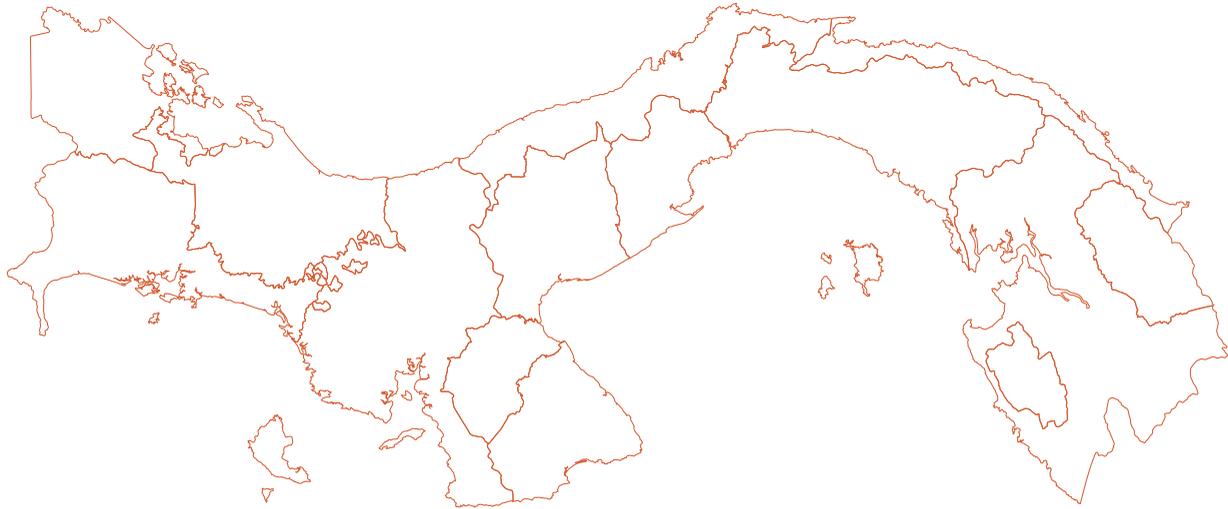




# Análisis Sobre la Población en Panamá ASP

ASP



# Análisis Sobre la Población en Panamá ASP

GOBIERNO NACIONAL  
★ CON PASO FIRME ★

MINISTERIO DE  
DESARROLLO SOCIAL

SECRETARÍA TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL





# Índice de Contenido

Créditos

Presentación 5

CAPÍTULO 1.  
**Introducción** 6

CAPÍTULO 2.  
**Contexto de País** 11

CAPÍTULO 3.  
**Dinámica Demográfica de Panamá** 17

CAPÍTULO 4.  
**LNOB- No Dejar a Nadie Atrás** 25

CAPÍTULO 5.  
**Desafíos y recomendaciones** 30

# ASP

RESPONSABLES DE LA COORDINACIÓN Y REVISIÓN DEL DOCUMENTO

**Edith Castillo Núñez** - Representante Nacional de UNFPA

**Sabrina Juran** - Asesora Regional en Población y Desarrollo

**Martín Fuentes** - Coordinador Técnico de PD

EQUIPO DE CONSULTORES - ASP

**Enrique Peláez, Florencia Molinatti, Laura D. Acosta, Leandro M. González**

INSTITUCIONES

**Instituto Nacional de Estadística y Censo INEC, Contraloría General de la República**

**Secretaría Técnica del Gabinete Social. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

Equipo de UNFPA: **Edilma Berrío** Analista de SSR; **Idania Fernández, Eluz Martínez y Zagrario Pérez**

Editora de texto: **Malema de León**

Diseño editorial, diagramación, ilustración e infografía: **Nelson Fernández**

Fotografías: **Carlos Andrés Pedraza**



Panamá, 2025



# Presentación

**E**l Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) elaboró un informe de análisis demográfico para Panamá, involucrando a un equipo técnico y expertos en demografía para identificar tendencias y desigualdades sociales. Este documento está alineado con los objetivos de la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo, abordando los desafíos demográficos y las desigualdades en el país.

El análisis facilita la comprensión de las dinámicas demográficas y sus implicaciones sociales y económicas, promoviendo la formulación de políticas públicas fundamentadas en datos confiables. Se destaca la importancia de los cambios demográficos y su impacto en la sociedad, subrayando la necesidad de construir sociedades resilientes capaces de anticipar y responder a estas transformaciones.

Se resalta la relevancia de contar con datos demográficos precisos para la toma de decisiones informadas y la implementación de políticas públicas efectivas.

El informe propone avanzar hacia sociedades que prosperen a pesar de los cambios demográficos, con un enfoque centrado en los derechos humanos y en las políticas públicas basadas en evidencia.

La disponibilidad de información precisa y actualizada es fundamental para comprender las necesidades de la población y mejorar la respuesta de las políticas públicas.

El análisis incluye un estudio del contexto nacional, las dinámicas demográficas, las desigualdades sociales y las recomendaciones para el nuevo Plan Estratégico de Gobierno 2024-2029.

Esperamos que esta publicación contribuya a incluir el análisis de las tendencias sociodemográficas en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, para que éstas se adapten al ciclo de vida y a las necesidades de los diversos grupos humanos que viven en Panamá, logrando de esta forma mejores resultados, así como la inclusión de todos los sectores.



**UNFPA Panamá**





# Capítulo 1

## Introducción

SE ESPERA QUE EL **ANÁLISIS SOBRE LA POBLACIÓN EN PANAMÁ ASP CONTRIBUYA A UNA PROGRAMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN DATOS Y EVIDENCIAS MÁS EFICIENTES, PROMUEVA LA INTEGRACIÓN EFECTIVA DE LAS CUESTIONES DE POBLACIÓN EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO NACIONAL**, ADEMÁS DE FORTALECER LA CAPACIDAD DEL PAÍS PARA RESPONDER A LOS DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS Y PROMOVER EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

**L**a información precisa y actualizada es clave en la toma de decisiones informadas. Utilizar los mejores datos demográficos disponibles y transversalizarlos para

proporcionar una sólida inteligencia demográfica es esencial en la comprensión de las características y necesidades cambiantes de la población, garantizando con ello decisiones basadas en evidencia.



**L**os cambios demográficos, actuales y emergentes no son independientes de los contextos económicos, sociales, políticos y culturales, y pueden tener repercusiones significativas en las diferentes esferas de la sociedad.

En ese sentido, es importante avanzar hacia sociedades capaces de prosperar, conscientes de los cambios demográficos que experimentan, porque tienen la capacidad de estudiar las tendencias, comprender sus implicancias y desarrollar políticas basadas en evidencia, sin descuidar los derechos humanos como eje de cualquier intervención (UNFPA, 2023a; 2023b). Para ello, se requiere de gobiernos dispuestos a abordar, analizar y anticipar esas situaciones cambiantes, incorporándose en todos los aspectos de la planificación nacional.

La utilización de los mejores datos demográficos disponibles para el análisis puede proporcionar una sólida inteligencia demográfica, no sólo para comprender las características y las necesidades cambiantes de la población, sino también para garantizar una adopción de decisiones con base en lo empírico. En este contexto, la capacidad de anticipar tales tendencias demográficas y sociales se convierte en un activo valioso para mejorar la capacidad de respuesta, la focalización y el impacto de las políticas públicas, como también para promover el aprendizaje colectivo y la cooperación para gestionar las dinámicas en esta materia.

Análisis de la Situación de la Población en Panamá (ASP)<sup>1</sup> ofrece un análisis en profundidad de las dinámicas demográficas, y de sus relaciones e impactos con fenómenos sociales y económicos, desde una perspectiva de derechos humanos, cultural, territorial, de género y generacional.

Dada la relevancia de las dinámicas poblacionales en los procesos de desarrollo socioeconómico de los países, se espera que el presente documento contribuya a una programación de políticas públicas basadas en información y evidencias más eficientes, a partir de la consolidación y sistematización de los datos de población ya disponibles, impulsando la integración efectiva de las cuestiones poblacionales en dichos procesos por parte de los tomadores de decisión del país.

El ASP proporciona información valiosa para facilitar las decisiones en diferentes niveles, desde el diseño de políticas públicas hasta la asignación de recursos. El informe pretende contribuir al fortalecimiento de la capacidad de Panamá para responder a los desafíos demográficos e impulsar el desarrollo sostenible. De manera activa, la participación de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y la Oficina de País de UNFPA, garantiza la calidad y la pertinencia del estudio, así como la apropiación de los tomadores de decisiones.

Este ASP constituye un instrumento de diagnóstico oportuno con miras a dos hitos recientes en la historia de Panamá: por un lado, la asunción de una nueva administración para el período 2024-2029; y, por otro lado, la disponibilidad de una nueva ronda censal (Censo Nacional de Población y Vivienda 2023). En esta coyuntura, este informe representa una importante herramienta para el diálogo político entre diferentes actores relevantes, la cual puede ser utilizada como un instrumento de evaluación e incidencia política en la definición de prioridades de gobierno en materia de población y desarrollo, a ser atendidas por políticas y programas públicos durante los próximos cinco años.

Asimismo, adoptando un enfoque sinérgico, este documento contribuirá a las rendiciones

**1.** Mediante un proceso de acompañamiento técnico, la Oficina de Panamá del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), con el apoyo de la Oficina de la Región para América Latina (LACRO), se inició la elaboración del informe de ASP para Panamá. Se estableció un equipo técnico en la Oficina de UNFPA Panamá y un equipo multidisciplinario de expertos en demografía y políticas públicas regionales, quienes trabajaron en estrecha colaboración.



de cuenta con relación a los resultados que los países regularmente realizan frente a distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como a ordenar sus prioridades de trabajo y proporcionar los insumos fundamentales al Equipo País para la implementación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

El avance hacia una programación basada en evidencias requiere de la utilización de los mejores datos disponibles para proporcionar inteligencia demográfica. En este marco, los análisis efectuados se sustentan en indicadores obtenidos de estadísticas oficiales y estudios desarrollados sobre la base de éstos. Los censos nacionales de Población y Vivienda, en especial el de 2023, fueron utilizados como principal fuente de información, puesto que permiten la flexibilidad óptima para el análisis a niveles microespacia-

les con representatividad estadística, siendo una herramienta analítica fundamental para cumplir con la promesa central y transformadora de la Agenda 2030: “No Dejar a Nadie Atrás” (LNOB, por sus siglas en inglés).

Los censos, junto con las estimaciones y proyecciones de población a escala nacional y subnacional, posibilitan no sólo comprender la realidad presente, sino también proyectar escenarios futuros.

En ese sentido, se destaca el enfoque prospectivo de este ASP, orientado a fortalecer las capacidades de los tomadores de decisión del país de anticipar tendencias demográficas y sociales para el diseño de políticas públicas efectivas, así como la implementación de medidas que aborden las necesidades cambiantes en materia poblacional.

La información censal fue complementada con



registros administrativos de los diferentes organismos gubernamentales y encuestas específicas, como las de Mercado Laboral, Salud y Discapacidad, que proporcionan datos valiosos para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel nacional y para desagregaciones subnacionales. Aunque el periodo de análisis se centra en los últimos cinco años, se consideran transformaciones demográficas en periodos de tiempo más amplios, cuando se estima oportuno.

El contenido del ASP está compuesto por cuatro capítulos, además de la introducción. El Capítulo 2 presenta un análisis integral de la situación del país respecto al contexto económico, social, cultural, político, ambiental e institucional, destacando las oportunidades y los desafíos que ese entorno nacional impone. En el Capítulo 3 se analiza la dinámica demográfica, identificando los principales desafíos y las consecuencias de tales cambios en el país. En tanto, el Capítulo 4 comprende un análisis de las brechas de desigualdades (territoriales, etarias, de género, socioeconómicas o étnicas/raciales, entre otras) a la luz del principio de “No Dejar a Nadie Atrás” (LNOB, por siglas en inglés) –como premisa central, revelando los determinantes y las consecuencias de las desigualdades existentes.

Por último, en el Capítulo 5, se recapitulan los principales hallazgos, destacándose los desafíos y las oportunidades que tiene el país en materia de población y desarrollo, incluyendo la disponibilidad de fuentes de información y los avances en cuando a indicadores. Se establecen, además, algunas recomendaciones para la acción en el marco del nuevo Plan Estratégico de Gobierno 2024-2029.

El contenido de este ASP fue estructurado atendiendo a las recomendaciones de la Guía para la Implementación del Análisis de la Situación de la



Población en América Latina y el Caribe (UNFPA, 2024), así como a las prioridades de la Agenda 2030 y sus 17 ODS; y el Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo (CMPD) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013).

La estructuración de este documento fue realizada en concordancia con los marcos estratégicos y las prioridades vigentes en el país, considerando los siguientes documentos: Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” (PEN 2030) y políticas sectoriales, el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF Panamá 2021-2025) y el Informe de Resultados 2023 del UNSDCF vigente.



# Capítulo 2

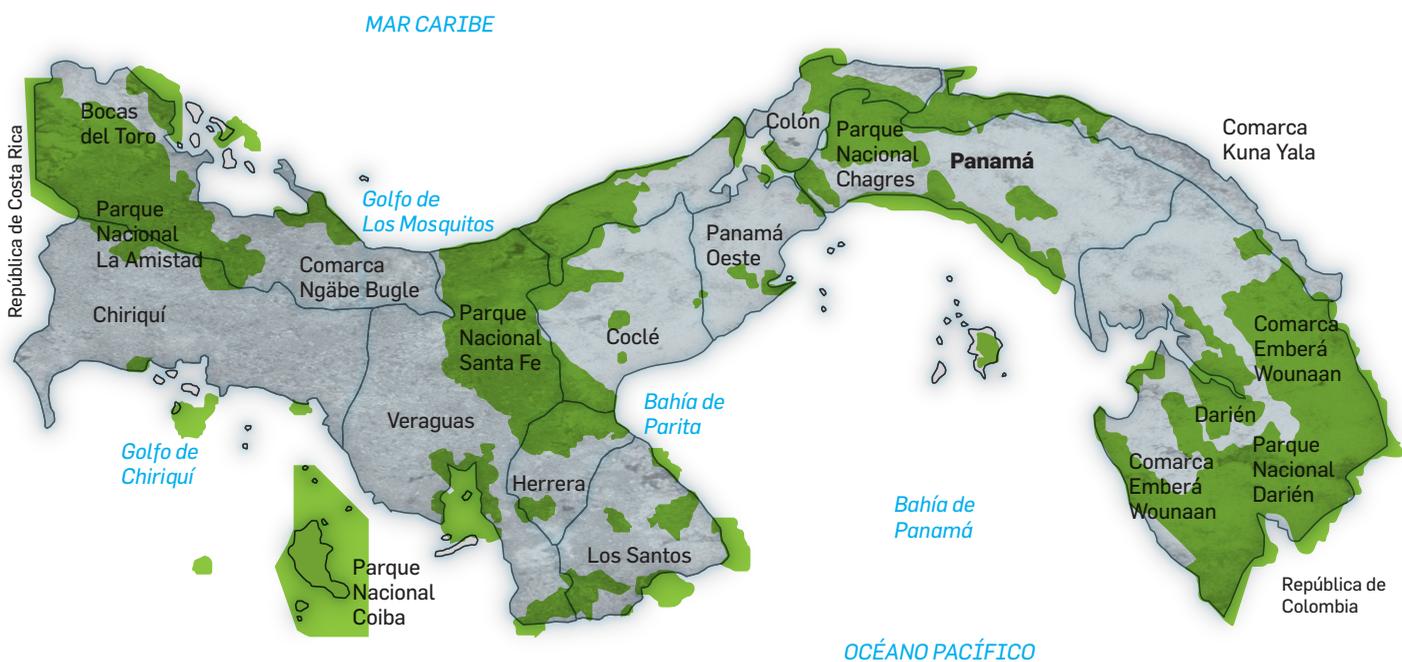
## Contexto de país

EN CUANTO A LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICO-AMBIENTALES, **PANAMÁ SE DESCRIBE COMO UN PAÍS CON UNA TOPOGRAFÍA VARIADA, ABUNDANTES RECURSOS HÍDRICOS Y UN CLIMA TROPICAL CON TEMPORADAS LLUVIOSA Y SECA.**

**C**uenta con un robusto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que abarca, aproximadamente, el 40% del área terrestre y el 12% de áreas marinas. Sin embargo, también enfrenta una alta vulnerabilidad al cambio climático, con amenazas como el aumento del nivel del mar y la pérdida de biodiversidad. En términos de infraestructura física, el capítulo

destaca la infraestructura de agua potable, saneamiento, energía eléctrica, transporte y comunicaciones. A pesar de las mejoras en el acceso a servicios básicos, persisten desigualdades significativas a nivel territorial, especialmente en áreas rurales. La infraestructura vial y portuaria de Panamá es una de las más competitivas de América Latina, aunque la calidad de la infraestructura vial aún presenta desafíos.

**MAPA 1 | ÁREAS PROTEGIDAS EN ESPACIOS TERRESTRES (SUPERIOR) Y MARINOS (INFERIOR) DE PANAMÁ. FIGURA 2.2**





La gobernabilidad y estabilidad política del país se analiza a través de indicadores como la percepción de la democracia, la corrupción y la efectividad gubernamental. Aunque el apoyo a la democracia es mayoritario, la satisfacción con su funcionamiento es baja, y existe una percepción generalizada de corrupción.

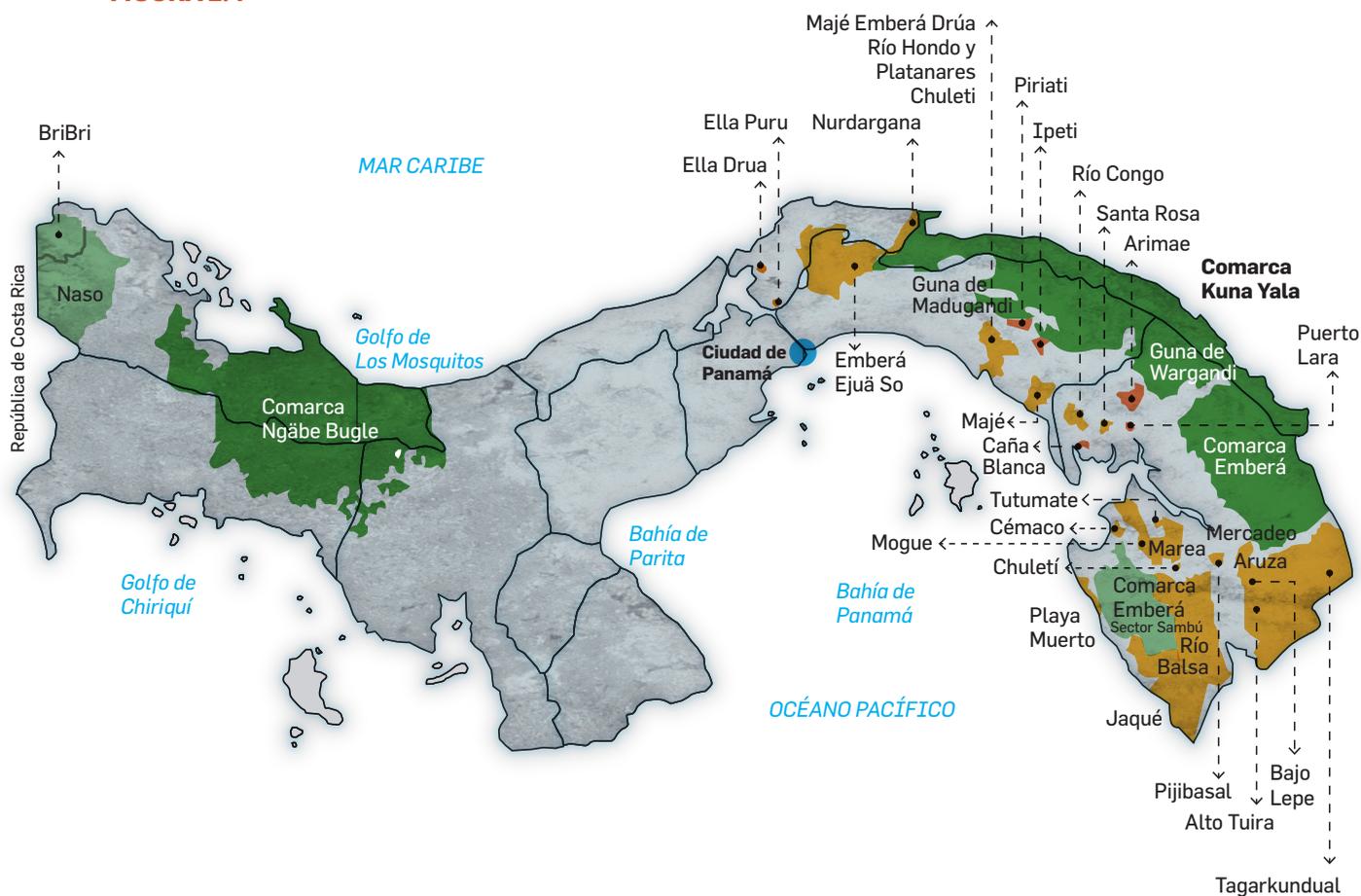
El capítulo también menciona los compromisos internacionales de Panamá en políticas de población y desarrollo.

El aumento del nivel del mar es una amenaza significativa para las áreas costeras del país, tal como se proyecta en un estudio al año 2050 (Figura 2.5).

Las proyecciones climáticas estiman que el aumento del nivel de mar podría inundar perma-

nentemente a la isla Cartí Sugdub y a otras aldeñas del archipiélago de Guna Yala (Ministerio de Ambiente, 2023). Por esta razón, en junio de 2024, los habitantes de Cartí Sugdub fueron relocalizados, convirtiéndose así en los primeros desplazados o refugiados climáticos de América Latina y el Caribe. Unas 300 familias (aproximadamente, 1,500 personas) han sido trasladadas a una nueva urbanización –Isber Yala– construida en una zona montañosa del Panamá continental (Mahtani, 09/06/2024). Se estima que alrededor de 28,000 personas tendrán que trasladarse de las restantes islas de la Comarca Guna Yala al continente en los próximos años (Ministerio de Ambiente, 2023).

**MAPA 2 | LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN PANAMÁ.**  
**FIGURA 2.4**

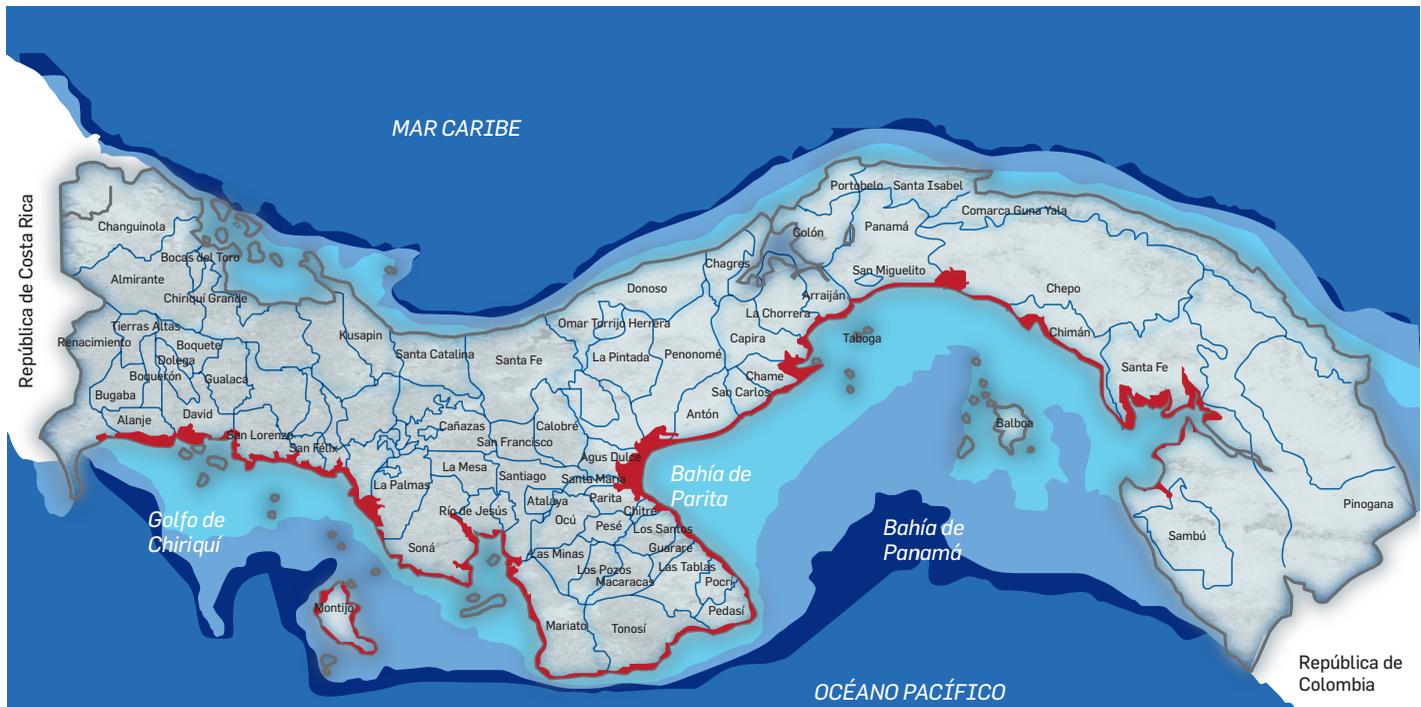




Por último, el capítulo aborda las características económicas y sociales de Panamá, destacando su economía de servicios, la importancia del sector terciario y los desafíos en términos de empleo y

cifras registradas entre los países de América Latina y el Caribe, y la mayor de Centroamérica. No obstante, este porcentaje representó un descenso en comparación con los resultados de

MAPA 3 | ÁREAS IMPACTADAS POR ASCENSO DEL NIVEL DEL MAR AL 2050. PANAMÁ. FIGURA 2.5



desigualdad. A pesar del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sigue siendo un país marcado por la desigualdad económica y territorial.

### Características económicas y sociales

Panamá tiene una economía pequeña (con una población de poco más de cuatro millones de habitantes y un Producto Interno Bruto (PIB) nominal de 83,382 millones de dólares estadounidenses) y de ingreso alto, de acuerdo con la última clasificación del Banco Mundial (2024).

Por su parte, el último informe anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2024) para el año 2023, señaló que la actividad económica panameña experimentó un crecimiento 7.3%, siendo una de las mayores

2022 (Figura 2.11). Tal desaceleración se debió, principalmente, a la disolución del efecto estadístico que se observó no sólo en 2021 con la recuperación de la actividad económica después de la pandemia por coronavirus (COVID-19) en sectores como el comercio y el transporte, y las comunicaciones; sino también en 2022 en otros que, por su naturaleza, no se recuperaron el año anterior, como la construcción, el turismo y el entretenimiento (CEPAL, 2023b).

De acuerdo con las previsiones macroeconómicas de la CEPAL, se estima que el PIB de Panamá seguirá creciendo en 2025, pero a un ritmo menor; aunque, por encima del estimado para toda región. Para este organismo, la tasa de crecimiento del PIB se ubicará en el 2.7% y en el 3.3%, respectivamente (CEPAL, 2024).

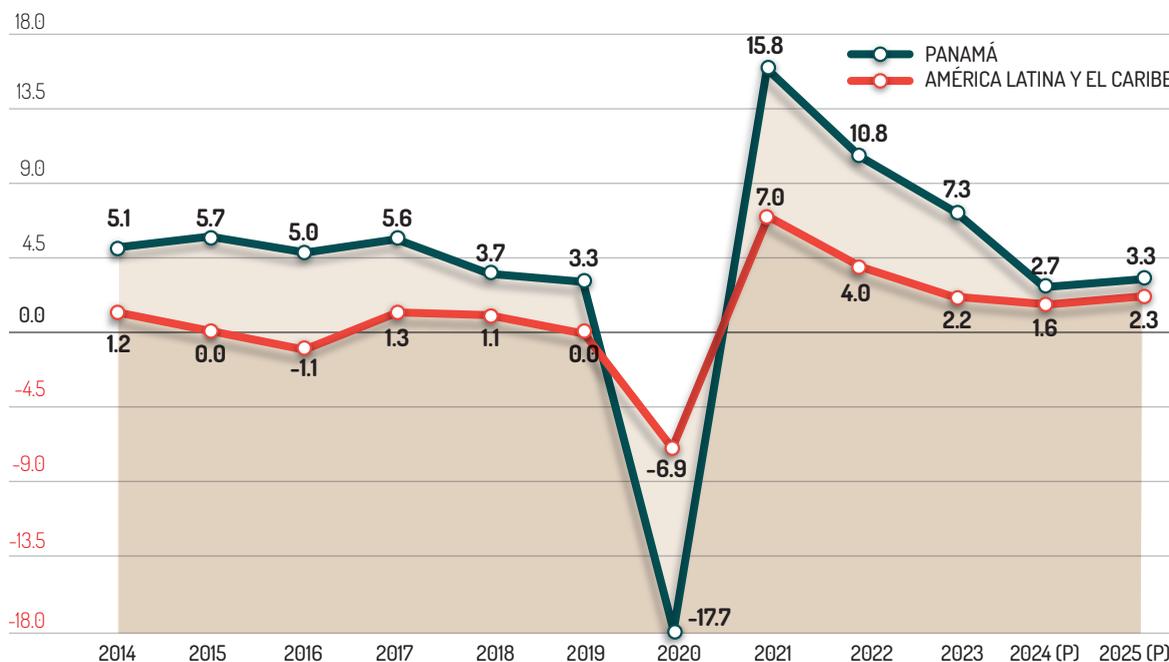


Durante el primer trimestre de 2024, la economía creció 1.7% respecto al mismo período del año previo (Figura 2.12). Esta tasa más modesta, en comparación con las de años anteriores a la pandemia, puede ser por dos acontecimientos adversos. Por un lado, protestas sociales, entre octubre y noviembre de 2023, contra una operación minera a cielo abierto que llevaron a la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, que aprueba el Contrato de Concesión Minera entre el Estado y Minera Panamá S.A., resultando el cierre de la mina de cobre a finales de ese año. Por otro lado, una sequía prolongada causada por el fenómeno de El Niño, cuya intensidad y duración excedió los pronósticos iniciales, con efectos notables en sectores claves como el agropecuario, el transporte, el comercio y el energético (Ministerio de Econo-

mía y Finanzas -MEF-, 2024; Superintendencia de Bancos de Panamá -SBP-, 2024).

La economía panameña es, eminentemente, una economía de servicios. Este sector terciario es el de mayor peso, puesto que (según datos para 2023) aporta cerca del 68% del empleo y alrededor del 60% del PIB real, y tiene tres pilares: 1) la actividad comercial, siendo no solo la rama de mayor peso (20.4 del PIB), sino la que mayor población emplea (16.9%), cuya relevancia se apalanca en la Zona Libre de Colón (ZLC); 2) el sector marítimo y logístico, que representa el 13.9% del PIB y emplea al 8% de la población ocupada, y es influenciado por el Canal de Panamá, pero también por la ZLC y otras zonas libres de diversos usos, ampliación de los puertos y tráfico aéreo a través del aeropuerto internacional de Tocumen; y 3) el sector financiero con su centro bancario internacional, que aportó el 6.2% del

FIGURA 2.11 | PANAMÁ Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL ANUAL A PRECIOS CONSTANTES Y PROYECCIONES (EN PORCENTAJES), 2014-2025

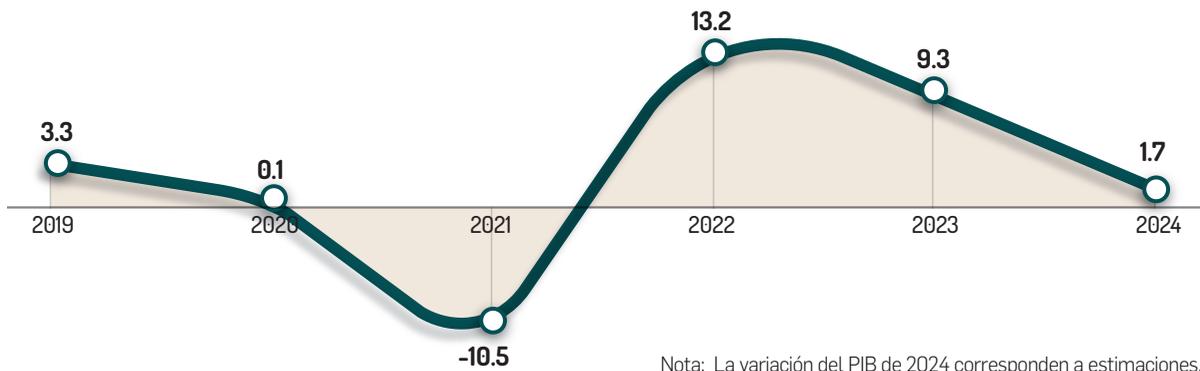


Nota: Los cálculos corresponden a precios constantes de 2018. Las tasas de crecimiento del PIB de 2024 y 2025 corresponden a proyecciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2023a; 2024).



FIGURA 2.12 | PANAMÁ: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB REAL, PRIMER TRIMESTRE 2019-2024



PIB y emplea al 2.3% de la población ocupada (INEC, 2024a).

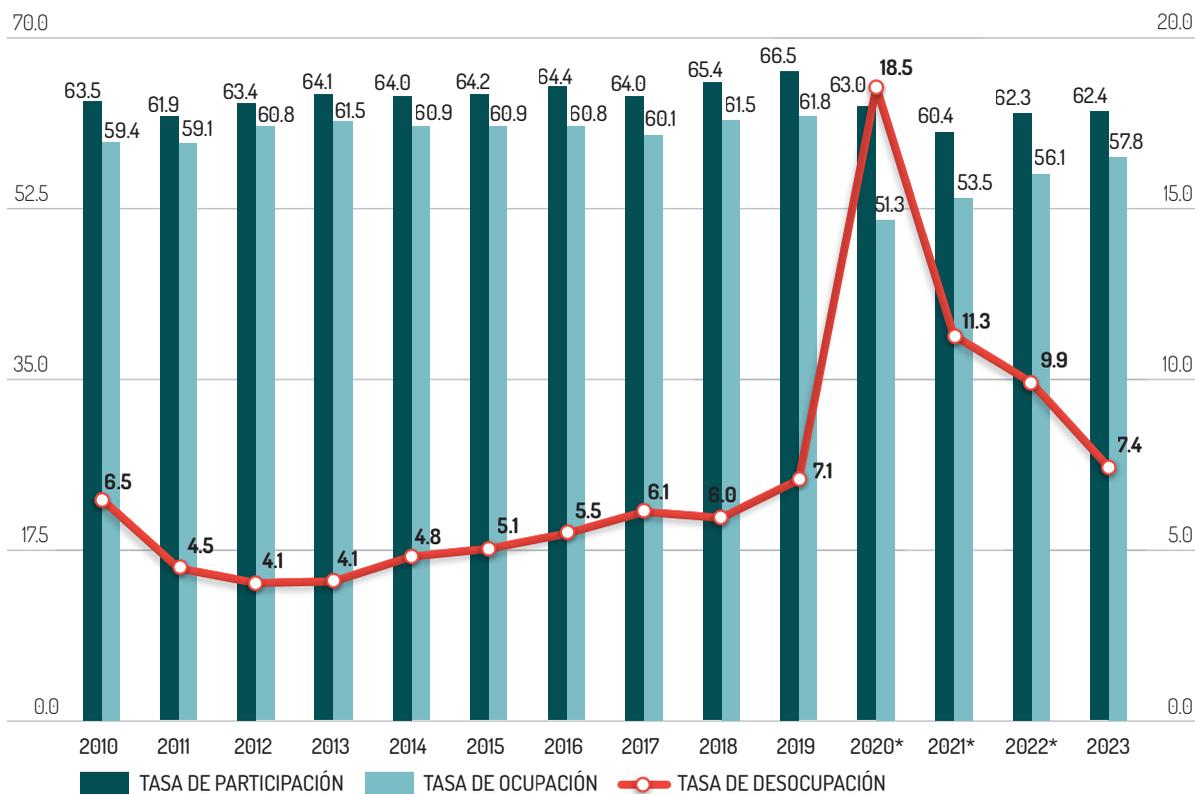
Resultados de la Encuesta de Mercado Laboral (EML) de agosto de 2023, reflejaron que la tasa de participación en la fuerza laboral a nivel nacional fue del 62.4%, manteniéndose estable con respecto a abril de 2022 (62.3%). En tanto, la tasa de participación, si bien todavía no había recuperado los valores previos a la pandemia del

COVID-19 (-66.5% en agosto de 2019-), registró un aumento de 2 puntos porcentuales (p.p.) respecto su punto más bajo reportado en octubre de 2021 (Figura 2.13).

Además, se siguen observando importantes y persistentes diferencias en cuanto a la participación de los hombres y las mujeres en el mercado laboral (74.9% corresponde a hombres y 50.8% a mujeres en agosto de 2023).



FIGURA 2.13 | PANAMÁ: EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES LABORALES (EN PORCENTAJES). TASAS DE PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA LABORAL, DE OCUPACIÓN Y DESOCUPACIÓN, 2010-2023

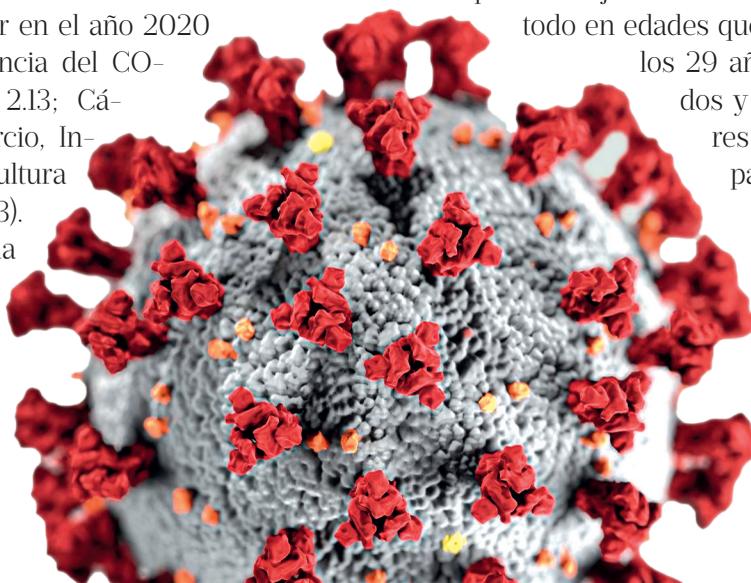


Nota: Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto. Excepto en 2020 (septiembre), 2021 (octubre) y 2022 (abril).

Fuente: Elaborado a partir de los resultados de las Encuesta de Mercado Laboral de 2010 a 2023. INEC.

Sin embargo, desde antes de la pandemia la economía panameña no ha estado generando el empleo suficiente para aprovechar el crecimiento de la fuerza laboral disponible, quedando en evidencia una considerable brecha entre la Población Económicamente Activa (PEA) y las personas ocupadas. Esta brecha alcanzó su máximo valor en el año 2020 como consecuencia del COVID-19 (Figura 2.13; Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, 2023). A partir de 2021, la

tasa de desocupación registró una tendencia hacia la baja, acercándose a la observada en 2019. Las mujeres registraron mayores tasas de desempleo que los hombres, brecha que fue mayor en 2023 al compararla con la de 2019, y similar a la reportada en 2010 (Figura 2.13). Asimismo, la población joven fue la más afectada, sobre todo en edades que van desde los 15 a los 29 años, con tasas entre dos y cinco veces mayores a las observadas para el promedio de la fuerza laboral.





## Capítulo 3

# Dinámica Demográfica de Panamá

ESTE CAPÍTULO SE CENTRA EN LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA DEL PAÍS, ANALIZANDO LOS PRINCIPALES CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA POBLACIÓN PANAMEÑA, INCLUYENDO LOS ASPECTOS COMO EL CRECIMIENTO POBLACIONAL, **LA ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO, LA FECUNDIDAD, LA MORTALIDAD, Y LA MIGRACIÓN.**



La población panameña pasa por un proceso de transición demográfica<sup>2</sup> de manera sostenida. Desde los años de 1970 se verifican descensos sostenidos de la mortalidad y la fecundidad, que llevaron a un primer proceso de crecimiento poblacional e inicio del envejecimiento de su estructura de edades. Comenzando el siglo XXI, el descenso del promedio de hijos por mujer, más la continua caída de las tasas de mortalidad acentuó el peso relativo de la población adulta y suavizó el ritmo de crecimiento total. De esta manera, la población se encuentra atravesando la etapa denominada “bono demográfico”, en la que disminuye la presión de la población infantil, mientras que el número de ancianos no incrementa de forma notable.

El censo de población realizado en 2023 y las recientes estadísticas vitales confirman que Panamá está ingresando rápidamente en la última etapa de la “primera” transición demográfica, al ubicarse la fecundidad por debajo del nivel de remplazo. De persistir esta tendencia se comenzará pronto a transitar la llamada “segunda” transición demográfica, caracterizada por el fuerte descenso del ritmo de crecimiento y un sostenido envejecimiento de la pirámide etaria. Se trata de una etapa con nuevos desafíos y oportunidades, considerando que el tamaño reducido de las familias libera más tiempo para la educación y la inserción más competitiva en el mercado laboral. También, en esta fase, será cada vez más visible la presencia creciente de la población mayor, con demandas propias de salud e infraestructura urbana aptas para diferentes capacidades.

Ese proceso de transiciones demográficas va acompañado de un creciente acceso a derechos por parte de todos los sectores de la población. Particularmente, las mujeres adquieren un creciente control sobre su fecundidad, amplían sus trayectos educativos y expanden sus carreras laborales. Asimismo, las personas mayores am-



plían su participación en la sociedad, más allá de su condición laboral.

En los siguientes apartados se describen los diferentes elementos estructurales y dinámicos que caracterizan a la población de Panamá, a fin de proponer líneas de acción colectivas tendientes a enfrentar los desafíos que se presentan y aprovechar las oportunidades que propone el cambio demográfico en marcha.

El crecimiento poblacional del país ha sido sostenido, con una tasa de crecimiento anual promedio del 1.6% en la última década. La población total del país se estimó en 4.5 millones de personas para el año 2023. La estructura por edad mostró una población joven, con un 30% de la población menor de 15 años y solo un 10% mayor de 65 años. Sin embargo, se observó una tendencia hacia el envejecimiento de la población, con un aumento en la proporción de personas mayores.

La fecundidad en Panamá ha disminuido en las últimas décadas, con una tasa global de fecundidad de 2.4 hijos por mujer en 2023. Esta disminu-

2. CEPAL describe la transición demográfica como un proceso que “se caracteriza, en una primera etapa, por el descenso sostenido de la mortalidad y, posteriormente, de los niveles de fecundidad, para luego iniciar una nueva fase con niveles bajos en ambas variables” (CEPAL, 2022:12).



ción se atribuye a factores como el aumento en el nivel educativo de las mujeres, el acceso a métodos anticonceptivos y su participación en el mercado laboral. La mortalidad infantil ha mostrado una tendencia a la baja, con una tasa de mortalidad infantil de 12 por cada 1,000 nacidos vivos en 2023. La esperanza de vida al nacer es de 78 años para las mujeres y 74 años para los hombres.

La migración es otro aspecto importante de la dinámica demográfica de Panamá. El país ha sido un destino para migrantes de diversas nacionalidades, especialmente de América Latina y el Caribe. La migración interna también es significativa, con un movimiento notable de personas desde las áreas rurales hacia las urbanas. Este fenómeno ha contribuido al crecimiento de las principales ciudades del país, como las ciudades de Panamá y Colón.

Este capítulo también destaca los desafíos demográficos que enfrenta Panamá, como la necesidad de adaptar las políticas públicas para abordar el

envejecimiento de la población y garantizar el acceso a servicios de salud y educación de calidad. Además, se enfatiza la importancia de la planificación urbana y el desarrollo sostenible para manejar el crecimiento poblacional y la migración.

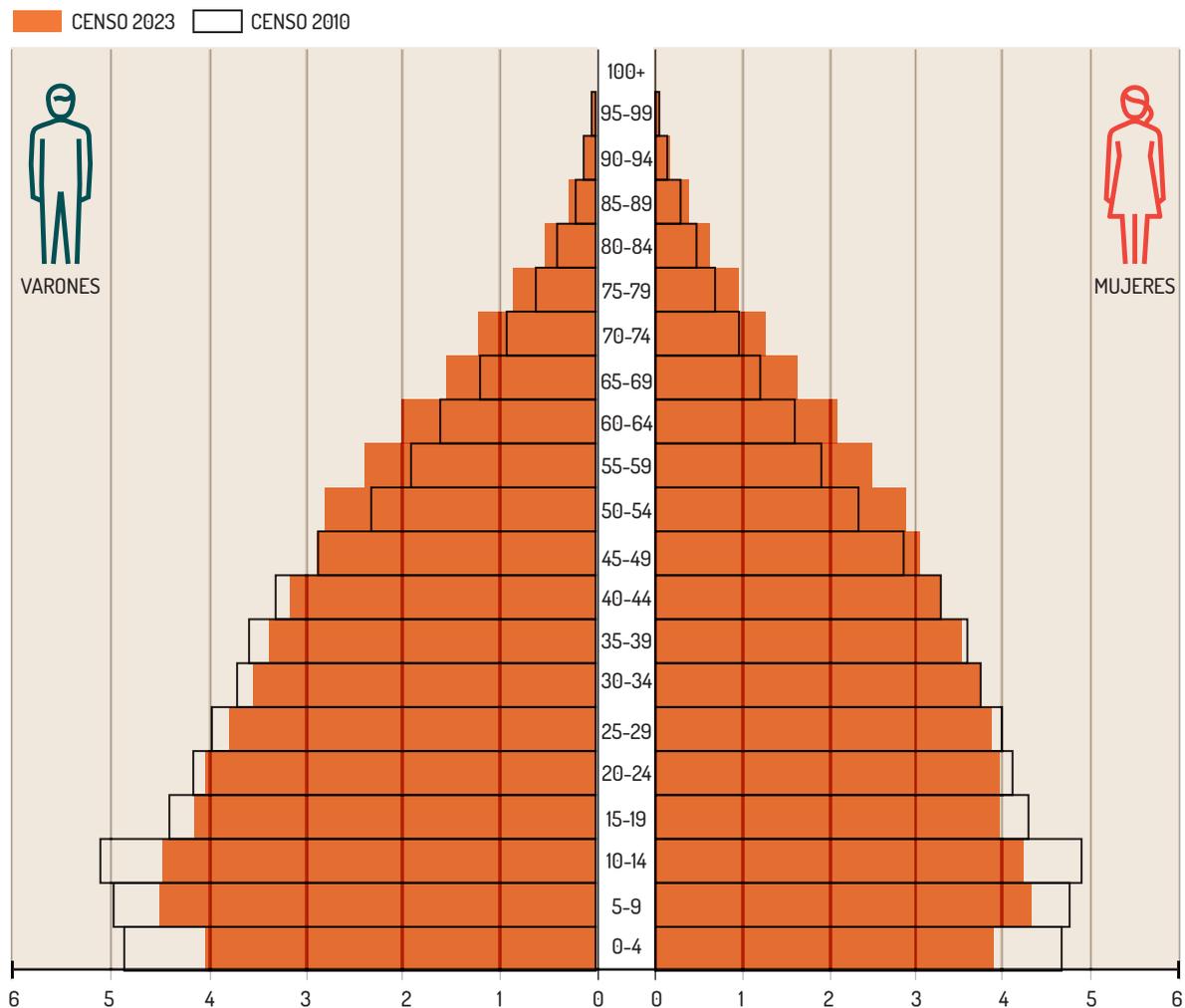
A continuación, se ilustran las pirámides de población de Panamá en los últimos dos censos. Para 2023 se puede observar la disminución de la población menor de 5 años, y el incremento progresivo de mayores de 45 años en ambos sexos. En comparación con 2010, se advierte una contracción del porcentaje de niños y jóvenes sobre la población total. Esto implica que la carga de los menores de edad sobre la población activa está disminuyendo, mientras que crece gradualmente el peso de los mayores de edad.

Si se tiene en cuenta el número absoluto de habitantes, la población en edades potencialmente activas (15-64 años) se concentra mayoritariamente en las provincias de Panamá (37% del total nacional de las mismas edades), Panamá Oeste (17%)





GRÁFICA 01 | PANAMÁ PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE LOS CENSOS 2010 Y 2023



Fuente: Elaborado a partir de los resultados de las Encuesta de Mercado Laboral de 2010 a 2023. INEC.

y Chiriquí (12%). En tanto, la población potencialmente pasiva por su edad mayor (65+ años) también coincide en las mismas provincias: Panamá (36% del total de las mismas edades), Panamá Oeste y Chiriquí (14% cada una).

En la Figura 3.2I.B se presentan las estructuras etarias de la población panameña, diferenciadas entre urbana y rural. La población urbana (2,675,238 habitantes) muestra un mayor grado de envejecimiento respecto a la rural (1,389,207 habitantes), que se visualiza en la menor proporción de menores de 20 años y mayor presencia

de adultos de 20-59 años. Por su parte, la población rural registra similares niveles de población adulta mayor, más concentrada en varones.

La población perteneciente a pueblos indígenas y los afrodescendientes presenta otras características que reflejan diferencias en sus estructuras etarias. Se puede observar en la Figura 3.2I.C que las personas indígenas (698,114) cuentan con una pirámide mucho más joven que la población total, con predominio de jóvenes menores de 25 años y menor presencia de personas en edades centrales y mayores. En el caso de los afrodescendientes

FIGURA 3.21.A. | **PROVINCIA DE LOS SANTOS Y COMARCA NGÄBE BUGLÉ**

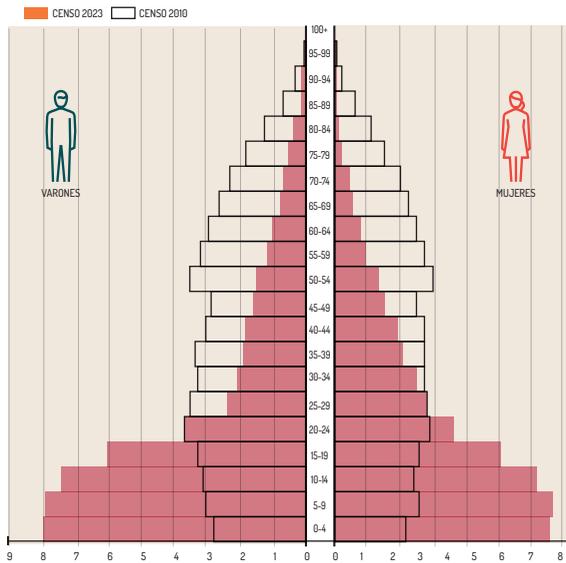


FIGURA 3.21.B. | **PANAMÁ, POBLACIÓN URBANA Y RURAL**

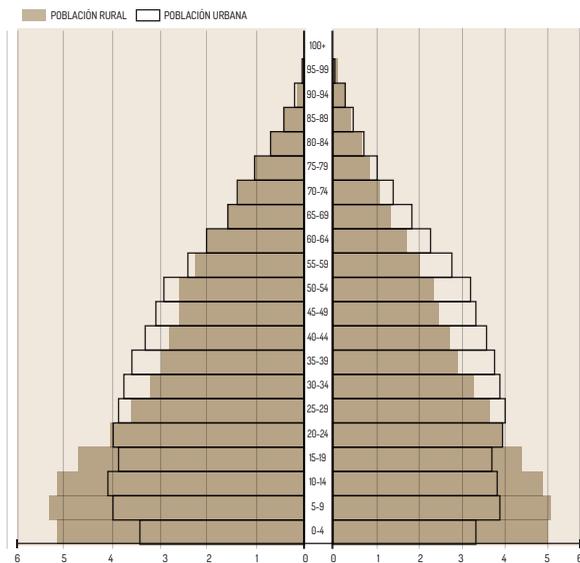


FIGURA 3.21.C. | **PANAMÁ, POBLACIÓN INDÍGENA Y POBLACIÓN TOTAL**

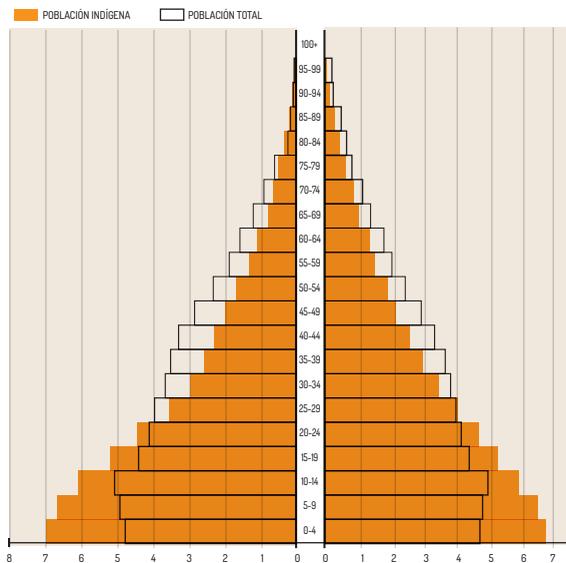
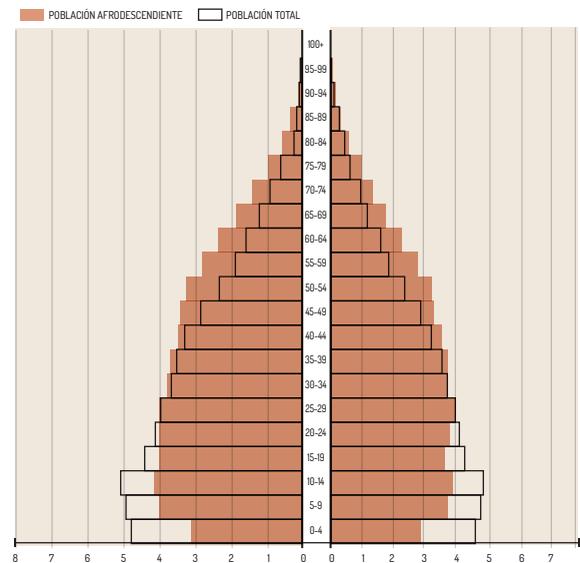


FIGURA 3.21.D. | **PANAMÁ, POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y POBLACIÓN TOTAL**



Fuente: Elaboración propia a partir del censo de 2023, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá, INEC.

tes (1,286,875) se observa un panorama contrario (Figura 3.21.D), ya que su pirámide registra una estructura más envejecida que la población total, con menor presencia de niñas, niños y jóvenes, y predominio de adultos en edades centrales.

El cambio progresivo de las pirámides de población es resultado del proceso de “transición demográfica”. La disminución gradual de la fecundidad y la extensión de la esperanza de vida de las personas traen aparejadas el incremento de la



población adulta, acompañado de la disminución de la población infantil y juvenil. Estos cambios en las proporciones de la población en las distintas edades definen relaciones de dependencia, por las cuales se analiza cuántas personas potencialmente inactivas (niñas, niños y personas mayores) necesitan ser sostenidas económicamente por aquellas que se encuentran en edades potencialmente activas.

Lo anterior lleva a plantear el concepto de “bono demográfico”; es decir, el período de tiempo en el cual crece la proporción de personas en edades productivas en comparación con las personas en edades potencialmente inactivas. La CEPAL (2008) afirma que se trata de una situación favorable para el desarrollo económico, porque disminuye la presión del presupuesto en educación y favorece el ahorro y la inversión productiva. Las condiciones necesarias para el aprovechamiento de esta etapa son la inversión en el capital humano de los jóvenes y la expansión de la oferta laboral de calidad.

Ante los diferentes criterios para definir los límites de la extensión del bono demográfico, la CEPAL

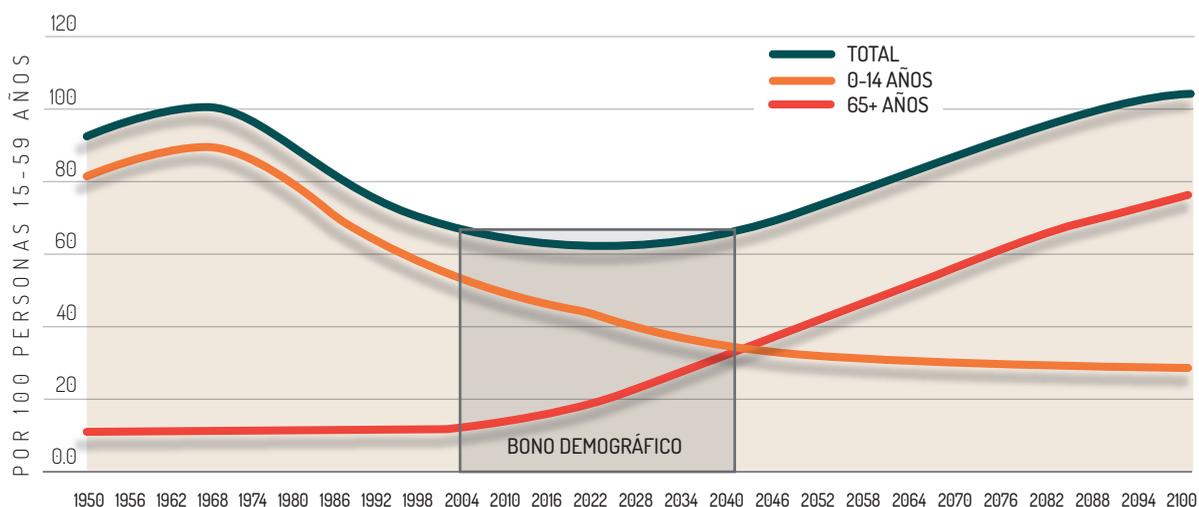
(2008) propone delimitarlo al período de tiempo en que la relación de dependencia se mantiene en valores relativamente bajos. Para ello fija el límite en dos dependientes por cada tres personas en edades activas, equivalente a una relación de dependencia de 67 inactivos cada 100 activos.

En las Figuras 3.22 A y 3.22 B se ilustran las relaciones de dependencia demográfica<sup>3</sup> entre los distintos grupos etarios respecto a los activos, según se defina a estos últimos hasta los 59 o 64 años. En el primer caso, y de acuerdo con las proyecciones de CEPAL (2024), la Figura 3.22.A muestra que el bono demográfico inició en 2000 y concluiría en 2038, con una extensión de 39 años. En el segundo caso (Figura 3.22.B), si se adopta la edad de 65 años para el inicio de la edad potencialmente pasiva, el bono demográfico comenzó en 1992 y culminaría en 2068; y su extensión llegaría a 77 años.

### Desafíos demográficos y políticas públicas

A partir del panorama actual de la población panameña reseñado hasta aquí, se propone una serie de desafíos para las políticas públicas que re-

FIGURA 3.22.A | PANAMÁ: BONO DEMOGRÁFICO Y RELACIONES DE DEPENDENCIA (60+) 1950-2100

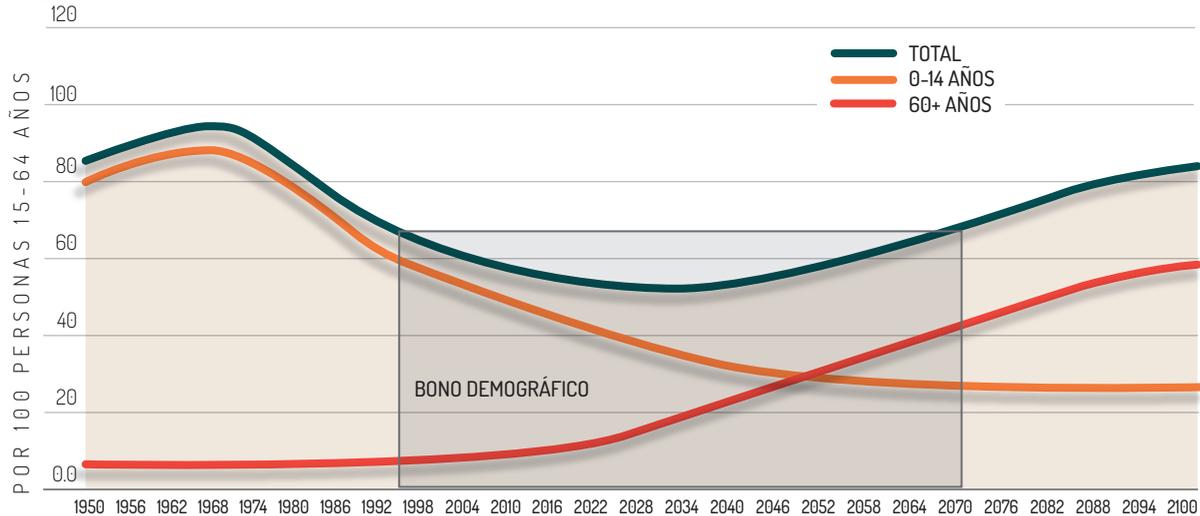


Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones de población de CELADE - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas, World Population Prospects, 2024.

3. La relación de dependencia se define como la razón entre población potencialmente inactiva (menores de 15 años y mayores de 59) y población potencialmente activa (entre 15-59 años) por cien. Otra definición alternativa es la consideración de la población potencialmente activa hasta los 64 años.



FIGURA 3.22.B | PANAMÁ: BONO DEMOGRÁFICO Y RELACIONES DE DEPENDENCIA (60+) 1950-2100



**Fuente:** Elaboración propia a partir de las proyecciones de población de CELADE - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas, World Population Prospects, 2024.

presentan, también, oportunidades para asegurar condiciones de vida más equitativas para todos los ciudadanos. A continuación, se detallan los principales tópicos:

### Crecimiento y envejecimiento de la población:

El suavizamiento de las tasas de crecimiento y el cambio de la estructura de edades de la población posibilitan las siguientes estrategias:

- Ante la disminución progresiva de población infantil, mejorar la calidad de la atención de la salud prenatal y neonatal a fin de reducir la mortalidad materna e infantil.
- Asegurar la universalidad de la escolaridad preescolar y primaria, junto con el incremento de la calidad educativa. Ello implica el aprovechamiento de la reducción progresiva del número de estudiantes por docente.
- Ante el incremento de la población en edades potencialmente activas, asegurar el término de su educación secundaria y promover su capacitación superior para una inserción exitosa en el mercado del empleo.
- Promover empleos de calidad para jóvenes y

formalizar los empleos precarios, a fin de incrementar las contribuciones al sistema de pensiones.

- Ante el aumento progresivo de personas mayores, se recomienda en particular:

- 1. Seguridad social:** Proveer mecanismos para asegurar pensiones universales, de calidad y desde una perspectiva de género.
- 2. Salud:** Orientar las prestaciones de salud hacia una perspectiva de prevención, que promueva hábitos saludables y posterguen la aparición de enfermedades crónicas. Para ello es necesario incrementar la dotación de profesionales especializados en salud geriátrica, de manera que acompañen y atiendan a una población con diferentes necesidades.
- 3. Cuidado:** La pérdida de autonomía en las personas mayores hace necesario apoyos y cuidados por parte de terceros. La disminución de la fecundidad reduce las posibilidades de las familias de asegurar este tipo de cuidados, por lo que



se refuerza la necesidad de una política pública al respecto con perspectiva de género; y se deben igualar las tareas de cuidado y el trabajo no remunerado en general entre géneros.

**4. Entornos:** El aumento de personas mayores requerirá adaptar los entornos para esta población, tales como la adecuación de sistemas de transporte, infraestructura urbana y de viviendas.

**Desigualdades territoriales y étnicas:** La población panameña presenta una importante heterogeneidad demográfica relacionada con sus raíces indígenas, afrodescendientes y los perfiles rurales. Cada estrato presenta diferentes dinámicas demográficas que requieren:

- Adaptar los planes educativos para asegurar el respeto de las distintas identidades culturales y asegurar el acceso universal a una educación.
- Promover planes de viviendas acordes a las diferentes identidades culturales y posibilidades geográficas que presentan los entornos naturales

regionales.

- Facilitar el acceso a tecnologías de información y comunicación a las comunidades indígenas, con respecto de sus identidades culturales.

**Proceso de urbanización:** El rápido proceso de urbanización de la población panameña implica considerar la formación de un sistema de ciudades que no reemplace la diversidad de áreas rurales. Este proceso invita a considerar:

- El grado de crecimiento de la capital y las ciudades mayores, así como su adecuado planeamiento de la infraestructura física y de servicios públicos (transporte, vivienda, y saneamiento).
- Construcción de entornos urbanos saludables para una población creciente y con personas mayores, con disponibilidad de espacios suficientes para el desarrollo de la vida laboral y recreativa de manera conjunta.
- Análisis del impacto ambiental de las nuevas urbanizaciones, promoción de economías sustentables y protección de áreas naturales.



## Capítulo 4

# “No dejar a nadie atrás”

ESTE CAPÍTULO **ANALIZA LAS BRECHAS DE DESIGUALDADES EN PANAMÁ**, QUE PUEDEN SER TERRITORIALES, ETARIAS, DE GÉNERO, SOCIOECONÓMICAS O ÉTNICAS/RACIALES, ENTRE OTRAS.



**D**e forma inicial se destaca la importancia de los censos y las estimaciones de población a escala nacional y subnacional para comprender la realidad presente y proyectar escenarios futuros. La información censal se complementa con registros administrativos y encuestas específicas, como las de Mercado Laboral, Salud y Discapacidad, que proporcionan datos valiosos para el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

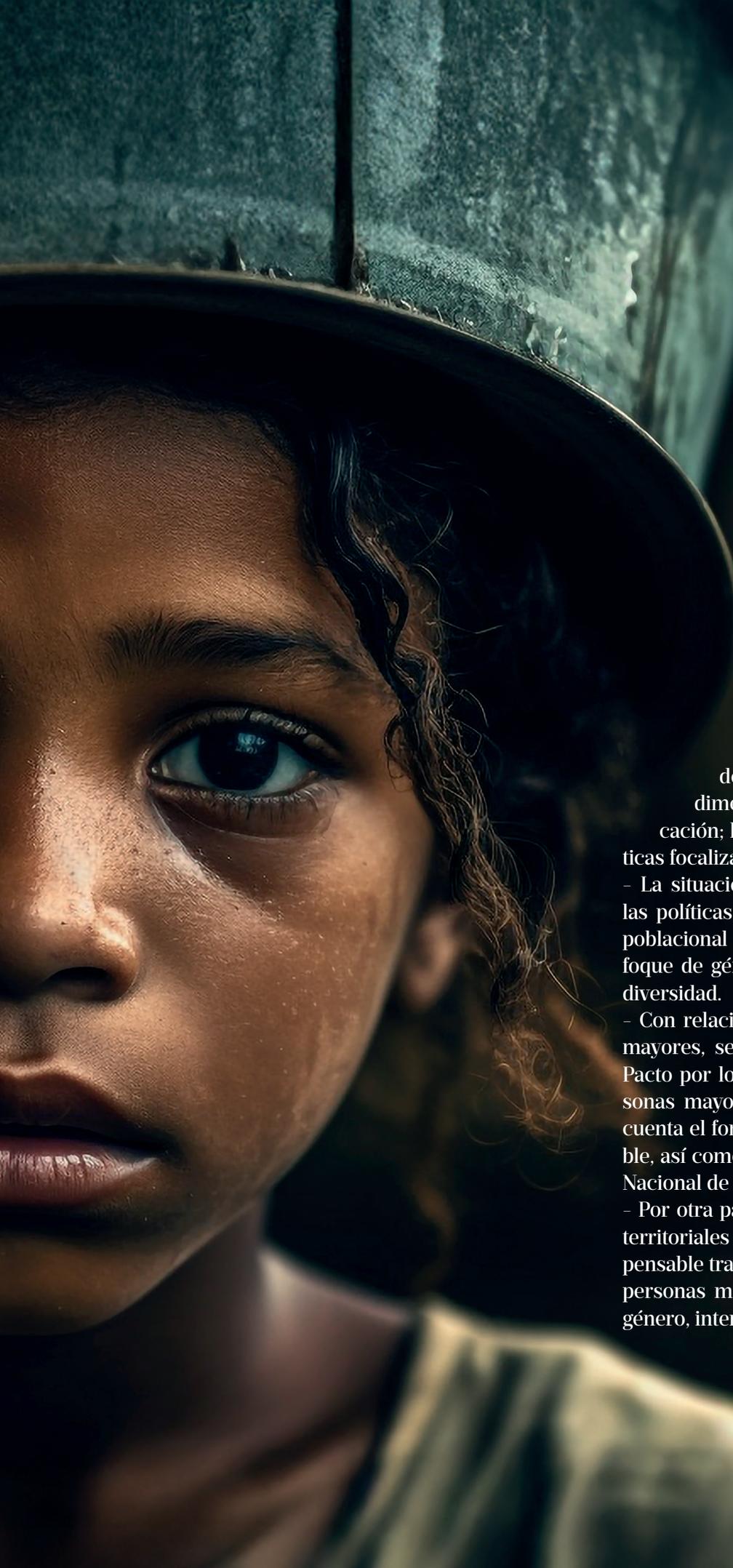
El análisis de las brechas de desigualdades se realiza a la luz del principio “No Dejar a Nadie Atrás” (LNOB por siglas en inglés), dando cuenta tanto de los determinantes como de las consecuencias de las desigualdades existentes. Se destacan las desigualdades territoriales, con una marcada diferencia en el acceso a servicios básicos y oportunidades entre las áreas urbanas y rurales. También se abordan las desigualdades de género, con una brecha significativa en la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral y en el acceso a la educación.

El capítulo también examina las desigualdades socioeconómicas, enfatizando en la persistencia de la pobreza y la desigualdad de ingresos en Panamá.

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, el país sigue enfrentando desafíos significativos en términos de equidad. Las desigualdades étnicas y raciales también son abordadas, con un enfoque en las condiciones de vida de los pueblos indígenas y población afrodescendiente.

- La pobreza monetaria y multidimensional ha disminuido de modo sustancial en la última década, pero se requieren mayores esfuerzos para disminuir las desigualdades territoriales, particularmente en las comarcas indígenas;





- Las políticas de lucha contra la pobreza deberían incluir acciones para mejorar la calidad de empleo, en particular, en las provincias con mayores niveles de pobreza y en las comarcas indígenas.
- Respecto a la situación de niñas, niños y adolescentes, existen importantes logros como la reducción de la mortalidad en menores de 5 años, el incremento de controles y vacunación en menores de 15 años, y el incremento de la finalización de los estudios primarios y secundarios. Entre los aspectos negativos, se encuentra la persistencia de las desigualdades en la pobreza multidimensional en la niñez, salud y educación; lo que indica la necesidad de políticas focalizadas.
- La situación del empleo juvenil indica que las políticas en esta materia para este grupo poblacional deberían implementarse con enfoque de género, territorial y atendiendo a la diversidad.
- Con relación a la situación de las personas mayores, se destacan de manera positiva el Pacto por los Derechos Humanos de las personas mayores y las políticas que tienen en cuenta el fomento del Envejecimiento Saludable, así como la sanción de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados de Panamá.
- Por otra parte; las desigualdades de género, territoriales y étnicas, indican que es indispensable trabajar en políticas enfocadas en las personas mayores desde una perspectiva de género, intercultural y territorial.



- Respecto a las personas con discapacidad, el país ha realizado avances en materia de legislación, planes y programas tendientes a garantizar los derechos de este grupo poblacional. Sin embargo, existen diferencias en el acceso a la educación y al trabajo por parte de la población con discapacidad.

- Panamá ha avanzado en la formulación de legislación y políticas que protegen los derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, se debería avanzar en la legislación respecto al aborto, a la orientación sexual e identidad de género, a la educación integral en sexualidad, así como a la rendición de cuentas y laicidad.

- Por otra parte, continúan existiendo desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y a la atención en el embarazo. Se requieren datos actualizados sobre salud sexual y reproductiva.

- El país ha avanzado en legislación y políticas de género. Los indicadores que muestran menor desigualdad entre hombres y mujeres están relacionados con la educación, mientras que existen desigualdades en el acceso al empleo y al ingreso, como también en la distribución del trabajo no remunerado, en detrimento de las mujeres. La participación de la mujer panameña en los estamentos de gobierno es más alta en los poderes ejecutivo y judicial, en comparación con el promedio regional; pero, es inferior en los poderes ejecutivo y legislativo de los gobiernos locales y en el parlamento nacional. Las tasas de femicidios y muertes a mujeres perpetradas por

pareja y expareja en Panamá muestran valores similares a los observados en los países de la región.

- La totalidad de la población inmigrante presenta indicadores sociales y educativos similares e incluso, en algunos casos, mejores a los del total del país. Los inmigrantes asentados en las provincias más vulnerables y en las comarcas indígenas presentan indicadores sociales más deficientes: menor promedio de años de estudio, mayor tasa de analfabetismo, menor ingreso per cápita; sumado a que existe mayor proporción de inmigrantes niños, niñas y





adolescentes, así como personas mayores y con discapacidad, en estas divisiones administrativas. Esto proporciona una doble vulnerabilidad a estos grupos de personas que se asientan en los territorios más desfavorecidos.

- La República de Panamá ha avanzado en materia de legislaciones, planes y políticas sobre ordenamiento territorial, sostenibilidad ambiental y estrategias de mitigación, adaptación, reducción del impacto, y la alerta temprana de riesgos y desastres. Las provincias más desaventajadas y las comarcas indígenas presentan mayor vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y riesgos de desastres, lo que incrementa la desigualdad social a la que ya están expuestos estos territorios.

- La población indígena se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad que la no indígena, situación que puede visualizarse en los indicadores de pobreza, educación, salud general y salud sexual y reproductiva, acceso a servicios públicos y mayor riesgo al cambio climático y menor capacidad de resiliencia frente a desastres. Por otra parte, a pesar de que la mayoría de la población indígena se encuentra territorialmente focalizada, es necesario que todas las fuentes de datos presenten los informes desagregados, según auto adscripción étnica.

- Los afrodescendientes presentan menores características de vulnerabilidad manifiesta, a excepción de mayor proporción

de desempleo en la población afrodescendiente y una menor participación laboral en mujeres afropanameñas.

- Al respecto, es necesario que los informes de las fuentes de datos, particularmente las encuestas de Propósitos Múltiples y las de Mercado Laboral, presenten los datos desagregados, según auto adscripción afrodescendiente.

En líneas generales, las principales desigualdades son territoriales (particularmente, en las comarcas indígenas y en las provincias Darién, Bocas de Toro, urbano/rural), las que junto con las diferencias étnicas y género se entrelazan estableciendo múltiples desigualdades (interseccionalidad). Se requiere, por lo tanto, establecer políticas focalizadas territorialmente, con enfoque intercultural y de género.

Por otra parte, se hace necesario para toda la población el establecimiento de políticas de lucha contra la pobreza: empleo (en particular empleo juvenil, con enfoque de género) y protección social, educación, salud y nutrición; teniendo en cuenta el desafío de un envejecimiento poblacional avanzado a futuro.

Por último, si bien el país cuenta con información valiosa y disponible, urge información actualizada sobre algunas temáticas, en particular salud sexual y reproductiva, uso del tiempo, además de optimizar los reportes de las fuentes de datos existentes.



## Capítulo 5

# Desafíos y recomendaciones

**LA REPÚBLICA DE PANAMÁ ES PRIVILEGIADA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL POR SU POSICIÓN GEOGRÁFICA QUE LA HACE PUENTE DEL MUNDO, CONECTANDO LOS OCÉANOS ATLÁNTICO Y PACÍFICO A TRAVÉS DEL CANAL DE PANAMÁ.**



**E**l país ha aprovechado esta ventaja comparativa y se ha posicionado como uno de los más competitivos de América Latina en desarrollo de infraestructura, principalmente la portuaria y aeroportuaria; y se ha consolidado internacionalmente como un centro de transporte, logística y servicios. Además de la vía interoceánica, cuenta con la Zona Libre de Colón, la segunda zona franca en importancia global después de la de Hong Kong, y con el aeropuerto más conectado de la región, el Aeropuerto Internacional de Tocumen.

Panamá tiene un sistema monetario establecido en el uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal; consecuentemente, posee estabilidad cambiaria, con una inflación que se ha mantenido entre las más bajas de la región. Cuenta, además, con un sistema bancario conectado al resto del mundo. A finales de 2023, logró ser excluido de la lista de países del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) del alto riesgo (lista gris) y no cooperantes en la lucha contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, lo cual impacta positivamente en la imagen internacional del país y su competitividad.

El país tiene un sistema multipartidista y celebra elecciones electorales de manera periódica, las cuales son consideradas libres y justas. Asimismo, instrumentos legales, como la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, que buscan aumentar la claridad y credibilidad de las regulaciones fiscales, condición necesaria para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. De modo específico, a través del Capítulo IV de dicha norma legal, se regula la planificación del Estado para el desarrollo, estableciendo para cada nueva administración la obligación de presentar un Plan Estratégico de Gobierno durante los primeros seis meses de gestión. Sin embargo, la última publicación del Barómetro

de las Américas y datos de gobernabilidad del Banco Mundial evidencian que Panamá enfrenta importantes desafíos para la legitimidad y estabilidad del sistema democrático, principalmente vinculados a problemas de corrupción y gobernanza que alejan a la ciudadanía panameña de la democracia.

La trayectoria de crecimiento sostenido de la economía panameña durante los últimos 30 años, aproximadamente, contrasta fuerte con el bajo crecimiento de América Latina y el Caribe. Entre 2010 y 2019, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, la economía creció a un promedio anual del 6.2%. Inclusive, luego de la contracción del 15.8% en 2020, la economía tuvo una significativa recuperación en los años posteriores. Se espera que la economía siga creciendo, pero a un ritmo menor; aunque, por encima de lo proyectado para la región en su conjunto.

De manera predominante, la economía panameña es de servicios y allí radica su ventaja comparativa. El sector terciario aporta poco más de dos tercios del empleo y alrededor del 60% del PIB real. La actividad comercial, el sector marítimo y logístico, y el sector financiero constituyen los tres pilares de este sector. Aunque se destaca el rol de la construcción como la actividad más importante del sector secundario en Panamá y la segunda actividad a nivel general, luego del comercio.

El sector primario, si bien tiene un aporte muy reducido al PIB nacional, emplea a casi el 15% de la población ocupada, siendo la segunda actividad en importancia, luego de la actividad comercial. A lo largo de las últimas décadas, la logística, la construcción y el turismo se convirtieron en motores líderes del crecimiento, liderazgo antes ejercido por el comercio, las manufacturas y la agricultura.

Panamá ha reafirmado su compromiso con las políticas de población y desarrollo, mediante la integración efectiva de la Agenda 2030 y el lo-



gro de los ODS dentro de los marcos normativos nacionales, haciendo hincapié en la desigualdad como un fin en sí mismo y como una condición transversal para el logro del desarrollo sostenible. Se destaca el compromiso del Estado con las políticas sociales que dan continuidad a los programas, y van más allá de los ciclos políticos y electorales, plasmado en el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN 2030) tras acuerdo de las distintas fuerzas políticas y sociales del país.

Frente a este escenario, cabe remarcar que los cambios demográficos no son neutrales y tienen, además, una interacción significativa con las desigualdades socioeconómicas. Los comportamientos reproductivos, las condiciones de supervivencia, los patrones de movilidad y el asentamiento de la población importan a la hora de analizar la realidad social, tanto presente y futura de Panamá, y de tomar decisiones para formular políticas públicas más efectivas y mejor direccionadas.

La planificación para el desarrollo y la formulación de políticas públicas concretas que incorporen los temas de población implican un cambio de postura desde una visión fragmentada en materia de cifras demográficas o metas hacia una estrategia más equilibrada, positiva e integral que procure la resiliencia demográfica.

Panamá se encuentra experimentando profundos cambios en su dinámica demográfica. De acuerdo con el análisis del Capítulo 3, la población panameña registra un ritmo de crecimiento positivo y moderado, equivalente a 14 habitantes por mil anual en el período 2010-2023.

Según las proyecciones de CEPAL- Naciones Unidas (2024), el país alcanzaría una población máxima de 6 millones de habitantes en 2080, bajo un escenario de descenso moderado de la fecundidad. La mayor parte de la población se concentra en las provincias de Panamá y Panamá Oeste (51%); la población urbana alcanza el

66% y la región metropolitana reúne el 69%. Los movimientos migratorios internos (2018-2023) reflejaron cambios de residencia desde las comarcas indígenas, provincias del este y noroeste hacia la región central pacífica. La migración internacional reciente registró un saldo positivo (1 por mil habitantes al año) y se dirigió, en su mayoría, a la provincia de Panamá. Además, principal origen de los inmigrantes es sudamericano (Colombia y Venezuela). En tanto, Estados Unidos y España fueron elegidos destinos principales por los emigrantes.

La estructura etaria mostró en 2023 que la población se encontraba en progresivo envejecimiento demográfico (30 años, edad mediana), con un descenso relativo de los menores de 5 años e incremento de los mayores de 45. Si se considera la pertenencia étnica-racial, la población indígena (20%) tenía mayor presencia de menores de 25 años, mientras que en los afrodescendientes (38%) predominaron los adultos de edades centrales. Los hogares particulares están reduciendo el número promedio de integrantes (3.3 personas), con incremento de hogares unipersonales (19% del total) y de las jefaturas femeninas (38%).

La población panameña se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica, con una fecundidad global por debajo del nivel de remplazo (en 2022, esto fue de 9 hijos por mujer), y esperanzas de vida al nacimiento de 82 años para las mujeres y 76 para los hombres. La población panameña estará transitando el bono demográfico (menos de 2 inactivos potenciales cada 3 activos) hasta el 2038, si se consideran personas mayores desde los 60 años.

Los cambios demográficos descritos pueden generar circunstancias muy favorables para el incremento de la participación de las mujeres en la actividad económica y el aprovechamiento del "bono de género"<sup>4</sup>, porque, por un lado, hay más mujeres disponibles para participar en ésta

4. El "bono de género" se refiere al aumento potencial de la producción económica per cápita que se obtiene de ese incremento de la participación laboral femenina conforme se avanza hacia la paridad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.



debido a la expansión del grupo de personas en edad de trabajar; y por otro,, a causa del descenso sostenido de la fecundidad, se reduce el número de niñas y niños que tiene que atenderse en los hogares. En tanto, el número de personas mayores aún no es considerable.

En cierto modo, la reducción de la denominada “carga de la crianza” –dada la desigual distribución de las labores de reproducción entre los géneros que todavía prima–, libera parte del tiempo dedicado a estas tareas, el cual puede ser utilizado en la participación en el mercado de trabajo.

En síntesis, las evidencias empíricas aportadas a partir del análisis de la dinámica demográfica panameña demuestran que las tendencias de la población, tanto en su crecimiento como en su distribución espacial, están generando procesos de cambio complejos que se manifiestan en la

estructura por edades, y en el tamaño y la composición de las familias. En los últimos años, se han producido relaciones cambiantes en la población en edad potencialmente activa y grupos de población dependiente (niños/as y personas mayores), cuyos efectos se proyectan en múltiples dimensiones (educativas, sanitarias, habitacionales y laborales) con indudables consecuencias para las políticas públicas.

Sin embargo, considerando las marcadas desigualdades existentes en el país, las evidencias desagregadas por grupos de población y entidades territoriales demuestran que los indicadores promedios encubren una realidad nacional en la que destacan importantes inequidades sociodemográficas relacionadas con cuestiones críticas de vida de las personas como la reproducción, la supervivencia, el género, la movilidad y el hábitat.



### Principales desafíos

El ASP destaca la importancia de considerar a la información sociodemográfica como un bien público y la necesidad de universalizar el acceso a datos estadísticos consistentes, desagregados y actualizados, tanto para el ASP y la programación de políticas públicas basadas en evidencias, como también para la contraloría social, la transferencia y la rendición de cuentas en materia de resultados que los países realizan regularmente.

Panamá cuenta con operaciones estadísticas consolidadas que ofrecen informaciones sobre diferentes temas. Sin embargo, el Sistema Estadístico Nacional (SEN) presenta algunas limitaciones en cuanto a la oportunidad, pertinencia, calidad, comparabilidad y accesibilidad de las estadísticas producidas:

- Difusión de los resultados de las encuestas de muestreo limitada y restringida a la publicación de resultados.
- Crecientes necesidades de datos estadísticos prioritarios actualizados: uso del tiempo y

trabajo no remunerado (último relevamiento, 2011), trabajo infantil (2016), salud sexual y reproductiva (2014-2015).

· Desagregaciones de datos básicos limitada a grandes áreas de residencia, sexo y, en algunos casos, a grupos de edad y pertenencia étnico-racial. Queda pendiente evaluar la posibilidad de producir información precisa y confiable para grupos específicos de población o para áreas geográficas que representan desagregaciones para las cuales las encuestas no fueron diseñadas mediante procesos de estimación, los cuales combinan información de las encuestas de hogares u otro tipo con información auxiliar existente a nivel poblacional, como censos o registros administrativos. Un desafío pendiente en Panamá es la construcción de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de los indicadores, metas y políticas públicas, que permitan, entre otras cosas, la priorización de metas de los ODS con mayores posibilidades de cumplimiento al 2030 (MIDES-STGS, 2023b). Por ejemplo, la





mayoría de los países de la región cuentan con plataformas nacionales de seguimiento de los avances en el cumplimiento de las metas, las cuales usualmente se alimentan de información recopilada por las oficinas nacionales de estadística y de los datos aportados por otras entidades de gobierno. Si bien la información dispuesta en línea varía mucho entre los diferentes países, en términos de cantidad, calidad, nivel de análisis y actualización de los datos, permiten, entre otras cosas, revisar y comparar públicamente dichos progresos (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, 2019).

La economía panameña ha transitado un camino de sostenido crecimiento en las últimas décadas y la estabilidad macroeconómica del país ha sido más que destacada; sin embargo, esta trayectoria esconde una gran heterogeneidad entre sectores productivos vinculados con lugares geográficos específicos.

La producción económica en Panamá está muy concentrada, geográficamente, en la región interoceánica (provincias de Panamá y Colón),

dependiente del Canal y, en menor medida, de las Zonas Económicas Especiales, así como del sector financiero y de la construcción, que contrasta con otras regiones y sectores con escasa productividad vinculados con lugares geográficos específicos, como los industriales y agrícolas. Por esta gran heterogeneidad, el país es frecuentemente calificado de “economía dual”, cuyo crecimiento se concentra en pocas manos y en una pequeña franja de territorio.

En correspondencia con esta estructura productiva heterogénea, Panamá presenta asimismo una estructura ocupacional altamente fragmentada. En los últimos años, e incluso antes de la pandemia de COVID-19, la economía panameña no ha estado generando el empleo suficiente para aprovechar el crecimiento de la fuerza disponible. De acuerdo con datos de la EML de 2023, la ocupación informal se mantenía alrededor del 50% en 2023; es decir, poco más de la mitad de la población ocupada tenía pleno empleo. Incluso, se reportaron importantes brechas en la participación laboral entre hombres y mujeres.





Aunque el país, en las últimas tres décadas, ha realizado significativos avances en la reducción de la pobreza, estos no han llegado a toda la población por igual. Panamá sigue marcado por las desigualdades. La desigualdad económica y los focos de pobreza se encuentran enraizados en diferencias étnicas y territoriales, laborales, de capital humano, y de resiliencia.

Tales niveles elevados de desigualdad han generado una estratificación rígida que limita el impacto reductor que el crecimiento económico sostenido debiera tener sobre la pobreza.

Una de las expresiones más nítidas y fácilmente medible de las desigualdades socioeconómicas es la desigualdad de ingresos. Según el coeficiente Gini, si bien se encuentra en el valor más bajo de los últimos 20 años, Panamá es uno de los países más desiguales del mundo, solo por detrás de Colombia y Brasil a nivel regional (World Bank, 2024). Estas desigualdades y su persistencia están estrechamente relacionadas con los fuertes desequilibrios territoriales y ét-

nicos, ya sea entre áreas urbanas y rurales, así como entre las provincias y comarcas indígenas, incluso, a lo interno de éstas según pertenencia étnico-racial.

De manera específica, en el análisis desagregado presentado en el Capítulo 4, se evidencia una dimensión demográfica de la desigualdad y la pobreza que se manifiesta a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Los grupos de población en condiciones desfavorables son quienes reproducen la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las familias panameñas más pobres, particularmente cuyos miembros se auto-reconocen como indígenas y/o residen en áreas rurales, tienen una alta vulnerabilidad demográfica: tasas de fecundidad y relaciones de dependencia más elevadas, mayor mortalidad materna e infantil, mayor fecundidad a tempranas edades, y mayor mortalidad por enfermedades infecciosas. Además, son más vulnerables cuando migran, localizándose en zonas menos



equipadas y con peor conectividad que aquellas donde migran los no pobres. En conjunto, todas estas características implican un cúmulo de adversidades.

Más allá de los avances cuantitativos en el acceso a la educación y la escolaridad promedio, los resultados no son satisfactorios en términos de significativos niveles de exclusión y baja calidad educativa. De acuerdo con datos del último censo de población de 2023, casi 120 mil niños, niñas y adolescentes no asisten a ningún centro educativo; la mayoría corresponde a grupos en edad preescolar, 4 años.

Otro grupo importante se conforma por menores entre 13 y 17 años que han abandonado la escuela y un tercio lo ha hecho por no tener una oferta educativa cercana (UNICEF, 2023). Por otro lado, según pruebas estandarizadas, la calidad de la educación básica es baja: en 2022, el 42% de los estudiantes de 15 años alcanzó los niveles mínimos de competencia en lectura, el

16% en matemáticas y en 38% en ciencias. Estos resultados se ubicaron por debajo del promedio regional y las habilidades casi no han mejorado desde 2018 (OECD, 2023). Asimismo, la integración de la educación intercultural en el sistema educativo ha resultado difícil de implementar, observándose las peores brechas a nivel latinoamericano entre población indígena y no indígena respecto de los indicadores de educación.

Panamá es uno de los países de la región con mayor nivel de gasto público en salud, pero los resultados muestran, considerablemente, una baja eficiencia y focalización del gasto público. Gran parte de la población panameña se encuentra cubierta por el sector público y solo alrededor del 10% cuenta con seguros privados de salud. Si bien se aprecia un aumento de la participación de este gasto, los hogares panameños sistemáticamente han absorbido en forma directa alrededor del 30-40% de los gastos totales en salud (MINSAL, 2022).



Un estudio reciente del financiamiento del sector salud en Panamá, revela que el país no cuenta con un sistema mancomunado de fondos en el manejo de los recursos financieros y que existe una sobreposición de servicios de salud y duplicidad de funciones. Esto, sumado a una escasa infraestructura de salud y de recursos humanos provistos por el Ministerio de Salud (MINS) en comarcas indígenas y zonas rurales de acceso difícil, afecta a la población más pobre, a los trabajadores informales, así como a las poblaciones indígenas y rurales.

En términos de resultados en salud, se destaca la necesidad, por un lado, de abordar el problema de la alta fecundidad adolescente, con valores superiores al promedio regional y ubicándose entre los cinco primeros países con mayores tasas. Asimismo, se observa una importante desigualdad territorial en la ocurrencia de este comportamiento demográfico, en las comarcas indígenas o provincias, como Bocas del Toro, donde se concentran los grupos indígenas, donde las tasas de fecundidad adolescente son hasta 2.5 veces mayores al promedio nacional y casi cuatro veces superiores a las registradas en las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

En tanto, la mortalidad materna exhibe una importante resistencia al descenso. Entre 2015 y 2023 osciló entre las 40 y 60 defunciones anuales por cada 100,000 nacimientos, observándose un incremento en 2020 como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

Si bien hacia 2023, la tendencia fue hacia la baja, la razón de mortalidad materna presentaba valores ampliamente superiores a los observados en años previos a la pandemia. Además, similar a lo observado en la fecundidad adolescente, la mortalidad materna presenta grandes desequilibrios territoriales y étnicos. En el período 2015-2022, de acuerdo con los registros de estadísticas vitales del INEC, la razón de mortalidad materna en las comarcas indígenas fue entre tres y cuatro veces superiores al promedio nacional; y entre

seis y nueve veces mayores a los registrados en la provincia con menor mortalidad materna (Chiriquí).

Panamá ha enmarcado su política social en la Agenda 2030 y el logro de los ODS, haciendo hincapié en la desigualdad como un fin en sí mismo y como una condición transversal para el logro del desarrollo sostenible. El modelo de intervención basado en la focalización de intervenciones en los más pobres y en las áreas indígenas no ha sido del todo capaz, por sí solo, de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Se requiere transitar hacia sistemas de protección social universales e incluyentes capaz de cerrar las brechas de acceso a servicios sociales y proteger los ingresos, así como políticas de inclusión laboral y de promoción del trabajo decente.

Se destaca, además, la necesidad de seguir fortaleciendo la institucionalidad social para avanzar en políticas sociales de calidad que sean capaces de responder a los desafíos que imponen las grandes disparidades territoriales, y es importante mantener el compromiso del Estado con las políticas sociales que dan continuidad a los programas y van más allá de los ciclos políticos y electorales, plasmado en el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN 2030), como resultado del acuerdo de las distintas fuerzas políticas y sociales del país.

### **Recomendaciones de políticas públicas prioritarias en materia de población**

Existen espacios claros de intervención para mejorar la calidad de vida de personas, para disminuir la pobreza y la desigualdad en sus múltiples dimensiones, y para fomentar mayor equidad de género. Esto requiere de un esfuerzo combinado de información, investigación, difusión y abogacía. A partir del análisis realizado a lo largo del ASP, es posible identificar seis áreas estratégicas para la acción.



### **Generación y acceso a información sociodemográfica**

Las estadísticas oficiales representan pieza fundamental para la toma de decisiones basadas en evidencia, y para el diseño, formulación y evaluación de los planes de desarrollo y políticas públicas. Considerando esto, es preciso:

- Fortalecer los sistemas de recolección, sistematización y difusión de datos para la construcción de estadísticas que faciliten el diseño de políticas públicas, mediante el diseño de plataformas -como los reportes dinámicos del INEC- que difundan la información de manera sencilla y comprensible, utilizando recursos gráficos orientados a visualizar las brechas existentes.
- Promover análisis de datos que den cuenta de la diversidad al interior de los grupos y la interseccionalidad, poniendo de relieve cómo

se entrecruzan las múltiples dimensiones de la desigualdad.

- Adecuar los sistemas para la desagregación del gasto público que evidencie la inversión en los diferentes grupos prioritarios.

- Avanzar hacia la consolidación de una infraestructura de datos espaciales que permita el acceso libre a datos, productos y servicios geoespaciales de manera confiable, continua y oportuna, garantizando la interoperabilidad entre diferentes productores de datos y usuarios finales.

Garantizar el acceso de los ciudadanos a la información sociodemográfica integrada para fomentar la transparencia activa, la participación ciudadana y la rendición de cuentas sobre políticas públicas.



### **Educación y formación para el trabajo**

Considerando que el modelo de competitividad que ha impulsado el significativo crecimiento económico del país también constituye la base de la desigualdad y la falta de promoción de otros sectores y regiones, las políticas necesarias para hacer frente a los desafíos que la economía y el mercado de trabajo imponen, deben orientarse a consolidar altos niveles de competitividad sostenible basada en la innovación con mejoras en la productividad laboral entre regiones y sectores económicos, y a capitalizar las oportunidades que el “bono demográfico y de

género” ofrece. Para lo cual se requiere:

- Promover la diversificación productiva en el sector de servicios promoviendo oportunidades para incrementar las exportaciones de servicios basados en conocimiento, aprovechando el auge de los servicios basados en plataformas digitales y consolidando a Panamá como un actor significativo en el mercado internacional.
- Promover la creación de empleo formal estable y fortalecer el capital humano a través de políticas para la mejora de las capacitaciones y la formación técnica, profesional y superior de calidad.



- Articular las necesidades del mercado con la formación de más personas en tecnología. Por ejemplo, formación dual, programa de aprendices.

- Programas de reconversión e intermediación laboral.

- Reducción de las brechas de género. 1) Impulsar políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral que fomenten una distribución más equitativa de las tareas domésticas y de crianza y cuidados familiares entre hombres y mujeres dentro del hogar, que amplíen las opciones laborales de las mujeres fuera del hogar y de participación social para promover su autonomía productiva. 2) Adecuar la legislación laboral a las necesidades de cuidados familiares de los y las trabajadores, promoviendo la extensión de licencias por paternidad y motivos de responsabilidades familiares, las flexibilidades horarias para atender el cuidado en caso de enfermedad de los/las hijos/as o de las personas mayores a cargo.

- Aumentar la participación femenina en la actividad económica en igualdad de condiciones que la masculina, garantizando su inserción en empleos de calidad y protegidos en caso de maternidad y crianza.

### **Sistema de protección social universal, adaptativo y con enfoque de ciclo de vida**

Es preciso diseñar e instrumentar políticas para todo el ciclo de vida que contemplen la dinámica de la población (estructura de edades, género, grupos étnicos-raciales) y nuevos contratos y pactos sociales para abordar las relaciones entre poblaciones dependientes y no dependientes.

- Promover programas, políticas y acciones orientadas a desarrollar una protección social adaptativa, es decir, programas con protocolos y pautas de ampliación para garantizar la expansión fluida de la asistencia en tiempos de emergencia.

- Implementar el Sistema Nacional de Cuidados (Ley 43I de 2024), mediante la ampliación de la oferta de servicios de cuidado destinada a la primera infancia, personas mayores y personas con discapacidad; la promoción de condiciones de trabajo decente entre los y las trabajadores del cuidado (reglamentación de su rol, registro, formación continua); y el fortalecimiento del diálogo social como mecanismo para construir políticas.

- Fortalecer e implementar políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de las personas con discapacidad, especialmente de aquellas viviendo en entornos alejados o rurales, que consideren cuentan la diversidad de este grupo poblacional, tanto en términos del tipo de discapacidad como de otros factores como la edad, el género o la pertenencia étnica-racial. Se recomiendan programas y servicios que promuevan la educación inclusiva de calidad, la ampliación de la protección social desde una perspectiva de inclusión, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de mujeres y niñas apropiados para la edad, el acceso a empleos mediante medidas afirmativas e incentivos, asegurar el acceso a la justicia, entre otras acciones.

- Poner en marcha acciones preventivas que permitan anticipar el escenario de envejecimiento que se aproxima y que tengan en cuenta la realidad diferencial de las personas mayores en términos de entorno familiar, edad, género, pertenencia étnica-racial y condición de discapacidad.

### **Políticas de cohesión territorial**

Ante una realidad de desequilibrio territorial del desarrollo se recomiendan políticas públicas que promuevan el mejoramiento de la distribución territorial del ingreso sobre la base del aprovechamiento de las potencialidades de cada región. Para lograr una distribución equilibrada de las actividades productivas, las inversiones y



la población se sugiere:

- Realizar un análisis regional de la dotación actual de recursos humanos en el territorio, explorar potenciales escenarios de flujos migratorios, y hacer previsiones de los requerimientos de formación profesional y las necesidades de servicios oficiales como educación y salud.

- Promover modelos de territorialización de las políticas y de la inversión pública, a los fines de acelerar los procesos de desarrollo sostenible aprovechando y reforzando las potencialidades de cada territorio.

- Apoyar la generación y el fortalecimiento de capacidades de intervención en materia de desarrollo productivo regional de los actores, públicos, comunitarios y privados, implicados.

- Fortalecer a las instituciones del tercer nivel de gobierno (distritos), promoviendo los presupuestos territorializados y procesos de descentralización para el desarrollo local sostenible.

### **Desigualdades en educación básica**

Considerando que, sin acceso a una educación básica de calidad no es posible apoyar el desarrollo del país y generar oportunidades económicas para todos, se recomienda desarrollar políticas educativas orientadas a alcanzar la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes, tales como:

- Extender de la obligatoriedad de la educación hasta la finalización de la educación media.

- Expandir la cobertura en educación inicial y preescolar de calidad y así garantizar que los niños y las niñas estén mejor preparados para su





ingreso a primaria.

- Asegurar las condiciones sociales, culturales y educativas para garantizar las trayectorias educativas de adolescentes, asegurando la asistencia y continuidad de la población vulnerable, mediante el acceso a programas de alimentación y transporte escolar, y el fortalecimiento de la relación escuela-familias.

- Diseñar un sistema de evaluación de aprendizajes docentes y estudiantiles.

- Fortalecer el modelo pedagógico para dotar de habilidades duras (por ejemplo, matemáticas y lectoescritura) y habilidades para el mercado laboral.

- Priorización territorial, étnica y socioeconómica.

### **Desigualdad en salud sexual y reproductiva**

Se recomiendan políticas que garanticen a todas las personas el acceso a servicios de salud de calidad, mediante una distribución territorial más equitativa, sin discriminación y pertinente en función de sus necesidades. En concreto se sugiere:

- Consolidar un sistema de información de salud. Avanzar con la cobertura del expediente electrónico y asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información de la Caja de Seguro Social (CSS) y Ministerio de Salud (MINSa).

- Acelerar la reducción de la mortalidad materna, especialmente en comarcas indígenas:

- Jerarquización y desagregación de los determinantes causales de la mortalidad materna.





- Mejor conocimiento de las distintas prácticas determinadas por el sistema tradicional de salud indígena.
  - Red de emergencia obstétrica y neonatal. Casas de espera para embarazos de riesgo. Entrenamiento en lengua local y en consejería intercultural.
  - Reforzar el diseño y la implementación del plan de prevención de embarazo adolescente no intencional con acciones priorizadas tanto en el territorio como para grupos de población específicos:
- Acceso gratuito a métodos anticonceptivos.
  - Educación sexual integral y asesorías en las escuelas.
  - Actividades de promoción comunitaria en territorios priorizados.

Como punto de partida, la construcción de sociedades resilientes desde el punto de vista demográfico requiere la integración efectiva de las cuestiones de población en todos los aspectos de la planificación nacional y subnacio-



nal. Una condición clave es la capacidad de los gobiernos para abordar, analizar y anticipar los cambios demográficos. La experiencia muestra que, incluso, los mejores esfuerzos para cambiar los futuros demográficos suelen ser muy costosos, ineficaces, y pueden vulnerar los derechos de las poblaciones. Por lo tanto, es necesario poner mayor énfasis en la planificación basada en evidencia.

La “inteligencia demográfica” provista a lo largo de este ASP contribuye, a partir del uso de los mejores datos disponibles, a comprender las

necesidades cambiantes de la población panameña (incluyendo sus territorios y subpoblaciones) para avanzar hacia una programación basada en evidencias que cree las condiciones, desde las cuales todos y todas puedan ejercer sus derechos, opciones y responsabilidad, y así alcanzar la resiliencia demográfica.







2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

2024



**2025** Panamá

2026



2027

2028

2029

2030

2031

2032

2033

2034

2035