobre las esclusas de Gatún*

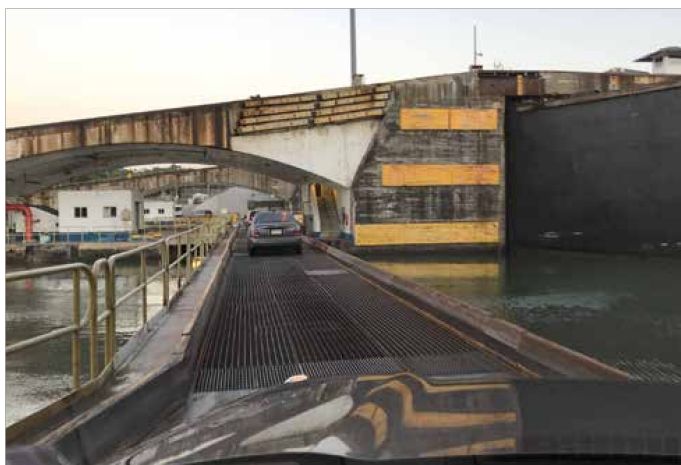


Nota: Tomado de <https://www.panamaamerica.com.pa/>

En la historia económica de Colón resalta con especial importancia, la travesía que se tenía que realizar cada vez que se pretendía visitar los llamados pueblos alrededor del lago como los Corregimientos de Escobal y Ciricito, o los Distritos de Chagres y Donoso en la llamada Costa Debajo de Colón.

Para llegar a estos lugares, se debía transitar por este puente muy estrecho que atravesaba las esclusas de Gatún del Canal de Panamá, una travesía recomendada sólo para los fuertes de carácter. Además de los riesgoso que significaba este paso tan estrecho que limitaba de manera importante el volumen de carga que se podía dirigir hacia la Costa Abajo y con ello igualmente limitaba el desarrollo de estos distritos, había que esperar turnos hasta que los navíos terminaran de transitar por estas esclusas.

Figura 155 *Cruce de automóviles por puente sobre las esclusas de Gatún*



Nota: Tomado de <https://www.traficopanama.com.pa/>

Durante la discusión del referéndum relativo a la ampliación del canal de Panamá, el gobierno nacional adquirió el compromiso de iniciar la construcción de un puente sobre el canal al finalizar la construcción del tercer juego de esclusas, aunque en realidad inicio mucho antes. Con la construcción de este puente, se lograría resolver el acceso a la Costa Abajo y el lago para a potenciar su posible desarrollo.

El tercer puente sobre el canal injustamente llamado “Puente Atlántico” frente a alternativas que realmente reivindicaran la lucha de grandes ciudadanos colonenses tales como Andrés Galván o Eugenio Barrera, representa varios hitos incluso a nivel mundial, ya que el mismo “se convirtió en el puente atirantado de hormigón más largo del mundo con un alcance central (luz central) de 530 metros. La obra supone una inversión total de US\$590 millones incluyendo las vías de acceso”.³³

Es importante señalar que no existe hasta el momento, evidencia alguna, que la construcción de este puente estuvo acompañada de la elaboración de algún estudio que indicara cómo se utilizaría la construcción de este para estimular el desarrollo de esta región de la provincia de Colón.

³³ <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/puente-atlantico-un-90-de-desarrollo-presenta-obra-que-cruza-el-canal-depanama>

8.7.17 Corredor del Caribe

En octubre de 2022 se entregó la orden de proceder para la ejecución del proyecto

Corredor del Caribe, que uniría la Autopista Panamá – Colón con la Costa Arriba (desde Quebrada Ancha hasta María Chiquita). Con una extensión de 28,442 kilómetros y una inversión de 91.6 millones de dólares. Se informó que el objetivo es modernizar la red vial de esta región, contribuir al fortalecimiento de la economía, generar empleos, facilitar el transporte de productos y mercancías a productores de la región y facilitar el acceso de la población de esta zona a servicios de educación, salud y vivienda.

Sin embargo, en junio de 2024, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia ordenó suspender provisionalmente las obras ante denuncias de grupo de ambientalistas que argumentaron que la obra impacta negativamente la Reserva Natural de Sierra Llorona.

Este proyecto estaría retomando, en parte, la propuesta original de Enrique A. Jiménez.

Figura 156 Ruta propuesta para el Corredor del Caribe



Nota: Tomado de <https://detallesdepanama.com/2020/07/11/la-carretera-a-portobelo-trazado-original/>

Referencias Bibliográficas

- Aguado Q., L., Girón C., L. y Salazar F., F. (2007). *Una aproximación empírica a la relación entre educación y pobreza*. Problemas del desarrollo, 38(149), 35-60
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362007000200003&lng=es&tlng=es.
- Aguilar, Y. (2024). Entrevista.
- Almario T., T. (septiembre, 2012). *Distribución del ingreso de los hogares*. Encuesta de mercado de trabajo, marzo 2011. Panamá: MEF.
- Ameca S., Z. (2023). *El bono demográfico*.
<https://view.genially.com/64fe174d-1f741c00119d3c69/interactive-content-bono-demografico>
- Ángel, J. (2007). Estadística general aplicada. Universidad Eafit.
- Araúz, C. y Pizzurno, P. (2003). *La Construcción del Canal de Panamá: 1904-1914*. Mesoamérica, ISSN 0252-9963, Vol. 24, N ° 45, 2003, págs. 100-130. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2397531>
- Araya, V. Alfaro, M. y Andronegui, M. (2007). *Constructivismo: orígenes y perspectivas*. Laurus. Vol.13, No.21, mayo - agosto. Pp76-92. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas. Venezuela.
- Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (2014). *Visión Colón 2025. Diagnóstico provincial. Estrategia para el desarrollo sostenible de Colón*.
- Autoridad de Turismo de Panamá (2020). Plan maestro de turismo sostenible de Panamá 2020-2025.
- Baidaba (1993). *Calila y Dimna Fábulas*. Edición en español. Madrid: Casa Editorial Calleja.
<https://resources.warburg.sas.ac.uk/pdf/neh5070b2327863.pdf>
- BID (2007). *Estrategia provincial de desarrollo sostenible de Colón. Programa de desarrollo sostenible de la provincia de Colón*.
- BID (2xxx). *Programa de alivio a la pobreza y desarrollo comunitario. Plan de desarrollo municipal del distrito de Donoso. Provincia de Colón*.

- BM (1980). *Plan concentrado para el desarrollo turístico comercial de la ciudad de Colón.*
- Barriga, O. y Henríquez, G. (2003). *La presentación del objeto de estudio. Reflexiones desde la práctica docente.*
[publicadorcdm,+Journal+manager,+26143-85779-1-CE.pdf](#)
- Batanero, C. (2001). *Didáctica de la estadística.* [didacticaestadistica.pdf \(ugr.es\)](#)
- Batanero, C. (2002). *Los retos de la cultura estadística.*
 Microsoft Word-LOS RETOS DE LA CULTURA ESTADISTICA.doc
[\(ugr.es\)](#)
- Blades, R. (2022). *El problema de Colón.*
<https://www.rubenblades.com/la-esquina/el-problema-de-colon>
- Borodiná, T. A. (2011). *Causas y consecuencias económicas del descubrimiento de América.* <https://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/5929>
- Bunge, M. (2008). *¿Qué es y para qué sirve la epistemología?* Ariel. Barcelona.
- Camino Real de Cruces de Panamá (s.f.)
<https://caminorealdecruces.wordpress.com/breve-historia-del-camino-de-cruces/>
- Carnevali, G., Ferrei, N. y Pozzo, M, (2020). *Objetivos para el desarrollo del pensamiento estadístico en alumnos del primer curso de estadística de la carrera de ingeniería industrial.* [1852-4222-saberes-12-02-159.pdf \(scielo.org.ar\)](#)
- Castillero, A. (1973). *Transitismo y dependencia: El caso del Istmo de Panamá.* Nueva Sociedad No.5 marzo-abril 1973, págs. 35 – 50.
https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/57_1.pdf
- Castillero, M. (2014). *Planificación en el sector público.* La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/economia/sector-publico-planificacion-EDLE281360>
- Castro, G. (2005). *El discurso especializado de telefonía celular: análisis de su divulgación en Colombia.* [El discurso especializado de telefonía celular : análisis de su divulgación en Colombia](#)
- Castro, M., Lloveras, E. y Castro G. (2015). *Curso de filosofía.*
<https://www.ufasta.edu.ar/carteleravirtual/files/2015/04/CURSO-DE-FILOSOF%25C3%258DA-2015-U2->

- Ceballos J. y Luis M. (2021). *La carretera Boyd–Roosevelt o Vía Transístmica*. Detalles de Panamá, <https://detallesdepanama.com/2021/04/10/la-carretera-boyd-roosevelt-o-via-transistmica/>
- Ceballos J. y Luis M. (2020). *Los famosos banquetes del Club de Extranjeros de Colón*. Detalles de Panamá, <https://detallesdepanama.com/2020/07/05/los-famosos-banquetes-del-club-de-extranjeros-de-colon/>
- Cecchini, Simone (13 de noviembre de 2007). *La pobreza en América Latina*. Cuarto Congreso Nacional y Primero Internacional. “Competencias para el Desarrollo Humano: Un reto hacia la equidad social”. Panamá: Universidad Especializada de las Américas. <http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/6/28106/Pobreza.AmericaLatina.SimoneC.pdf>.
- Cecchini, Simone (17 de enero de 2008). *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina*. CEPAL.
- Cohen, N. y Gómez, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?* [Cohen y Gómez Rojas \(2019\)–Cap. 8 Diseños de investigación–Parte 1–8 El proceso de–Studocu](#)
- Cóndor, I. (2024). *Teoría de la probabilidad y aplicaciones estadísticas*. https://scholar.google.es/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=gCI9nhMAAAJ&citation_for_view=gCI9nhMAAAJ:u-x6o8ySG0sC
- Contreras, J. y Molina, E. (2019). *Elementos claves de la cultura estadística en el análisis de la información basada en datos*. Título del Artículo (ugr.es)
- Cortez, D. J. (2017). *Al oído del MOP*. <https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/al-oido-del-mop-1059318>
- De León, A. (2013). Panamá y el desarrollo humano. Panamá: Capital financiero. <http://www.capital.com.pa/panama-y-el-desarrollo-humano/>
- Decreto Ejecutivo 233 de 16 de mayo de 2007. Que reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Gaceta Oficial No. 25794 de

- 18 de mayo de 2007. <https://www.miviot.gob.pa/transparencia1/Ley 6 de 2006.pdf>
- Decreto Ejecutivo 25 de 18 de diciembre de 2023. Que modifica el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 52 de 2019 que reglamenta la Ley 34 de 2008 de responsabilidad social fiscal. Gaceta Oficial No. 29932-A de 18 de diciembre de 2023. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29932 A/102024.pdf>
- Decreto Ejecutivo 52 de 3 de junio de 2019. Que reglamenta la ley 34 de 2008, de responsabilidad social fiscal. Gaceta Oficial No. 28788-B de 4 de junio de 2019. <https://vlex.com.pa/vid/decreto-ejecutivo-n-52-790542629>
- Decreto Ejecutivo 89 de 26 de febrero de 2021. Que crea la Dirección de Desarrollo Territorial dentro de la estructura organizativa del MEF. Gaceta Oficial No. 29228.B de 26 de febrero de 2021. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29228 B/GacetaNo 2 9228B 20210226.pdf>
- Del Pino, J. (2017). *Síntesis de la investigación sobre variabilidad y dispersión en Estadística*. <https://www.ugr.es/~batanero/documentos/TFMPino.pdf>
- Detalles de Panamá. *La carretera de Portobelo – trazado original*. www.detallesdepanama.com
- Diccionario de la Real Academia Española. [Diccionario de la lengua española | Edición del Tricentenario | RAE-ASALE](https://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola)
- Economipedia (IA). *Diccionario económico con inteligencia artificial*. <https://economipedia.com/definiciones-diccionario>.
- Economipedia. *Diccionario económico tradicional digital*. <https://economipedia.com/definiciones-diccionario>.
- Editorial ETC (2024). *Conceptos de economía*. <https://concepto.de/economia/>
- Escartín, A. (2008). *Una recopilación histórica de Refinería Panamá, S. A. Fotografías y videos. 1962 – 2002*. Portal de YouTube.
- Escobar, V. y Fruto de Santana, O. (2005). *Estudio de títulos de la educación superior en Panamá*. IESALC – UNESCO. Consejo de Rectores.

- Fernández, S., Cordero, J. y Córdoba, A. (2002). *Estadística descriptiva*. <https://www.gestiopolis.com/que-es-estadistica-tipos-y-objetivos/>
- First Quantum (2021). *Desarrollo sostenible del agroturismo y turismo rural en el distrito Omar Torrijos Herrera y sus alrededores*.
- Fisher, T. (1998). *Antes de la separación de Panamá: la guerra de los mil días, el contexto internacional y el canal*. Revista Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/30451>
- Fomento de Construcciones y Contratas, S. A.–FCC (2017). [FCC gana el contrato para construir la terminal de almacenamiento de Vopak, en Panamá–FCC](#)
- Gallardo, R. (s.f.). *Rompiendo paradigmas: la planificación del siglo XXI*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/Rompiendo%20paradigmas%201a%20planificaci%C3%B3n%20del%20siglo%20XXI.%20.pdf>
- García, S., Encalada, C., Torres, W. y Quito, E. (2022). *La formación estadística en el estudiante universitario*. [3023-Texto del artículo-5916-1-10-20220706.pdf](#)
- Goldstein, Nolan y Pfeiffer (1998). *Planeación estratégica aplicada. Una guía completa*. McGraw Hill Interamericana. <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MAES/MAES-03/Unidad1/Planeacion%20Estrategica%20Aplicada.pdf>
- Gutiérrez, S. (1994). *Filosofía de la Estadística*. http://books.google.com.co/books?hl=es&lr=lang_es&id=rp057peo95QC&oi=fnd&pg=PA6&dq=hermann+conring&ots=bMXCEGFUIN&sig=5aAa7Ker8_SX05KGzMRcZB
[FO E&redir_esc=y#v=onepage&q=hermann%20conring&f=false](http://books.google.com.co/books?hl=es&lr=lang_es&id=rp057peo95QC&oi=fnd&pg=PA6&dq=hermann+conring&ots=bMXCEGFUIN&sig=5aAa7Ker8_SX05KGzMRcZB)
- Heller S., F. (2022). *Las auténticas lecciones finlandesas: la verdadera historia de una superpotencia educativa*. Traducción española de Ricard Massó Aguadé. Fundación Episteme.
- Hernández, V. (2017). [anexo 7 Sheet1.pdf \(javeriana.edu.co\)](#)
- Herreros, D. y Sanz, M. (2020). *Estadística en educación primaria a través del aprendizaje basado en juegos*. https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/20259/mes_3_1_4.pdf?sequence=1&isAllowed=

Historia Universal (s.f.). *Historia de Panamá. Conquista Española.*
<https://historiauniversal.org/>

Historia de Hermosillo. *Panamá. Ferrocarril.*
<https://historiadehermosillo.com/>

Logística y Negocios. *Principales puertos marítimos de panamá.*
<https://logisticaynegociospty.wordpress.com/2016/07/20/principales-puertos-maritimos-de-panama-panama-port-company/>

Hurtado, J. (2022). *Modelos epistemológicos en investigación.* Conferencia. Ciea Sypal. https://www.youtube.com/watch?v=pk_Yb9HKael

Hurtado, J. (2021). *La sobre simplificación metodológica en investigación.* Conferencia. Ciea Sypal. <https://www.youtube.com/watch?v=W9Pf0pxbxxQ>

INEC (2000 y 2010). *Censos de Población y Vivienda.* Panamá.
http://www.contraloria.gob.pa/inec/Redatam/index_censospma.htm

INEC (2011). *Colón y sus estadísticas.* Contraloría General de la República.

INEC (2015). *Envejecimiento demográfico en Panamá. Período 1960 – 2050.* https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=690&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10

INEC (2016). *El proceso de transición demográfica en Panamá.*
https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=744&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10

INEC (2018-2022). *Producto Interno Bruto Provincial, a precios corrientes y en medidas de volumen encadenadas, año de referencia 2018:*
Años 2018-22. https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1250&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26

INEC (2000-2022). *Encuestas. Encuestas socio – demográficas.*
Encuestas de hogares.
https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=36

INEC (2000-2022). *Estadísticas económicas. Cuentas nacionales anuales.*

INEC (2020-2023). *Estadísticas socio – demográficas. Demografía.*
https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=3&ID_SUCATEGORIA=10

INEC (2020-2023). *Estadísticas socio – demográficas. Estadísticas sociales. Seguridad social.*
https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=36

INEC (2020-2023). *Estadísticas socio – demográficas. Estadísticas sociales. Educación.*
https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=6&ID_SUBCATEGORIA=41

Infoplease. *Canal de Panamá: Construcción y Mejoras.*
<https://www.infoplease.com/encyclopedia/places/latin-america/panama/panama-canal/construction-and-improvements>

Instituto Brasileiro de Administración Municipal (1987). *Planificación de las áreas revertidas al Municipio de Colón.*

Ley 06 de 1 de febrero de 2006. Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Gaceta Oficial No. 25478 de 3 de febrero de 2006. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25478_35994.pdf

Ley 34 de 5 de junio de 2008. De responsabilidad social fiscal. Gaceta Oficial No. 26056 de 6 de junio de 2008.
<https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26056/11115.pdf>

Ley 37 de 29 de junio de 2009. Que descentraliza la administración pública.
https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/ley_37_de_2009_que_descentraliza_la_administracion_publica.pdf

Ley 404 de 17 de octubre de 2023. Que adopta el Plan de Desarrollo Integral de la provincia de Colón y crea la Corporación para el Desarrollo Integral de Colón.
Gaceta Oficial No. 29892 de 18 de octubre de 2023.
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29892/GacetaNo_29892_20231018.pdf

- López, L. y Sánchez, P. (2003), Pensamiento Estadístico para los Empresarios del Siglo XXI. [Dialnet-PensamientoEstadisticoParaLosEmpresariosDelSigloXX-4786703](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4786703) (2).pdf
- López, Rl. (2006). *Cálculo de probabilidades e inferencia estadística con tópicos de Econometría*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- Marek, M. y Weniger, S. (2014). *Camas de lujo en la olvidada Escuela de Las Américas*. DW. <https://www.dw.com/es/de-escuela-de-dictadores-a-hotel-cinco-estrellas/a-17857673>
- MEF (2011). *Informe Económico y Social 2010*. Panamá: MEF – Dirección de Análisis Económico y Social.
- MEF (2012). *Estructura de decisiones de la Dirección de Planificación Regional*. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/11/Estructura-de-Decisiones-de-la-Direccion-de-Planificacion-Regional.pdf>
- MEF (2012). *Portafolio de servicios de la Dirección Regional de Planificación*. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2019/11/Portafolio-de-Servicios-de-la-Direccion-de-Planificacion-Regional.pdf>
- MEF (2017). *Diagnóstico socioeconómico y ambiental de la provincia de Colón*.
Consultoría CAF.
- MEF (2017). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá – Año 2017. <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2017.pdf>
- MEF (2018). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá – Año 2018. <https://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/MED-DAES-Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2018.pdf>
- MEF (2020). *Plan estratégico de gobierno 2020-2024*. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/PLAN-ESTRATEGICO-DE-GOBIERNO-2020-2024-web.pdf>
- MEF (2022). *Guía metodológica para la formulación de planes estratégicos distritales (PED)*.

- MEF (2022). *Plan de desarrollo integral de la provincia de Colón. La ruta estratégica hacia una vida digna.*
- MEF (2024). *Guía metodológica para la integración del enfoque de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en los planes estratégicos provinciales en interrelación con los objetivos de desarrollo sostenible.*
- MEF (2022). *Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras*, Dirección de Programación de Inversiones – DPI, Vigencia 2022.
- MEF (2024). *Presupuesto Provincial de Ingresos por Distritos*, Dirección de Presupuesto de la Nación – DIPRENA.
- MEF (2022). *Reporte de Presupuesto Ciudadano*, Dirección de Presupuesto de la Nación – DIPRENA, Vigencia 2022.
- MEF (2024). *Presupuesto Provincial de Ingresos por Distritos Dirección de Presupuesto de la Nación.*
- Méndez, J. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- MIAMBIENTE (2016). *Elaboración de plan de uso público del Parque Nacional Portobelo 2017 – 2021.*
- MIDES (2015). *Programa de renovación e integración humanas.*
- MIDES (2024). *Índice de Pobreza Multidimensional a nivel nacional 2019 y 2022.* <https://www.gabinetesocial.gob.pa/ipm-n/>
- MIDES (2024). *Índice de Pobreza Multidimensional por corregimientos 2023.* <https://www.undp.org/es/panama/publicaciones/indice-de-pobreza-multidimensional-por-corregimiento-2023>
- MEDUCA (2023). *Listado de institutos y centros de estudios superiores autorizados.* <https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/2022-07/.pdf>
- Ministerio de Planificación y Política Económica (1979). *Marco físico para el desarrollo urbano de la ciudad de Colón*
- Ministerio de Vivienda (1992). *Plan maestro para la isla de Manzanillo.*
- Ministerio de Vivienda (1993). *Plan Juan Demóstenes Arosemena.*

- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (1997). Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2016). Revisión y actualización del plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico.
- Miranda, K. (2003). Hotel Meliá Panamá Canal admite pérdidas millonarias. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/hotel-melia-panama-canal-admite-perdidas-millonarias-133201> Moreira, R. (2024). Entrevista.
- Moreno, J. Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Undécima Edición, marzo de 2010.
- Moreno, O. (febrero, 2013). Distribución del ingreso de los hogares. Encuesta de mercado de trabajo, marzo 2012. Panamá: MEF.
- Morin, Edgar (2006). Introducción al Pensamiento Complejo. [Morin Introduccion al pensamiento complejo.pdf](#) ([cursoenlineasincostoedgarmorin.org](#))
- Navarro, J. y Delfín, O. Educación y pobreza en México. Un análisis de eficiencia a nivel de estados. Acta Universitaria, 27(NE-1), 33-45. doi: 10.15174/au. 2017.1548. <https://www.redalyc.org/pdf/416/41654513004.pdf>
- Núñez, Y. (2017). BID financiará \$107 millones para conservar el patrimonio cultural y natural de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/vida-y-cultura/cultura/bid-107-millones-conservar-financiar-YOLE50652>
- Palacios, M. (4 de junio de 2012). Panamá entre los más desiguales de América Latina. Panamá: Capital financiero. <http://www.capital.com.pa/panama-entrelos-mas-desiguales-de-al/>
- Panamá América (1999). Refinería Panamá presenta revista institucional. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/refineria-panama-sa-presenta-su-revista-institucional-72591>

Panamá América (2008). Chevron invierte 13 millones en ampliación de Bahía Las Minas. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/chevron-invierte-13millones-en-ampliacion-de-bahia-las-minas-385697> Panamá Vieja Escuela. X Post.

Pinto A., G. (2016). El bono demográfico en América Latina: el efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población. <https://www.redalyc.org/pdf/446/44643207010.pdf> Plan Harrison – Price (1997).

PNUD (2020). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-C). A nivel de distritos y corregimientos, usando los Censos de Población y Vivienda de Panamá. https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2020/09/IPM_Digital-9.pdf

Portugal, M. (2007). <https://www.promonegocios.net/mercadotecnia/cultura-concepto.html>

PNUD (2011). Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2013). Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2014). Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2014. El Futuro es ahora: primera infancia, juventud y formación de capacidades para la vida. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa Estado de la Nación (2013). *Cuarto informe estado de la educación.* San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Quiroga, R. y Sabalain, K. (2019). Fundamentos de recolección, compilación, validación, estructuración, georreferenciación y descripción de series estadísticas y de indicadores. CEPAL. Curso-Taller: Metodología para construir y sostener indicadores ambientales e indicadores ODS. <https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/2.7concepto-dato-estadistica-indicador.pdf>

Rama, C. (2013). Mercados profesionales: nuevas lógicas del empleo, el desempleo y la migración. *Innovación Educativa.* (México, DF) vol.13 no.61, ene./abr. 2013.

- https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-26732013000100001
- Ramírez Reinoso, D. F. (2022). Una mirada hacia la mesoeconomía y sus componentes: un marco para el estudio del desarrollo regional. *Tiempo Económico*. Universidad Autónoma Metropolitana. Vol. XVII. Núm. 52.
- Rascón, E. (2010). Panamá en el contexto de la II Guerra Mundial: aproximación histórica, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, febrero 2010, www.eumed.net/rev/cccss/07/erc.htm.
- Rojo, J. (2007)- Análisis mesoeconómico: perspectiva histórica y aportaciones recientes. *Estudios de Economía Aplicada*. Vol. 25-3. Págs. 605-618.
- Ross, S. (2007). *Introducción a la estadística*.
<https://books.google.com.pe/books?id=pPM2TgQsx8wC&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>
- Roy, Alonso (s.f.). <http://www.alonso-roy.com/>
- Salgado, Ana. (2007). *Investigación Cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos*. Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos (bvsalud.org).
- Sánchez, A. (2003). Estados Unidos y la independencia de Panamá. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0932777>
- Sánchez, Gonzalo y Manzano, Vicente. (2002). *Sobre la Definición de Estadística*. Boletín de la Internacional Association of Statistical Education para América Latina. Octubre.
- SENACYT (2022). *Visión 2050. Colón. Actualización con énfasis en innovación y emprendimiento*. https://www.senacyt.gob.pa/publicaciones/wp-content/uploads/2023/04/03_Colon.pdf
- Secretaría Técnica del Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM – C) a nivel de Distritos y Corregimiento, usando los Censos Nacionales de Población y Vivienda, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas – PNUD en Panamá, Panamá 2020*.
- Sheng, A. y Geng, X (2012). *Microeconomía, macroeconomía, mesoeconomía y metaeconomía*. <https://www.carbonell->

law.org/NuevoDiseno/peruglobal/revista66/articulos/articulo4.html

Sierra, M. (2012). Conceptos Generales de Investigación.

https://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/prepa3/conceptos_generales_inv.pdf

Superintendencia de Bancos de Panamá (Primer Trimestre 2024). *Carta Bancaria. Estadísticas Financieras*. [Carta Bancaria / Estadísticas Financieras | Superintendencia de Bancos de Panamá \(superbancos.gob.pa\)](http://superbancos.gob.pa)

Tejedor, L. (2017). El descubrimiento de América. Una experiencia de historia contra fáctica. España. Universidad de Zaragoza. Tesis de Maestría. <https://zaguan.unizar.es/record/62430/files/TAZ-TFM-2017-422.pdf>

Téllez, M. (2023) Propuesta educativa para Colón. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/propuesta-educativa-para-colon-EA5714053> Universidad de Panamá (2008).

Estatuto Universitario.

Universidad de Panamá (2018). Plan de desarrollo institucional 2017-2021. Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria.

Universidad de Panamá (2022). Plan de desarrollo institucional 2022-2026. Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria.

Universidad de Panamá. Boletín estadístico (2010 – 2022). Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria. Departamento de Estadística.

Universidad Especializada de Las Américas. Nodo de transparencia. Estadísticas.

Universidad Tecnológica de Panamá. Nodo de transparencia. Estadísticas.

Vallejos, H. (2014). La toma de decisiones en la gestión pública.

<https://www.slideshare.net/slideshow/4-la-toma-de-decision-en-la-gestin-pblica/42062923>

Veloso, A., García, L. y Marcuello, Ch. (2021). Estado y estadística. La importancia de los sistemas oficiales de estadística para las democracias modernas. *Revista mexicana de ciencias políticas y*

- sociales, 66(243), 55-78. Epub 31 de enero de 2022.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.69278>
- Wallin, C. (2018). Finlandia: cómo la igualdad de oportunidades para ricos y pobres ayudó a que el país nórdico se convirtiera en referencia mundial en educación. BBC.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45582530>
- Webscolar. *Consecuencias de la segunda guerra mundial*.
<https://www.webscolar.com/las-consecuencias-de-la-segunda-guerra-mundial>
- Westreicher, G. (2016). Bono demográfico. Economipedia.
<https://economipedia.com/definiciones/bono-demografico.html>.
- Ameca S., Z. (2023).
- Yamada y Oviedo (2016). Educación superior y subempleo profesional: ¿Una creciente burbuja mundial? Universidad del Pacífico. Centro de Investigación.
<https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1428/DD1609.pdf?sequence=1>
- Zambrano, O. J. (2012). *Mesoeconomía y Metaeconomía. Dos nuevas tendencias*.
<https://www.gestiopolis.com/mesoeconomia-metaeconomia-dos-nuevas-tendencias/>
- Zambrano, O. (2013). Crecimiento, pobreza y desigualdad en Panamá. Panamá: La Prensa.
<http://www.prensa.com/impreso/opinion/crecimiento-pobreza-y-desigualdad-en-panama-omar-zambrano/150331>
- Zapata, L. (2016). ¿Estamos Promoviendo el Pensamiento Estadístico en la Enseñanza? Zapata2016Estamos (uniandes.edu.co)
- Zaragoz, B., Torres, J. y Belda, A. (2015). Una plataforma web para aplicar técnicas de visualización de datos e investigar su uso en didáctica de la Geografía. <https://ice.ua.es/va/jornadas-redes-2015/documentos/tema-1/410710.pdf>
- Zona Económica. Economía de enclave.
<https://www.zonaeconomica.com/economia-enclave>
- Zona Libre de Colón (2023). Análisis de la actividad comercial.

Glosario

Banco Mundial: Es una organización internacional especializada en finanzas cuya principal actividad es la ayuda a países en desarrollo que necesiten apoyo económico a través de préstamos o créditos y que se encuentren en situación de pobreza. Banco Mundial–Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Censo de Población: Es el recuento de todos los habitantes presentes en un territorio, incluyendo aguas jurisdiccionales. A lo largo de nuestra historia, se han realizado diez censos de población con periodicidad decenal, en los años terminados en cero. El primero se realizó en 1911 y el último el 14 de mayo de 2000. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=C&ID_IDIOMA=1

Ciudad: Área urbana que concentra por lo menos 20,000 habitantes permanentes y socialmente heterogéneos. En ella se generan funciones sociales y administrativas con un grado de equipamiento de servicios que aseguran condiciones de vida humana. Cuenta, además, con un sistema de servicios públicos continuos y con una base económica que provee empleos para una parte significativa de su población. Su continuidad del espacio geográfico puede estar interrumpida por pequeñas áreas rurales circundantes a la misma y que por su proximidad constituyen áreas potenciales de crecimiento.

https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=C&ID_IDIOMA=1 **Cohorte:** En estadística, una cohorte es un grupo de personas que comparten una característica en común, como el mismo año de nacimiento, país, o empresa. La palabra cohorte proviene del latín cohors, que significa agrupación o séquito. Se utiliza para medir los eventos que ocurren a una cohorte a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se puede estudiar el comportamiento de un grupo de clientes que realizaron su primera compra en el mismo mes. En investigación, se utiliza para comparar un resultado en grupos de personas similares en muchos aspectos, pero que se diferencian en una característica específica.

Contrato Ley: El contrato ley es un requisito jurídico que establece los términos y condiciones de un acuerdo entre dos o más partes, que han acordado las condiciones del contrato. Es decir, la ley regula y protege los derechos de las partes involucradas en el contrato, estableciendo las bases para una relación jurídica. Concepto de Contrato Ley: Según Autores, Ejemplos y significado (definicionwiki.com)

Constitución Política de la República de Panamá: Es el máximo texto legal sobre el cual descansa toda la estructura gubernamental y el sistema jurídico panameño. Redactada en 1972 y posteriormente modificada en varias ocasiones, la más reciente en 2004, esta carta magna detalla los derechos y deberes de los ciudadanos, la división de poderes, y las bases para la administración pública y la política exterior. Abarcar este documento es sumergirse en el corazón de la vida política, social y económica de Panamá. que es la constitución política de la república de panamá– Política Panamá (politipa.com)

Constructivismo: sistema de teorías desarrolladas por Jean Piaget, que plantea que tanto el conocimiento como la personalidad se encuentran sometidos a permanentes procesos de construcción dada la influencia de las constantes interacciones que se producen entre los aspectos cognitivos, los afectivos y los sociales. Siendo así, cada individuo tiene un papel activo en su propio aprendizaje que resulta ser una construcción de la realidad a partir de las percepciones que de ella se tienen.

Corporación: Es una Persona Jurídica, que está sujeta a obligaciones ante la ley, y que es creada por una o más personas físicas para un determinado fin. Corporación–Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Dato Estadístico: Es el resultado de toda observación, entrevista o recopilación, con fines estadísticos. Los datos pueden ser cualitativos (cuando expresan cualidades o atributos) y cuantitativos (cuando expresan cantidad). https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=D&ID_IDIOMA=1

Demografía: Del griego demos [pueblo] + graphie [estudio]. El estudio científico de las poblaciones humanas incluyendo su tamaño, composición, distribución, densidad, crecimiento y otras características demográficas y socioeconómicas y de las causas y consecuencias de los cambios experimentados por esos factores. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=D&ID_IDIOMA=1

Densidad de Población: Población por unidad de superficie terrestre; por ejemplo, personas por kilómetro cuadrado, o personas por kilómetro cuadrado de tierra laborable. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=D&ID_IDIOMA=1

Desempleados: Se refiere a las personas de determinadas edades que durante un período de referencia hayan estado sin

trabajo, y que declararon haber buscado trabajo, ya sea por su cuenta o a través de otras personas. Los desempleados pueden estar cesantes (trabajaban antes) o buscando su primer empleo (trabajadores nuevos).

Desempleo Abierto: Es la proporción de la fuerza de Trabajo no utilizada; comprende a todas las personas de 12 años o más que, en la semana de referencia de la encuesta, se encontraban sin empleo asalariado o por su cuenta (menos de 1 hora a la semana), disponibles a aceptar empleo y que realizaron acciones concretas de búsqueda de trabajo en las ocho semanas anteriores al periodo de referencia, es decir, contestaron avisos de periódicos o de recomendaciones familiares, e intentaron ejercer alguna ocupación por su cuenta.

https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=D&ID_IDIO_MA=1 **Depauperar:** Empobrecimiento depauperar | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE

Descentralización: Es un concepto económico basado en la disgregación o atomización de poderes dentro de una organización, empresa o estado. Esto supone la dispersión de toma de decisiones y de recursos en distintas jerarquías o regiones. Descentralización-Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Desarrollo integral: El desarrollo integral se refiere a un enfoque global y equilibrado del desarrollo que considera y promueve el progreso en todas las dimensiones importantes de la vida. No se limita a aspectos económicos, sino que también abarca aspectos sociales, culturales, ambientales y personales. El desarrollo integral reconoce que todas estas dimensiones están interconectadas y se influyen mutuamente. Para lograr un desarrollo sostenible y equitativo, es necesario abordar y promover el crecimiento en cada una de estas áreas de manera integrada. ¿Qué es el desarrollo integral?-Identidad y Desarrollo

Emigrar: Dicho de una persona, abandonar la residencia habitual en busca de mejores medios de vida dentro de su propio país. emigrar | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE

Empleado: Es la persona que trabaja para un empleador público o privado y recibe una remuneración en forma de sueldo, salario, comisión, pago a destajo o pago en especie. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=E&ID_IDIOMA=1

Empresas Privadas: Son aquellas en que todas o la mayoría de las acciones u otras formas de participación en el capital pertenecen a particulares y son controladas por éstos.

https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=E&ID_IDIO_MA=1 **Enclave:** Territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc. enclave | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE

Época Colonial: La época colonial fue el período histórico en el que algunas naciones europeas, como España, Portugal, Francia, los Países Bajos e Inglaterra, exploraron, conquistaron y colonizaron territorios de los otros continentes. colonial-Búsqueda (bing.com)

Estado: País soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios. <https://dle.rae.es/estado?m=form>

Estado Federal: Un estado federal es una forma de gobierno en la que un país se organiza en diferentes estados o regiones autónomas, cada uno con su propio gobierno y constitución, mientras que un gobierno central comparte la autoridad y las responsabilidades en asuntos de interés común. ▷ Concepto de Estado Federal ✓✓ Significado y Definición (significadosweb.com)

Exoneración Fiscal: Las exoneraciones son en su aceptación más común, la renuncia del Gobierno a cobrar impuestos sobre determinadas actividades con el objetivo de incentivar la generación de inversión, producción de empleo, así como de respaldar políticas económicas o sociales. Dirección General de Ingresos (mef.gob.pa)

Finanzas Públicas: Las finanzas públicas son la disciplina que se enfoca en la obtención de ingresos, realización de gastos y gestión de la deuda pública de un Estado. <https://economipedia.com/definiciones/finanzas-publicas.html>

Fondo Monetario Internacional (FMI): Organismo intergubernamental monetario y financiero de carácter cooperativo con 184 países miembros, establecido en 1945 tras la suscripción de los Acuerdos de Bretton Woods. Su principal propósito es promover la cooperación internacional en el área monetaria a fin de facilitar el crecimiento del comercio internacional y la actividad económica en general. El FMI provee recursos financieros para que sus países miembros puedan corregir desequilibrios de la balanza de pagos sin que tengan que afrontar restricciones comerciales ni de pagos.

https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=F&ID_IDIOMA=1 **Gasto de Funcionamiento:** Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de las entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos municipales. <https://1library.co/article/definici%C3%B3n-de-los-conceptos-de-gasto-de-funcionamiento.q2nr2l6e> **Gasto de Inversión:** Se considera gasto de inversión cualquier desembolso dirigido a adquirir un activo que genere rentabilidad a largo plazo. Puede aplicarse tanto a empresas como a particulares y organismos públicos. ¿Qué son los gastos de inversión? Tipos y ejemplos. (economipedia.com)

Gobierno central: El gobierno central, también conocido como gobierno nacional o gobierno federal, es el órgano encargado de dirigir y administrar los asuntos de un país en su conjunto. Este tipo de gobierno tiene la autoridad y el poder para tomar decisiones y establecer políticas que afectan a todo el territorio nacional. <https://www.ladiferencia.net/diferencias-entre-gobierno-central-y-gobierno-local/> **Gobierno local:** El gobierno local, también conocido como gobierno municipal o gobierno autónomo, es el encargado de dirigir y administrar los asuntos de una región o localidad específica dentro de un país. Este tipo de gobierno tiene una autoridad limitada en comparación con el gobierno central, ya que su ámbito de acción se restringe a una zona geográfica determinada. <https://www.ladiferencia.net/diferencias-entre-gobierno-central-y-gobierno-local/>

Grúa Pórtico: La grúa pórtico es una herramienta diseñada para levantar y mover cargas mediante un montacargas instalado en una viga. Esta viga se sostiene sobre cuatro patas de acero, las cuales pueden desplazarse a lo largo de rieles ubicados debajo de la estructura. GRÚAS PÓRTICO: ¿Qué es?, Características y Ventajas — All Grúas (all-gruas.com)

Home Port: El “home port” es el puerto de embarque y desembarque de pasajeros, pero no como puerto de pasadía, sino como puerto donde se inicia o concluye un crucero. Diferencias entre Home Port y Port of Call | Viajar en Cruceros

Inversión Pública: es aquel gasto con fines productivos que realiza el Estado a través del gobierno central o de las autoridades subnacionales o locales. Inversión pública—Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Inversión privada: Es aquella que realizan los agentes que no pertenecen al sector público. Así, se refiere particularmente a la adquisición de bienes de capital y otro tipo de activos con el objetivo de generar una ganancia en el futuro. Inversión privada–Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Hub: En el ámbito del transporte, hub a un centro de distribución o conexión de tránsito de mercancías o personas. En la aviación, por ejemplo, un hub es un aeropuerto que una línea aérea utiliza como punto de referencia. Hub–Qué es, definición, cómo funciona y usos (definicion.de)

Infraestructura: La infraestructura en economía se suele referir al acervo físico y material con el que cuenta un país o sociedad para el desarrollo de sus actividades productivas. Infraestructura–Qué es, definición y significado (economipedia.com)

Logro educativo insuficiente: al menos una persona de 18 años o más no alcanzó un nivel educativo mínimo, entendiéndose lo siguiente: personas entre 18 y 30 años de edad que no cuentan con educación premedia completa (9 años), o personas de 31 a 59 años de edad que no cuentan con educación primaria completa (6 años) o personas de 60 años o más que no saben leer ni escribir. Informe-del-Indice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panama-2017.pdf

Municipio: Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes.

Neuromitos: Creencias falsas o erróneas respecto el desarrollo cerebral que, frecuentemente, entorpecen el proceso enseñanza aprendizaje.

Ocupados: Son todas aquellas personas, de 15 o más años, con empleo en la semana de referencia. El trabajo puede ser por cuenta propia o ajena.

https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=0&ID_IDIOM

A=1 Periferia: Parte de un conjunto alejada de su centro, especialmente la de una ciudad. <https://dle.rae.es/periferia>

Perentorio: Concluyente o definitivo. Urgente, apremiante. perentorio, perentoria | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE – ASALE

Pernicioso: Gravemente dañoso y perjudicial. pernicioso, pernicioso | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE – ASALE

Población: En estadística, el término es aplicado a cualquier colección finita o infinita de individuos. Ha desplazado al antiguo término universo. Es prácticamente sinónimo de agregado y no necesariamente se refiere a una colección de organismos vivos. Normalmente cuando no se puede disponer de información de toda la población se recurre al estudio de una muestra. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=P&ID_IDIOMA=1

Población Económicamente Activa: La constituyen las personas de uno u otro sexo que proporcionan la mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos durante el periodo de referencia elegido para investigar las características económicas. Opcionalmente involucra tanto a ocupados como desocupados. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=P&ID_IDIOMA=1

Población No Económicamente Activa: Se refiere a las personas que están en edad de trabajar, pero no están trabajando, ni buscando empleo. Comprende a las amas de casa, estudiantes, jubilados, rentistas, etc. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=P&ID_IDIOMA=1

Pobreza: La pobreza son unas condiciones de vida en las que hay una privación severa de necesidades humanas básicas. Pobreza—Qué es, tipos y causas (economipedia.com)

Pobreza General: Sobre la línea de Pobreza General, que indica los ingresos monetarios mensuales mínimos para adquirir alimentos básicos y otros bienes y servicios, se estimó en B/.144.22 para el área urbana, B/.0.16 o 0.11% menos que la de 2019; y en B/.108.24, para la rural, representando un alza de B/.0.23 o 0.22%. MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2021.pdf

Pobreza Extrema: En tanto, la línea de pobreza extrema, que señala los ingresos monetarios mensuales mínimos que se requieren para adquirir los alimentos suficientes que provean las energías necesarias a un individuo promedio, se estimó en B/.70.49 para el área urbana, B/.0.35 o 0.49% más que la de 2019; y en B/.60.17, para la rural, B/.0.78 o 1.3% más que el año previo. MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2021.pdf

Pobreza Multidimensional: El concepto de Pobreza Multidimensional toma en consideración de modo integral las múltiples privaciones y carencias que experimentan simultáneamente los individuos y hogares en múltiples dimensiones del bienestar distintas al ingreso, tales como salud, educación, trabajo, medio

ambiente, nivel de vida, entre otros. Informe-del-Indice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panama-2017.pdf

Poder Ejecutivo: Es uno de los tres poderes que conforman el Estado. Corresponde al Gobierno, y lleva a cabo la ejecución de las leyes y políticas. Poder ejecutivo-Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Precariedad del Trabajo: Precariedad del empleo: si al menos un miembro de 18 años o más de edad está ocupado como:

- Empleado y no tiene un contrato escrito o no paga seguro social
- Empleada doméstica sin seguro social
- Trabajador por cuenta propia sin seguro social a excepción de agricultores, gerentes, administradores y profesionales
- Trabajador por cuenta propia en la agricultura que no tiene ingreso independiente y lo que produce es para autoconsumo.

Presupuesto: Es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus programas y proyectos y lograr los objetivos y metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social. En otras palabras, es un conjunto de decisiones de política pública o de gobierno, que determinan quiénes y en qué proporción deberán financiar el gasto público y quiénes recibirán los bienes y servicios como producto de la gestión gubernamental de acuerdo a criterios de justicia distributiva y redistribución de parte de la renta nacional. https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=P&ID_IDIOMA=1

Producto interno bruto (PIB): Es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción (más cualquier impuesto menos cualquier subvención sobre los productos, no incluidos en el valor de los mismos). SCN-93 párr. 1.28.

https://www.inec.gob.pa/glosario/Default.aspx?ORDEN=P&ID_IDIOMA=1

Producto Interno Bruto Per Cápita: El PIB per cápita, ingreso per cápita o renta per cápita es un indicador económico que mide la relación entre el valor de todos los bienes y servicios producidos en un territorio y su población. Su cálculo es sencillo, dividimos el

Producto Interno Bruto (PIB) del territorio entre el número de habitantes. PIB per cápita: Qué es, para qué sirve, fórmula y ejemplos (economipedia.com)

Provincia: Demarcación territorial administrativa de las varias en que se organizan algunos Estados o instituciones. <https://dle.rae.es/provincia?m=form>

Referéndum: El referéndum o referendo es un mecanismo de democracia directa (MDD) y de participación ciudadana donde se pregunta la opinión de los ciudadanos para aprobar o rechazar la creación, modificación o derogación de una ley o un acto administrativo a través del sufragio. Significado de Referéndum (Qué es, Concepto y Definición) (edu.lat)

Sistema Logístico: Un sistema logístico es una estructura organizativa y operativa

diseñada para gestionar y coordinar eficazmente el flujo de bienes, servicios e información en una organización o a lo largo de una cadena de suministro. Estos sistemas incluyen la planificación, el control y la ejecución de actividades relacionadas con la producción, el transporte, el almacenamiento y la distribución de productos. ▷ Concepto de Sistema Logístico ✓✓ Significado y Definición (significadosweb.com)

Subsidio: El subsidio es una ayuda extraordinaria por parte de la Administración

Pública para estimular la Demanda de un bien o proteger a un colectivo. Subsidio- Qué es, definición y significado (economipedia.com)

Transporte Multimodal: El transporte multimodal es la combinación de dos o más tipos de transporte para mover una carga de un lugar a otro. Transporte multimodal-Qué es, definición y concepto (economipedia.com)

Zona Libre: Es el área o zona geográfica de un determinado país cuyas ciertas barreras comerciales tales como cuotas y aranceles son eliminadas y se reducen los trámites burocráticos con la perspectiva de conseguir nuevos intercambios y negocios extranjeros.

Vida Digna: La idea de vida digna se asocia a la existencia que puede llevar una persona cuando logra satisfacer sus necesidades básicas.



Omayra Fruto de Santana

Originaria de Colón, con raíces familiares de diversas regiones de Panamá y del extranjero. Es una profesional altamente calificada con títulos en Economía y Estadística, obtenidos en la Universidad de Panamá, y con formación internacional en Alemania, Costa Rica, España y México. Ha trabajado como consultora para la UNESCO y el BID, ha publicado numerosos textos y actualmente es Profesora Titular de Estadística, investigadora especializada en la evaluación de la educación superior.

Nacido en la ciudad de Colón, el autor estudió en la Escuela Cristóbal Colón N°1 y en el Colegio Abel Bravo. Posee títulos de Técnico Forestal, Licenciado en Economía y Especialista en Docencia Superior por la Universidad de Panamá, con créditos de maestría en estadística y metodología de la investigación. Es un prolífico autor de artículos en periódicos y revistas, y en 2024 colaboró en una investigación internacional publicada en el portal de Cambridge. Desde 1997, ha sido profesor de Estadística en la Universidad de Panamá, en el CRU de Colón, y funcionario del INEC, combinando su trabajo docente e investigativo con su labor como radio comentarista.



León Ramón Leal Correa



Raúl Moreira Rivera

Nacido en el barrio de calle 4ta y Ave. Herrera en Colón, vivió en Santa Rita y Puerto El Caño antes de trasladarse a la Ciudad de Panamá por motivos profesionales. Es egresado del Colegio Abel Bravo. Su vida comunitaria ha sido muy activa, participando como cursillista de cristiandad, socorrista de la Cruz Roja y miembro de la asociación de radio aficionados Ondas del Caribe. A nivel profesional, presidió el Colegio Nacional de Economistas de Panamá y el Consejo Técnico de Economía. Con una vasta experiencia docente, es Profesor Titular I en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, con el objetivo de acercar la economía a los ciudadanos a través de la Extensión Universitaria. A lo largo de su carrera, ha ocupado importantes cargos como Director de Análisis Económico y Social en el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros roles de planificación y finanzas.



EDITORIAL DIGITAL UP

<https://editorialdigital.up.ac.pa/index.php/edup>

ISBN: 978-9962-23-007-6



9 789962 230076