UNIÓN EUROPEA

CIUDADES INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

Perfil de Movilidad Humana en las ciudades: Área Metropolitana de Ciudad de Panamá, Panamá

UNHCR ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

OIM
ONU MIGRACIÓN

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMCP	Área Metropolitana de Ciudad de Panamá
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMBIFRON	Comisión Binacional Fronteriza
CONARE	Comisión Nacional para la Protección a los Refugiados
CPI	City Prosperity Index
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
DTM	Displacement Tracking Matrix
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPHE	Instituto Panameño de Habilitación Especial
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MGI	Migration Governance Indicators
MINERPA	Mapa de Información Económica de la República de Panamá
MIRPS	Marco Integral Regional de Protección y Soluciones
MITRADEL	Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

NAU	Nueva Agenda Urbana
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NRC	Consejo Noruego para Refugiados
OCAM	Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONPAR	Oficina Nacional para la Atención a Refugiados
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	Protection Monitoring Tool
RIAM	Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
SENECYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SNM	Servicio Nacional de Migración
UIT	Unidad de Intervención Territorial

CRÉDITOS INSTITUCIONALES

Coordinación

Unión Europea

Chris Leo Clark Hoornaert,
Embajador de la Unión Europea en Panamá

ACNUR

Renee Cuijpers,
Representante Regional Adjunta de la Oficina Multipaís de ACNUR para Belice, Cuba, Panamá, Nicaragua y Sur del Caribe.

OIM

Santiago Paz,
Jefe de Misión de la OIM en Panamá

ONU-Habitat

Roi Chiti,
Coordinador Hub países andinos
ONU-Habitat

Adriana Plata,
Especialista de programa
ONU-Habitat Hub países andinos

Equipo técnico

Gobierno del Distrito de La Chorrera

Tomás Velásquez,
Alcalde del Distrito de La Chorera

ACNUR

María Lorena Suárez,
Oficial de Protección

María Eugenia Garbán,
Asistente Sénior de Soluciones Duraderas

Sofía Amozurrutia,
Asistente Sénior de Protección

Ángela Flórez,
Asociada Sénior de Comunicaciones

OIM

Gonzalo Medina,
Oficial Nacional de Programasl

Dayán Bonilla,
Especialista de Proyecto

Yaribeth Pino,
Consultora

ONU-Habitat

Alfredo Manrique,
Asesor Técnico Principal

Augusto Pinto,
Experto en planeación urbana

Stephanie van Doorn,
Punto focal Panamá

Otros colaboradores

Equipo Manejo de información:

Ma. José Nieto,
Coordinación equipo información

Andrés Cely,
Geógrafo

Katherine Zapata,
Asistente geógrafo

Bibiana Quintero,
Asistente estadista

Otros colaboradores ONU-Habitat:

Ana Karina Bernal,
Analista de programa Hub países andinos

Erik Maestre,
Asistente de programa

Christophe Lalande,
Housing Lead Specialist- Land, Housing and Shelter Section

Holly Schofield,
Housing and Migration Expert - Land, Housing and Shelter Section

Francesca Lionetti,
Knowledge Officer - Land, Housing and Shelter Section.

Corrección de estilo y diagramación:

Alejandro Alzate,
Revisión y corrección de estilo

Daniel Rodríguez,
Diseño gráfico
ONU-Habitat

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 16

2. CONTEXTO NACIONAL Y MARCOS REGULATORIOS 19

2.1. Perfil socioeconómico del país 20

2.2. Principales acciones del gobierno para atender los efectos socioeconómicos de la pandemia del COVID-19 22

a. Patrones de los flujos migratorios mixtos de comunidad venezolana 23

b. Principales retos y desafíos de la población migrante, solicitante de la condición de refugiado y refugiada en Panamá 24

c. Acceso a salud 26

d. Acceso a educación 27

e. Acceso a vivienda y servicios básicos 28

f. Acceso a empleo y medios de vida 30

g. Protección social y prevención de la discriminación 32

2.4 Marco institucional nacional y políticas nacionales para la recepción e integración de comunidades refugiadas y migrantes 34

a. Marco normativo internacional 34

b. Marco normativo nacional 34

c. Marco legal migrantes 35

d. Marco legal refugiados 36

2.5 Marco institucional y políticas nacionales urbanas para la promoción de la cohesión social 36

a. Marco legislativo urbano 37

b. Instrumentos urbanos 37

c. Agenda 2030 y Nueva Agenda Urbana 38

2.6 Marco de cooperación nacional e internacional 39

3. LA CIUDAD COMO COMUNIDAD RECEPTORA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES 43

3.1. Contexto del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá 43

3.2. Entorno urbano, planificación y gestión del territorio 45

a. Pilar Distribución espacial justa 49

b. Pilar Diversidad y equidad social, económica y cultural 59

c. Pilar Gobernanza inclusiva 64

3.3. Gobernanza y marco institucional de la administración local 68

3.4. Mapeo de cooperación internacional en el Área Metropolitana de Ciudad de Panamá 69

3.5. Perfil y situación de los refugiados y migrantes en la ciudad 71

a. Necesidades específicas 71

b. Características del movimiento 72

c. Incidentes de protección 72

d. Acceso a empleo 72

3.6. Mapeo de Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la integración de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en la vida social, económica y cultural de las ciudades. 73

4. ACCESO DE LA COMUNIDAD REFUGIADA Y MIGRANTE AL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD 74

4.1 Acceso al derecho a la ciudad 74
4.2. Acceso a la educación 76
4.3. Acceso a empleo y emprendimiento 76
4.4 Acceso a la salud y seguridad social 77
4.5 Acceso a la protección en contra de la discriminación 78
4.6. Acceso a vivienda adecuada y servicios básicos 79
4.7. Acceso a participación política, inclusión en toma de decisiones locales y vigencia de las libertades públicas 79
4.8 Acceso a la integración social y cultural 80
4.9. Síntesis de aspectos que facilitan y limitan el acceso a derechos para comunidades refugiadas y migrantes 81

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 86

5.1. Gobernanza urbana para la integración 86
5.2. Diversidad y equidad social, económica y cultural 88
5.3. Distribución espacial justa 92

6. REFERENCIAS 95

7. ANEXOS 99

ANEXO 1. Lectura territorial del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá, Panamá 99.

TABLAS

Tabla 1. Cooperación nacional e internacional en Panamá 20
Tabla 2. Datos de límites administrativos 21
Tabla 3. Diferenciales de acceso a derechos en las comunidades refugiadas y migrantes según las tres categorías: i) Condición debida al estatus Legal, ii) Condición de percepción discriminatoria, iii) Condición de déficit territorial 36
Tabla 4. Cooperación internacional en AMCP. 39

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. División político-administrativa de la República de Panamá por provincia, comarca indígena y distrito 19
Ilustración 2. Lugares de origen de población de origen venezolano en Panamá 24
Ilustración 3. Área Metropolitana de Ciudad de Panamá 43
Ilustración 4. Densidad residencial (2020). 50
Ilustración 5. Vivienda durable, localización de barrios precarios y riesgo de inundación en el AMCP 51
Ilustración 6. Condiciones de Hacinamiento en el AMCP 52
Ilustración 7. Acceso a electricidad, agua mejorada y saneamiento adecuado 53
Ilustración 8. Acceso a computador y acceso a internet (2010) 54
Ilustración 9. Distancia a centros de salud y centros de educación 54
Ilustración 10.Distancia a equipamientos culturales 55
Ilustración 11. Distribución y distancia a parques y espacios públicos 56
Ilustración 12.Densidad de intersecciones viales en el AMCP 57

Ilustración 13.Kilómetros de vías por km^2 y superficie destinada a vías en el AMCP 57
Ilustración 14.Proyección de la Red Maestra del Metro del AMCP 58
Ilustración 15.Estaciones de calidad de aire en el AMCP 59
Ilustración 16.Recolección de residuos sólidos en el AMCP 59
Ilustración 17. Tasa de desempleo y desempleo juvenil por distrito en el AMCP 64
Ilustración 18. Relación empleo/población para el AMCP 65
Ilustración 19. Centralidades en el AMCP 65
Ilustración 20.Índice de mixticidad en el AMCP 63
Ilustración 21. Expansión urbana del AMCP para el periodo 2015-2020 66

GRÁFICAS

Gráfica 1. Sexo y grupos de edad de población venezolana en Panamá 24
Gráfica 2. Estatus de residencia en Panamá de la población encuestada por la DTM 2019 24
Gráfica 3. Afiliación a seguros de salud en Panamá por población venezolana encuestada por la DMT . 26
Gráfica 4. Acceso a educación de la población venezolana encuestada por la DMT 27
Gráfica 5. Nivel educativo de la población encuestada por la DTM 2019 según sexo (mayores de 17 años) 28
Gráfico 6. Tipo de vivienda en Panamá de la población venezolana encuestada 29
Gráfica 7. Tenencia de la vivienda en Panamá de la población venezolana encuestada 29
Gráfica 8. Situación laboral de la población encuestada por la DTM: Venezuela vs. Panamá 30
Gráfico 9. Principales sectores de trabajo de la población venezolana encuestada por la DTM: Venezuela vs. Panamá 31
Gráfica 10.Enfoque metodológico de lectura territorial: ecuación prosperidad - inclusión 45
Gráfica 11. Estructura metodológica de lectura territorial 46
Gráfica 12.Resultados medición Indice de Prosperidad Urbana Área Metropolitana de Ciudad de Panamá 47
Gráfica 13.Relación de la distribución justa de recursos con la equidad y la inclusión social 49
Gráfica 14.Resultados de medición CPI sobre el pilar distribución justa de recursos 50
Gráfica 15.Relación de la diversidad con la equidad y la inclusión social 60
Gráfica 16.Resultados diversidad y equidad social, económica y cultural en AMCP 60
Gráfica 17. Tasas de seguridad cada 100 mil habs. AMCP 61
Gráfica 18.Relación entre la gobernanza inclusiva y una ciudad próspera e incluyente 62
Gráfica 19.Resultados gobernanza urbana y legislación 62

1. INTRODUCCIÓN

Según fuentes oficiales, alrededor de 5.4 millones de venezolanos habían dejado su país debido a la actual crisis política y económica en la República Bolivariana de Venezuela, de los cuales al menos 4.6 millones migraron a otros países de América Latina y el Caribe (R4V, 2020). La situación de movilidad humana se ha dificultado aún más a mediados de marzo de 2020 a partir de las medidas tomadas por los gobiernos de América Latina para atender y contener la propagación de la pandemia COVID-19. A raíz de ello, tanto las tendencias migratorias como las condiciones de refugiados y migrantes dentro de los países receptores ha cambiado drásticamente generando presión principalmente sobre las dinámicas de crecimiento económico y las políticas sociales nacionales. Así mismo, las dinámicas económicas han afectado la capacidad de acceso a empleo adecuado por parte de población venezolana, ocasionando que miles de venezolanos hayan regresado a su país de origen.

En este contexto se formula el proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias (CICS); una iniciativa implementada conjuntamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), que con el apoyo de la Unión Europea, tiene como propósito contribuir a reducir las vulnerabilidades de refugiados y migrantes venezolanos, con vocación de permanencia; en la misma medida en que busca aumentar la resiliencia de las comunidades de acogida en las ciudades de Santo Domingo (República Dominicana); Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta - Villa del Rosario (Colombia); Quito y Manta (Ecuador); Lima (Perú), el Área Metropolitana de Ciudad de Panamá (Panamá) y Chaguanas (Trinidad y Tobago). Así mismo, CICS se ha trazado como objetivo específico la necesidad de mejorar la inclusión económica y social de las poblaciones de refugiados y migrantes en condición de vulnerabilidad, así como las comunidades de acogida en las ciudades anteriormente mencionadas, con un alto enfoque en las necesidades específicas de mujeres y personas con discapacidades.

En este sentido, el documento presentado a continuación corresponde al Perfil de Movilidad Humana en las ciudades, mismo que caracteriza las condiciones espaciales, socioeconómicas, culturales y de gobernanza del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá para identificar sus capacidades y desafíos en materia de inclusión, en aras de contar con información para la formulación de acciones y recomendaciones para la promoción de la integración entre refugiados y migrantes venezolanos con las comunidades de acogida, sin dejar de lado otras nacionalidades, bajo la premisa del desarrollo integral de ciudades y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este conocimiento es fundamental para el diseño de políticas públicas que brinden garantías y soporte para la atención de personas en movilidad humana e integración a los tejidos social y económico de cara a aprovechar su talento humano y diversidad como activos territoriales.

Así mismo, este conocimiento es imprescindible para lograr que la sociedad -en su conjunto- se beneficie de las ventajas que traen los flujos migratorios. Lo anterior exige conocer y analizar las dinámicas migratorias desde las distintas ópticas multidimensionales que superen aquellos enfoques regulares e irregulares, formales e informales, empleados y desempleados, ciudades expulsoras y ciudades receptoras, con acceso a servicios y sin acceso, integrados y segregados, y demás enfoques binarios que puedan presentarse. El estudio de dichas dinámicas también implica la realización de análisis cuantitativos y cualitativos de las comunidades de acogida, que permitan conocer sus demandas y retos de integración, en pro de un desarrollo urbano equitativo y sostenible, de tal manera que las acciones de integración puedan armonizarse para establecer líneas claras de impacto.

A la fecha, existen diversos estudios sobre las dinámicas migratorias, entre ellos se destacan los desarrollados en el marco de la Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V), que se centran en los perfiles de las personas refugiadas y migrantes y sus necesidades de atención humanitaria, así como la experiencia del proyecto "Migración de Ciudad a Ciudad en el Mediterráneo"[1] cuyo enfoque se desarrolla en torno al fortalecimiento de la gobernanza para la integración de migrantes en ciudades de Europa y la región del sur del Mediterráneo y otros estudios, como los realizados por ONU-Habitat[2], CEPAL[3], Banco Mundial[4] y el Banco Interamericano de Desarrollo[5], los cuales señalan que la mayoría de los refugiados y migrantes se ubican en asentamientos informales o en barrios deteriorados de las grandes ciudades, compartiendo condiciones de pobreza y marginalidad con poblaciones de acogida.

No obstante, dichos estudios tienden a ser radiografías estáticas de los procesos de desplazamiento que, por definición, son cambiantes y móviles. Esta condición dificulta el diseño de acciones para fomentar la integración de refugiados, migrantes y las comunidades de acogida mediante el uso efectivo de los recursos disponibles. El documento presentado a continuación intenta convertirse, por un lado, en un instrumento dinámico que, desde una perspectiva temática, evidencie los impactos favorables que otorgan los flujos migratorios y sus aportes al desarrollo de las ciudades. Por otro lado, intenta usar la información recolectada para la consolidación de instrumentos dinámicos de información sobre las condiciones de integración de la ciudad representados mediante un Visor de Monitoreo Urbano[6] y un Marcador de la Inclusión Urbana[7], disponibles para consulta en el sitio web del proyecto CICS.

En la implementación de la caracterización de Ciudad de Panamá, se ha planteado una metodología que requiere la revisión de fuentes primarias bibliográficas, recogida de datos y análisis, que consta de tres enfoques e instrumentos metodológicos basados en el mandato de las agencias ONU involucradas, que se definen a continuación:

Por parte de ACNUR, se cuenta con la información de la metodología High Frequency Survey (HFS), o Encuesta de Alta Frecuencia , una herramienta y metodología de recogida de datos, que tiene como objetivo recopilar información que permita una comprensión adecuada y oportuna sobre la situación de protección de las personas afectadas por el desplazamiento forzado, brindando datos demográficos, perfiles socioeconómicos, percepción de las comunidades en acceso a derechos, entre otros.

Por parte de la OIM, se ha llevado a cabo la medición de los Indicadores de la metodología Migration Governance Indicators (MGI) o Índice de Gobernanza Migratoria, que proporciona un retrato del marco institucional, jurídico y de políticas públicas en materia de migración para fortalecer las estructuras de gobernanza y promover políticas migratorias correctamente gestionadas en el contexto de la meta 10.7 de los ODS. También se ha aplicado la metodología Displacement Tracking Matrix (DTM) o Matriz al Seguimiento del Desplazamiento, cuyo objetivo consiste en captar, procesar y difundir de manera sistemática la información, que permita generar una mejor comprensión de los movimientos y necesidades de las poblaciones desplazadas, retornadas, en procesos de reasentamientos y migrantes que responden a flujos espontáneos u organizados.

---

[1] El proyecto es ejecutado por un consorcio liderado por la Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) en asocio con los Estados Red de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), ONU-HABITAT y el ACNUR en las ciudades Amman, Beirut, Lisboa, Lyon, Madrid, Tánger, Turín, Túnez y Viena en una primera fase, y Grenoble, Dortmund, Nápoles, Irbid, Casablanca, Oujda, Rabat, Ramallah, Sevilla, Sfax y Susa en una segunda fase.

[2] Por ejemplo, los trabajos: *"Inclusión de los migrantes en las ciudades. Políticas y prácticas urbanas innovadoras"*, en asocio con UNESCO (2012); *"Migración y refugiados en zonas urbanas. Temas de HÁBITAT III"* (2015); *"Estado de las ciudades en Latinoamérica y el caribe. Rumbo a una nueva transición urbana"*, (2012).

[3] Por ejemplo, los trabajos: *Dimensiones regional, local e individual de la migración venezolana: el caso de la frontera con Roraima – Brasil* – (julio de 2020); *Protección social y migración* (agosto 2018); *Panorama de la migración internacional en América del Sur* (mayo de 2018); *Panorama social de América Latina* (noviembre de 2019).

[4] Por ejemplo, los trabajos *"Migración Venezuela y Perú: Una oportunidad para todos"* (noviembre 2019); *"Más allá de las fronteras: El éxodo venezolano"* (abril 2019); *"Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo"* (noviembre 2018); *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador* (julio de 2020).

[5] Por ejemplo: *Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo* (junio de 2020); *Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno* (julio de 2020).

[6] Es un instrumento de georreferenciación de indicadores espaciales y socioeconómicos de la ciudad que visibiliza información estratégica a para la formulación de políticas / planes / programas /proyectos, y busca ser una herramienta que fomente la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Disponible para consulta en: https://ciudadesincluyentes.org/panama/visor-panama/

[7] Es una herramienta que permite visibilizar el potencial de integración que presentan los territorios en relación con la distribución y localización de las condiciones de prosperidad englobadas en cinco áreas claves: 1) vivienda asequible, de calidad y con servicios, 2) empleo y oportunidades económicas, 3) salud y bienestar, 4) acceso a educación, cultura y diversidad, y 5) acceso a espacios públicos, seguridad y recreación. Debido al déficit de información socioeconómica y espacial territorializada, esta herramienta no se ha podido formular para el Área Metropolitana de Ciudad de Panamá.

Por parte de ONU-Habitat, se desarrolla un análisis de las dinámicas territoriales tomando como marco conceptual el acceso al Derecho a la Ciudad de acuerdo con el mandato de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los principios de los ODS, en particular, el ODS 11. Sobre este marco conceptual se desarrolla una adaptación metodológica del City Prosperity Index (CPI) o Índice de Prosperidad Urbana, con el objetivo de visibilizar cómo las condiciones espaciales, sociales, económicas y de gobernanza de prosperidad territorial inciden en la capacidad de inclusión e integración de los territorios a grupos en condición de vulnerabilidad, con especial énfasis en población refugiada y migrante de origen venezolano.

El resultado de este ejercicio se realiza en un contexto dado por la pandemia del COVID-19, que si bien dificulta la elaboración del presente documento, mantiene su objetivo en cuanto al aporte a gobiernos local y nacional, organizaciones sociales y cooperantes, academia y a otros actores del sector público y privado, información de calidad sobre los flujos migratorios mixtos, así como de las características de las comunidades de acogida. Este informe desarrolla argumentos fácticos para que los actores anteriormente mencionados estén en mejores capacidades a la hora de implementar acciones relacionadas a la formulación de políticas públicas, asignación de presupuestos, focalización de la cooperación, transparencia y rendición de cuentas. Así mismo, se aporta información fiable y útil para analizar el grado de inclusión/exclusión de refugiados, migrantes y las comunidades de acogida; se identifican aquellas barreras que impiden satisfacer sus derechos en materia de vivienda adecuada, sistemas de soporte social como salud, educación y cultura, hábitat adecuado y oportunidades laborales y de medios de vida.

En una primera parte, el documento se enfoca en lograr una descripción del contexto nacional, sus condiciones sociales, económicas, institucionales, jurídicas y culturales en las cuales se determina el actuar de las ciudades, para atender la integración de los refugiados y migrantes. En la segunda parte del documento, se presenta el análisis de las características de la ciudad en materia socioeconómica, de oferta de servicios institucionales para la integración, así como la situación de los refugiados y migrantes. En una tercera parte, se visibilizan las condiciones de acceso a derechos en el territorio, con especial énfasis en las brechas y oportunidades para las comunidades refugiadas y migrantes. Finalmente, se generan recomendaciones y conclusiones frente a las oportunidades y desafíos identificados en tres dimensiones: (i) gobernanza inclusiva, (ii) diversidad y equidad social, económica y cultural y (iii) distribución justa de recursos.

2. CONTEXTO NACIONAL Y MARCOS REGULATORIOS

El propósito del contexto nacional es presentar elementos y patrones socioeconómicos de base del país frente a la dinámica migratoria, así como señalar los instrumentos institucionales, programáticos, sociales, económicos y culturales más relevantes con que cuenta el país para asistir y favorecer la integración de los refugiados y migrantes en los contextos urbanos. Así mismo, se presenta un perfil socioeconómico de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela en Panamá.

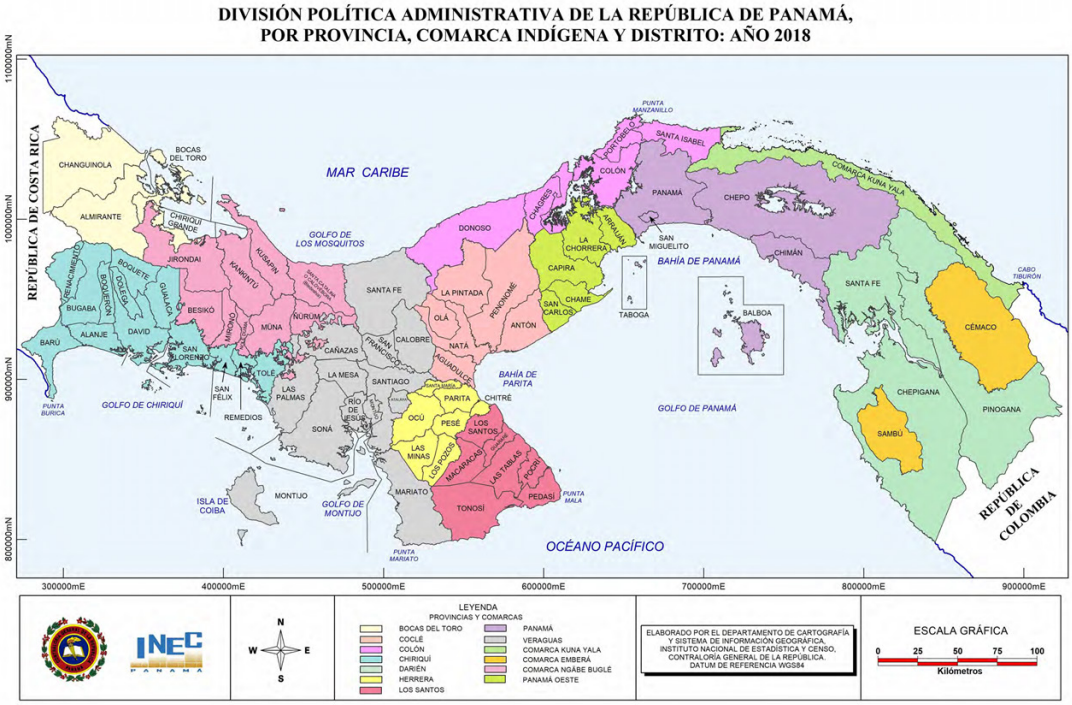
PANAMÁ

La República de Panamá se ubica en el istmo que une Sudamérica y Centroamérica, con una superficie de 74.177,3 km2 (INEC, 2020). El país limita al norte con el mar Caribe, al este con Colombia, al sur con el océano Pacífico y al oeste con Costa Rica. Atravesado por el Canal de Panamá, que conecta el océano Pacífico con el océano Atlántico, hace que el país sea un lugar óptimo para el comercio.

Panamá comprende 10 provincias y 5 comarcas indígenas (3 con categoría de provincia y 2 de corregimiento), 81 distritos (o municipios), y un total de 679 corregimientos. Las provincias más pobladas son las provincias de Panamá (municipios de Panamá 1.162.673 y San Miguelito 370.009), Panamá Oeste (municipios de Arraiján 289.846 y La Chorrera 196.610), Colón (municipio de Colón 249.529), y Chiriquí (municipio de David 170.511) (INEC, 2020).

A partir del 2009, el Gobierno Nacional ha transferido gradualmente las responsabilidades administrativas, financieras y técnicas a los gobiernos locales a nivel municipal (Asamblea Nacional, 2009). En este sentido, las responsabilidades y potestades de los municipios están en 9 sectores (Asamblea Nacional, 2009):

Ilustración 1. División político-administrativa de la República de Panamá por provincia, comarca indígena y distrito



Fuente: (INEC, 2020)

(1) *Seguridad y convivencia:* mediante la aplicación de planes de seguridad ciudadana, servicios de vigilancia municipal, gestión integral de riesgos para la protección de la población y ejecución de políticas nacionales de prevención y mitigación de desastres.

(2) *Medio ambiente:* en coordinación con el Ministerio de Ambiente se implementan instrumentos de gestión ambiental, y se atendien y canalizan denuncias relacionadas con el ambiente hacia el Ministerio de Ambiente.

(3) *Servicios públicos:* mediante la construcción, el mantenimiento y la administración de las redes de servicios públicos no estratégicos.

(4) *Recreación y deporte:* mediante la formación, organización y supervisión de equipos deportivos, recreativos, realización de campeonatos y torneos municipales, construcción y mantenimiento de facilidades deportivas y recreativas.

(5) *Cultura y turismo:* mediante la implementación de políticas de turismo, la protección del patrimonio material e inmaterial, el impulso y desarrollo sostenible del turismo, la promoción y organización de actividades culturales, y el manejo y mantenimiento de las instalaciones necesarias para actividades culturales.

(6) *Transporte y movilidad,* mediante la construcción, rehabilitación, mejoras y mantenimiento de puentes, caminos de producción, y vías distritales y vecinales no estratégicas.

(7) *Señalización y publicidad vial:* mediante la regulación y el mantenimiento de los sistemas de señalización horizontal y vertical, semaforización y paradas de autobuses y ubicación de vallas publicitarias en la red vial no estratégica.

(8) *Servicios sociales:* mediante la promoción e implementación de programas nacionales de apoyo alimentario para la protección social y defensa de los derechos de los grupos de atención prioritaria, la atención a la reinserción o rehabilitación de personas con adicciones, y los servicios sociales de protección a la niñez y la adolescencia.

(9) *Desarrollo económico local y productivo:* la creación y gestión de actividades productivas y comerciales, como la promoción de empresas municipales.

2.1. Perfil socioeconómico del país

En términos demográficos, el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) estimó la población total de Panamá en 4.158.783, de los cuales el 50,2% son hombres y 49,8% mujeres (INEC, 2020). Por grupos de edad de la población, se observa que el 35% de la población son menores de 19 años, el 53,2% entre 20 y 59 años, y 11,8% mayores de 60 años, evidenciando que el país tiene una población mayoritariamente en edad productiva. Finalmente, 53,2% de la población panameña vive en zonas urbanas y 46,8% en zonas rurales (BID, 2020), visibilizando una concentración sobre la media de población en zonas urbanas.

Desde el aspecto económico, tanto la moneda el balboa (B/.) como el dólar estadounidense (USD) son las monedas de curso legal de Panamá. El balboa tiene una tasa de cambio fijo con el dólar estadounidense de B/.1 = USD 1. Esta estabilidad en términos de divisa es un reflejo del crecimiento económico del país en las últimas décadas, siendo una de las economías de más rápido crecimiento en la región. La promoción de este entorno macroeconómico dinámico y estable fue impulsado principalmente por el aumento del consumo privado, la aceleración de la inversión pública y la expansión de la actividad privada en los sectores de comercio e inversión, servicios, y la construcción y ampliación del Canal de Panamá, entre otros proyectos de infraestructura a gran escala (Banco Mundial, 2021).

En este sentido, existen cuatro (4) sectores económicos que aportan con casi el 70% del Producto Interno Bruto (PIB) de Panamá (MINERPA, 2019): (i) comercio, restaurantes y hoteles; (ii) establecimientos financieros, aseguradoras, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas; (iii) construcción; y (iv) transporte, almacenamiento y comunicaciones. Así mismo, en términos geográficos, la productividad económica nacional está centrada en 4 provincias cuya contribución alcanza el 80% del PIB anual: Panamá (63,3%), Colón (18,3%), Chiriquí (5,4%) y Panamá Oeste (5,3%) (CEPAL, 2020). Tres de estas pro-

vincias comparten sus actividades económicas con la cuenca del Canal de Panamá, reflejando la centralización de dinámicas productivas en esta zona.

Según los datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2019), entre 2001 y 2013 hubo un crecimiento anual del PIB de 7,2% y en los últimos años este crecimiento ha ido variando de un 5,6% en 2017 a un 3,7% en 2018 y un 3,0% en 2019. Esto resultó en un aumento del PIB de US $12.501 millones en 2001 a US $66.801 millones en 2019. Así mismo, el PIB per cápita aumentó durante el mismo periodo de US $4.046 a US $15.731. Sin embargo, dada la pandemia del COVID-19, el gobierno de Panamá introdujo medidas de contingencia en 2020, restringiendo actividades económicas en distintos sectores del país. Esto causó un choque a la economía del país: una contracción en el PIB de 17,9% durante el 2020, con una reducción de US $43.032 millones con respecto al 2019 y una reducción de US $1.805 en el PIB per cápita (Contraloría General de la República, 2021). Se proyectó un repunte de la economía en el 2021 por el aumento de la producción minera y nuevas inversiones públicas (Banco Mundial, 2021) con una tasa de crecimiento del PIB de 5,5% (CEPAL, 2021).

Según el Mapa de Información Económica de la República de Panamá (MINERPA), los indicadores de empleo demuestran una tasa de 66,5% de participación laboral en 2019. El desempleo fue de 7,1%, y el 44,9% de la población laboral tuvo empleo informal en el mismo año. No obstante, en el 2020, los sectores más afectados por los efectos de la pandemia fueron el comercio, la construcción y el turismo; resultando en un desempleo de 18,5% y empleo informal de 52,8% (INEC, 2020), visibilizando el alto impacto que la crisis sanitaria COVID-19 ha tenido sobre la economía del país.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2020), el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que mide 3 condiciones básicas: la esperanza de vida, años de escolaridad y nivel de vida, en 2019 para Panamá fue de 0,815, ocupando el lugar 57 de 189 países y territorios y tercer lugar en Latinoamérica y Caribe, y clasificándose como un país con desarrollo humano muy alto superando el promedio de la región (0,766). Sin embargo, y a pesar del alto desarrollo humano, Panamá es uno de los países con mayor desigualdad en América Latina. Para el 2019, el coeficiente de desigualdad de ingresos, Gini, era 0,506 (CEPALSTAT, 2021). Además, los indicadores de pobreza en 2019 indican que el 14,6% de panameños vivían en pobreza general y el 6,6% vivía en pobreza extrema, es decir, con menos de US $1,90 al día (CEPALSTAT, 2021).

Por otro lado, para el 2018, la población que vivía en pobreza multidimensional era del 19% (MIDES, 2018). Entre las condiciones de carencia más frecuentes del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en Panamá se encuentran: logro educativo insuficiente (12,2%), precariedad del empleo (10,4%), acceso a servicios de salud (8,6%), manejo inadecuado de la basura (8,3%), y desempleo y trabajador familiar sin pago (8,0%). Para el año 2020, el impacto de la pandemia en los ingresos ha llevado un incremento de la pobreza general, extrema y multidimensional en todo el país. CEPAL estima que, sin transferencias monetarias para hacer frente a la reducción de ingresos, la pobreza general podría alcanzar el 21,2% y la pobreza extrema el 10,9%, mientras que, con transferencias monetarias, estos valores podrían rondar el 17,8% y 6,4% respectivamente (CEPAL, 2021).

Por otro lado, se observan fuertes desequilibrios territoriales en la distribución de la pobreza en el país. La pobreza general, extrema y multidimensional se concentra en 3 comarcas indígenas: Guna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé, en las provincias Bocas del Toro, Darién y Coclé, en las que habita el 18,3% de la población panameña, así como un alto porcentaje de población indígena (62,6% en Boca del Toro y 31,1% en Darién) (MIDES, 2018). El promedio de la pobreza multidimensional en estos territorios es tres veces el valor promedio nacional, evidenciando las brechas socioeconómicas de la población indígena, condición que posiblemente se haya exacerbado a causa de la crisis generada por el COVID-19.

Así mismo, la desigualdad también se refleja en la educación en Panamá: el acceso y la calidad de la educación inicial y el rendimiento del sistema está por debajo de lo que corresponde al nivel de ingresos del país (BID, 2020). El 59,7% de los niños, niñas y adolescentes (NNA) están matriculados en el sistema educativo oficial en niveles de preescolar, y básica general de primaria, pre-media y media (INEC, 2020). Diferentes barreras socioeconómicas como

el acceso a alimentación adecuada, territoriales y de género, dificultan a los NNA permanecer en el sistema educativo y la culminación de sus estudios. Por ejemplo, las brechas territoriales se observan sobre todo en áreas rurales y comarcales, dado que los centros educativos se encuentran en las zonas urbanas. Con relación a género, existen mayores desafíos para niñas y adolescentes mujeres a niveles de educación pre-media y media que están fuera de la escuela para retornar. Así mismo, existe una fuerte desigualdad entre los resultados escolares de acuerdo con la condición socioeconómica del hogar. Los estudiantes con un entorno socioeconómico favorable tuvieron mejores resultados que los estudiantes con un entorno desfavorable, evidenciando que el lugar de residencia define la calidad de educación (UNICEF, 2019). Esto se ha visto reflejado en pruebas internacionales y locales donde existen grandes brechas entre áreas urbanas, rurales o comarcas. Por ejemplo, mientras que en áreas urbanas el 40% no logra el nivel básico en lectura, en las áreas rurales es el 50% y comarcales 80%, según la prueba CRECER 2017 aplicada en tercer grado.

Por otro lado, en materia de vivienda, el último censo de población y vivienda evidencia que el 8,6% de los hogares se encontraban en hacinamiento (INEC, 2010). Sin embargo, de acuerdo con las mediciones del IPM del MIDES, en 2018 se observa una reducción de este indicador con 5,3% de hogares en condición de hacinamiento[8] (MIDES, 2018). Este mismo estudio también evidenció que la población en pobreza multidimensional es carente del manejo adecuado de la basura (8,3%) dado que una parte de los hogares quema la basura, y el 8,6% carece del acceso de servicios de salud por falta de personal médico. Estas carencias evidencian brechas que se concentran en las zonas rurales del país, y que han sido exacerbadas por causa de la pandemia del COVID-19.

Finalmente, desde la acción del gobierno nacional para la reducción de estas brechas, cabe señalar que la inversión en proyectos sociales fue el 8,76% del PIB en el 2017 (CEPAL, 2017). Específicamente, se invirtió en de protección social con el 1,33% del PIB, educación con 3,32%, salud con 1,73%, vivienda y servicios comunitarios con 1,82%, y protección al medio ambiente con 0,39%. Estas cifras son inferiores al promedio de la región de 11,5% (BID, 2020), evidenciando la deuda social del Estado para la mitigación de las brechas sociales.

2.2. Principales acciones del gobierno para atender los efectos socioeconómicos de la pandemia del COVID-19

Tras registrar el primer caso del virus COVID-19 el 9 de marzo de 2020, Panamá declara el 13 de marzo de 2020 el estado de emergencia nacional por la pandemia, aplicando una cuarentena estricta y restringiendo toda la actividad económica no esencial desde el 25 de marzo de 2020 (CEPALSTAT, 2021). Desde la fecha, las medidas de contingencia se han ido flexibilizando progresivamente, dependiendo de las evaluaciones sanitarias y niveles de contagio según actividad y provincia.

El gobierno nacional ha introducido diferentes medidas para la reactivación económica del país que forman parte del Plan de Recuperación Económica y Social (CEPALSTAT, 2021) que prioriza que se mantengan los empleos actuales y se generen nuevos empleos, poner dinero en circulación e incrementar el consumo de productos panameños para fortalecer la economía. El plan contempla acciones dirigidas al inmediato, corto y mediano plazo para las micro, pequeñas, medianas empresas y emprendedores, ya que estas generan más del 70% de los empleos a nivel nacional, e incluyen programas como:

- *Banco de Oportunidades:* este programa financia prestamos con tasas de interés blandas entre USD 2.000 y 4.000 por términos de 84 meses para microempresarios, emprendedores nuevos o reinventados.

- *Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo:* brinda ayuda financiera a personas y empresas impactadas por los efectos económicos de la crisis provocada por la pandemia, como las micro, pequeñas y medianas empresas y el sector agrícola.

- *Medidas fiscales* para la reactivación y recuperación económica del sector de construcción.

[8] De acuerdo al INEC, se considera hacinamiento cuando un hogar habita en una vivienda en la cual las habitaciones para dormir son compartidas por 3 o más personas.

- *Visa de Corta Estancia como Trabajador Remoto (teletrabajo):* este programa estimula la reactivación económica a través de la atracción de turistas de estadía prolongada y nómadas digitales.

- *Nueva legislación para atraer inversiones de empresas multinacionales* que instalen fábricas y plantas de producción (manufactura, manufactura ligera y ensamblaje) en Panamá, para llevar sus mercancías a países centroamericanos, esperando impulsar la creación de empleo en el país.

- *Plan Recuperando Mi Barrio:* genera puestos de trabajo temporales a través de la rehabilitación y renovación de edificios e infraestructura pública, con la participación de la comunidad y participación de mano de obra local.

Así mismo, el gobierno aprobó el programa *Panamá Solidario*, un plan de emergencia y asistencia social que brinda apoyo económico y subsistencia para personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica afectadas por la pandemia (CEPALSTAT, 2021). El objetivo de este programa es brindar apoyo a personas cuyos contratos de trabajo estén suspendidos y no cuentan con ningún ingreso, mediante la entrega de alivios económicos por medio de transferencias monetarias, bonos, cupones y entrega de alimentos. El nuevo Programa de Empleo Solidario, anunciado en enero de 2022, priorizará a aquellas personas que sean beneficiarias o dependientes del Plan Panamá Solidario, y será regulado para atender el impacto laboral, económico y social de la pandemia en quienes carecen de un empleo formal.

En zonas rurales y de concentración de población indígena, el programa ha otorgado cupones y paquetes de alimentos, medicamentos, gas para cocinar, entre otros. En zonas urbanas, el programa ofrece bonos digitales y físicos (inicialmente US $80/mes, actualmente en julio 2021 de US $120/mes) para la compra de alimentos, medicamentos y gas en lugares autorizados. Por otro lado, el programa ha entregado alimentos a hogares en pobreza multidimensional, en condición de vulnerabilidad y que habitan en áreas de difícil acceso. Se estima que los gastos para la implementación de este plan fueron un 1,18% del PIB en 2020 (CEPAL, 2021). Los refugiados y migrantes de origen venezolano que residen en Panamá, así como de otras nacionalidades, fueron incluidos en el programa Panamá Solidario.

Finalmente, el gobierno también aprobó el *Plan Solidario Educativo* que facilita la conexión y participación de los estudiantes en las clases virtuales a través de diferentes plataformas de forma gratuita (CEPALSTAT, 2021). Al cierre del primer trimestre de 2021, un total de 240.023 estudiantes y 36.085 docentes usaron la herramienta Office365 para las clases virtuales (telemetro.com, 2021).

2.3. Patrones de los flujos migratorios mixtos de comunidad venezolana

Para el 2021, se estimó que alrededor de 128.000 personas refugiadas y migrantes de Venezuela se encuentran en Panamá (R4V, 2021). El entorno de protección en Panamá es favorable; el acceso a procedimiento de la condición de refugiado está garantizado, se otorgan permisos de trabajo a solicitantes de la condición de refugiado admitidos a trámite, y los programas nacionales de salud, educación y protección social, en general, son inclusivos. Sin embargo, la población venezolana experimenta desafíos de varias formas a los que se suman las dinámicas generadas por la pandemia COVID-19. Durante el segundo y tercer semestre de 2020, las solicitudes de asistencia humanitaria para satisfacer las necesidades básicas aumentaron exponencialmente. Los venezolanos, que anteriormente no habían sido vulnerables, se encontraron en estas situaciones debido al cierre parcial de la economía y las consiguientes limitaciones para realizar actividades generadoras de ingresos.

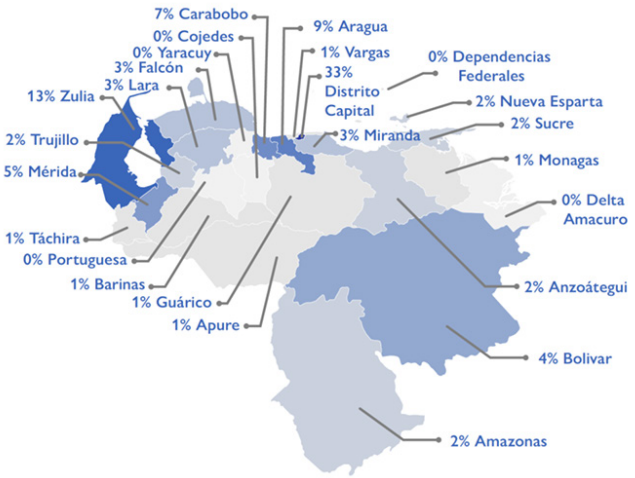
a. Contexto general de la población solicitante de la condición de refugiado, refugiada y migrante en Panamá

Panamá es un país de tránsito y de asilo en América Central al ser país de acogida de personas con necesidades de protección internacional, así como un país de tránsito para miles de personas cuyo destino final no es Panamá. En la actualidad, se encuentran en el país cerca de 15.000 personas con necesidades de protección internacional, 2.567 son refugiados reconocidos y la diferencia son solicitantes de la condición de refugiado cuyos casos aún se encuentran en proceso de reconocimiento.

De acuerdo con la encuesta Matriz de Seguimiento al Desplazamiento[9] (DTM por sus siglas en inglés), implementada en el mes de agosto de 2018 mediante el desarrollo de 1.200 encuestas a fin de obtener resultados con un margen de error de ±3.0% y un nivel de confianza del 95%, se evidencia que la mayor concentración de población venezolana en el país reside principalmente en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Chiriquí. La mayor parte de las personas venezolanas migrantes y refugiadas entran a Panamá a través del aeropuerto (98%).

La mayoría de los refugiados y migrantes venezolanos ha llegado a Panamá entre 2015 y 2020. Los principales lugares de origen son el estado de Distrito Capital (33%), estado de Zulia (13%), estado de Aragua (9%) y estado de Carabobo (7%). El 74% de esta población muestra intención de quedarse en el país (ACNUR, 2021).

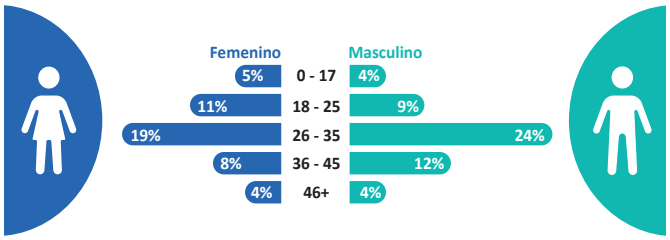
Ilustración 2. Lugares de origen de población de origen venezolano en Panamá



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

Así mismo, de acuerdo con el DTM de 2019, se observa que el 91% de las personas venezolanas son adultas y el 83% se encuentra en el rango de edad de 18-45 años (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019). Existe una proporción mayor de hombres (53%) que de mujeres (47%). Con relación al tipo de hogar, se observa que el 30% son unipersonales, 25% parejas sin hijos, 14% parejas con hijos y 3% monoparentales.

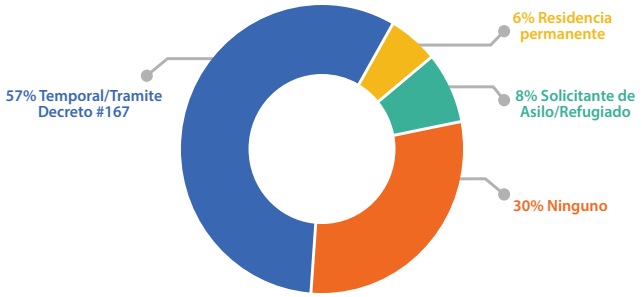
Gráfica 1. Sexo y grupos de edad de población venezolana en Panamá



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

El 57% de la población venezolana tiene estatus de residencia temporal o en trámite, el 8% es solicitante de la condición de refugiado, el 6% tiene estatus de residencia permanente, y el 30% no tiene ningún estatus de residencia.

Gráfica 2. Estatus de residencia en Panamá de la población encuestada por la DTM 2019



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

b. Principales retos y desafíos de la población migrante, solicitante de la condición de refugiado y refugiada en Panamá

A finales de 2020, el ACNUR realizó un monitoreo de protección utilizando la herramienta de Encuesta de Alta Frecuencia (HFS por sus siglas en inglés) de manera remota a través de encuestas telefónicas, don-

[9] Ante la ausencia de un marco muestral del universo poblacional, se determinó un diseño muestral en dos etapas. La primera de ellas correspondió a la selección aleatoria de 120 lugares poblados (barrios) a partir de un marco muestral de los corregimientos de mayor concentración de población venezolana en el país. Este listado fue construido a partir de cifras del Censo de Población del 2010 y de estudios recientes sobre población migrante y refugiada en el país. La segunda etapa correspondió a la identificación y selección de hogares a encuestar. Dentro de los lugares poblados o barrios se escogieron las manzanas a encuestar; luego se hizo un barrido en cada manzana para encontrar el primer hogar con al menos una persona venezolana que hubiera llegado al país en 2014. Posteriormente, se solicitó a esa persona referir a otras personas venezolanas que residían en esa manzana, hasta completar la cantidad de entrevistas asignadas en el muestreo. Dado que esta metodología de referencia puede introducir un sesgo en la selección de participantes, se determinó que en cada manzana se encuestaría un máximo de 10 hogares, para disminuir el riesgo y garantizar la representatividad de la muestra.

de se hicieron un total de 435 entrevistas a grupos familiares, cubriendo un total de 1.467 personas de distintas nacionalidades: venezolana (42%), colombiana (24%), nicaragüense (21%), salvadoreña (7%) y cubana (4%), y otras nacionalidades (hondureña y extracontinentales). En el HFS desarrollado entre el 1 de octubre de 2020 y el 31 de diciembre del mismo año, se pudieron identificar los principales riesgos de protección que enfrentan las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas en el acceso limitado a derechos y servicios básicos, especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Para el 59% de las personas encuestadas, la necesidad más urgente representó el acceso a alimentación, vivienda y/o vestimenta, el 23% consideró como prioritario el acceso a documentación y la regularización migratoria y, por último, el 18% consideró como prioritario el acceso a oportunidades laborales y otros servicios (como educación o salud). Así mismo, se encontró que la mayoría de las personas que participaron en la encuesta han sufrido algún impacto sobre su situación laboral por las restricciones impuestas por el gobierno durante la pandemia, principalmente en la disponibilidad y acceso a oportunidades laborales ocasionales y despidos. Esta condición ha afectado su capacidad para cubrir sus necesidades básicas y ha promovido la acumulación de deuda, en especial en lo relacionado con el alquiler de vivienda y acceso a servicios básicos.

Esta información muestra un cambio en las necesidades prioritarias de los encuestados en comparación con las necesidades prioritarias identificadas en el PMT (realizado en el periodo de junio a diciembre de 2019), en el cual se identificó como principal necesidad (40%) la regularización del estatus legal y la documentación, en segundo lugar, el acceso a trabajo, salud, educación, asistencia jurídica, entre otros (33,5%), y en tercer lugar, el acceso a vivienda, alimentación e intervenciones en efectivo no condicionales (23%).

Estas mismas preocupaciones fueron expresadas por 50 personas (hombres y mujeres, jóvenes y adolescentes, de distintas nacionalidades, incluyendo Venezuela, Nicaragua, Colombia y El Salvador), que participaron en enero de 2021 en la consulta sobre temas que constituyen brechas para su integración local y acceso a derechos básicos, en el marco del Pacto de Bicentenario “Cerrando Brechas”, iniciativa de política pública del gobierno nacional para generar acuerdos para mitigar brechas sociales en materia de salud, seguridad social, educación, economía, seguridad y servicios básicos. En este sentido, se evidenció que las personas en movilidad humana expresaron que para cerrar las brechas sería importante priorizar: el establecimiento de mecanismos para su inclusión económica para contribuir con el progreso del país; facilitar la tramitación de permisos de trabajo; y fortalecer la calidad de servicios de salud para fomentar el acceso a población en condiciones de vulnerabilidad.

En este sentido, la población en general y venezolana percibe problemas por falta de documentación adecuada en Panamá. Las personas solicitantes de la condición de refugiado en Panamá reciben como documentación por parte de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) una Constancia de Solicitud de la Condición de Refugiado. Sin embargo, la validez de este documento es cuestionada usualmente por los estamentos de seguridad del Estado. Por otro lado, aunque la Constancia de Solicitud de la Condición de Refugiado contiene los nombres del resto de su núcleo familiar, únicamente incluye la fotografía de la persona principal del caso que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado, quedando sin documentar al resto de la familia que le acompaña. Al no contar con una documentación individualizada para cada miembro del grupo familiar, queda en riesgo de ser detenidos por autoridades e incluso, en algunos casos, trasladados al albergue migratorio. No es hasta la etapa de admisión a trámite, proceso que excede normalmente el año, que el núcleo familiar básico del solicitante es documentado individualmente por el Servicio Nacional de Migración hasta la conclusión del trámite correspondiente, documento que debe ser renovado cada seis meses.

Las personas solicitantes de la condición de refugiado no tienen acceso a permiso de trabajo durante la fase de admisibilidad del proceso hasta que su caso sea admitido a trámite, lo que dificulta su proceso de integración en el país. En varias ocasiones, las personas solicitantes de la condición desisten del proceso por este motivo y otros no acceden al proceso por la misma razón.

Las familias de las personas refugiadas, migrantes y solicitantes de la condición de refugiado tienen dificultades para acceder, gozar y disfrutar de sus derechos básicos como la salud, la vivienda o la alimentación. La pandemia del COVID-19 ha causado un incremento a nivel de vulnerabilidades y necesidades, donde las consecuencias socioeconómicas han impactado mayormente a la población migrante, refugiada y solicitante de la condición de refugiado, al perder sus formas de generar ingresos (en los mercados laborales formal e informal), además de incrementarse los casos de afectaciones por amenazas de desalojo y cortes de servicios públicos, a pesar de los mecanismos legales para su prevención, lo que acrecienta los niveles de ansiedad, estrés y depresión.

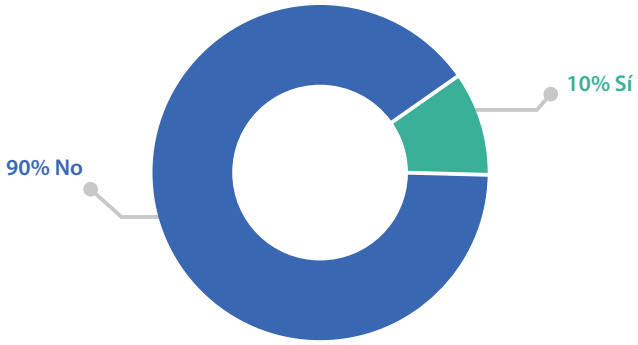
c. Acceso a salud

La Constitución de la República de Panamá garantiza el acceso universal a la salud, a través del MINSA. Las personas venezolanas, así como de otras nacionalidades, tienen acceso a la salud en Panamá a bajo precio y en igualdad de condiciones que la población panameña. Las personas menores de cinco años acceden a un programa de salud gratuito del MINSA, que incluye la vacunación gratuita; lo mismo ocurre con el control prenatal. La atención en urgencias y la hospitalización conllevan un coste que puede gestionarse en arreglos de pago, después de una valoración socioeconómica en trabajo social del mismo hospital. De igual manera, a través de la Caja de Seguro Social (CSS), se brindan servicios de salud, pero para esto se requiere estar regularizado laboralmente.

Con base en el DTM (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019) se extrae que esta población refugiada y migrante, por lo general, no gestiona su salud de una manera preventiva. En gran parte, debido a que su mayor ocupación es estabilizar su situación socioeconómica. De este modo, acuden a los servicios de salud cuando los cuadros médicos son más severos y ameritan urgencia. Esta situación de vulnerabilidad se agrava con el hecho de que el 90% de las personas afirma no tener ningún seguro de salud, ni público ni privado.

A pesar de que todos los extranjeros en el país tienen derecho a acceder a los servicios públicos de

Gráfica 3. Afiliación a seguros de salud en Panamá por población venezolana encuestada por la DMT



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

salud sin importar su situación migratoria y la existencia de centros de salud en cada corregimiento y de hospitales en todas las áreas urbanas a nivel nacional, no todas las personas refugiadas, migrantes y solicitantes de la condición de refugiado cuentan con una atención adecuada. Destacan varios problemas vinculados a la falta de atención apropiada, como la no aceptación y atención de personas extranjeras en los centros de salud, baja atención médica y déficit de asequibilidad a medicamentos y exámenes médicos por condición legal.

Durante la pandemia, estos desafíos en el sistema de salud se vieron agravados no sólo por la presión que el COVID-19 implicó sobre el sistema, sino también por la disminución generalizada de los ingresos que ha dificultado, aún más, la asequibilidad a los servicios de salud incrementando las brechas con la población de acogida, e impactando en la calidad de vida de población refugiada y solicitante de la condición de refugiado por la falta de accesibilidad a medicina preventiva y atención especializada, sobre todo en grupos vulnerables como mujeres gestantes, madres lactantes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad.

Por otro lado, muchas personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado tienen un acceso restringido a los servicios públicos de atención en salud mental y apoyo psicológico sostenido y gratuito, o a un precio asequible. En particular, para atender los trastornos de estrés postraumático, depresión, ansiedad, entre otros, generados por el desplazamiento forzado y la inestabilidad e incertidumbre como resultado de la crisis generada por el

COVID-19. El déficit de atención a estas afecciones puede conllevar en ocasiones a violencia doméstica e intrafamiliar, violencia de género o negligencia en el cuidado de personas dependientes. Además, pueden provocar otras afectaciones crónicas como dolores de cabeza o musculares y promover el consumo de sustancias psicoactivas y conductas suicidas.

d. Acceso a educación

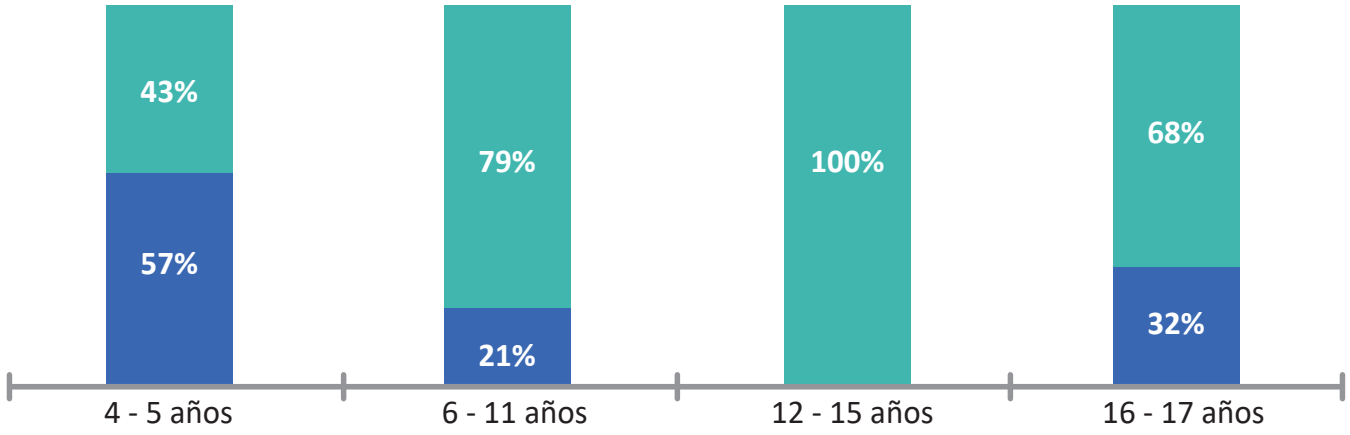
El acceso a la educación en Panamá por parte de la población venezolana refugiada y migrante varía según el rango etario, así: entre los 4 y 5 años (edad de educación preescolar) sólo un 43% asiste a centros educativos; entre los 6 y 11 años hay un acceso del 79%; entre los 12 y 15 años hay un acceso del 100%; y entre los 16 y 17 años hay un acceso del 68%, valor sobre el cual es importante considerar que en Panamá la educación es obligatoria para NNA entre los 5 hasta los 15 años (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019).

Se identifican desafíos para el acceso educativo, tanto a nivel público como privado, por la necesidad de documentación educativa completa y autenticada por la autoridad competente en materia de educación en Venezuela, así como por la necesidad de apostilla de documentos oficiales (caso diferente para las personas solicitantes de la condición de refugiado y personas refugiadas a partir del Decreto Ejecutivo No. 1225 de 2015). Además, la falta de recursos económicos es una de las principales causas que inciden en la imposibilidad de que NNA refugiados, migrantes y solicitantes puedan acceder a educación. Las personas extranjeras con menos de 10 años de residencia en el país no tienen acceso a las becas que otorga el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU).

Además, los trámites para la homologación de los títulos universitarios emitidos por el país de origen son complejos, largos y costosos, lo que dificulta el acceso a la educación superior de los jóvenes refugiados, migrantes y solicitantes al no contar con los requisitos establecidos como las certificaciones de estudio, constancias, planes de estudio u otros documentos de soporte apostillados. El acceso a las becas de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) para estudios de posgrado y doctorado resulta inaccesible debido a la necesidad de presentar títulos emitidos en el extranjero que se encuentren debidamente legalizados, pero además se establecen en ocasiones criterios de nacionalidad con la consiguiente solicitud de la copia de un documento de identidad emitido en Panamá.

Ante esta situación, se identifica una flexibilización en el proceso de convalidación a través del otorgamiento de convalidaciones provisionales por parte del Ministerio de Educación (MEDUCA), para garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al centro escolar. No obstante, esta convalidación debe realizarse hasta en seis meses, como permanente con la entrega total de la documentación requerida. Si no se realiza la convalidación permanente se puede generar un conflicto en la oficialización de los

Gráfica 4. Acceso a educación de la población venezolana encuestada por la DMT



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

procesos de culminación de pre-media (certificado de educación básica general) y/o media (diploma de bachiller).

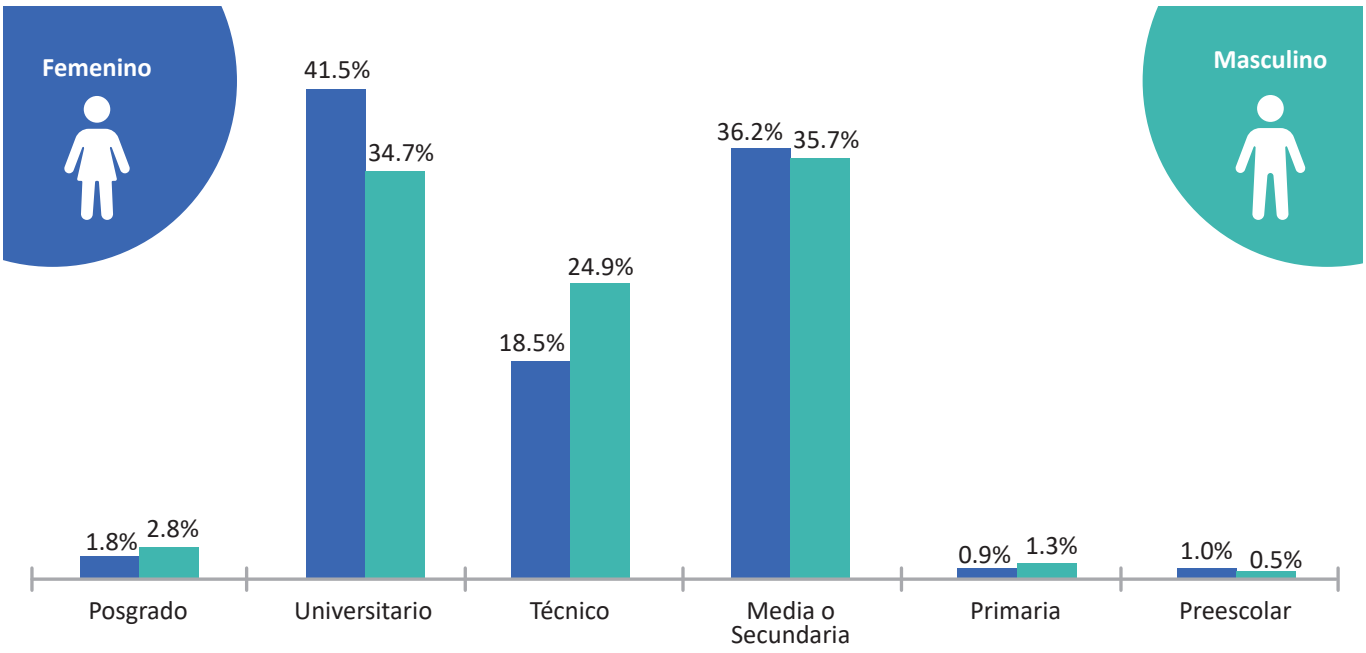
Actualmente, el acceso a la educación se agudiza con las medidas adicionales requeridas para adaptarse a la metodología virtual establecida por las escuelas desde marzo de 2020 como mecanismo de prevención contra el COVID-19, ya que muchos NNA en situación de vulnerabilidad no cuentan con acceso a conectividad y tecnología, lo que contribuye a incrementar la deserción escolar. La falta de conexión a internet, la imposibilidad de contar con acceso a datos móviles o la no disponibilidad de equipos para todas los NNA (celulares, computadoras o tabletas), para dar continuidad a los estudios en su modalidad virtual, han sido retos adicionales a los que han tenido que hacer frente las familias en situación de vulnerabilidad con NNA, entre las que se encuentran la mayoría de las familias con personas refugiadas, migrantes y solicitantes de la condición de refugiado.

Con relación al nivel educativo, la población venezolana refugiada y migrante que se encuentra en Panamá cuenta con un alto nivel de educación y capacidades para contribuir a la economía panameña: el 99% de las personas venezolanas han completado la educación media o secundaria. De estas, un 25% tiene estudios técnicos, un 38% cuentan con estudios universitarios y un 2% con estudios de posgrado. Esta situación se observa tanto para mujeres como para hombres, siendo la diferencia que los hombres tienen en mayor proporción de estudios técnicos mientras las mujeres tienen en mayor proporción estudios universitarios.

e. Acceso a vivienda y servicios básicos

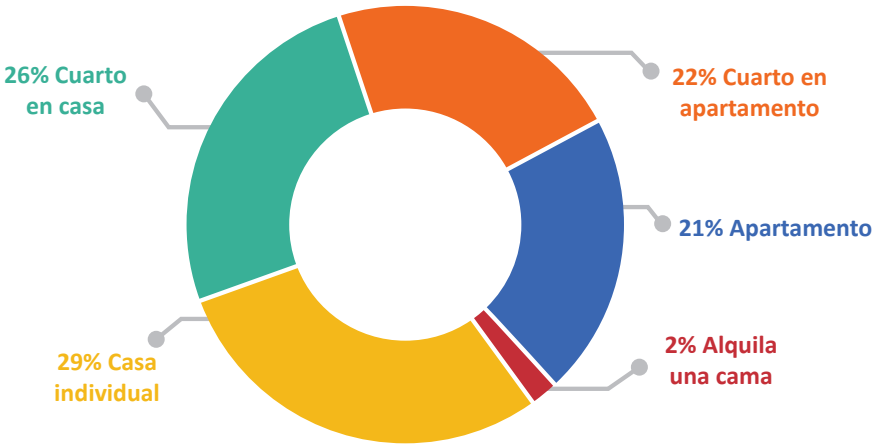
Según el último DTM (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019), un 50% de las personas venezolanas viven en cuartos o alquilan camas dentro de casas o apartamentos. La falta de espacios privados se refuerza cuando se evidencia que un 60% de las personas venezolanas comparte la vivienda con otros hogares. En la medida que consiguen un grado de estabilidad económica, se mudan a lugares más independientes y en mejores condiciones. Las personas venezolanas también valoran contar con un alojamiento que les brinde estabilidad, por lo que priorizan el gasto en alojamiento sobre otros, incluso la alimentación.

Gráfica 5. Nivel educativo de la población encuestada por la DTM 2019 según sexo (mayores de 17 años)



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

Gráfica 6. Tipo de vivienda en Panamá de la población venezolana encuestada



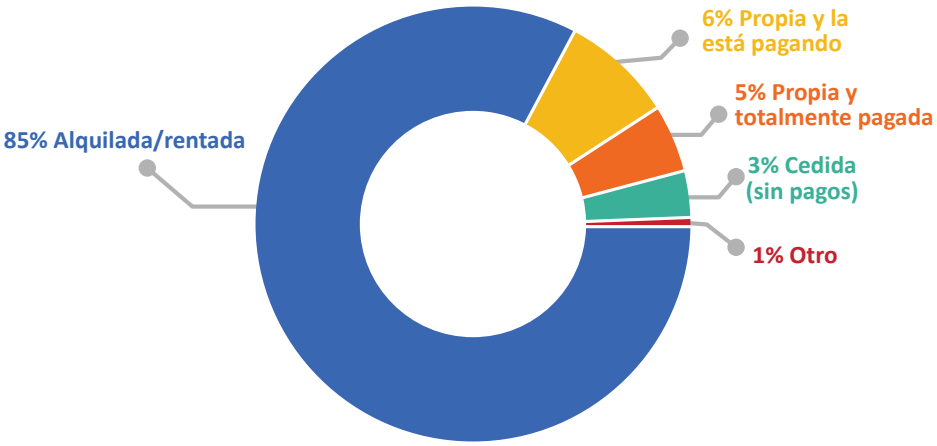
Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

La mayoría de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, acceden a vivienda en alquiler (85%) que, en su mayoría, cuentan con acceso a electricidad, saneamiento y agua. Usualmente, las personas venezolanas firman un contrato de arrendamiento, pero raramente este se notaría o registra en el Ministerio de Vivienda (MIVI). Así mismo, se identifican entre los principales obstáculos para el acceso a una vivienda adecuada a las condiciones de asequibilidad, la dificultad para cumplir con los requisitos establecidos por arrendadores y el rechazo o desconfianza por ser extranjeros.

El espacio de la vivienda alquilada es por lo general de una habitación que es compartida por el grupo familiar (de entre 2 a 5 miembros aproximadamente) y que cuenta con un baño de uso exclusivo para su familia. Se presentan casos en los que la familia comparte el baño con otras personas y familias. Esta condición de habitabilidad visibiliza condiciones de hacinamiento para esta población, que implica vulnerabilidad en salud y protección para los miembros más vulnerables del hogar, especialmente para mujeres, NNA y personas mayores, víctimas frecuentes de violencia intrafamiliar y abusos.

Dado el coste del arrendamiento de alojamiento en Ciudad de Panamá, muchas personas optan por vivir en la periferia, incluso mudarse a otras localidades cercanas o en el interior, donde los costos son menores. Esto lleva en ocasiones a que los

Gráfica 7. Tenencia de la vivienda en Panamá de la población venezolana encuestada



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

lugares de alojamiento pueden estar catalogados como zonas rojas o con índices altos de violencia y riesgo social.

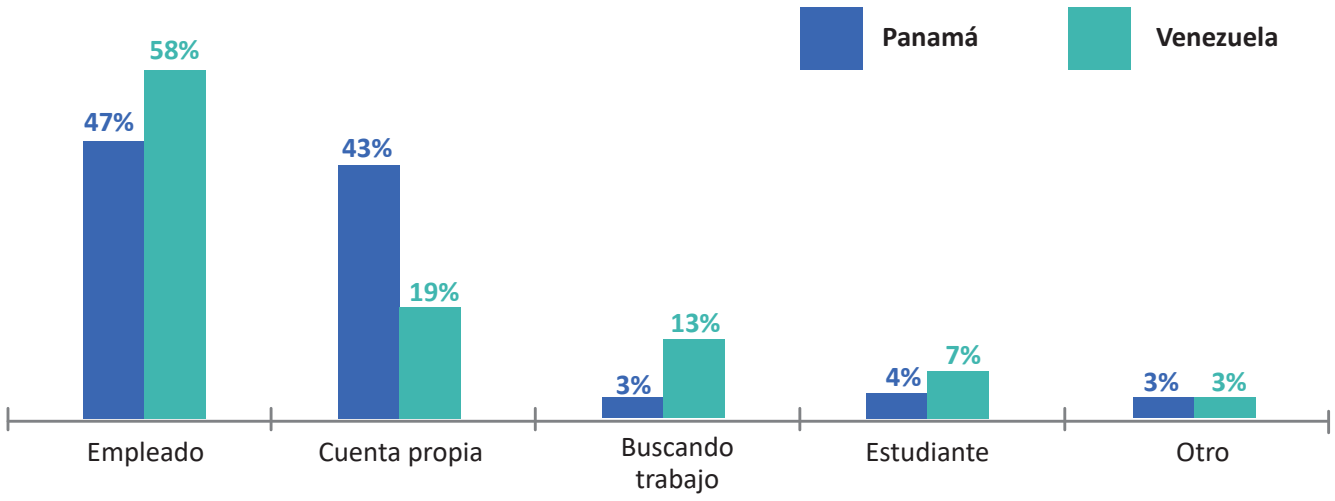
Así mismo, durante la crisis generada por el COVID-19, como ya se mencionó antes, frente al déficit de ingresos, muchos hogares recurrieron a no pagar alquiler como mecanismo de supervivencia. Esta condición incrementó la vulnerabilidad de esta población frente a desalojos forzosos, generando la necesidad de establecer arreglos con arrendatarios. Adicionalmente, el gobierno panameño, a través del Decreto Ejecutivo No. 145, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), implementó ciertas medidas para proteger a los inquilinos en todo el país frente a procedimientos de desalojo por la imposibilidad del pago del canon de arrendamiento de su vivienda durante el estado de emergencia nacional declarado por la pandemia por el COVID-19. Además, varias personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado recibieron asistencia y representación legal del Consejo Noruego para Refugiados (NRC) para establecer arreglos de pago con el arrendatario por la deuda de alquiler acumulada. En algunos casos se redujo el monto pendiente, mientras que en otros hogares se llegó a acuerdos con el arrendador que permitieron un pago de alquiler reducido durante la pandemia.

f. Acceso a empleo y medios de vida

De acuerdo con la DTM, la situación laboral previa en Venezuela de las personas encuestadas era mayoritariamente: empleado/a (58%), trabajaba por cuenta propia (19%), estaba buscando trabajo (13%) o estudiaba (7%). En contraste, la situación laboral en Panamá es de: empleado/a (47%), por cuenta propia (43%), estudiando (4%) y sólo un 3% está buscando trabajo.

Las personas venezolanas suelen llegar con ciertos recursos económicos a Panamá, generalmente dinero en efectivo, en ocasiones procedentes de venta de bienes inmuebles en Venezuela, que van disminuyendo conforme enfrentan diferentes dificultades para lograr su estabilidad financiera en Panamá. Los ingresos económicos que reciben en Panamá son procedentes de su trabajo y suelen fluctuar dependiendo de la demanda de la actividad asociada. En este sentido, se registra que la población venezolana padece de alta inestabilidad laboral con ingresos asociados a actividades/servicios prestados y no a salarios mensuales, así como a grandes riesgos de ser explotados laboralmente: los salarios que reciben suelen ser menores de los que reciben los nacionales en puestos similares; sin contrato ni ingreso a la Caja del Seguro Social; en horarios extendidos,

Gráfica 8. Situación laboral de la población encuestada por la DTM: Venezuela vs. Panamá



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

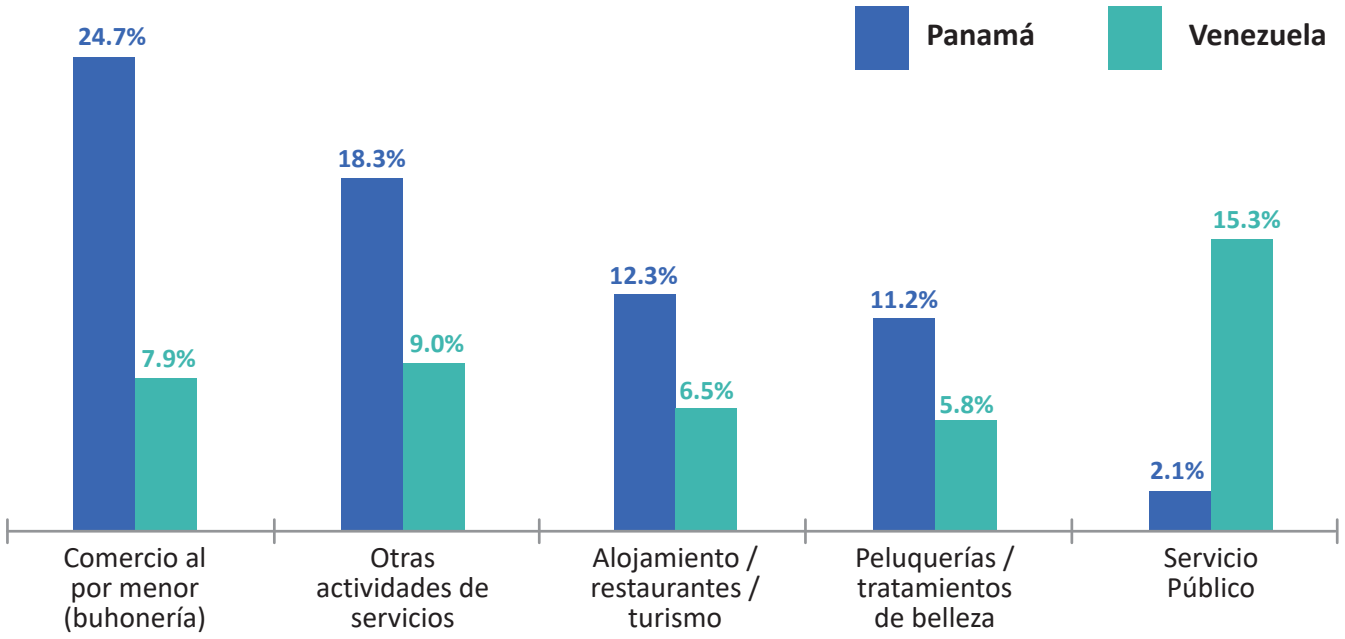
o en turnos nocturnos para evadir las inspecciones laborales; sin cobrar horas extras u otros beneficios; con menor protección en riesgos laborales que al nacional, entre otros aspectos.

En este sentido, un 22% de las personas encuestadas afirma haber trabajado o desempeñado una actividad por la que no recibió pago o recibió menos de lo acordado. Las mujeres, además, tienen un mayor riesgo de ser víctimas de violencia sexual en el trabajo, reportándose en los grupos focales situaciones de acoso sexual en el trabajo, u ofrecimientos de índole sexual.

Uno de los factores que incide en esta situación de vulnerabilidad laboral son las dificultades para la obtención de documentación, residencia y en el acceso al permiso de trabajo. También incide la regulación laboral en Panamá en el sector privado, toda vez que un amplio número de profesiones y algunas actividades comerciales como el comercio al por menor (buhonería) están reservadas para personas panameñas y se establecen cuotas para la contratación de personas extranjeras según el número de empleados nacionales que hay en la planilla de la empresa; aunque el permiso de trabajo en calidad de refugiado no interfiere en los porcentajes a los que se refiere el artículo 17 de Código de Trabajo, y los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 17 del 11 de mayo de 1999 (10% y 15% respectivamente). También hay otros factores sociales que influyen en el acceso al trabajo en menor medida, como expresiones xenófobas o discriminatorias. No obstante, a pesar de las restricciones, las personas venezolanas encuentran empleo a través de conocidos y referencias, o a través de redes sociales de personas venezolanas en Panamá, si bien el trabajo no siempre es acorde a las competencias profesionales adquiridas previamente en Venezuela.

Los ingresos per cápita que perciben las personas venezolanas refugiadas y migrantes están por debajo del ingreso promedio en zonas urbanas del país, situándose un 62% de las personas encuestadas por debajo de 500 dólares mensuales, y un 13% incluso por debajo de 250 dólares mensuales (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019).

Gráfica 9. Principales sectores de trabajo de la población venezolana encuestada por la DTM: Venezuela vs. Panamá



Fuente: (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019)

Desde el aspecto de regularización, la legislación panameña no concede el acceso a un permiso de trabajo mientras la persona solicitante de la condición de refugiado se encuentra en la fase de admisibilidad del proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, esto implica que la mayoría de los solicitantes de la condición de refugiado tengan acceso principalmente a medios de vida informales (empleo informal u ocasional, ventas ambulantes o en la casa, trabajo de "día a día").

El tiempo de espera para los solicitantes de la condición de refugiado de contar con una decisión sobre la admisión o no a trámite de su solicitud, suele ser superior a un año, periodo durante el cual las dificultades para la generación de recursos se multiplican, optando por trabajos informales que conllevan riesgos para la salud y de explotación laboral.

Para la obtención de permisos de trabajo necesarios para acceder a un empleo formal, las personas migrantes afrontan diferentes desafíos:

- Requieren de una regularización migratoria previa para acceder a la tramitación de un permiso de trabajo. También hay permisos de regulación que no tienen asociado este beneficio, como el de permiso de regulación de estudiante, jubilado pensionado o dependiente.

- Dependiendo del proceso de regulación migratoria, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) tiene diferentes procesos y costes para otorgar permisos de trabajo. Toda tramitación debe realizarse a través de un abogado. Los tiempos de evaluación de expedientes son variables en la práctica.

- Aceptación del MITRADEL de la certificación consular como prórroga de pasaporte.

- Estos procesos sufren variaciones de criterios administrativos en función de las necesidades del MITRADEL, que en ocasiones generan confusión entre la población.

- Para algunas categorías migratorias, se debe homologar el título profesional (licenciatura, maestría, doctorado) ante la Universidad de Panamá, con un coste de tiempo y dinero añadido.

Las personas venezolanas que son profesionales en ciertas áreas como la odontología, las ciencias agrícolas, la medicina, la psicología, la química, la fisioterapia, el derecho o el trabajo social, no pueden desarrollarse en sus respectivos campos laborales como consecuencia de las normas que reservan el ejercicio de ciertas profesiones liberales sólo a nacionales.

Por otro lado, a la escasez de apoyos al emprendimiento de autosuficiencia o autosostenibles impulsado por personas refugiadas, migrantes y solicitantes de la condición de refugiado admitidos a trámite, se suma la falta de información sobre los requisitos regulatorios para el registro de las sociedades de emprendimiento y los servicios de apoyo empresarial.

Finalmente, el acceso al sistema bancario resulta difícil por el tipo de documentación que portan las personas solicitantes de la condición de refugiado al no ser reconocido como un documento oficial, situación que conlleva a la imposibilidad de recibir transferencias de sus países, ayuda de terceros, recibir sus salarios o ingresos por trabajos independientes, ahorrar y poder tener acceso a créditos hipotecarios o préstamos. A ello se suma la falta de antecedentes crediticios y la falta de garantías que hagan percibir a las entidades bancarias un menor riesgo y una mayor rentabilidad por parte de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado.

g. Protección social y prevención de la discriminación

La protección social es aún más crítica para los grupos venezolanos en condiciones de vulnerabilidad como las personas con discapacidad, mujeres, mujeres embarazadas, y adultos mayores (OIM, ACNUR, UNICEF y OEA, 2019):

- Personas con discapacidad. Estas personas son el 0,3% y no están incluidas adecuadamente en el sistema social/educativo, permaneciendo relegadas en sus hogares. Esta situación se debe, en parte, al desconocimiento de las instancias de protección panameñas en esta materia, como el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) para NNA y la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), de la posibilidad de

obtención de un certificado de discapacidad y de los beneficios asociados al mismo. Por otro lado, hay riesgo de discapacidades sobrevenidas en Panamá en las personas venezolanas refugiadas y migrantes asociadas a su situación de vulnerabilidad tanto por condiciones laborales con baja seguridad, así como por su bajo acceso a salud preventiva. Adicional, debido en parte a la situación mayoritaria de irregularidad, a que se ha dificultado el acceso al pago voluntario de la caja de seguro social, y a una protección social dirigida hacia el nacional, las personas venezolanas con discapacidad en Panamá no tienen acceso a una pensión contributiva que mitigue su situación.

- Mujeres. Las mujeres venezolanas (niñas, adolescentes, jóvenes y adultas) se encuentran en situación de vulnerabilidad por el estigma social que se ha creado en torno a ellas como objeto sexual. Se han detectado diferentes formas de violencia contra la mujer: violencia doméstica, tanto de pareja panameña como venezolana; ser víctima de abuso sexual/ violaciones en cuartos compartidos; hostigamiento sexual en el trabajo; acoso escolar en la escuela, con énfasis en lo sexual; ofrecimientos sexuales en trabajos que se realizan en la vía pública; y abusos sexuales a hijas que quedan bajo el cuidado y supervisión de vecinos, entre otros. También se han reportado situaciones de explotación laboral en mujeres, sobre todo en el servicio doméstico. Se expone que la mayor parte de esta violencia no se ha puesto en conocimiento de las autoridades, se aduce en gran medida al miedo a que esto afecte a su situación de regulación migratoria o suponga un obstáculo más a su integración. La mayoría de las mujeres venezolanas desconocen el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Defensoría del Pueblo o las Secretarías de Género de los Municipios, así como los servicios que brindan, percibiéndose una desconfianza de las mujeres hacia la atención de estas instancias.

- Mujeres embarazadas y madres. Las mujeres venezolanas embarazadas en Panamá tienen acceso a control prenatal de manera gratuita, a través de los centros de salud del MINSA. Las atenciones en parto o cesárea tienen un precio asequible, en el que se puede optar por un arreglo de pago con el hospital. La situación de irregularidad hace que no gocen de derechos laborales como la licencia de maternidad, lo que las expone a una situación de dependencia económica, tanto a ellas como a sus bebés.

- Adultos mayores. En Panamá hay personas adultas mayores venezolanas, residentes como jubilados y pensionados que no están recibiendo su pensión o jubilación desde 2015. Estas personas no tienen posibilidad de acceso a subsidios que el Estado panameño brinda a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Estas personas adultas mayores venezolanas tampoco tienen asociado a su permiso de residencia un permiso de trabajo, por lo que se ven abocadas a la dependencia económica de familiares y/o al empleo informal.

Así mismo, la integración en Panamá de los migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en la comunidad de acogida representa otro reto ya que los hábitos y comportamientos diarios de las personas no incluyen actividades sociales o de esparcimiento en los espacios públicos de las comunidades, lo que se traduce en estilos de vida aislados, que giran en torno a cubrir necesidades y acceder a servicios básicos, con poca interacción fuera del hogar.

Por otro lado, las personas han manifestado haberse sentido discriminadas en Panamá principalmente por motivos de nacionalidad o de ser extranjero, y que persisten las actitudes discriminatorias contra las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en varios ámbitos institucionales del Estado fundamentales para el ejercicio de sus derechos, como es el área de la salud, de la educación y el contexto laboral.

A pesar de los altos porcentajes de las percepciones sobre aislamiento social o discriminación, las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas mantienen relaciones e interacciones positivas o muy positivas con los panameños mediante la consolidación de amistades o conocidos solidarios, situación que se ha dado especialmente durante el contexto de crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19.

2.4 Marco institucional nacional y políticas nacionales para la recepción e integración de comunidades refugiadas y migrantes

Este acápite analiza los instrumentos normativos del país para garantizar el acceso de los refugiados y migrantes a servicios básicos y seguridad social, residencia de larga duración, vías de acceso a la ciudadanía, derecho de reunificar familiar, derecho al trabajo y a la participación cívica.

a. Marco normativo internacional

Para la recepción e integración de refugiados y migrantes, Panamá ha firmado y ratificado los siguientes convenios internacionales:

- Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, ratificados en 1977 mediante la aprobación de la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977.

- Convención sobre el Estatuto de las personas Apátridas de 1954 y la Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961, ratificados en 2011.

- Convención sobre los derechos del niño de 1989, ratificado en 1990.

- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificado en 2004.

b. Marco normativo nacional

Todas las personas extranjeras tienen derecho a acceder a los servicios públicos de salud sin importar su situación migratoria. El derecho a la salud se garantiza tanto en la Constitución como en otras leyes específicas. Por ejemplo, el Código de la Familia señala explícitamente en su Artículo 485 la igualdad en la protección a la salud de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros. La Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social contempla en su Artículo 78 que los trabajadores extranjeros tienen derecho a la afiliación y deben pagar sus cuotas al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social. Las autoridades no podrán prohibir esto con el pretexto del incumplimiento por parte de dicha persona de normas migratorias o de trabajo. De hecho, la inscripción del trabajador a la Caja de Seguro Social es un requisito previo a la solicitud de los Permisos de Residencia.

La Constitución Política de 1972 en su Artículo 91 contempla que todas las personas que viven en Panamá tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Artículo 95 señala que la educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. No obstante, no todos los niños extranjeros tienen acceso a los programas de asistencia social educativa del Estado. Por ejemplo, para acceder a la Beca Universal que fue creada con el propósito de disminuir los niveles de deserción escolar, los estudiantes extranjeros deben presentar constancia de más de diez años de residencia en el país. El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) es la principal institución a cargo de formación vocacional en el país para mayores de 18 años; para acceder a sus programas se requiere ser panameño. No obstante, existen alianzas entre el gobierno y ACNUR que permiten que los refugiados participen en los cursos que ofrece el INADEH y que puedan recibir una certificación.

Panamá ha establecido acuerdos sobre la transferibilidad de prestaciones de seguridad social con otros países. Existe el Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá de 1972, el cual establece que en el caso de los panameños que trabajan en las fincas productoras de café y banano en Costa Rica se les otorgan las mismas prestaciones médicas que a los nacionales.

Así mismo, a nivel nacional se cuenta con el “Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas”, documento consolidado posterior al desarrollo de un amplio proceso de participación con las comunidades a nivel local en el país que tiene como objetivo proponer soluciones concretas a demandas territoriales para la mitigación de brechas entre las zonas urbanas y rurales del país, así como brechas presentes en grupos vulnerables a nivel nacional. En total, este plan recibió 175.922 aportes a nivel nacional, categorizados

posteriormente por temática[10] y región para debatir en instancias de cada una de las regiones del país sobre las propuestas recibidas. Como resultado, el Pacto Bicentenario presenta 186 acuerdos de carácter nacional y regional que presentan el norte para el desarrollo del país mediante propuestas para la mitigación de brechas existentes.

En cuanto a la integración de refugiados y migrantes venezolanos, es preciso reconocer que este plan ha abierto sus instancias de participación a estas comunidades y, por ende, los acuerdos suscritos contemplan acciones para su integración en el país. Entre estos acuerdos se encuentra el fortalecimiento de la infraestructura de soporte social, promoción de sectores económicos para el acceso a oportunidades de empleo, la promoción de la planeación territorial para el desarrollo, el fortalecimiento de sistemas e infraestructuras de salud y educación, y la atención diferenciada a las demandas de jóvenes, mujeres, migrantes y personas con condición de discapacidad. Estos acuerdos permitirán, por un lado, la promoción de la prosperidad territorial para facilitar procesos de inclusión social, y por otro lado, la promoción de garantías para el acceso a derechos humanos por comunidades vulnerables, entre las que se encuentran refugiados y migrantes de origen venezolano.

c. Marco legal migrantes

Se cuenta con legislación nacional para el manejo de la inmigración y la emigración. En particular, el Decreto Ley N° 3 de 2008 crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones en la materia. El Decreto Ejecutivo N° 320 de 2008 reglamenta el Servicio Nacional de Migración estableciendo las bases para que este Servicio preste sus funciones, de conformidad con las políticas migratorias que dicta el Órgano Ejecutivo. No obstante, el Órgano Ejecutivo reglamenta las condiciones y requisitos que deben cumplirse para aplicar a cada una de las categorías migratorias y puede crear nuevas subcategorías migratorias a través de decretos ejecutivos. En cuanto a la aplicación de las normas migratorias, según el Artículo 4 del Decreto Ley N° 3 de 2008, el Servicio Nacional de Migración presta una función pública de seguridad, administración, supervisión, control y aplicación de las políticas migratorias que dicte el Órgano Ejecutivo. El Servicio Nacional de Migración es una dependencia del Ministerio de Seguridad Pública.

En el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024, la política migratoria está incluida dentro de uno de los pilares estratégicos correspondiente al Estado de Derecho.

Panamá no cuenta todavía con una estrategia nacional de migración unificada. Sin embargo, existe legislación para la inmigración y la emigración y el tema de la migración se menciona en varios documentos estratégicos a nivel nacional. Por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030 se hace referencia a la migración desde la perspectiva del Ministerio de Seguridad. Por otra parte, Panamá ha implementado iniciativas en cuanto al desarrollo de políticas públicas que respondan a las necesidades laborales del país, como la creación de la Comisión de Migración Laboral mediante Decreto Ministerial N° 6 de 2015, con el fin de crear espacios de diálogo y trabajo en torno a la política pública migratoria.

No se cuenta con una estrategia de migración con consideraciones de género. Sin embargo, el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030” establece una estrategia para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas. Por otra parte, el INAMU cuenta con un documento llamado Política Pública de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, y uno de sus lineamientos estratégicos se refiere a la protección y garantía de los derechos humanos a las mujeres migrantes forzadas, víctimas de trata y refugiadas. Igualmente, el país cuenta con políticas públicas que integran de manera transversal temas étnicos vinculados a la migración. Por ejemplo, la Ley N° 3 de 2008 contempla disposiciones relativas al movimiento migratorio transfronterizo de poblaciones indígenas.

Las estrategias nacionales sobre la migración no están alineadas con el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado “Panamá 2030”, cuyo fin es dar cumplimiento a los ODS, ya que este no hace ninguna referencia concreta a los migrantes. Actualmente existen sólo esfuerzos parciales para la coherencia

[10] Entre las temáticas del Pacto del Bicentenario, se incluyen las siguientes: agro, agua, ambiente, cultura, deportes, economía, educación, Estado, inclusión, infraestructura y salud.

horizontal y vertical en materia de política migratoria. Por ejemplo, se realizan reuniones ocasionales entre ministerios sobre asuntos migratorios, pero estas no generan la tracción necesaria para programar acciones concretas. Además, se realizan consultas locales y regionales para discutir la alineación de políticas migratorias debido a que algunas instituciones están descentralizadas.

Por otro lado, Panamá participa en procesos consultivos regionales, por ejemplo, es parte de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), de la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (OCAM), y de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM). En 2018, Panamá firmó un memorando de entendimiento con Colombia sobre la cooperación en la prevención, investigación y control de la trata de personas, y en la asistencia y protección de las víctimas de esta. Igualmente, el país implementa de manera regular reuniones con Colombia en el marco de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), en donde se establecen acuerdos para reforzar el control territorial de la frontera colombo-panameña mediante operaciones binacionales. Así mismo, Panamá mantiene un memorando de entendimiento con Chile que establece una Comisión Bilateral de Cooperación en Asuntos Migratorios y Consulares para abordar los desafíos de las migraciones internacionales, y una cooperación en materia migratoria con Costa Rica con el Consejo de Asociación Costa Rica-Panamá.

d. Marco legal refugiados

La República de Panamá es signataria de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967. La Convención de Refugiados y su Protocolo fueron ratificados en octubre de 1977, mediante la aprobación de la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977. En 2011, Panamá también se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de las personas Apátridas de 1954 y la Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961.

El procedimiento para solicitar la condición de refugiado, así como los derechos y deberes de los refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Panamá, están regulados en el Decreto Ejecutivo No. 5 del 16 de enero de 2018. El acceso al trabajo para los solicitantes de la condición de refugiadono estaba previsto en el Decreto No. 5/2018, se contempla con la adopción del Decreto Ejecutivo No. 20 del 28 de mayo de 2019, donde abordaron parcialmente la brecha con la aprobación de un permiso de trabajo para los solicitantes de la condición de refugiado admitidos al procedimiento y pendientes de ser evaluados por la Comisión Nacional para la Protección a los Refugiados (CONARE). Se trata de un importante paso adelante, aunque los casos que aún esperan una decisión sobre su admisión (la mayoría general), todavía no tienen acceso a un permiso de trabajo.

La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR), adscrita al Ministerio de Gobierno de la República de Panamá, es la encargada de recibir y tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. La CONARE es la que evalúa los casos y determina a quién le otorga el estatus de refugiado.

En 2017, Panamá se unió al Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) junto a otros 5 países de la región. Como parte del proceso, un plan de acción nacional fue desarrollado en base a un proceso de consulta, con la participación de autoridades nacionales, ministerios, el sector privado, la sociedad civil y de la población de interés a través del desarrollo de diagnósticos participativos. Del resultado de esta consulta se levantó un Plan Nacional, cuyas acciones están enfocadas en fortalecer el sistema de asilo, así como favorecer la integración local para solicitantes de la condición de refugiado y refugiados en el país. En julio de 2019, y al tomar posición el nuevo gobierno, este ha reconocido formalmente el Marco Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) y ha asumido nuevamente el liderazgo para seguir trabajando en el cumplimiento del Plan Nacional.

2.5 Marco institucional y políticas nacionales urbanas para la promoción de la cohesión social

Panamá cuenta con un marco normativo amplio en materia de ordenamiento y desarrollo del territorio y establece distintos instrumentos de planificación, desarrollo y ordenamiento territorial a distintos niveles espaciales, los cuales a su vez promueven la inclusión social y la participación ciudadana. Además, el gobierno panameño ha adoptado estrategias y

políticas para la implementación del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030 (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017) promoviendo la equidad de género y la integración de comunidades en la planificación. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos menciona la inclusión de refugiados y migrantes venezolanos en específico. No obstante, si se pudiese extender a la inclusión e integración de los refugiados y migrantes venezolanos en las comunidades de acogida.

a. Marco legislativo urbano

Administrativamente, Panamá está organizada como una república unitaria y descentralizada. Es importante resaltar el Artículo 233 de la Constitución Política de Panamá de 1972 (Asamblea Nacional, 1972) con relación a las normas y políticas urbanas, que establece que:

> *"Al Municipio (…) le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (…)".*

Sobre las atribuciones de la Administración Pública en materia de ordenamiento territorial, el Artículo 289 establece que:

> *"El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo".*

El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se reglamenta a través de la Ley No. 6 del 01 de febrero de 2006 (Asamblea Nacional, 2006). Este organiza el uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes de nacionales, regionales, locales y parciales en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, define las autoridades urbanísticas, y da las competencias a las municipalidades para la formulación y aprobación de los planes locales.

Para enaltecer la transparencia de los planes de ordenamiento territorial el Decreto Ejecutivo 782 del 22 de diciembre de 2010 añade materia a la Ley No. 6 (MIVIOT, 2010), facilitando la participación de la comunidad en procesos de participación ciudadana en el diagnóstico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y en el control del cumplimiento de las normas urbanas. Se adoptan mecanismos de participación ciudadana incluyendo a la población y asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, como propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil.

La reforma a la ley que descentraliza la administración pública (Asamblea Nacional, 2015), ley No. 66 del 29 de octubre de 2015, en su Artículo 34 establece que:

> *"La planificación del ordenamiento territorial consistirá en el ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible, que se realizará mediante la participación de las comunidades de conformidad a lo establecido en las normas de aplicación nacional que rige el ordenamiento territorial y el espacio urbano en el territorio nacional".*

Esta reforma también presenta planes estratégicos a diferentes niveles: de gobierno, provincial, distrital y de corregimiento. Además, en el artículo 136 hace énfasis a la participación ciudadana, la cual será un requisito indispensable en la programación, planificación, ejecución, evaluación y desarrollo integral de los proyectos sectoriales que se ejecuten en los municipios. La participación ciudadana contribuye a un mejor desempeño de la gestión pública y se rigen por principios generales como la diversidad cultural y étnica, equidad, igualdad, inclusión social, e interculturalidad, entre otros.

b. Instrumentos urbanos

Tras la aprobación de los primeros instrumentos urbanos como los planes de ordenamiento territorial en 2006 (Asamblea Nacional, 2006) y los planes estratégicos en 2015 (Asamblea Nacional, 2015) a cuatro niveles (nacional, regional, municipal y parcial), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)

aprueba la propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial, el plan de implementación y los instrumentos de gestión territorial mediante la Resolución 468 del 27 de junio de 2019 (MIVIOT, 2019). Esta política regulariza la articulación y complementariedad entre los diversos planes estratégicos y planes de ordenamiento territorial y entre las diferentes entidades involucradas en su elaboración y ejecución.

Los planes estratégicos nacionales son preparados, aprobados y ejecutados por el Órgano Ejecutivo, es decir, cada nueva administración gubernamental, y en general tienen duración de 5 años. El Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 (Consejo de Gabinete, 2019) reconoce la necesidad de ordenar el territorio para lograr mayor equidad, equilibrio ambiental y cohesión social a partir de los valores culturales actuales de las comunidades. Se le da atención especial al desarrollo de los atributos culturales y ambientales y al patrimonio inmaterial existente para que, traducidos en motores económicos, generen prosperidad y desarrollo:

- PILAR ESTRATÉGICO No. 1: EL BUEN GOBIERNO identificó la necesidad de fortalecer las estructuras de los gobiernos locales para asumir su papel de autoridad urbanística en lo que respecta a la preparación de los Planes de Desarrollo Municipal y de Ordenamiento Territorial como instrumentos para la gestión integral del desarrollo económico local.

- PILAR ESTRATÉGICO No. 2: ESTADO DE DERECHO, DE LEY Y ORDEN. Entre otras tareas busca impulsar planes de gestión del riesgo, visibilizada en los planes de ordenamiento territorial como instrumentos de salvaguarda de la vida humana y de sus activos.

- PILAR ESTRATÉGICO No. 3: ECONOMÍA COMPETITIVA QUE GENERE EMPLEOS. En el ámbito del medio ambiente, busca superar una gobernanza territorial dispersa que genera conflictos por el uso de los suelos y actividades económicas, y un manejo insostenible de los mismos, a través de la formulación, cumplimiento y actualización de planes de ordenamiento territorial. En el ámbito del turismo como motor económico, dándole énfasis a los atributos culturales y ambientales y al patrimonio inmaterial, este se reconoce como un eje transversal de desarrollo y una herramienta efectiva para combatir la pobreza, mediante la creación de empleos de calidad.

- PILAR ESTRATÉGICO No. 4: COMBATE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD mediante el mejoramiento de los servicios de agua, saneamiento, manejo de desechos sólidos, seguridad hídrica y acceso a la vivienda.

- PILAR ESTRATÉGICO No. 5: EDUCACIÓN, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y CULTURA. Le apuesta al sector cultura como promotor del desarrollo para la contribución al fortalecimiento del tejido social, de la identidad nacional y la ciudadanía.

c. Agenda 2030 y Nueva Agenda Urbana

Panamá asume el compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las ODS en el 2015 (Sustainable Development Goals Knowledge Platform, 2020) y mediante el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030, aprobado en diciembre de 2019 (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017), se han impulsado estrategias para cumplir el compromiso con la finalidad de que nadie se quede atrás. Además, el Gobierno Nacional mediante el Plan Estratégico de Gobierno también está alineado con el compromiso con la Agenda 2030 y aborda a los desafíos de las desigualdades que afectan a la población y en especial los más vulnerables con estrategias económicas y sociales para erradicar la pobreza y el hambre.

Las estrategias adoptadas en el Plan Estratégico Nacional con visión de Estado para minimizar las brechas de pobreza son, por ejemplo: la adecuación de las políticas orientadas hacia la disminución y reducción de la población que vive por debajo del umbral internacional de la pobreza; implementación de intervenciones orientadas hacia la disminución de la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones; y fortalecimiento y desarrollo de

intervenciones que reduzcan la proporción de la población que vive en hogares sin acceso a servicios básicos.

Las estrategias para la igualdad/equidad de género, equidad de roles desde la formación y empoderamiento de las mujeres y las niñas son, entre otras: la implementación de programas e intervenciones socioeducativas para el fomento de la igualdad y la no discriminación por motivos de sexo; incremento de la información sobre los derechos y formas de protección del Estado hacia la infancia, en especial en el caso de uniones estables; establecimiento paritariamente el número y la proporción de escaños y cargos gubernamentales ocupados por mujeres en el órgano legislativo y los gobiernos locales; y el desarrollo de intervenciones que incrementen el número de mujeres de 15 a 49 años de edad que toman sus propias decisiones, informadas con respecto a las relaciones sexuales y la atención de la salud reproductiva.

Adicionalmente, para promover la igualdad de género el gobierno establece el Instituto Nacional de la Mujer mediante la Ley 71 del 23 de diciembre de 2008 (INAMU, s.f.). El instituto es responsable de la articulación, formación y diseño de la Política de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (adoptada a traves del Decreto Ejecutivo No. 244 del 18 de diciembre de 2012), su desarrollo integral y la protección de sus Derechos Humanos, bajo los principios de equidad e igualdad de género. Complementariamente, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial acata los acuerdos y compromisos con la comunidad internacional, entre otros la Nueva Agenda Urbana, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, la Política Centroamericana de Gestión Integrada de Riesgos y Desastres y el Marco de Acción de Hyogo, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

2.6 Marco de cooperación nacional e internacional

La dirección General de Cooperación Internacional bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá está encargada de fomentar la cooperación internacional que apoye las políticas de desarrollo nacional. Además, el Gobierno de Panamá y el Sistema de las Naciones Unidas firmaron en febrero de 2021 el nuevo Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible para el periodo 2021-2025, que tiene como objetivo (Naciones Unidas Panamá, 2021):

> *"Contribuir a la reducción de desigualdades sociales, económicas y territoriales existentes en el país, para que todas las personas, - sobre todo las más rezagadas - puedan ejercer sus derechos humanos, tener acceso a servicios sociales y de protección de calidad, acceso a la justicia, vivir en paz, libre de todas las formas de violencia, incluida la Violencia Basada en Género, con instituciones fuertes para lograr un desarrollo sostenible, respetuoso del medio ambiente, tanto para las presentes como las futuras generaciones".*

Las áreas de cambio del Marco de Cooperación 1. *Igualdad e inclusión social y económica* y 4. *Prevención de violencias y protección de derechos humanos* se dirigen directamente a las personas en condiciones más vulnerables incluyendo a los refugiados en migrantes en Panamá. Estas áreas de cambio promueven el desarrollo sostenible e inclusivo, asegurando el acceso equitativo a los servicios esenciales y medio de vida para todas las personas, con un sistema de protección inclusivo e integral estimulando la prevención de violencia y discriminación a todas las personas en condiciones de vulnerabilidad.

Se identifican diferentes actores de la cooperación nacional e internacional que realizan acciones en el país orientadas al fenómeno de movilidad humana, de atención a la población refugiada y migrante venezolano, así como a otras nacionalidades, y la población de acogida:

Tabla 1. Cooperación nacional e internacional en Panamá

Organización de cooperación internacional	Apoyo gobierno local/ nacional	Apoyo a comunidad
Área de acción	**Misión**	
ACNUR	Sí	Sí
Fortalece capacidades mediante apoyo técnico a la Comisión Nacional para la Protección a los Refugiados (CONARE) y a la Oficina Nacional de Atención a Refugiados (ONPAR); promueve la integración local de refugiados; capacita a actores relevantes; fomenta el acceso a derechos de refugiados y promueve la inclusión de la población; y estimula un ambiente más favorable de protección a través de campañas de información (ACNUR, s.f.).	Tiene el mandato de la protección internacional a las personas refugiadas, solicitantes de refugio y otras personas de interés; y, buscar soluciones duraderas para las mismas.	
OIM	Sí	Sí
Apoya al Gobierno en temas como la política migratoria, el fortalecimiento de las capacidades locales de instituciones de respuesta a situaciones de emergencia y la interacción con los organismos de las Naciones Unidas, con el propósito de abordar y colmar las lagunas relativas a la migración identificadas en las comunidades vulnerables. Ejecuta proyectos con los centros de solicitud de visados, la prevención de la violencia contra la mujer, la prevención de la trata y la seguridad humana (OIM, s.f.).	Que la migración, en forma ordenada y en condiciones humanas, beneficia a los migrantes y a la sociedad.	
HIAS Panamá	Sí	Sí
Brinda apoyo para la salud mental comunitaria y psicosocial; asesoramiento y protección legal; reducción de riesgo y prevención de la violencia de género; y la inclusión económica encontrando oportunidades para la integración local de los refugiados, ofreciendo espacios seguros donde los refugiados y comunidades de acogida puedan trabajar en proyectos comunitarios e identificar problemas que afectan su comunidad, y brindando capacitaciones de empoderamiento y cursos de vanguardia que los ayuda a ingresar al mercado laboral competitivo (HIAS, s.f.).	Ayuda a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes a acceder a una vida digna y sostenible, con autosuficiencia e inclusión económica en sus nuevas comunidades. Ayuda a personas y familias a recuperarse del impacto del desplazamiento.	
Consejo Noruego para Refugiados	Sí	Sí
Proporciona información y asistencia jurídica; acompaña los refugiados para acceder a los servicios de las comisiones de refugiados; ofrece asesoría jurídica y asistencia con relación a vivienda, tierras y derechos de propiedad; brinda apoyo técnico a autoridades locales; supera barreras legales que impiden el acceso a derechos básicos; e informa y capacita individuos y comunidades sobre soluciones duraderas (NRC, s.f.).	Ayuda a las personas vulnerables a obtener el estatuto de refugiado y otras formas de protección internacional, y apoya a los refugiados a ejercer en sus derechos de vivienda, tierras y propiedad.	
Centro de Acompañamiento Integral a Refugiados y Migrantes - Hogar Luisa	No	Sí
Mediante el Programa de Asistencia Humanitaria y Apoyo a la Integración Local de la Población con Necesidad de Protección Internacional, el Centro brinda asistencia humanitaria básica, psicosocial y legal; subsidios académicos para cubrir costos de educación secundaria y universitaria a jóvenes refugiados a través del Programa de Becas DAFI; inserción laboral; acompañamiento pastoral; y sensibilización por medios de comunicación para informar sobre la situación de personas víctimas del desplazamiento (CAI, s.f.).	Promueve los derechos fundamentales de los grupos humanos afectados por los fenómenos migratorios y facilitar su integración en las nuevas comunidades, respetando sus valores culturales, mediante la Pastoral de Movilidad Humana.	

Organización de cooperación internacional	Apoyo gobierno local/ nacional	Apoyo a comunidad
Área de acción	**Misión**	
RET International	No	Sí
Capacita adolescentes y jóvenes para la integración a las comunidades de acogida; asiste en la legalización de documentos para facilitar la educación en coordinación con otras agencias y gobierno central; sensibiliza y propone respuestas concretas a las necesidades de la población en necesidad (RET International, s.f.).	Promueve la integración socioeconómica de adolescentes y jóvenes y sus familias en necesidad de protección internacional.	
Activados Panamá	No	Sí
Impulsa el talento venezolano en Panamá para su exitosa integración a Panamá; y apoya a programas de emprendimiento (Activados Panamá, s.f.).	Brinda apoyo a migrantes venezolanos en su integración a la comunidad panameña en beneficio de la sociedad que los recibe y para alcanzar sus sueños de una vida mejor.	
Fundación Fútbol con Corazón	No	Sí
Contribuyen al acceso de derechos / protección e integración de niños, niñas y adolescentes (NNA) solicitantes de asilo o refugiados mediante la implementación de una metodología educativa a través del deporte (FCC, s.f.).	Empresa social que utiliza la pedagogía del fútbol y su poder de convocatoria para que niños, niñas y jóvenes desarrollen valores y habilidades para la vida que les permita tomar buenas decisiones de vida, ante los desafíos de su entorno.	
The Key Coaching for social change	No	Sí
Brinda apoyo y acompaña a las personas en el fortalecimiento de su resiliencia, la gestión de sus emociones y el tránsito por momentos de crisis y cambio. Cultiva el trabajo con la imaginación, la creatividad y las habilidades de comunicación a través de sesiones de Coaching e intervenciones con Psicodrama.	Ofrece servicio de contención y apoyo emocional a PoCs cuyo objetivo ha sido brindar alivio al sufrimiento de quienes están afectados por tensiones sostenidas, estrés y angustia que está produciendo el confinamiento, la disminución de oportunidades de trabajo, la posibilidad de enfermarse con el virus COVID-19, entre otras consecuencias visibles.	
Fundación Ciudad del Saber	No	Sí
Promueve programas de emprendimiento que guían y apoyan a PoCs a crear planes de negocios. Los participantes son integrados a procesos de acompañamiento y monitoreo emprendedor, con el fin de apoyar en sus avances e integración en la comunidad emprendedora panameña (Ciudad del Saber, s.f.).	Entidad panameña, privada y sin fines de lucro: centro internacional de excelencia para generar, difundir y aplicar conocimiento al servicio del desarrollo humano aprovechando las ventajas competitivas de Panamá.	
Federación Internacional de la Cruz Roja	No	Sí
Apoyo a los migrantes y las personas desplazadas, se centra en salvar vidas, prevenir el sufrimiento, reducir la vulnerabilidad y el riesgo, restaurar la dignidad y mejorar la resiliencia (IFRC, s.f.).	Aborda los desafíos principales humanitarios y de desarrollo, salvando vidas y cambiando la mentalidad, promoviendo la inclusión social y paz.	

Organización de cooperación internacional	Apoyo gobierno local/ nacional	Apoyo a comunidad
Área de acción	**Misión**	
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	Sí	Sí
Salvaguarda la vida e integridad de todos los niños, niñas y adolescentes, y ello incluye a los que se encuentran en algún contexto migratorio en Panamá mediante: un Plan de Acción Humanitaria; atención psicosocial; apoyo técnico en la implementación de protocolos y procedimientos para la determinación del interés superior del niño y protección de la niñez migrante; programas de prevención y sensibilización contra la discriminación y xenofobia en escuelas y a través de campañas públicas; desarrollo de capacidades en instituciones públicas (UNICEF, s.f.).	Trabaja para mejorar la vida de niños y niñas en Panamá con programas de educación, protección, desarrollo infantil, políticas sociales y migración que garanticen el pleno cumplimiento de sus derechos.	
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, s.f.)	Sí	No
Ofrece capacitación a los gobiernos.	Promociona y protege los derechos humanos de todos, cooperando con los gobiernos y ayudando a cumplir con obligaciones de derechos humanos; pronuncia objetivamente las violaciones de derechos humanos; centro de coordinación de investigación, educación, información pública en materia de derechos humanos.	
Centro de orientación y educación familiar en Panamá	No	Sí
Ofrece orientación familiar y legal; evaluación psicológica; seminarios y talleres; terapia de pareja y familia; y actividades a grupos de mujeres que han sufrido violencia (COEFAM, s.f.).	Organización sin fines de lucro, fortalece a las familias en sus relaciones para tener una mejor sociedad.	
Fundación Casa Latinoamericana	No	Sí
Brinda orientación y asesoría legal a los inmigrantes para ayudarles a solucionar su situación migratoria, laboral y familiar, de tal modo que pueda llevar una vida legal, segura y digna en el país (CASALAT, s.f.).	ONG que vela, protege, asesora, promueve y educa en sus derechos humanos a los inmigrantes que llegan a Panamá mediante asesoría legal.	

3. LA CIUDAD COMO COMUNIDAD RECEPTORA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES

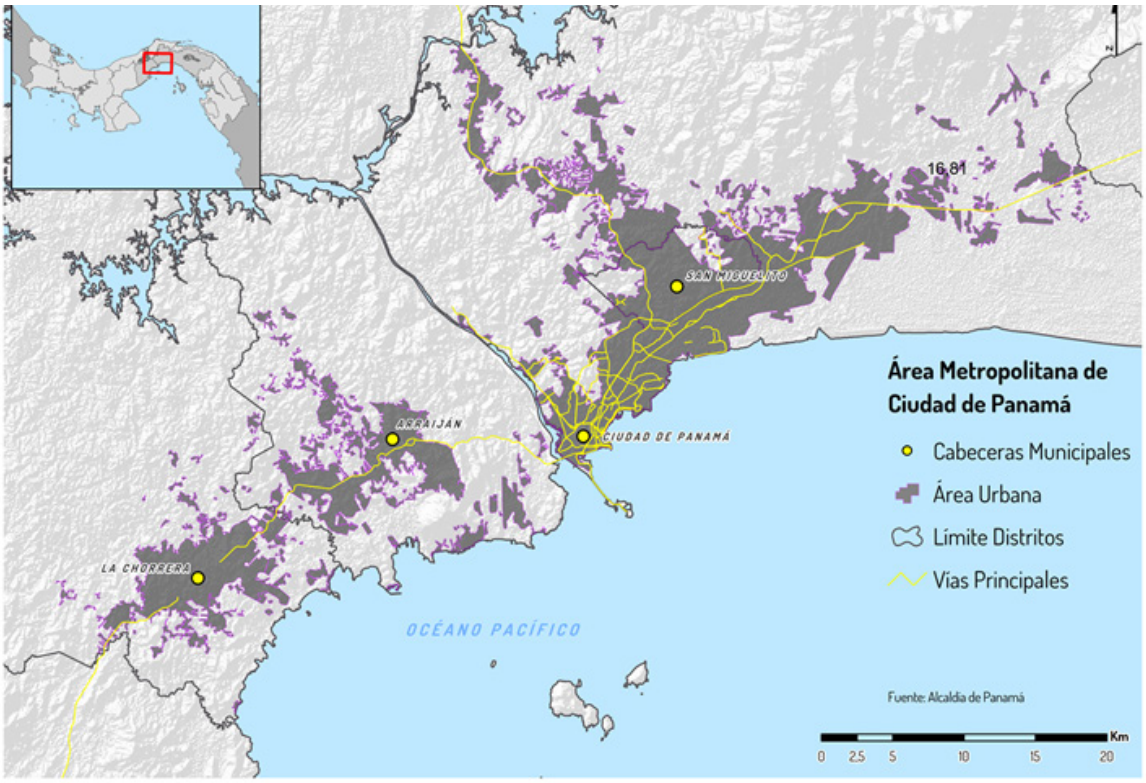
El propósito de este capítulo es presentar una fotografía de las condiciones de la ciudad desde las dimensiones territorial, de gobernanza y socioeconómica que permitan identificar el potencial del territorio para promover la integración de comunidades refugiadas y migrantes de origen venezolano, así como determinar las oportunidades que las mismas presentan para la ciudad en materia de desarrollo económico y social. Para ello, se lleva a cabo la caracterización del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá, mediante la implementación de las metodologías de ACNUR (High Frequency Survey /Protection Monitoring Tool), OIM (Migration Governance Indicators) y ONU-Habitat (lectura de la prosperidad e inclusión de la ciudad desde la noción del Derecho a la Ciudad).

3.1 Contexto del Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá

El ámbito del estudio y su entorno de influencia se entiende como el área urbanizada del Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá, la cual está ubicada en la costa Pacífica del país y comprende parte del territorio correspondiente a dos provincias: provincia de Panamá y la provincia de Panamá Oeste.

La provincia de Panamá representa el 15,2% del área total del país y es la más poblada. La capital es la Ciudad de Panamá, que también es la capital del país. La provincia está divida en 6 distritos: Taboga, Balboa, Chepo, Chamán, Panamá y San Miguelito; siendo estos dos últimos partes del área metropoli-

Ilustración 3. Área Metropolitana de Ciudad de Panamá



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Hub países andinos.

tana de la Ciudad de Panamá. La provincia de Panamá Oeste está conformada por 5 distritos: Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlo; siendo los dos primeros distritos parte del área metropolitana de Ciudad de Panamá. Las provincias de Panamá y Panamá Oeste representan el 52,6% de la población total del país.

Rodeada por bosques protegidos y parques nacionales y conectada a diferentes cuencas hidrográficas hacia la costa, el Área Metropolitana de Ciudad de Panamá se caracteriza por su forma alargada, con una huella urbana lineal en dos direcciones, a lo largo del borde costero y en perpendicular hacia Colón. Administrativamente, los distritos o municipios están divididos en corregimientos. El distrito de Panamá tiene 25 corregimientos, San Miguelito tiene 9, Arraiján tiene 8 y La Chorrera cuenta con 18 corregimientos.

La huella urbana continua es de más de 80 kilómetros de longitud y tiene 9 kilómetros de ancho promedio. Su desarrollo urbano está marcado por el Canal de Panamá, el cual es un elemento divisor de las provincias de Panamá y Panamá Oeste. La infraestructura vial sobre el Canal ha reforzado el papel de ciudades dormitorio a los distritos de Arraiján y La Chorrera.

El Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá representa el 4% de la superficie total del país, abarcando el 92% de la población de las provincias de Panamá y Panamá Oeste y el 48,6% de la población total (INEC, 2020). En el Área Metropolitana habitan 2.019.141 personas, de las cuales 49,4% son hombres y 50,6% mujeres. Por grupos de edad de la población en las provincias de Panamá y Panamá Oeste se observa que el 30,8% de la población son menores de 19 años, el 57,6% entre 20 y 59 años, y 11,6% mayores de 60 años.

El PIB anual de las provincias Panamá y Panamá Oeste fue de USD 40.702 millones y USD 3.698 millones respectivamente en 2018 (MINERPA, 2019). El PIB per cápita en Panamá fue de USD 25.450,60 y en Panamá Oeste USD 6.294,70 en el mismo año. Los sectores económicos que aportaron la mayor parte del PIB provincial de Panamá en 2018 fueron (MINERPA, 2019): actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (17,4%); construcción (12%); transporte, almacenamiento y comunicaciones (11,2%); intermediación financiera (banca, seguro y finanzas) (10,2%). Y en el mismo año de Panamá Oeste: transporte, almacenamiento y comunicaciones (30,1%); actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (13,9%); construcción (14,6%).

La tasa de participación laboral en la provincia de Panamá fue de 67,9% y 64,7% en Panamá Oeste en 2019 (INEC, 2019). La desocupación en el mismo año fue de 8,2% en la provincia de Panamá y 8,3% en Panamá Oeste, y el empleo informal llegó a un 39% en la provincia de Panamá y 43,4% en Panamá Oeste.

La desigualdad en las provincias de Panamá y Panamá Oeste es comparable con el promedio nacio-

Tabla 2. Datos de límites administrativos

Provincias	Distritos	Superficie (km²)	Población (2018)	Densidad (habitantes/km2)
Panamá	Panamá	2.031,2	1.162.673	572,4
	San Miguelito	50,1	370.009	7.385,3
Panamá Oeste	Arraiján	418,4	289.846	692,8
	La Chorrera	769,8	196.613	255,4
Área Metropolitana Ciudad de Panamá		3.269,5	2.019.141	617,6
Provincia de Panamá + Panamá Oeste		11.289,4	2.186.747	197,1
República de Panamá		74.177,3	4.158.783	56,1

Fuente: (INEC, 2020)

nal, sin embargo, la pobreza general y extrema sí son más bajas que el promedio nacional: el 12,3% de la población en la provincia de Panamá vivía en pobreza general y el 3% en pobreza extrema, y en Panamá Oeste fue el 7,3% y 2,7% respectivamente en 2017 (MINERPA, 2019). Además, el porcentaje de pobres multidimensionales en 2018 fue de 10,2% en la provincia de Panamá y 15,5% en Panamá Oeste. La población que vivía en condición de pobreza por ingresos en 2017 fue de 1,6% en la provincia de Panamá y 2,8% en Panamá Oeste (CEPAL, 2020). La proporción de la población que vivía en hogares con acceso a servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad fue de 85,5% en la provincia de Panamá y 78,8% en Panamá Oeste en 2017 (CEPAL, 2020). No obstante, se estima que la pobreza general, extrema y multidimensional hayan incrementado y el acceso a servicios básicos haya reducido dado los impactos de la pandemia COVID-19 en 2020 (CEPAL, 2021).

3.2 Entorno urbano, planificación y gestión del territorio

La presente sección expone un análisis del territorio que permite visibilizar las condiciones espaciales del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá (AMCP) que facilitan la integración e inclusión de sus habitantes. En la ciudad, esto significa que todos sus habitantes tienen capacidad de vincularse a la cocreación y mejora de su entorno, así como al disfrute de sus ventajas.

De manera paralela, para el aprovechamiento de activos territoriales y su fortalecimiento como bienes comunes, el espacio urbano debe facilitar la creación de y el acceso universal a oportunidades como la educación, medios de vida y salud mediante una gobernanza inclusiva efectiva y una estructura urbana en donde recursos como la vivienda adecuada, servicios básicos, transporte, espacio público, cultura y recreación se encuentren equitativamente distribuidos sobre un entorno altamente diverso en términos sociales y culturales como principal catalizador de innovación y prosperidad.

Bajo esta mirada, una ciudad incluyente ofrece una base sólida para que todos sus habitantes, sin discriminación por su identidad social, disfruten de su prosperidad y contribuyan a su desarrollo.

Gráfica 10. Enfoque metodológico de lectura territorial: ecuación prosperidad – inclusión

Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Para atender las capacidades y desafíos de las ciudades en materia de integración y aprovechamiento de las dinámicas migratorias, es conveniente tomar como referente su desempeño respecto a la noción del derecho a la ciudad y la construcción de prosperidad para todos sus habitantes.

Es por ello que se considera el concepto de el acceso al derecho a la ciudad definido por la NAU como la "igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades buscando promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos".

En la metodología propuesta, se consideran los tres pilares del Derecho a la Ciudad como dimensiones estructurantes para definir una ciudad incluyente, la cual se considera precondición facilitadora de prosperidad: i) distribución justa de recursos, ii) diversidad y equidad socioeconómica y cultural, y iii) gobernanza inclusiva. Sobre estas bases y en coherencia con la medición de la Prosperidad de las Ciudades[11] (Índice de Prosperidad Urbana o CPI por sus siglas en inglés) adoptada por ONU-Habitat, se desarrolla una lectura territorial de escala urbana que visibiliza los valores de inclusión y prosperidad urbana y su distribución en el espacio para de esta forma evaluar su potencial de integración socioeconómica y espacial para toda su población, incluso grupos vulnerables, comunidades refugiada, migrante y de acogida, y poder orientar toma de decisiones en el territorio.

En el **Anexo 1** se desarrolla de manera detallada el marco conceptual, metodológico e indicadores implementados para la lectura del territorio. Así mismo, se cuenta con una herramienta dinámica para la visualización de la información territorial a escala barrial al que se puede acceder por el siguiente enlace: https://ciudadesincluyentes.org/panama/visor-panama/

A continuación, se presenta la lectura territorial del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá.

Los niveles agregados de prosperidad urbana del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá (AMCP) muestran un nivel moderado débil de prosperidad según el Índice de Prosperidad Urbana (CPI): 52,1 puntos sobre 100.

Gráfica 11. Estructura metodológica de lectura territorial

Derecho a la ciudad*

Distribución justa de recursos	Diversidad social, económica y cultural	Gobernanza inclusiva
● Vivienda con servicios básicos y sin riesgo ● Proximidad infraestructura y equipamientos (salud, educación, cultura y recreación) ● Calidad ambiental	● Condiciones de salud ● Niveles de educación ● Oportunidades económicas ● Recreación y seguridad ● Diversidad cultural	● Participación ● Capacidad institucional ● Transparencia y calidad de la regulación ● Legalidad

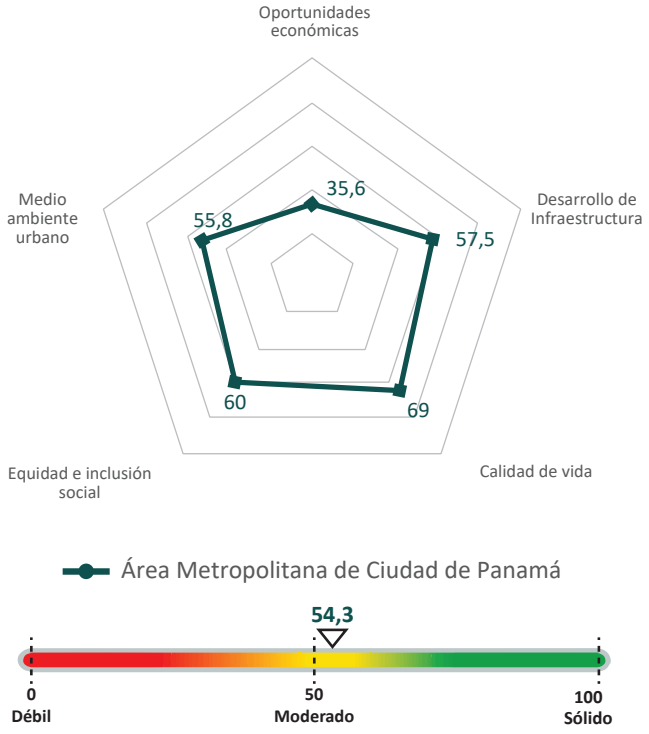
(*) Se considera el concepto del Derecho a la ciudad definido por la Nueva Agenda Urbana, entendiendo que este derecho no es exigible en cuanto no se reconoce en instrumentos legislativos.

Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

[11] Disponible para consulta en: https://unhabitat.org/programme/city-prosperity-initiative

La principal fortaleza para este territorio es la dimensión de calidad de vida, con resultados en educación y acceso al espacio público moderados-sólidos. Por otra parte, aunque en un nivel de prosperidad moderado-débil, las dimensiones de equidad e inclusión social, desarrollo e infraestructura y medio ambiente urbano tienen fortalezas y oportunidades en los temas de infraestructura de vivienda, inclusión social y de género, calidad del aire, y consumo de energía sostenible. Estos resultados apuntan a la necesidad de reforzar políticas, planes y estrategias urbanas que consoliden las condiciones actuales de calidad de vida en niveles sólidos mejorando el acceso a salud y las condiciones de seguridad y protección necesarios para disfrutar la ciudad. Para alcanzar niveles de prosperidad sólidos que potencien el acceso al derecho a la ciudad en el AMCP requiere también aumentar la integración productiva de la población y establecer un manejo eficiente y sostenible de residuos.

Gráfica 12. Resultados medición Índice de Prosperidad Urbana Área Metropolitana de Ciudad de Panamá



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

El principal reto del AMCP se encuentra en la dimensión de oportunidades económicas. Los resultados de productividad, mercado laboral e ingresos son los únicos que en el territorio presentan un nivel muy débil, apuntando a la necesidad de priorizar políticas urbanas que creen las condiciones necesarias para la generación de empleos y emprendimientos. La integración productiva de los habitantes es la base para aumentar la generación de valor agregado de la ciudad a la vez que mejora la disponibilidad de ingresos de los hogares.

Las condiciones de prosperidad del Área Metropolitana presentan brechas entre los distritos de Arraiján y La Chorrera, con los de San Miguelito y Panamá en relación al acceso a los beneficios de la urbanización. El rol de centralidad que tiene este último implica la concentración de recursos y posibilidades de acceder, entre otros, a equipamientos especializados que garantizan unas mejores condiciones de vida y acceso a servicios básicos que mejoran las condiciones de calidad de vida de las personas.

De la misma forma, es preciso considerar que el acceso a la integración es diferenciado para comunidades refugiadas y migrantes que para las comunidades de acogida. Es por ello que, sobre las ya marcadas brechas territoriales para acceder a la integración, las comunidades refugiadas y migrantes de origen venezolano se ven sujetas a dinámicas adicionales administrativas y legales, de percepción y marcos de interpretación (posibles expresiones de xenofobia y preconcepciones de comunidades de acogida) como barreras hacia el acceso al disfrute de la

Tabla 3. Diferenciales de acceso a derechos en las comunidades refugiadas y migrantes según las tres categorías: i) Condición debida al estatus Legal, ii) Condición de percepción discriminatoria, iii) Condición de déficit territorial.

Acceso a derecho	Diferenciales de acceso debido a:		
	Condiciones administrativas y legales	Percepciones y marcos de interpretación	Condiciones territoriales
Acceso a servicios de salud	✓ Acceso a servicios de salud impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Además, la falta de un estatus legal impacta sobre el acceso a empleo adecuado y condición socioeconómica que indirectamente condicionan el acceso a servicios de salud.	✓ Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia: rechazo a la prestación del servicio por nacionalidad.	✓ Localización de hogares de nacionalidad venezolana fuera de centralidades urbanas donde se concentran los servicios y ubicados en barrios precarios con baja calidad ambiental que impacta en la salud.
Acceso a educación	✓ Acceso a oportunidades de educación impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Además, poca capacidad del sistema (número de cupos) para receptar estudiantes.	✓ Falta de información de mecanismos para el acceso a educación pública por comunidades refugiadas y migrantes y posibles expresiones de xenofobia.	✓ Localización de hogares de nacionalidad venezolana en asentamientos subnormales impacta su capacidad de accesibilidad al sistema.
Oportunidades económicas	✓ Acceso a empleo adecuado impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Dificultades en la convalidación de formación académica, técnica o profesional.	✓ Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	✓ Localización de hogares venezolanos en zonas periféricas limita su acceso a aglomeraciones económicas.
Vivienda y servicios básicos	✓ Acceso a tenencia de formal impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano.	✓ Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	✓ Localización de hogares venezolanos en viviendas en asentamientos precarios.
Seguridad y protección	✓ Acceso impactado por poca incidencia de campañas de prevención de xenofobia desde los gobiernos locales.	✓ Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	⊖
Espacio público	⊖	✓ Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	✓ Localización de hogares venezolanos en asentamientos precarios.

Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos con información de percepción equipos ACNUR y OIM.

prosperidad territorial.

a. Pilar Distribución espacial justa

Una ciudad en la que sus activos tangibles e intangibles, entendidos también como servicios, infraestructuras y equipamientos y sus bienes públicos se encuentren distribuidos equitativamente y de fácil acceso y goce para todos, se traduce en una ciudad incluyente, con calidad de vida. Así mismo, una distribución justa de recursos y oportunidades también significa entornos urbanos eficientes de alta calidad que facilitan el aporte de todos hacia la prosperidad de la ciudad, sin que sus condiciones ambientales o de riesgo natural pongan en condición de vulnerabilidad a sus habitantes.

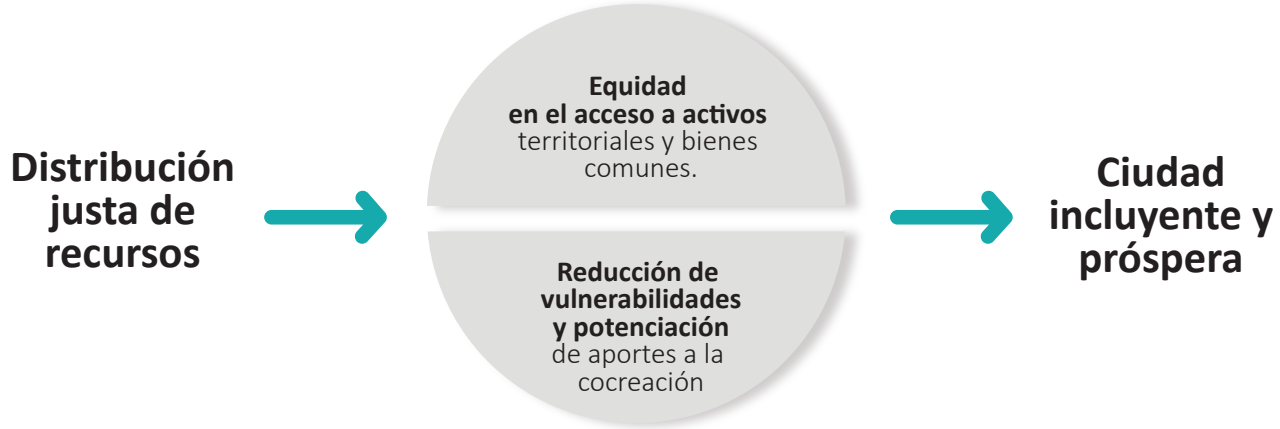
En este contexto, el pilar de distribución justa de recursos presenta una fotografía del AMCP respecto a las condiciones de vivienda adecuada y hábitat, analizando concentraciones y áreas deficitarias a lo largo del territorio ciudadano, que incluye equipamientos e infraestructuras de soporte social y condiciones ambientales para un nivel de vida adecuado. Dentro de las condiciones que se analizan, se encuentra el acceso a la vivienda adecuada, la movilidad urbana, el acceso a las telecomunicaciones, acceso a espacios públicos y áreas verdes, acceso a equipamientos de salud y educación, gestión de residuos sólidos y calidad del aire.

En cuanto a la distribución espacial justa, es importante tomar como punto de partida el rol mononuclear del distrito de Panamá en su área metropolitana, concentrando centralidades y algunos equipamientos como aquellos relacionados con la cultura (bibliotecas, teatros y museos). Consecuentemente, para la promoción de la integración, se identifica como uno de los retos principales la desconcentración de infraestructuras y servicios del centro, que permita democratizar el acceso a los beneficios de la urbanización y consolidar nuevas centralidades y nodos con capacidad de contribuir al fortalecimiento del tejido espacial y socioeconómico.

Infraestructura para el desarrollo

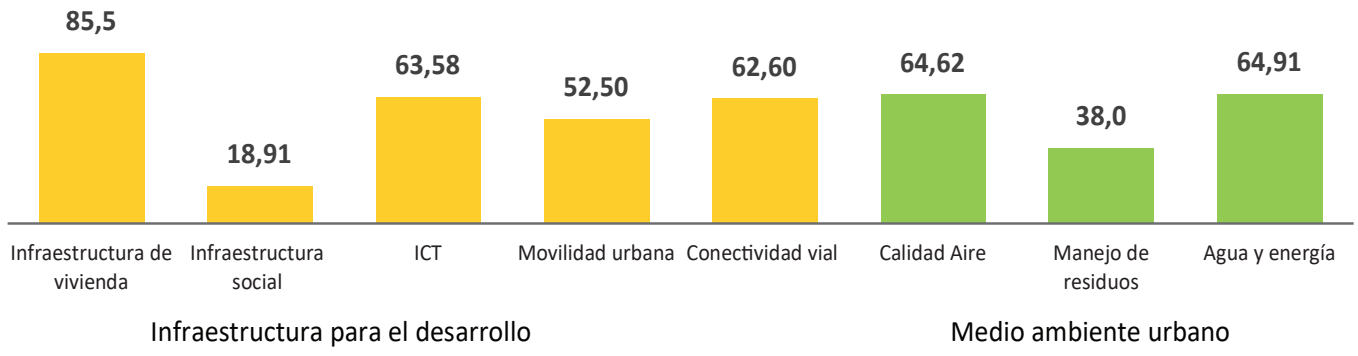
Los resultados de los indicadores de desarrollo de infraestructura evidencian que el reto principal es su desarrollo de infraestructura social que resulta en un rango muy débil, dado que cuenta con muy pocas bibliotecas y pocos médicos por habitante. Sin embargo, la principal fortaleza del AMCP es la cobertura de acceso a servicios públicos y alta velocidad de la banda ancha, seguido por la movilidad urbana y la conectividad de vías. Adicionalmente, el 57% de los habitantes se movilizan en transporte público con un promedio de viaje de 54 minutos condicionado por la extensión de la ciudad y la presencia del metro sólo en los distritos de Panamá y San Miguelito. Se considera esencial reforzar las políticas urbanas del AMCP, para extender el acceso a transporte masivo y su articulación con los distritos de La Chorrera y

Gráfica 13. Relación de la distribución justa de recursos con la equidad y la inclusión social



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Gráfica 14. Resultados de medición CPI sobre el pilar distribución justa de recursos



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Arraiján, mejorando la conexión con el centro metropolitano y otras zonas periféricas de la ciudad.

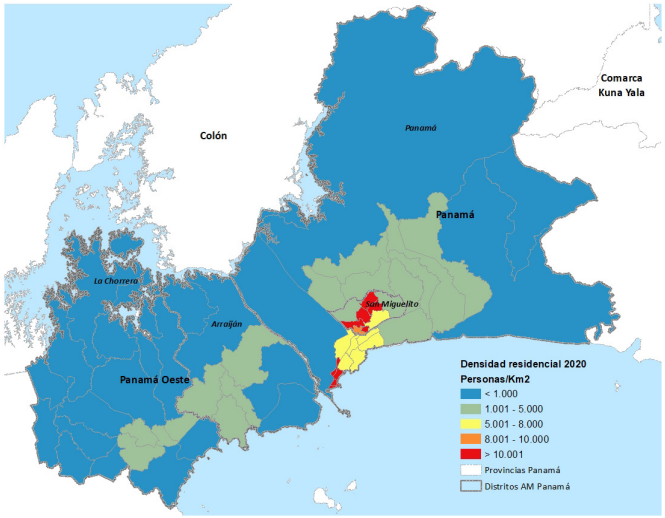
Medioambiente urbano

Los resultados de estos indicadores evidencian que la principal fortaleza del AMCP es el uso de fuentes de energía renovable, y el sistema de monitoreo de calidad del aire. No obstante, persisten retos en la reducción de emisiones, particularmente por el enorme tránsito de barcos a través del canal interoceánico. En materia ambiental, el reto principal es la gestión y manejo de residuos sólidos, y una muy baja tasa de reciclaje, tratamiento de aguas residuales, y cuencas protegidas que abastecen el acueducto de la ciudad. En este sentido, para consolidar la prosperidad del territorio es necesario reforzar políticas y herramientas de gobierno urbano para proteger las cuencas hidrográficas y brindar los incentivos y condiciones necesarias para el tratamiento de residuos líquidos y sólidos.

Densidad residencial en el centro metropolitano y áreas de amenaza en zonas periféricas

De acuerdo a los estándares de ONU-Habitat, una ciudad compacta, con una densidad adecuada, implica una concentración de personas y actividades que brinda beneficios económicos, sociales y ambientales, como son el uso eficiente del suelo y la reducción de la expansión urbana, la reducción en los costos de la dotación de servicios públicos, infraestructuras y equipamientos, reduce la dependencia del automóvil y promueve la movilidad alternativa, proporciona condiciones de equidad social, respalda

Ilustración 4. Densidad residencial (2020)



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

la dotación de espacios públicos, incrementa la eficiencia energética y disminuye la polución. En este sentido, una ciudad más densa contribuye a la distribución justa de recursos y, por tanto, a una ciudad próspera e incluyente.

Con 4.648 habitantes por km², el territorio del AMCP presenta valores bajos de densidad poblacional considerando que el valor ideal según ONU-Habitat es de 15.000 habitantes por km². Una alta densidad implica una concentración de personas y sus actividades, permitiendo una planeación urbana sostenible con beneficios económicos, sociales y ambientales como la reducción de la expansión urbana, la reducción de los costos de los servicios públicos, reducción de la dependencia del automóvil, incremento de la eficiencia energética, entre otros.

La densidad adecuada y sin hacinamiento[12] facilita el desarrollo de entornos seguros y la provisión y disfrute de bienes comunes en las zonas urbanas. No obstante, para generar estas condiciones es fundamental también promover la diversificación en los usos del suelo y el acceso al espacio público, de tal forma que los beneficios de la densificación redunden en una mejora de las condiciones de calidad de vida de la población.

A una menor escala, y de acuerdo con el censo de 2010, se observa que las mayores densidades se localizan sobre la zona más consolidada de la ciudad, en los corregimientos de Santa Ana, Curundú, Calidonia, San Felipe y El Chorrillo del distrito de Panamá, y los corregimientos Omar Torrijos, Belisario Frías, Belisario Porras y Mateo Iturralde de San Miguelito, todos con más de 10 mil habitantes por km².

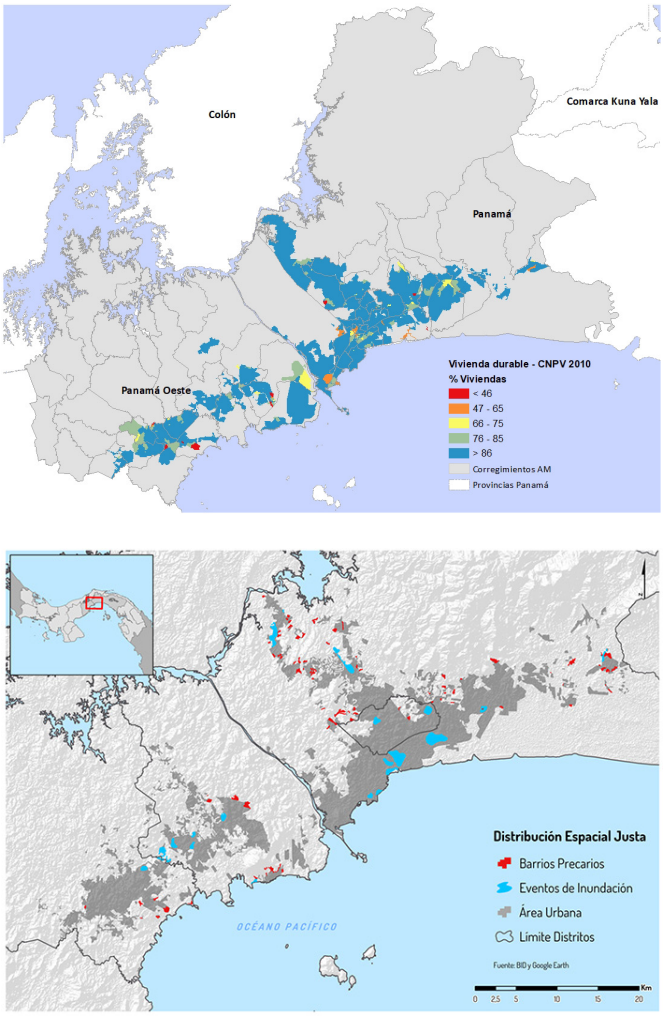
Por otro lado, los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de los diferentes municipios en el territorio recalcan la baja densidad residencial. Para responder a la baja densidad residencial, el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) impulsa el desarrollo y la densificación de zonas centrales abandonadas, subutilizadas y que han perdido población en las últimas décadas. Para reducir la expansión urbana el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) aplica nuevas normas municipales a las inmobiliarias con el fin de frenar desordenes sanitarios y urbanísticos.

Zonas de riesgo de inundación distribuidas por toda la ciudad

El acceso universal a la vivienda durable[13] es un derecho fundamental y una condición básica en una ciudad incluyente. La vivienda es el medio principal por el cual las personas acceden a otros derechos fundamentales, como son: salud, seguridad alimentaria, agua potable, educación, libre expresión, privacidad, trabajo y acceso a la propiedad[14]. En este sentido, el acceso a la vivienda se puede entender como el punto de partida para garantizar la distribución justa de recursos en el territorio.

En el AMCP, y de acuerdo a los datos del censo de 2010, las edificaciones con déficit estructural se distribuyen por varios sectores de la ciudad, con quizás algunos puntos más críticos en zonas periféricas del distrito de Panamá y La Chorrera. Estos sectores no coinciden necesariamente con zonas que han sufrido eventos de inundación, pues esta amenaza abar-

Ilustración 5. Vivienda durable, localización de barrios precarios y riesgo de inundación en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

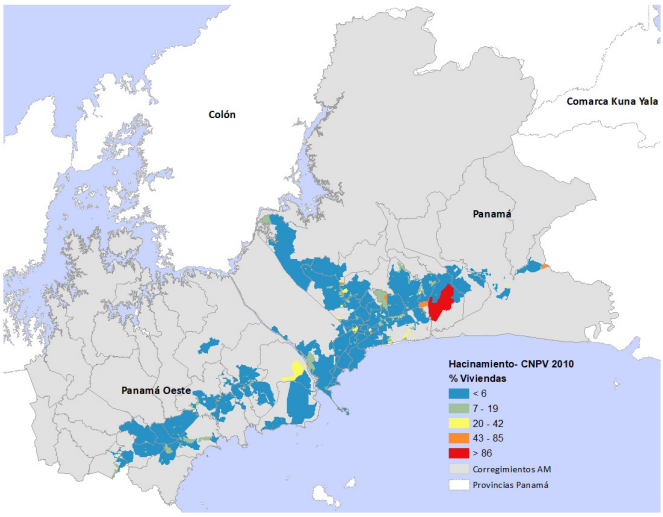
[12]En el AMCP, cerca del 99% de las viviendas no presentan condiciones de hacinamiento, es decir, que en ellas viven menos de 4 habitantes por dormitorio.

[13]De acuerdo a la metodología CPI, vivienda durable se entiende como aquellas localizadas fuera de zonas de riesgo y cuentan con una estructura permanente y adecuada para proteger a sus habitantes de condiciones climáticas.

[14]Human Rights in cities Handbook Series, volume 1, UN-Habitat, 2017.

ca un sector amplio de la ciudad.
Por otro lado, una distribución espacial justa de las condiciones de habitabilidad de la población requiere que las personas cuenten con espacio vital suficiente. Esto quiere decir máximo tres personas por habitación. En el AMCP, de acuerdo a los datos de 2010, esta condición se presenta especialmente en el extremo este del distrito de Panamá, sobre el

Ilustración 6. Condiciones de Hacinamiento en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

corregimiento de Tocumen.
En este sentido, los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de los diferentes municipios en el territorio responden a algunos de estos desafíos mencionados: el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) cuenta con un programa de adaptación de viviendas a inundaciones y al cambio climático; el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017) promueve la reubicación de viviendas construidas en zonas de riesgo, exige la canalización correcta de las aguas servidas y pluviales de casas y negocios, cuenta con un plan de prevención de riesgos concientizando y capacitando a la comunidad sobre la prevención, mitigación y reacción ante eventos de riesgos y cuenta con un programa de mejoras a viviendas de familias en pobreza y pobreza extrema; el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) fomenta la identificación de áreas saludables del ecosistema distrital (zonas verdes y áreas de protección ambiental) para tomar medidas para su preservación, desarrolla un plan de contingencia ambiental, y cuenta con la creación de un programa de ecoeducación; y el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) promueve el ordenamiento del uso de suelo con criterios de sostenibilidad ambiental, el diseño de planes para la adaptación y mitigación al cambio climático y riesgos naturales, hace continuación al desarrollo de los programas de viviendas dignas y saludables, y promueve la preservación y limpieza de cuencas y alcantarillado pluvial para evitar inundaciones.

Déficit de servicios básicos al oeste del área metropolitana

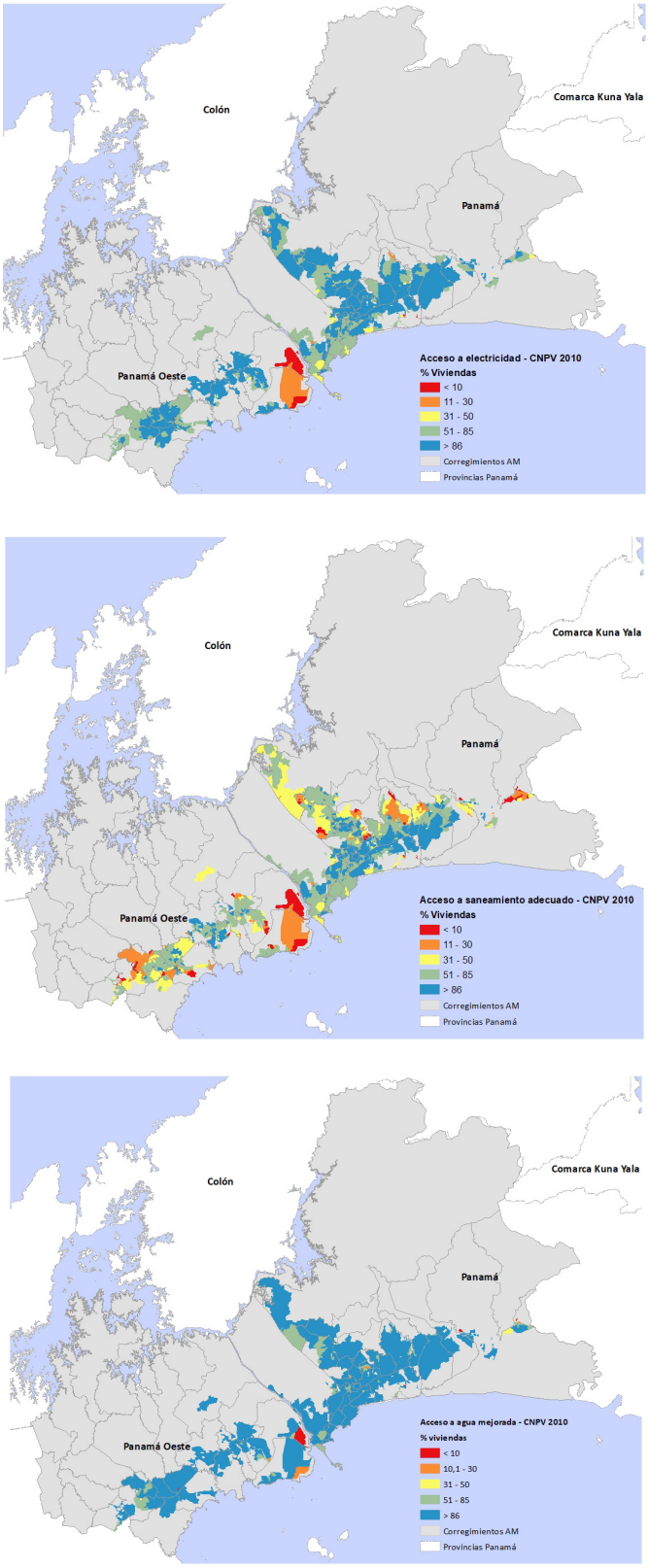
El acceso a servicios básicos, agua mejorada, electricidad y alcantarillado, se considera un derecho fundamental al que todos los habitantes de una ciudad deben acceder. Para ello, una ciudad incluyente cuenta con cobertura universal de servicios básicos que garantiza la accesibilidad universal. Además, esto deberá acompañarse con políticas de soporte social que garanticen la asequibilidad universal.

De acuerdo con el censo de 2010, que presenta datos detallados a escala de corregimiento, el acueducto en el AMCP tiene una amplia cobertura en la mayor parte de la ciudad, con apenas unas áreas de déficit en los corregimientos de Arraiján y Veracruz (distrito de Arraiján), en donde también se presenta un déficit de acceso a energía eléctrica y alcantarillado. Este último servicio es el más limitado en toda la ciudad, con una baja cobertura en zonas periféricas y, además de los ya mencionados, en corregimientos pertenecientes al distrito de La Chorrera.

La falta de cobertura en estas zonas podría atribuirse a las brechas sociales del territorio donde la población más vulnerable busca vivienda asequible en las zonas menos desarrolladas, con menor capacidad de recibir asentamientos humanos o que se ubican más desconectadas del centro metropolitano.

No obstante, a escala global de distrito y de acuerdo con datos más recientes de la Encuesta de Propósitos Múltiples desarrollada por el INEC (2019) puede observarse que, a excepción del alcantarillado (con coberturas de entre el 75 y 98% en los cuatro distritos del AMCP), la cobertura de energía y acueducto

Ilustración 7. Acceso a electricidad, agua mejorada y saneamiento adecuado



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

es cercana al 100%.

En este contexto, el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) fomenta programas para mejorar sistemas de provisión de agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario (como la continuación de implementación del Plan Maestro de Saneamiento de la Bahía y Plan Maestro de Drenaje Pluvial) y recolección, disposición y reciclaje de residuos sólidos. El Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017) cuenta con un proyecto para conectar el 100% de las viviendas a los sistemas de agua potable, alcantarillado, electricidad y aseo. El Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) incluye el establecimiento de equipamientos y servicios de salud públicos accesibles y eficientes. Además, busca disminuir brechas de acceso a electricidad, agua potable y alcantarillado, impulsando soluciones individuales de baños higiénicos.

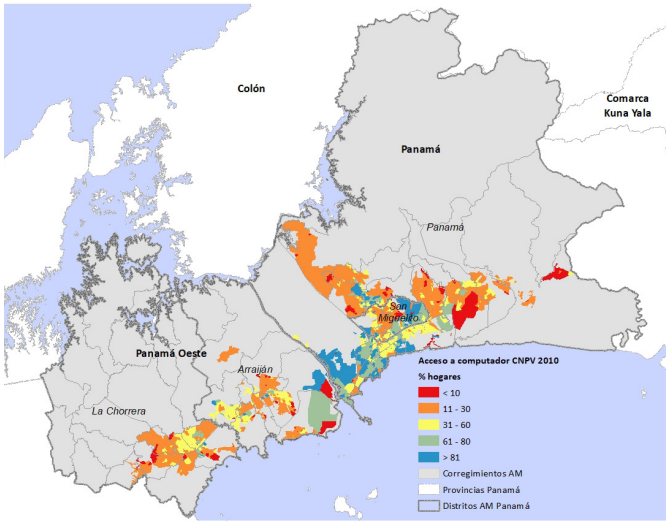
Debilidades de acceso a tecnologías de la información y comunicación en toda el AMCP

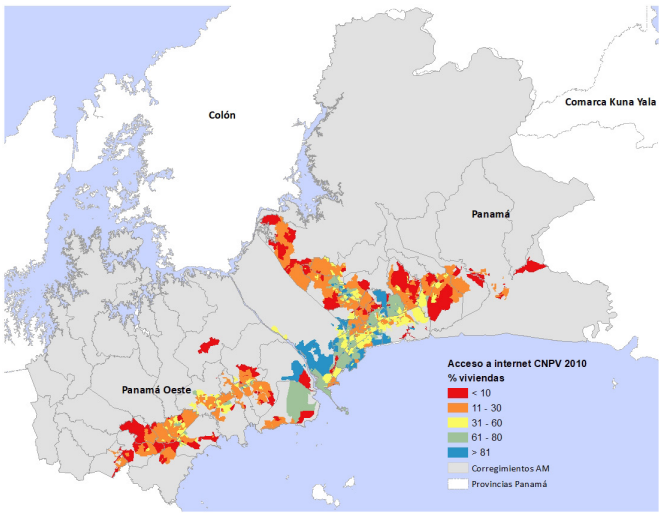
Una ciudad incluyente debe garantizar la conectividad universal para sus habitantes, misma que promueve y democratiza el acceso a otros derechos fundamentales, como son salud, educación, empleo y medios de vida. En el actual contexto global (acceso remoto a sistemas por medidas de bioseguridad y conectividad de mercados y personas a nivel mundial por globalización), el acceso a internet se puede considerar otro servicio básico esencial para el acceso a información, oportunidades de empleo y educación, y el acceso remoto a servicios de soporte social y atención institucional.

Según el censo de 2010, las zonas de mayor déficit de acceso a internet y computadoras se ubican sobre zonas periféricas al extremo oeste y norte del distrito de Panamá, así como en los distritos de Arraiján y La Chorrera. La mayor cobertura, por su parte, se concentra en el centro más consolidado de la AMCP. Datos recientes de la Encuesta de Propósitos Múltiples (INEC, 2019) indican una cobertura de internet del 44,6% y de acceso a computadores del 46,2%.

De los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de los diferentes municipios del AMCP,

Ilustración 8. Acceso a computador y acceso a internet (2010)





Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

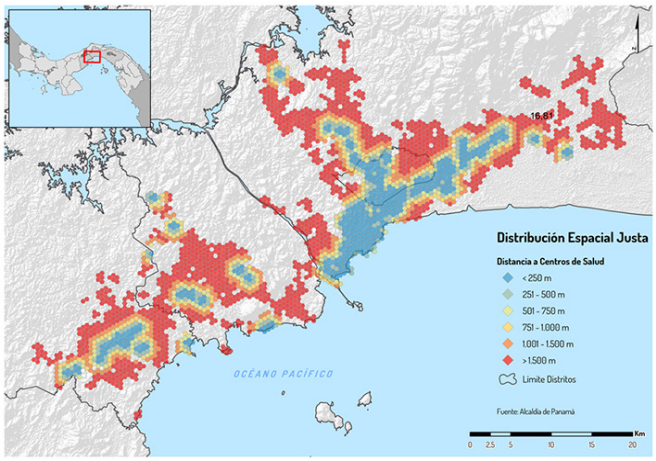
sólo el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) cuenta con acciones para reducir las brechas de acceso a internet. El plan promueve la adopción y uso de tecnologías de la información y comunicación para disminuir la brecha digital en áreas urbanas.

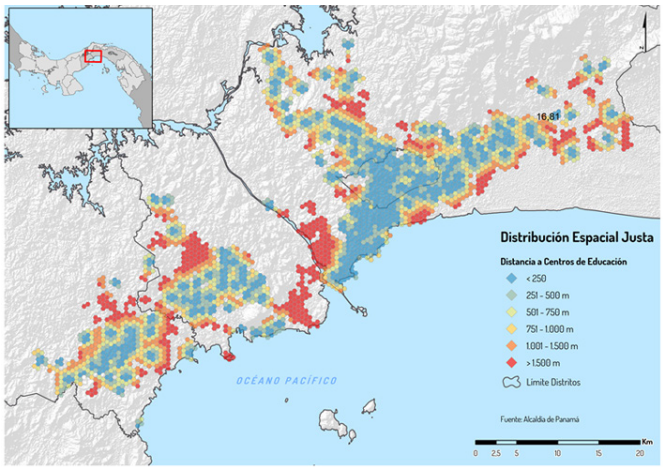
Infraestructura social concentrada en centralidad metropolitana

Se ha mencionado anteriormente que una de las condiciones para la construcción de una ciudad incluyente es la diversidad urbana. Una ciudad más diversa tiende a presentar menor centralización en la dotación de sistemas de soporte social, facilitando y democratizando el acceso para todos sus habitantes, con especial atención a aquellos en mayor condición de vulnerabilidad. Por tanto, una ciudad con mayores niveles de diversidad urbana es más incluyente en cuanto distribuye equitativamente los equipamientos de infraestructura social (salud, educación y cultura) en el territorio.

En relación con el acceso a educación, estos equipamientos presentan una amplia cobertura, a excepción de algunas zonas periféricas y la zona de conexión entre los distritos de Arraiján y Panamá, con distancias es estos equipamientos superiores a los 1.500 metros. Por otro lado, los equipamientos de salud tienen una mayor concentración, incluso con una amplia cobertura y con los sectores más distanciados en todo el borde periférico de la AMCP. El resto del territorio tiene uno de estos equipamien-

Ilustración 9. Distancia a centros de salud y centros de educación

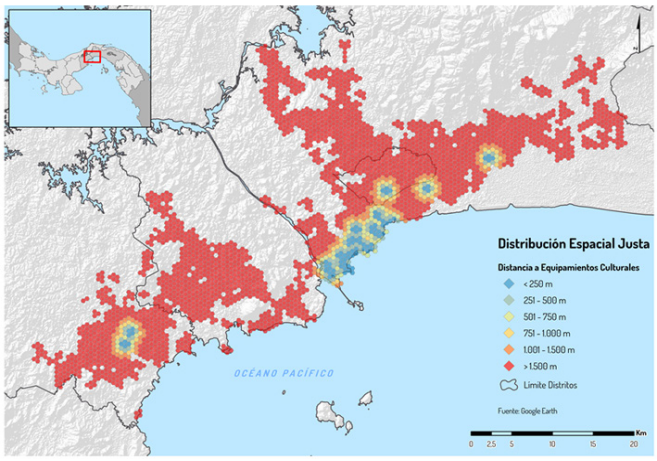




Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

tos a por lo menos de 750 metros de distancia.
A diferencia de los equipamientos básicos de salud y educación, la cobertura de equipamientos de cultura, tal como las bibliotecas públicas, museos y teatros es muy débil, dado que estos se localizan principalmente en el centro metropolitano en el distrito de Panamá. La Chorrera cuenta también con dos bibliotecas, pero en la mayor parte de la zona oeste del AMCP, los equipamientos culturales se encuentran a distancias superiores a los 1.500 metros. Esto, en sí mismo, representa un reto para la ciudad que debe ampliar la cobertura de este tipo de equipamientos para el bienestar de su población,

Ilustración 10. Distancia a equipamientos culturales



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

particularmente en el distrito de Arraiján.
En este sentido, los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de San Miguelito, Arraiján y La Chorrera cuentan con diferentes acciones para promover la cultura y mejorar la educación: el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017) incorpora la construcción de bibliotecas o centros de información, de nuevos centros de estudios que impartan carreras técnicas, y de centros culturales y deportivos en todos los corregimientos, además, propone ampliar centros de salud existentes. El Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) incluye la construcción de un anfiteatro municipal para el esparcimiento cultural ciudadano; y el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) facilita la habilitación de espacios para expresiones artísticas, deportivas y juveniles, y la construcción de un centro cultural.

Débil acceso al espacio público en zonas periféricas

Al igual que en la distribución justa de infraestructuras de soporte social, una ciudad incluyente es aquella que garantiza el acceso universal a sus habitantes a sitios para el ocio y la recreación. Los espacios públicos[15] y las áreas verdes[16] ofrecen estas oportunidades para los habitantes de una ciudad y son puntos estratégicos para el encuentro y la convivencia de diferentes grupos sociales y comunidades en actividades de recreación y deporte. Los espacios públicos y áreas verdes se pueden entender entonces como puntos neurálgicos para la promoción de la cohesión social y territorial que, además, en el caso de las áreas verdes y espacios públicos permeables, ofrecen servicios ambientales al entorno urbano, entre ellos, la disminución del efecto isla de calor, la recepción de aguas de escorrentía, mitigación frente a las emisiones de CO_2 y espacios de sombra para protección de radiación solar. Una ciudad incluyente y próspera es aquella que ofrece condiciones cuantitativas y cualitativas adecuadas[17] de espacio público y área verde a sus habitantes para mejorar su calidad de vida.

Para el caso del AMCP, si bien esta se encuentra muy cerca de un Parque Nacional y otras áreas verdes, el indicador se midió para los espacios que se encuentran dentro del área urbana. Así, se logra observar que, de acuerdo con el estándar ideal de 15 m² de áreas verdes per cápita, el distrito de La Chorrera es el más cercano de alcanzarlo (13,5 m² per cápita). Le siguen Panamá y San Miguelito con 10,9 y 9 m², respectivamente. El distrito más débil en este sentido es Arraiján, con tan solo 5,6 m² de área verde per cápita. Por su parte, el AMCP alcanza una cifra global de 10,1 m².

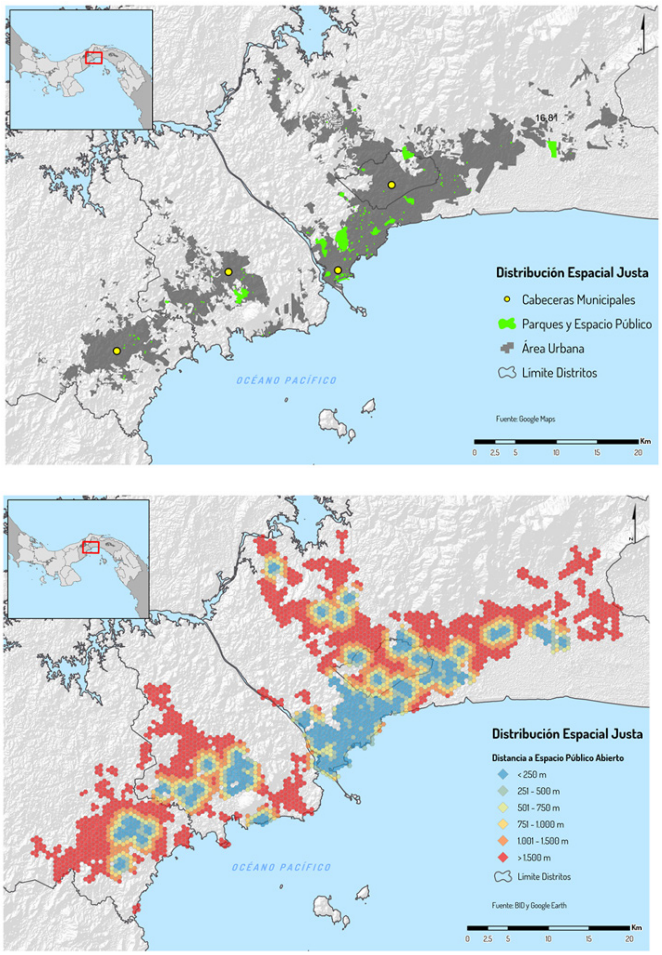
A su vez, la medición de accesibilidad a espacio

[15] La metodología CPI considera como espacios públicos a parques, parques cívicos, plazas, áreas verdes recreacionales y áreas públicas de equipamientos urbanos.

[16] La metodología CPI considera como áreas verdes a parques, bosques, jardines, etc., localizados dentro del área urbana.

[17] De acuerdo a sugerencias de la Organización Mundial de la Salud, una ciudad deberá contar como mínimo con 15 m² área verde por habitante.

Ilustración 11. Distribución y distancia a parques y espacios públicos



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

público abierto, como variable para identificar la distribución del espacio público en la ciudad, se encuentra en una calificación moderada, con sólo el 53,2% de la ciudad con parques, plazas o alamedas a menos de 500 metros de distancia. Esta situación se hace evidente en los extremos periféricos de toda el AMCP, así como en el sector que conecta los distritos de Arraiján y Panamá.

Al respecto, como parte de la acción de los gobiernos locales, el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) incorpora el Proyecto de Anillo Verde en la Zona Norte, proyectos de nuevas plazas, un nuevo parque urbano, y un programa de corredores fluviales y ecoturísticos. El Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017) promueve el aumento a la cantidad de áreas y zonas verdes, y la arborización, sin embargo, no menciona el mejoramiento de espacios públicos de calidad. El Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) fomenta la recuperación y creación de espacios públicos, y la adecuación de parques con mobiliarios bioamigables al ambiente y luminarias de energía renovable. El Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) incorpora el desarrollo de nuevos parques, y la recuperación de áreas públicas, parques o zonas de protección.

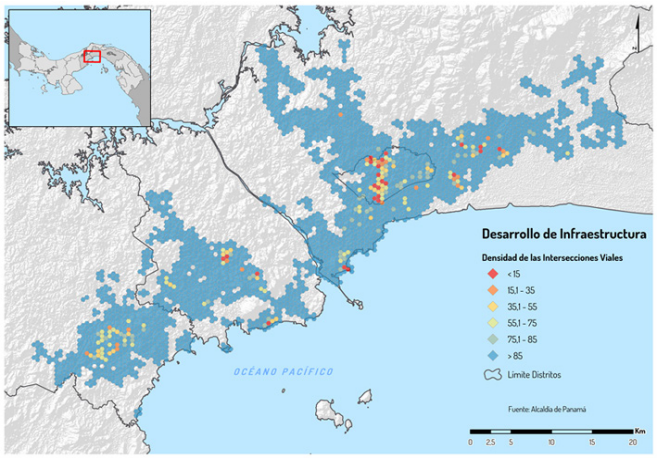
Una ciudad caminable y conectada, con brechas de acceso en áreas periféricas

Como se mencionó anteriormente, la conectividad es una condición esencial a presentarse en una ciudad incluyente. En lo referente a la conectividad física, la misma se presenta por dos condiciones básicas, la forma urbana y la cobertura de transporte público masivo. La forma urbana es la responsable de la construcción de entornos urbanos con una adecuada superficie destinada a vías y con una adecuada cantidad de intersecciones, ambos elementos fundamentales para la construcción de una ciudad a escala humana, que incite la movilidad peatonal y alternativa. Por otro lado, la cobertura de transporte público masivo eficiente es el mecanismo principal para acortar distancias entre puntos de la ciudad y, por ende, democratizar el acceso a servicios y oportunidades de empleo, educación, salud y recreación para toda la población.

En el AMCP, las áreas con las mejores condiciones de conectividad son aquellas que concentran centralidades y áreas de interés.

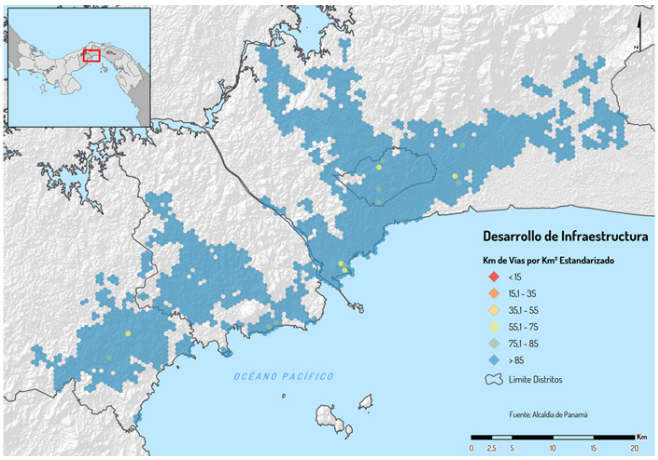
La viabilidad peatonal se asocia con el número de intersecciones, pues estas implican un mayor número de lugares donde los carros deben detenerse y los peatones pueden cruzar. El valor ideal se establece en 100 intersecciones por km². A escala detallada puede observarse que en prácticamente toda el AMCP, el número de intersecciones viales se ubica cerca del valor ideal, con apenas unas zonas de déficit al extremo este del distrito de Panamá, un sector específico del distrito de Arraiján y, principalmente,

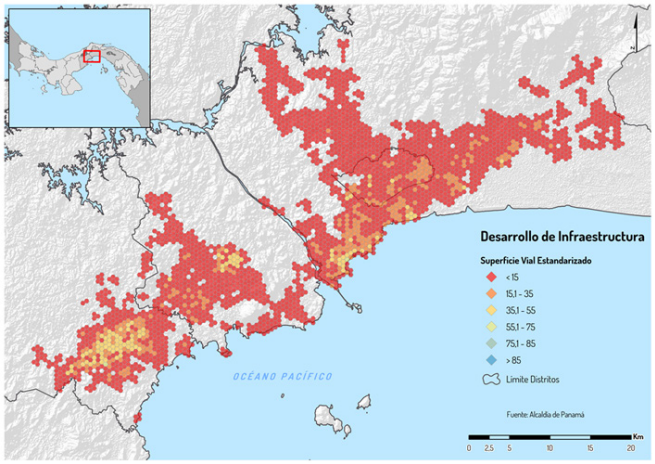
Ilustración 12. Densidad de intersecciones viales en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Ilustración 13. Kilómetros de vías por km² y superficie destinada a vías en el AMCP





Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

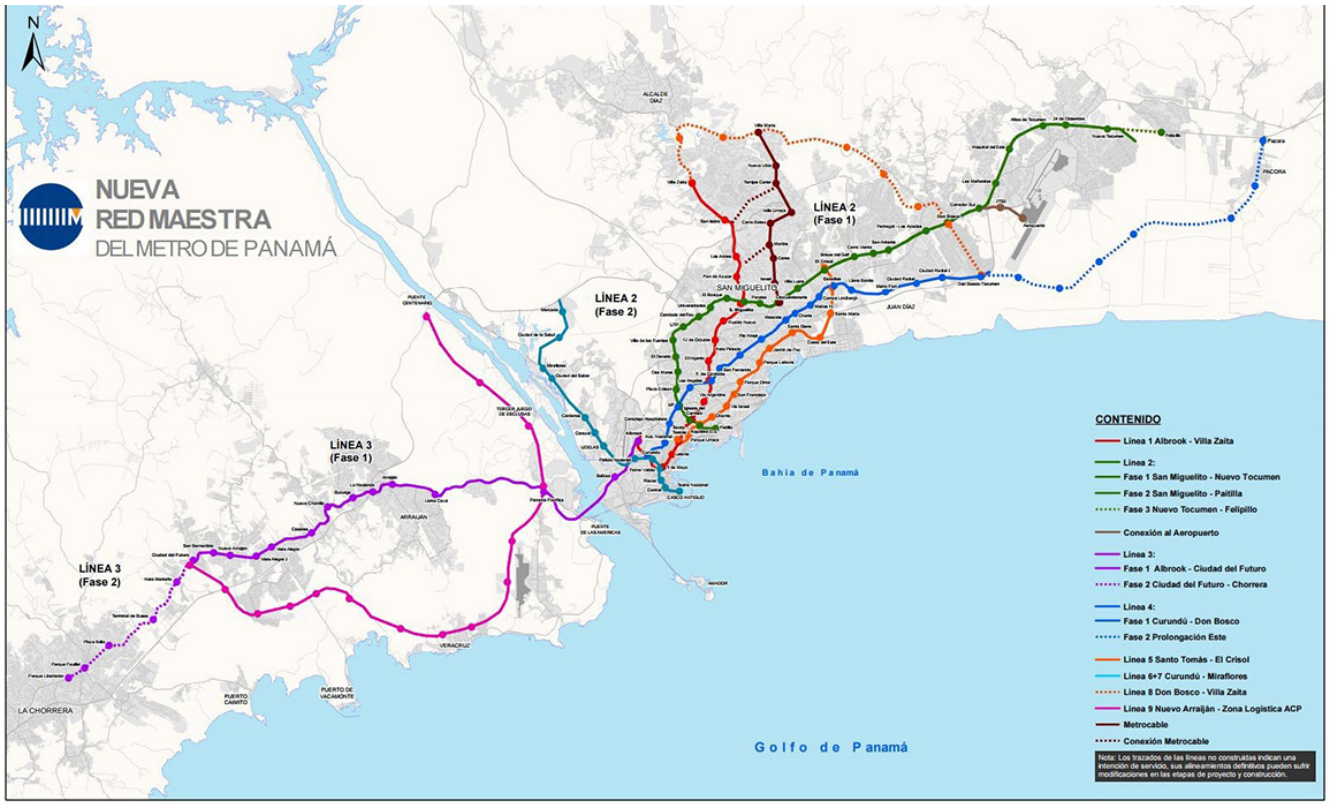
en el distrito de San Miguelito.
Por su parte, la densidad vial global de 10,1 km de vías por km² es menor al ideal de 20 km². No obstante, trasladada a una menor escala, la totalidad del AMCP se ubica sobre valores sólidos o muy sólidos de este indicador. Por su parte, una superficie destinada a vías del 11,7% del territorio le da unas condiciones muy sólidas a este indicador a escala global, pero en detalle puede observarse que las zonas periféricas, así como en el centro de Panamá, mantienen un déficit bastante alto, generando, entre otros, dificultades para el acceso de vehículos de recolección de basura o de transporte público.

Esta relación muestra que en el centro metropolitano y las zonas más consolidadas del resto de distritos existe potencial para fomentar los medios de transporte no motorizados y concentrar la superficie vial al desarrollo de infraestructura peatonal y para bicicletas. Los resultados positivos en fatalidades por accidentes de tránsito (6,3 cada 100 mil personas) indican que el AMCP tienen una oportunidad considerable para consolidar su movilidad con modos activos y menos contaminantes, manteniendo la seguridad en el tránsito.

En referencia a sistemas de transporte público masivos, el AMCP cuenta con una línea de metro (Línea 1) finalizada en el año 2014 y dos líneas en actual construcción (Línea 2 y Línea 3). La actual cobertura del sistema beneficia únicamente a los habitantes de Ciudad de Panamá y se espera que las nuevas líneas por construir aporten a la movilidad sostenible de la población localizada en los otros municipios del Área Metropolitana. Para el caso de Arraiján y La Chorrera, estos municipios se verán beneficiados de la construcción de la línea 3 del metro (El Metro de Panamá, 2021).

En este sentido, y como mecanismo para promover la movilidad sostenible y la conectividad en el AMCP, el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico (MIVIOT, 2016) señala que la estrategia de movilidad urbana está encaminada a reducir el tráfico motorizado mediante, por un lado, la potencialización de transporte peatonal y bicicleta, y por otro lado, mediante la promoción de sistemas de transporte masivo. Para ello, se prevé la construcción de terminales interurbanas de buses,

Ilustración 14. Proyección de la Red Maestra del Metro del AMCP



Fuente: (El Metro de Panamá, 2021)

establecer circuitos locales de transporte público, construcción de aceras y ciclovías, construcción de estacionamientos cercanos a estaciones del metro existente, proyección de líneas 2 y 3 del metro (hacia Panamá Oeste) y la restricción del uso de vehículos privados.

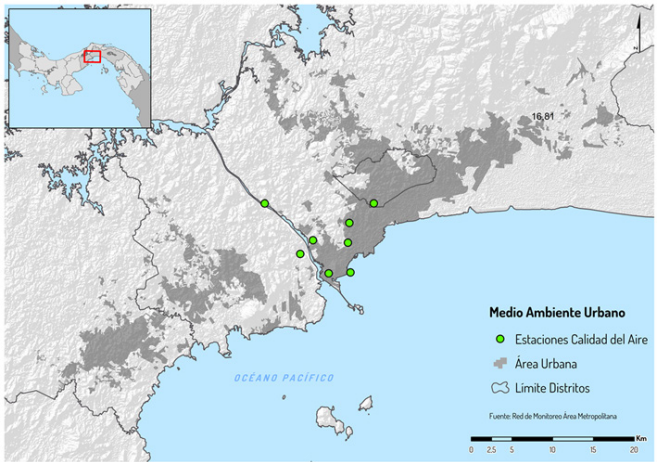
Débil capacidad del sistema de gestión de residuos

Una ciudad próspera debe contribuir a la urbanización sostenible, manteniendo un sano equilibrio entre el crecimiento económico y el medio ambiente, facilitando el desarrollo integrado y la resiliencia. Las ciudades ambientalmente sostenibles son más compactas, eficientes, limpias y menos contaminadas, por lo que para lograr una ciudad próspera se requiere trabajar sobre estos elementos relacionados con la gestión de los residuos y la reducción de fuentes de contaminación.

En este sentido, se miden los indicadores de calidad del aire y cobertura de recolección de residuos, ya que, por un lado, una ciudad próspera busca mejorar las condiciones del aire que respira la población, mejorando la calidad de vida y favoreciendo un entorno saludable. Por otro lado, un adecuado tratamiento de los residuos sólidos garantiza disminuir las probabilidades de adquirir enfermedades relacionadas con la acumulación de basuras. El análisis permite reconocer las áreas de la ciudad con mayor segregación ante la disponibilidad de acceder a un ambiente sano.

De acuerdo con la información del INEC, en lo referente a la calidad del aire, la concentración de PM10 para el AMCP es de 38,5 µg/m³. No obstante, este es un dato promedio y no hay datos históricos para la red de 9 estaciones (número adecuado para la población del AMCP) con que cuenta la ciudad, impidiendo mapear las condiciones en diversos puntos del área urbana. Esta limitación viene acompañada de una falta de acceso al sistema de monitoreo, cuya responsabilidad viene repartida entre los gobiernos

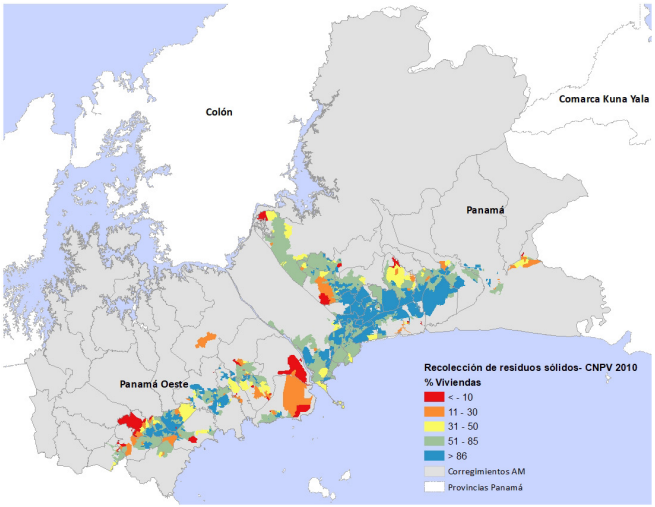
Ilustración 15. Estaciones de calidad de aire en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

locales y la autoridad del Canal.
Por otro lado, en cuanto a la protección de fuentes de agua, se calculó que el 29,8% de las cuencas hidrográficas que abastecen el acueducto de la ciudad cuentan con algún tipo de esquema de protección ambiental y ecosistémica. Esta condición requiere de una pronta priorización de la protección de estas áreas estratégicas, del cual depende la sostenibilidad de la provisión de agua para el territorio. Esto cobra especial relevancia por el contexto del Canal de Panamá (del cual hacen parte las cuencas abastecedoras) dada la elevada circulación de barcos por el lago Gatún.
Finalmente, el mapa del censo de 2010 que representa la cobertura de recolección de residuos, demuestra que el mayor déficit se concentra en los distritos de San Miguelito, Arraiján y La Chorrera. Si bien datos más actuales de la Encuesta de Propósitos Múltiples del 2019 indican una cobertura superior al 85%, la realidad demuestra que, por la baja tasa de reciclaje y del tratamiento de aguas residuales, se requiere de una mejora en el sistema de gestión de residuos de la ciudad y su entorno metropolitano que permita alcanzar condiciones adecuadas de sostenibilidad, más aún cuando en 2015 la generación de residuos para el AMCP fue de 1.910.328 toneladas (0,7 toneladas per cápita para el área metropolitana, 1,3 toneladas en San Miguelito y 1,4 en La Chorrera).

Ilustración 16. Recolección de residuos sólidos en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de los municipios del AMCP responden a estos retos: el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) fomenta programas de recolección, disposición y reciclaje de residuos sólidos; el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017) promueve el desarrollo de programas de reciclaje; el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) incorpora un programa de basura selectiva para una mejor disposición de los desechos, además, atrayendo al sector privado para la reconversión de los desechos orgánicos e inorgánicos; y el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) incluye mejoramientos en la gestión de residuos sólidos.

b. Pilar Diversidad y equidad social, económica y cultural

En el marco del planteamiento que ve la inclusión como elemento fundamental para fortalecer la prosperidad urbana, una ciudad diversa es aquella con mayor potencial, sobre todo si se consigue que todos los grupos accedan a oportunidades y no haya disparidades socioeconómicas significativas en el territorio. Por lo tanto, es importante una distribución equilibrada de los estratos socioeconómicos, así como de diversidad de usos de suelo para evitar fenómenos de segregación social y espacial. Estas

Gráfica 15. Relación de la diversidad con la equidad y la inclusión social

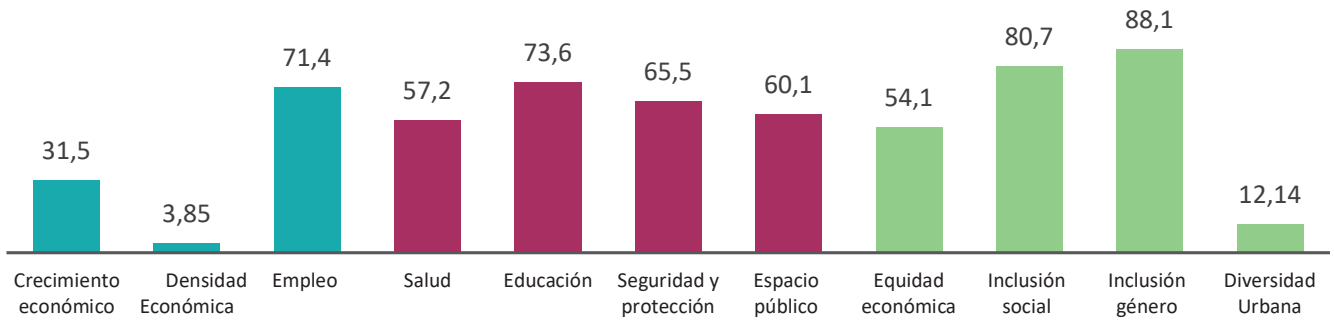
Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

condiciones son indispensables para promover el acceso sin diferenciación a oportunidades y servicios que facilitan una mejor calidad de vida para los habitantes de una ciudad. Así mismo, una ciudad culturalmente diversa se traduce en potencial para la innovación que facilita las condiciones de prosperidad. Un territorio más próspero beneficia a todos sus habitantes, en cuanto mejora sus condiciones económicas y espaciales, es decir, su calidad de vida y oportunidades.

En este contexto, el pilar de diversidad y equidad social, económica y cultural presenta una visión de las oportunidades para el acceso a medios de vida, equidad social y condiciones para la promoción de la calidad de vida para la población. Para ello, se analizan las condiciones de equidad económica, diversidad urbana, equidad de género, inclusión social, seguridad, acceso a empleo y medios de vida, y cultura. La gráfica a continuación presenta los resultados de la medición para los cuatro distritos del AMCP.

En los distritos del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá, se observan limitaciones en el acceso a un empleo adecuado que permita generar un valor agregado para la ciudad. Este es un reto que abarca a la totalidad del tejido social y productivo, con valores muy débiles de prosperidad y baja productividad e ingresos medios. Es así como un desafío central para la solidez productiva es transformar el empleo informal en fuerza productiva e innovación, integrando a sus habitantes a los sistemas de seguridad social y condiciones adecuadas de vida. Así mismo, es necesaria la desconcentración de actividades del centro metropolitano y la consolidación de nodos de desarrollo territoriales alternativos como promotores de condiciones sólidas de prosperidad de la ciudad para todos sus habitantes, y en particular aquellos más vulnerables.

Gráfica 16. Resultados diversidad y equidad social, económica y cultural en AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Oportunidades económicas

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se requiere mejorar su productividad densificando su economía para aprovechar las potenciales economías de aglomeración y mejorar la calidad del empleo y el nivel de ingreso de los hogares. Al respecto, la economía del AMCP ya tiene la capacidad de generar oportunidades laborales, sin embargo, en promedio los hogares tienen un ingreso promedio anual de USD 10.522 anual (el ideal es de 44.000 USD) y el PIB per cápita es de USD 7.761 (cerca de la mitad del valor ideal) a causa de una muy baja densidad económica de (20,2 USD por km²) y una alta dependencia de la tercera edad (15,6% de relación entre la población mayor de 65 años sobre la población entre los 15 y 64), así como una tasa de desempleo del 8%, y 31% de la población en edad productiva en condiciones de empleo informal.

Calidad de vida

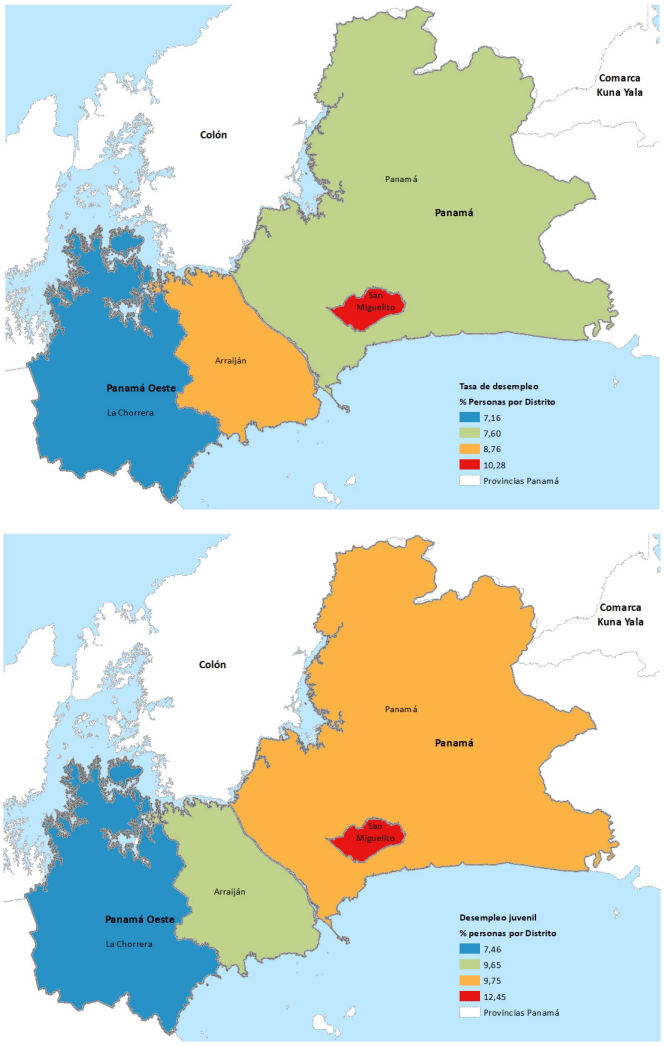
Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se refleja la necesidad de fortalecer la dotación de espacio público de manera equitativa en el territorio, considerando que el espacio público muestra una cantidad de área verde por habitante (10,1 m²) cercana a la cifra ideal (15 m²) pero apenas el 53,2% del área urbana cuenta con una plaza, parque o alameda a menos de 500 metros. Así mismo, se requiere fortalecer las condiciones de seguridad en el territorio en materia de homicidios (17,3 homicidios por cada 100 mil habitantes) que supera la media nacional (11,6 homicidios) mientras que con 329 hurtos por cada 100 mil habitantes el AMCP está por debajo de la media nacional (397 hurtos).

Equidad e inclusión social

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se requiere, por un lado, reforzar políticas de inclusión productiva que a la vez apunten a reducir la distancia entre los extremos de ingresos, y por otro lado, promover la diversidad en el uso de suelos en el AMCP para reducir la dependencia del centro metropolitano y usar la diversidad urbana como mecanismo para el incremento de las densidades económicas que se traducen en generación de fuentes de empleo y la accesibilidad a aglomeraciones económicas.

Débil capacidad de generar empleos de calidad con mayores ingreso y estabilidad para los hogares

Ilustración 17. Tasa de desempleo y desempleo juvenil por distrito en el AMCP



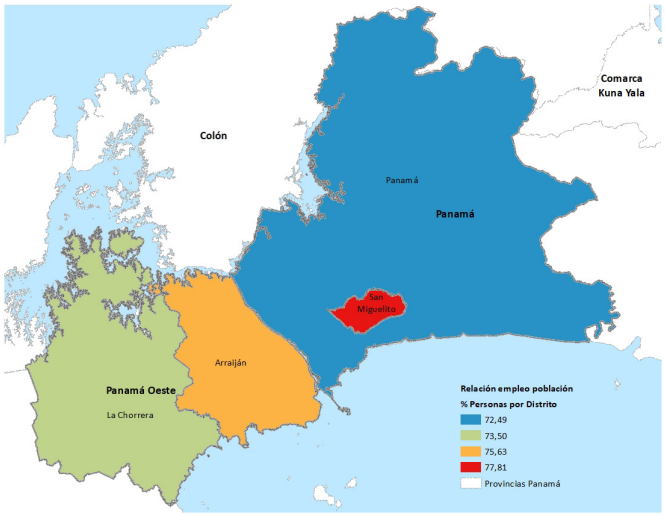
Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

En el nivel de prosperidad muy débil en el que se encuentra la dimensión de oportunidades económicas la priorización de políticas y programas que fomenten la productividad y la calidad de las opor-

tunidades económicas son claves para avanzar hacia mayores niveles de prosperidad, con una mayor capacidad de incluir a todos los habitantes en sus beneficios y aprovechar sus contribuciones a la productividad del territorio.

De acuerdo con el censo de 2010, la distribución en el territorio de las condiciones de empleo muestra los porcentajes más altos de personas en edad de trabajar que están buscando empleo (variable del censo que refleja la tasa de desempleo) en el distrito de San Miguelito, seguido de Arraiján, Panamá y La Chorrera; este último distrito concentra el desem-

Ilustración 18. Relación empleo/población para el AMCP



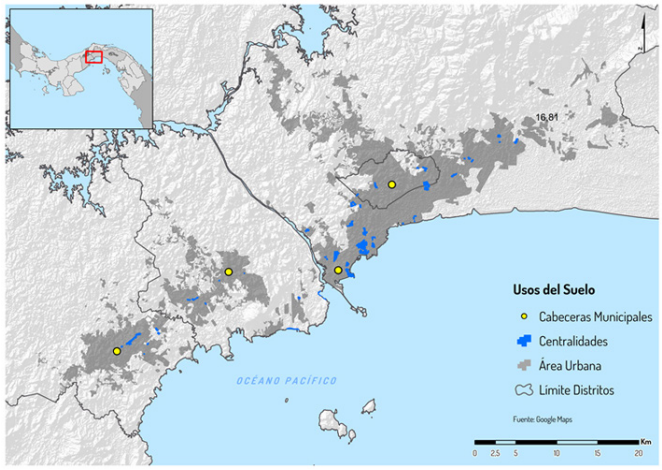
Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

pleo de personas jóvenes.
Consideraciones respecto a las posibilidades de generación de empleo de calidad en estas zonas, fomentando y aprovechando las economías de aglomeración ya existentes, pueden ser parte de la priorización de políticas urbanas y estrategias para el crecimiento económico del AMCP (con un valor agregado anual de USD 7.761 per cápita), permitiendo mejorar el nivel de productividad a uno moderado o sólido. El AMCP tiene el reto de priorizar políticas urbanas que fomenten la densidad económica y con esta las economías de aglomeración con miras a ampliar las oportunidades de empleo de calidad a la mayoría de la población y el consecuente aumento en los ingresos promedios de los hogares.

Centralidades concentradas en el Centro Metropolitano

De acuerdo con la información de acceso público sobre centralidades y lugares de interés para la población del AMCP (construidas a partir de información de Google Maps), las manzanas que concentran la actividad comercial y de servicios se ubican principalmente en el centro metropolitano (Distrito de Ciudad de Panamá) y en menor medida sobre puntos dispersos del distrito de San Miguelito. Además, en concordancia con su rol como centro político-administrativo, es en Ciudad de Panamá donde se aglomeran diferentes instancias del gobierno provincial y nacional. Para el caso de los distritos de La Chorrera y Arraiján, las centralidades son muy pequeñas y se ubican sobre la zona comercial de la vía principal que conecta estos centros urbanos con la ciudad de Panamá.

Ilustración 19. Centralidades en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de los municipios de Panamá y Arraiján enfatizan la importancia de crear nuevas centralidades: el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) promueve la renovación de áreas industriales y aeroportuarias en zonas centrales de la ciudad como nuevas centralidades de uso mixto; y el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) promueve nodos de desarrollo

para las concentraciones de actividades económicas, culturales, sociales y recreativas donde las personas puedan desarrollarse, obtener un empleo y recrearse en el lugar donde viven

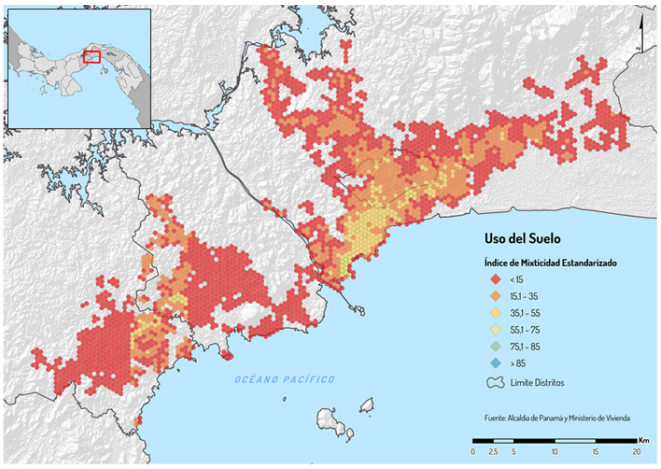
.

Aglomeración de centralidades en el distrito de Panamá = concentración de la mixticidad

La diversidad en los usos del suelo conlleva la existencia en proximidad de actividades complementarias en un área. Zonas residenciales próximas a oportunidades laborales y de consumo y recreación reducen el número de desplazamientos largos y facilitan una movilidad activa (caminando y en medios no motorizados) y más frecuente, manteniendo calles locales y espacios públicos animadas y habitadas, contribuyendo a la percepción de seguridad y fomentando un ambiente humano vibrante donde la gente querrá vivir (ONU-Habitat, 2012).

Para evaluar esta diversidad se considera un uso mixto cuando la unidad territorial de evaluación (en este caso, la grilla de colmena) combinan actividades de uso residencial y no residencial.

Ilustración 20. Índice de mixticidad en el AMCP



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Las zonas con mayor mixticidad de uso de suelo en el AMCP (que como máximo alcanzan una calificación de 68 sobre 100) están en centro de Ciudad de Panamá, donde se concentran también las centralidades y zonas de interés, mientras que en las cabeceras de San Miguelito, Arraiján y La Chorrera el uso predominante es residencial. Esta situación limita la consolidación de entornos más vitales y diversos y con menor dependencia del centro metropolitano, resultando en uno de los mayores retos de la ciudad para alcanzar unas condiciones óptimas de prosperidad y de mejora en las condiciones de calidad de vida de sus habitantes.

Los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de San Miguelito, Arraiján y La Chorrera no mencionan la relevancia de la mixticidad o proponen programas para promoverlo. Sin embargo, el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021) promueve el uso mixto en el redesarrollo de áreas industriales y aeroportuarias que podrían promover la centralidad de nuevas centralidades con diversidad de uso de suelo hacia un ambiente más vibrante.

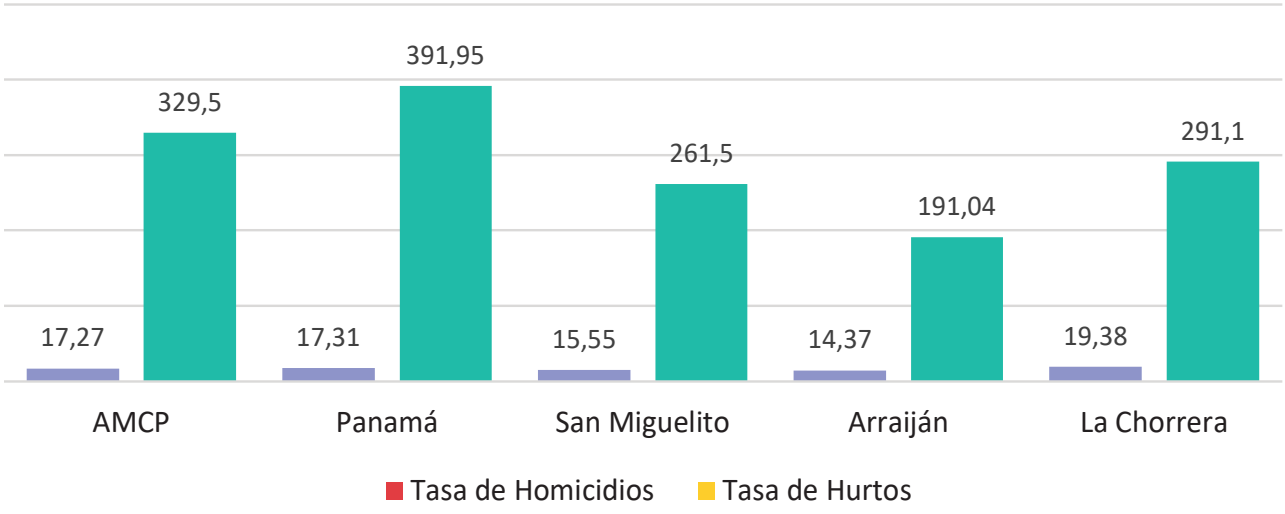
Concentración de hurtos en el Centro Metropolitano

En toda el área metropolitana, y de acuerdo con datos de seguridad provistos por el Ministerio de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la Nación, la tasa de homicidios en 2020 fue de 17,3 casos por cada 100 mil habitantes, cifra por encima del dato nacional de 11,6. A escala distrito, la tasa más alta la tiene La Chorrera, con 19,38 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Para el caso de los hurtos, el AMCP presenta una tasa de 329,5 casos por cada 100 mil personas en 2020, siendo más alta en el centro metropolitano, donde se concentran las centralidades (391,95 por cada 100 mil) y se presenta mayor mixticidad en los usos del suelo.

Estas cifras indican que la ciudad se encuentra en un nivel moderado sólido en términos de seguridad, lo que implica que para consolidar las condiciones de prosperidad es necesario reforzar los mecanismos que han permitido que la ciudad tenga mejores condiciones de seguridad y protección que el promedio de las otras ciudades de América Latina, principalmente en cuanto a homicidios se refiere. Para ello, será necesario atender otras variables como la accesibilidad a espacios públicos seguros o la desconcentración de actividades económicas en el centro metropolitano, de tal forma que se eliminen las condiciones que facilitan el desarrollo de actividades criminales.

Gráfica 17. Tasas de seguridad cada 100 mil habs. AMCP



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la Nación, 2020.

Sólo los instrumentos de planificación y desarrollo estratégico de los municipios de San Miguelito y La Chorrera incluyen programas para incrementar la seguridad ciudadana: el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017) cuenta con un plan de seguridad ciudadana, la instalación de cámaras de videovigilancia, programas para escolares que fortalezcan el desarrollo integral, y la capacitación de jóvenes en riesgo; y el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017) promueve espacios públicos seguros mediante una red de monitoreo y control del territorio.

c. Pilar Gobernanza inclusiva

Una ciudad requiere de un marco de gobernanza sólido que soporte tanto las condiciones de distribución justa de recursos, como la promoción de la diversidad para la equidad y la innovación. En este sentido, el rol de los gobiernos locales es garantizar una institucionalidad sólida con políticas que faciliten alcanzar las condiciones de una ciudad incluyente, basadas en un enfoque diferenciado para mitigar las brechas sociales, con capacidad de recaudo y gestión de recursos, con sistemas de reporte y monitoreo transparentes y eficientes, y abierta a la participación con mecanismos adecuados para la promoción de la cocreación de oportunidades y del hábitat que las sustenta, desde el nivel más pequeño del territorio hasta la escala ciudad.

A través del pilar de Gobernanza Inclusiva se busca reconocer la forma en que los distintos actores que habitan la ciudad (públicos, privados y de la sociedad civil) desarrollan los procesos para garantizar la eficiencia y capacidad institucional, la transparencia y el buen uso de recursos públicos, la calidad en la regulación, la legalidad y la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como en el monitoreo y evaluación de estas en un marco de transparencia e inclusión. Una ciudad construida de manera colectiva se forma a través de comunidades fortalecidas que apoyan la acción de los gobiernos locales y se convierten en un tejido social más apto para la integración de comunidades refugiadas y migrantes mediante la atención de sus derechos, por medio de políticas diferenciadas que promuevan el no dejar a nadie ni ningún lugar atrás.

Con el ánimo de catalizar dichas acciones hacia unas condiciones de prosperidad para la población urbana y promover la integración, cada uno de los actores intervinientes cumple un rol específico durante este proceso. Por ejemplo, la generación de empleos e ingresos por parte del sector privado, o la participación en actividades sociales, económicas, políticas, de veeduría y control, de planeación y otras que involucren la participación por parte de la sociedad civil. A su vez, el Estado crea un entorno político y legal propicio que regula y gestiona responsablemente los procesos relacionados con la urbanización y el desarrollo de la ciudad. La planeación del territorio

Gráfica 18. Relación entre la gobernanza inclusiva y una ciudad próspera e incluyente

Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

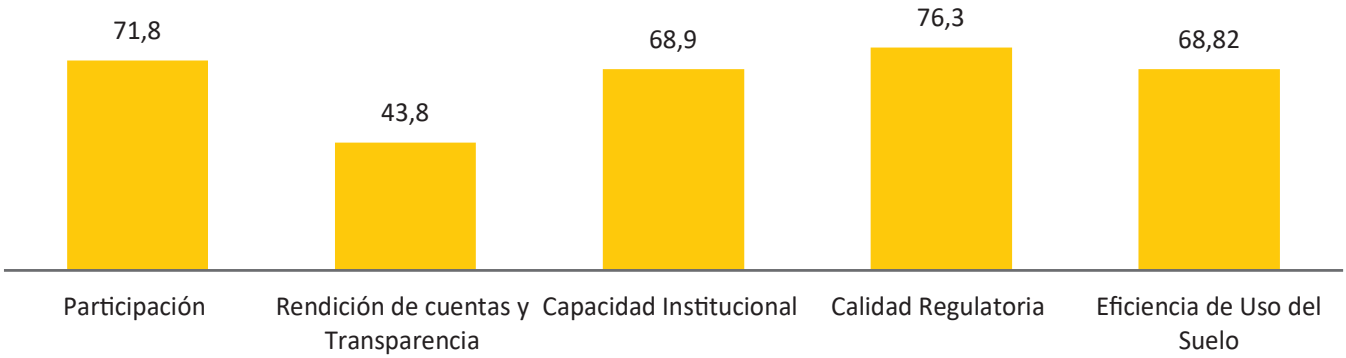
permitirá la optimización de las infraestructuras disponibles para el aprovechamiento eficiente y eficaz del suelo y la reducción de la huella urbana de la ciudad, lo que se traducirá en condiciones sólidas para la calidad ambiental, infraestructura de vivienda y de soporte social para la reducción de tugurios en las zonas urbanas y periurbanas.

Una ciudad próspera busca asegurar que la legislación local y la gobernanza urbana controlen efectivamente el funcionamiento de las otras dimensiones de la prosperidad, garantizando unas condiciones óptimas para la población.

En el caso concreto del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá, calificada en esta dimensión con unas condiciones moderadas sólidas de prosperidad, se considera como reto fundamental el acceso a información transparente sobre capacidad institucional para la gestión de recursos que permita focalizar la inversión de los gobiernos locales en programas estratégicos catalizadores de desarrollo. En particular, se considera necesario el fortalecimiento de la inversión en las dimensiones de productividad y medio ambiente urbano, de tal forma que se logre promover el acceso a un empleo adecuado que permita mejorar las condiciones de ingreso y la disminución de brechas sociales presentes en el territorio para mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables.

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se requiere la promoción de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, ya que no se registran datos sobre personas

Gráfica 19. Resultados gobernanza urbana y legislación



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

pertenecientes a organizaciones comunitarias que puedan incidir en el desarrollo de política pública. Así mismo, se requiere mejorar el acceso a datos que garanticen la transparencia en el funcionamiento de las instituciones, y que permitan conocer con mayor precisión los datos sobre recaudo, ejecución y eficiencia de los recursos públicos.

En cuanto a la participación ciudadana, se presentan altos niveles de participación en las elecciones (71,75%) sin que estas sean de carácter obligatorio, condición que denota altos niveles de vinculación a procesos electorales de su población. No obstante, este dato no se pudo contrastar con otras manifestaciones de la participación ciudadana como las organizaciones civiles, por lo que no se cuenta con una perspectiva de la participación cívica a nivel local.

Por otro lado, respecto a la rendición de cuentas, el alto índice de percepción de la corrupción (35 puntos) a nivel nacional y la falta de acceso a información pública a través de las plataformas web de los gobiernos locales le otorgan una valoración débil. Por otra parte, los indicadores de capacidad regulatoria demuestran que sólo se requieren seis días para abrir un negocio en la ciudad. Finalmente, en cuanto a la eficiencia en el uso del suelo, el AMCP tiene una valoración moderada sólida. Este indicador refleja la gobernanza de la urbanización, midiendo la relación entre la expansión de la ciudad durante 5 años (2015 a 2020) y el crecimiento de la población en el mismo periodo de tiempo.

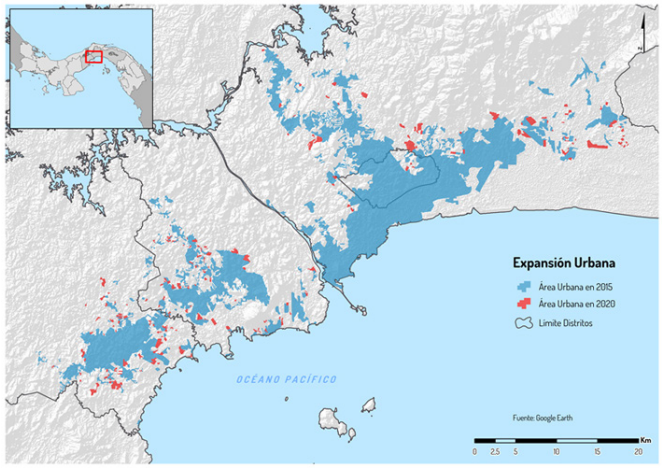
Expansión urbana sin ordenamiento territorial y con limitaciones por las condiciones geográficas

El principal foco de crecimiento del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá se da hacia el noreste del distrito de Panamá. Así mismo, se ha generado alguna expansión de forma dispersa en los distritos de la provincia de Panamá Oeste (Arraiján y La Chorrera).

Aunque algunos de estos territorios se encuentran en gran medida bajo condiciones de vulnerabilidad en cuanto a acceso a servicios e infraestructura social, así como a otro tipo de equipamientos públicos, otros sectores obedecen a emprendimientos inmobiliarios de vivienda suburbana.

Ahora bien, independientemente de las condiciones de la vivienda de estos nuevos sectores urbanizados, el hecho de que se encuentren alejados del centro metropolitano representa retos como los de garantizar la movilidad y el acceso a equipamientos, servicios y oportunidades de empleo y medios de vida.

Ilustración 21. Expansión urbana del AMCP para el periodo 2015-2020



Fuente: elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

En este sentido, uno de los retos que presenta la ciudad es la ordenación de su territorio para controlar la expansión urbana de forma dispersa, el uso del suelo y la consolidación de las zonas urbanas existentes que permita el aprovechamiento de su infraestructuras y recursos de manera sostenible.

Para mitigar la expansión irregular de las zonas urbanas, los diferentes municipios del AMCP incorporan proyectos y normas distritales a sus instrumentos de planificación y desarrollo estratégico: proyecto de ley para la creación de nuevos instrumentos de gestión urbana a nivel municipal y proyecto de fortalecimiento institucional en el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021); un plan urbanístico, y definición de políticas y estándares para el desarrollo urbanístico en el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017); nuevas normas municipales a las inmobiliarias para frenar desordenes sanitarios y urbanísticos, un plan de ordenamiento urbano territorial, un plan maestro del centro histórico de Arraiján, y una base de datos catastral en el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de

Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019); y un plan de ordenamiento territorial y planes normativos de desarrollo urbano en el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017).

Instrumentos de planeación del territorio vigentes

Desde la escala más amplia del territorio, a nivel metropolitano se cuenta con el **Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico** de agosto de 2015, actualizado en abril de 2016 por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT, 2016). Este plan se implementa por los diferentes ministerios y autoridades en conjunto con las municipalidades respectivas en acompañamiento del MIVIOT. Este encamina el desarrollo urbano del área metropolitana de la provincia de Panamá, Panamá Oeste y Colón, y destaca 3 metas fundamentales: la contención urbana maximizando el uso de los servicios básicos de infraestructuras existentes, restringiendo la expansión tendencial y protegiendo la Cuenca del Canal de Panamá; la descentralización minimizando la congestión, mejorando acceso a fuentes de trabajo, ahorrando tiempo de transporte y recursos públicos a la vez que mejora la calidad del ambiente; y la sostenibilidad, contemplando aspectos relacionados a la protección de los recursos naturales, la preparación ante el cambio climático, y garantizando la provisión presente y futura de recursos para la vida armónica en la ciudad. Estas metas se materializan mediante la definición de programas estratégicos de inversión de infraestructura y políticas para implementarlos a corto y largo plazo en toda la región, como: programas de Planificación y Gestión Ambiental; fortalecimiento de la Gestión Territorial; programas de Planificación y Gestión del Patrimonio Cultural; Sistema de Información Geográfica; Conservación de la Cuenca del Canal; fortalecimiento de Gobiernos Locales; fortalecimiento de Participación Ciudadana; fortalecimiento de sistemas de transporte masivo.

Finalmente, es preciso recalcar que este instrumento no presenta consideraciones respecto a la movilidad humana.

En cuanto a la articulación de este instrumento con los distritales o municipales, se cuenta con planes estratégicos y planes de ordenamiento territorial (MIVIOT, 2019). Los planes estratégicos distritales son preparados, aprobados y ejecutados por las alcaldías distritales y en general tienen una vigencia de 5 años. A escala municipal, los municipios de Panamá, San Miguelito, La Chorrera y Arraiján cuentan con Planes Estratégicos Distritales y sólo el municipio de Panamá cuenta con un Plan Local de Ordenamiento Territorial vigente. Estos mismos tienen vigencia durante el periodo de gobierno actual, comprendido entre el 2018 y el 2024.

El **Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024** (Alcaldía de Panamá, 2021) viabiliza un sistema integrado de planificación estratégica y territorial, articulado con el Plan Local de Ordenamiento Territorial desde un enfoque participativo y sostenible.

El plan, con la visión a 2030, apunta a transformar este distrito hacia la equidad social y armonía entre el crecimiento urbano y la protección del medio ambiente, con una gestión pública transparente y descentralizada, y la promoción del mejoramiento integral de la calidad de vida y la competitividad. El plan cuenta con siete ejes principales: sostenibilidad, resiliencia y adaptación al cambio climático; competitividad y diversificación económica; movilidad incluyente y eficiente; desarrollo urbano sostenible e inclusivo; calidad de vida; infraestructuras sostenibles y resilientes; y coordinación interinstitucional y transparencia. Es preciso mencionar que el instrumento cuenta con un enfoque de protección a la población más vulnerable bajo el eje de desarrollo urbano sostenible e inclusivo, entre los cuales se pueden incluir refugiados y migrantes de origen venezolano. Así mismo, se incorpora la promoción de la inclusión social bajo el eje de calidad de vida, mediante la mejora de con espacios públicos y equipamientos de soporte social.

El **Plan Local de Ordenamiento Territorial del distrito de Panamá 2019-2024** (Alcaldía de Panamá, 2021) tiene una visión que apuesta por una ciudad descentralizada, sin embargo, contenida dentro de una mancha urbana, proponiendo la atomización de centros urbanos dentro de la zona metropolitana. En cuanto a normativa, define la clasificación de suelos urbanos y rurales, así como la calificación de usos de suelos. De este modo, reglamenta en primer lugar, zonas de protección, zonas de riesgo, zonas periur-

banas, zonas urbanas, y zonas de futura urbanización. También cuenta con componentes de refuerzo de la institucionalidad municipal, proponiendo la creación de un sistema de información territorial y catastro distrital para la gestión del territorio. El alcance territorial de este plan comprende el distrito de Panamá, el distrito de San Miguelito y algunas dinámicas de los distritos de Chepo al este con suelos urbano-rurales, y Arraiján al oeste por las dinámicas laborales y de población flotante y condición de ciudad dormitorio. Finalmente, es preciso recalcar que este instrumento no considera las condiciones particulares de población refugiada y migrante de origen venezolano.

El **Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022** (Alcaldía de San Miguelito, 2017) tiene una visión que apuesta hacer de San Miguelito un distrito limpio, seguro y renovado con un desarrollo humano integral y sostenible. El plan cuenta con 5 ejes con sus respectivos objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción a implementar: distrito limpio y ambientalmente responsable; desarrollo y bienestar para toda la población; desarrollo económico e innovación; desarrollo urbano; e institucionalidad transparente, democrática y moderna. Estos ejes pretenden llevar al distrito a un crecimiento y desarrollo integral de forma constante y en beneficio equitativo para todas las comunidades, asegurando una buena calidad de vida para todos sus integrantes. Es preciso resaltar que este plan tiene un enfoque de inclusión que promueve la integración de la población más vulnerable, entre ellos migrantes. En este sentido, se evidencia que el 15% de la población del distrito son emigrantes del interior del país, poblaciones indígenas y afrodescendientes.

El Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019) establece una visión que promueve una ciudad modelo para el país en cuanto a ornato, innovación urbana, seguridad ciudadana, gobierno digital, competitividad, desarrollo sostenible y convivencia pacífica. El plan propone nodos de desarrollo, concentraciones de actividades económicas, culturales, sociales y recreativas para que sus habitantes puedan acceder a los beneficios de la urbanización en su lugar de residencia y el distrito evolucione de su rol de ciudad dormitorio. El plan también contempla mejoras en la red de agua potable y gestión de residuos que puedan soportar en crecimiento urbano y abastecer áreas de topografía complicada; sin embargo, no enfatiza en la inclusión de la población vulnerable ni reconoce a población refugiada y migrante venezolana en su territorio.

El Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017), tiene como visión ser un distrito progresista y seguro que ofrece oportunidades de desarrollo integral para todos sus habitantes en un entorno transparente e incluyente. El plan incorpora diferentes dimensiones de acción: físico-ambiental, con una gestión sostenible de recursos naturales y medio ambiente; social, reforzando la equidad e inclusión social; económica, fortaleciendo la infraestructura económica y aprovechando el potencial productivo existente; urbana y semiurbana, fortaleciendo y consolidando infraestructura de soporte social; jurídico-institucional, mejorando y fortaleciendo la capacidad de gestión municipal; empoderamiento comunitario, facilitando el acceso equipamientos culturales, sociales, deportivos y recreativos; medio ambiente, priorizando la gestión de residuos sólidos, protección de fuentes de agua y zonas con valor ambiental; conectividad vial, mejorando el sistema y trazado vial; emprendimiento, optimizando procesos administrativos que promuevan su consolidación; y finalmente, prevención del riesgo. En relación con comunidades refugiadas y migrantes venezolanas, el instrumento no hace alusión directa a su condición en el territorio, sin embargo, propone acciones para la atención especial a grupos vulnerables en el territorio, posibles comunidades de acogida de refugiados y migrantes venezolanos.

3.3 Gobernanza y marco institucional de la administración local

La República de Panamá cuenta con legislación nacional para el manejo de la inmigración y la emigración. En particular, el Decreto Ley N° 3 de 2008 crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones en la materia. El Decreto Ejecutivo N° 320 de 2008 reglamenta el Servicio Nacional de Migración estableciendo las bases para que este Servicio preste sus funciones, en conformidad con las políticas migratorias que dicta el Órgano Ejecutivo. En lo que respecta al acceso a los derechos básicos de los flujos migratorios mixtos,

desde los gobiernos locales, las personas refugiadas y migrantes cuentan con acceso a salud, educación y servicios municipales.

Podemos resaltar que, en cuanto a los servicios públicos de salud, es un derecho que tienen todas las personas en movilidad humana sin importar su situación legal. El derecho a la salud se garantiza tanto en la Constitución como en otras leyes específicas. Por ejemplo, el Código de la Familia señala explícitamente en su Artículo 485 la igualdad en la protección a la salud de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros, mientras que la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social contempla en su Artículo 78 que los trabajadores extranjeros tienen derecho a la afiliación y deben pagar sus cuotas al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social como mecanismo para brindar garantías frente al acceso a este derecho.

En cuanto a la educación, la Constitución Política de 1972 en su artículo 91 contempla que todas las personas que viven en Panamá tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Artículo 95 señala que la educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. Esta designación deberá ser cumplida e implementada por los gobiernos distritales.

En este sentido, desde los instrumentos de escala distrital del AMCP se resalta que no se presenta un enfoque diferenciado para refugiados y migrantes de origen venezolano, sin embargo, dado su rol en la implementación de acciones para garantizar sus derechos, estas comunidades se incluyen en los grupos vulnerables en el territorio.

3.4 Mapeo de cooperación internacional en el Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá

Tabla 4. Cooperación internacional en AMCP

Organización de cooperación internacional	Apoyo gobierno local/ nacional	Apoyo a comunidad
Área de acción	**Misión**	
ACNUR	Sí	Sí
Fortalece capacidades mediante apoyo técnico a la Comisión Nacional para la Protección a los Refugiados (CONARE) y a la Oficina Nacional de Atención a Refugiados (ONPAR); promueve la integración local de refugiados; capacita a actores relevantes; fomenta el acceso a derechos de refugiados y promueve la inclusión de la población; y estimula un ambiente más favorable de protección a través de campañas de información (ACNUR, s.f.).	Tiene el mandato de la protección internacional a las personas refugiadas, solicitantes de refugio y otras personas de interés; y, buscar soluciones duraderas para las mismas.	
OIM	Sí	Sí
Apoya al Gobierno en temas como la política migratoria, el fortalecimiento de las capacidades locales de instituciones de respuesta a situaciones de emergencia y la interacción con los organismos de las Naciones Unidas, con el propósito de abordar y colmar las lagunas relativas a la migración identificadas en las comunidades vulnerables. Ejecuta proyectos con los centros de solicitud de visados, la prevención de la violencia contra la mujer, la prevención de la trata y la seguridad humana (OIM, s.f.).	Que la migración, en forma ordenada y en condiciones humanas, beneficia a los migrantes y a la sociedad.	
HIAS Panamá (HIAS, s.f.)	Sí	Sí
Brinda apoyo para la salud mental comunitaria y psicosocial; asesoramiento y protección legal; reducción de riesgo y prevención de la violencia de género; y la inclusión económica encontrando oportunidades para la integración local de los refugiados, ofreciendo espacios seguros donde los refugiados y comunidades de acogida puedan trabajar en proyectos comunitarios e identificar problemas que afectan su comunidad, y brindando capacitaciones de empoderamiento y cursos de vanguardia que los ayuda a ingresar al mercado laboral competitivo.	Ayuda a los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes a acceder a una vida digna y sostenible, con autosuficiencia e inclusión económica en sus nuevas comunidades. Ayuda a personas y familias a recuperarse del impacto del desplazamiento.	

Organización de cooperación internacional	Apoyo gobierno local/ nacional	Apoyo a comunidad
Área de acción	**Misión**	
Consejo Noruego para Refugiados (NRC, s.f.)	Sí	Sí
Proporciona información y asistencia jurídica; acompaña los refugiados para acceder a los servicios de las comisiones de refugiados; ofrece asesoría jurídica y asistencia con relación a vivienda, tierras y derechos de propiedad; brinda apoyo técnico a autoridades locales; supera barreras legales que impiden el acceso a derechos básicos; e informa y capacita individuos y comunidades sobre soluciones duraderas.	Ayuda a las personas vulnerables a obtener el estatuto de refugiado y otras formas de protección internacional, y apoya a los refugiados a ejercer en sus derechos de vivienda, tierras y propiedad.	
Activados Panamá (Activados Panamá, s.f.)	No	Sí
Impulsa el talento venezolano en Panamá para su exitosa integración en el país; y apoya a programas de emprendimiento.	Brinda apoyo a migrantes venezolanos en su integración a la comunidad panameña en beneficio de la sociedad que los recibe y para alcanzar sus sueños de una vida mejor.	
Fundación Fútbol con Corazón (FCC, s.f.)	No	Sí
Contribuyen al acceso de derechos / protección e integración de niños, niñas y adolescentes (NNA) solicitantes de asilo o refugiados mediante la implementación de una metodología educativa a través del deporte.	Empresa social que utiliza la pedagogía del fútbol y su poder de convocatoria para que niños, niñas y jóvenes desarrollen valores y habilidades para la vida que les permita tomar buenas decisiones de vida, ante los desafíos de su entorno.	
The Key Coaching for social change	No	Sí
Brinda apoyo y acompaña a las personas en el fortalecimiento de su resiliencia, la gestión de sus emociones y el tránsito por momentos de crisis y cambio. Cultiva el trabajo con la imaginación, la creatividad y las habilidades de comunicación a través de sesiones de Coaching e intervenciones con Psicodrama.	Ofrece servicio de contención y apoyo emocional a PoCs cuyo objetivo ha sido brindar alivio al sufrimiento de quienes están afectados por tensiones sostenidas, estrés y angustia que está produciendo el confinamiento, la disminución de oportunidades de trabajo, la posibilidad de enfermarse con el virus COVID-19, entre otras consecuencias visibles.	
Fundación Ciudad del Saber (Ciudad del Saber, s.f.)	No	Sí
Promueve programas de emprendimiento que guían y apoyan a PoCs a crear planes de negocios. Los participantes son integrados a procesos de acompañamiento y monitoreo emprendedor, con el fin de apoyar en sus avances e integración en la comunidad emprendedora panameña.	Entidad panameña, privada y sin fines de lucro: centro internacional de excelencia para generar, difundir y aplicar conocimiento al servicio del desarrollo humano aprovechando las ventajas competitivas de Panamá.	
Federación Internacional de la Cruz Roja (IFRC, s.f.)	No	Sí
Apoyo a los migrantes y las personas desplazadas, se centra en salvar vidas, prevenir el sufrimiento, reducir la vulnerabilidad y el riesgo, restaurar la dignidad y mejorar la resiliencia.	Aborda los desafíos principales humanitarios y de desarrollo, salvando vidas y cambiando la mentalidad, promoviendo la inclusión social y paz.	

Organización de cooperación internacional	Apoyo gobierno local/ nacional	Apoyo a comunidad
Área de acción	**Misión**	
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, s.f.)	Sí	Sí
Salvaguarda la vida e integridad de todos los niños, niñas y adolescentes, y ello incluye a los que se encuentran en algún contexto migratorio en Panamá mediante: un Plan de Acción Humanitaria; atención psicosocial; apoyo técnico en la implementación de protocolos y procedimientos para la determinación del interés superior del niño y protección de la niñez migrante; programas de prevención y sensibilización contra la discriminación y xenofobia en escuelas y a través de campañas públicas; desarrollo de capacidades en instituciones públicas.	Trabaja para mejorar la vida de niños y niñas en Panamá con programas de educación, protección, desarrollo infantil, políticas sociales y migración que garanticen el pleno cumplimiento de sus derechos.	
Organización Sin Fronteras	No	Sí
Cohesión social	Fundación promueve la cohesión social del migrante venezolano en Panamá Oeste	
Fundación Sonrisas Unidas (Sonrisas Unidas, s.f.)	No	Sí
Programa de Alimentando Sonrisas para brindar alimento a personas que se encuentren en comunidades vulnerables, hospitales, entidades de atención, albergues y en situación de calle.	ONG que promueve la reducción de las desigualdades, mejorando la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, familias y personas de tercera edad, a través de programas participativos, incluyentes y autosostenibles que promuevan el desarrollo de seres humanos, con un foco especial para los venezolanos en Panamá.	

3.5 Perfil y situación de los refugiados y migrantes en la ciudad

Esta sección presenta información socioeconómica y demográfica de refugiados y migrantes venezolanos gracias a la información provista por la herramienta HFS del ACNUR. De octubre a diciembre de 2020, se implementó esta herramienta de manera remota, a través de encuestas telefónicas, donde se realizaron 435 entrevistas a grupos familiares, cubriendo un total de 1.467 personas de distintas nacionalidades: venezolana (42%), colombiana (24%), nicaragüense (21%), salvadoreña (7%) y cubana (4%), y otras nacionalidades (hondureña y extracontinentales).

Los refugiados y migrantes se encuentran la mayor parte en la provincia de Panamá. En el distrito de Panamá se encuentran concentrados principalmente en los corregimientos de Juan Díaz, Betania, San Francisco, Bella Vista, 24 de diciembre, Parque Lefevre, Pedregal, Río Abajo y Tocumen. Así mismo, se presenta concentración en el distrito de San Miguelito, en los corregimientos de Amelia Denis de Icaza, Omar Torrijos, Victoriano Lorenzo, Belisario Frías, José Domingo Espinar y Mateo Iturralde. Finalmente, en Panamá Oeste, se concentran en Arraiján, La Chorrera, Chame y Capira.

a. Necesidades específicas

De acuerdo con la información recolectada en el HFS que realizó ACNUR a finales de 2020, se identificó que en el 38% de los hogares encuestados al menos uno de sus miembros padecía una condición médica crítica o crónica (principalmente diabetes y/o hipertensión), de los cuales el 26% no tenía acceso a tratamiento o medicamentos. En el 16% de los hogares había alguna mujer embarazada o en periodo de lactancia, 14% eran madres o padres solteros al cuidado de niñas, niños o adolescentes, 9% tenían adultos mayores (60 años o más) entre los miem-

bros de la familia y 9% de las personas encuestadas informaron que al menos un miembro de la familia padecía una discapacidad física o mental.

b. Características del movimiento

El 92% de las personas entrevistadas durante el monitoreo de protección realizado por ACNUR a finales de 2020, informaron haber ingresado de manera regular a Panamá por un puesto fronterizo oficial, de las cuales la mayor parte ingresó por vía aérea, en su mayoría por el Aeropuerto Internacional de Tocumen. El resto ingresó por vía terrestre, por la frontera con Costa Rica y Colombia, utilizando autobús como medio de transporte principal durante la mayoría de los trayectos. De las personas que ingresaron de manera irregular, el 8% indicaron como principales motivos el ingreso irregular al país por temor a ser deportados o detenidos y por falta de documentos.

c. Incidentes de protección

La mayoría de los incidentes reportados por las personas encuestadas durante el HFS realizado por ACNUR a finales de 2020, ocurrieron en el país de origen, y varias personas mencionaron que los incidentes reportados los obligaron a tomar la decisión de salir de su país de origen. Los incidentes más reportados en país de origen fueron: amenaza física o intimidación 44%, agresión/maltrato físico 39%, robo 37%, asesinato 21%, destrucción de propiedad y/o pertenencias 16%, secuestro o rapto 13%, y arresto arbitrario y/o detención ilegal 12%. Por otro lado, en comparación con los resultados del monitoreo de protección realizado de junio a diciembre de 2019, se registró un aumento considerable de incidentes relacionados con actos ilícitos ocurridos en Panamá, como robo a mano armada 20% y agresión/ maltrato físico 36%.

Las personas encuestadas que reportaron algún incidente en Panamá generalmente expresaron no haber realizado denuncias sobre los incidentes ya que muchas veces el perpetrador es miembro de la misma comunidad; en ocasiones, las personas encuestadas recibieron amenazas para no seguir con los procesos legales respecto a los incidentes ocurridos. En otros casos, los perpetradores identificados son miembros de los estamentos de seguridad, principalmente de la Policía Nacional, por lo que las personas encuestadas no veían el sentido de presentar las denuncias correspondientes sobre los incidentes ante la desconfianza de que muy posiblemente no recibirían protección y no harían seguimiento de su denuncia. Algunas de las personas encuestadas reportaron amenazas o incidentes ocurridos en Panamá vinculados con el agente persecutor de su país de origen, y otros señalaron haber identificado a personas relacionadas o vinculadas con el agente persecutor, de las cuales más de la mitad (64%) son de nacionalidad nicaragüense, seguido en menor porcentaje por personas venezolanas, colombianas y salvadoreñas.

d. Acceso a empleo

Del 64% de las personas cubiertas en el monitoreo de protección realizado por ACNUR a finales de 2020, 33% fueron mujeres y 31% hombres, entre 18 y 59 años, lo cual indica que la mayoría se encuentran dentro del grupo de edad de la fuerza laboral productiva. El 23% de las personas (10% mujeres y 13% hombres) que componen los hogares son niños, niñas o adolescentes en edad escolar.

La mitad de las personas encuestadas (50%) informó estar desempleada en el momento de la encuesta; los porcentajes más altos de estas personas son nacionales de Nicaragua, Colombia y Venezuela. A pesar de que el 33% de las personas encuestadas declararon que en sus países de origen contaban con un contrato formal de trabajo, en Panamá sólo el 4% reportó que estaba empleado formalmente en el momento de la encuesta.

Durante el contexto del COVID-19, el 40% de los hogares encuestados pudo trabajar o generar ingresos, en promedio, entre 2 y 3 días de la semana, el 23% no registró una sola hora pagada durante todo el mes previo a la encuesta, 16% registró entre 4 y 6 jornadas laborales remuneradas en promedio por semana, y sólo un 7% logró trabajar todos los días, en promedio, en una semana.

Antes del contexto de COVID-19, el 98% de los hogares tenía una actividad económica y sólo el 20% dependía de alguna forma de asistencia humanitaria para cubrir las necesidades básicas de su hogar. Algunas de las personas consultadas reportaron

que sus emprendimientos fueron suspendidos o paralizados por las restricciones impuestas en el contexto COVID-19. La mayoría de las actividades económicas realizadas estaban relacionadas con ventas independientes y servicios profesionales en el área de servicios de belleza y cosmética, servicios de limpieza y/o servicios de cuidado (niños y ancianos).

Al momento de la encuesta, el 91% de las personas encuestadas señaló que las restricciones de movilidad establecidas por el gobierno en la pandemia tuvieron un impacto directo sobre su situación laboral, especialmente en las personas de nacionalidad hondureña, colombiana y salvadoreña.

3.6 Mapeo de Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la integración de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en la vida social, económica y cultural de las ciudades

La implementación de la protección comunitaria ha permitido capitalizar el conocimiento y los recursos existentes en las comunidades para fortalecer sus capacidades y aumentar su protección, el trabajo sigue realizándose a través de organizaciones comunitarias de base que están en proceso de consolidación y recibiendo un apoyo para su empoderamiento. En este particular, la comunicación con varios representantes de esta organización se ha afianzado y se ha promovido su participación (no sólo consulta) para mejorar las respuestas a los retos de protección identificados. Se ha priorizado el mapeo de estas entidades en el primer trimestre de 2022, para asegurar su afianzamiento y la promoción de la coordinación con actores clave de protección, como la Defensoría, el INAMU, la SENNIAF y los socios del ACNUR.

4. ACCESO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y MIGRANTES AL DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

En el presente capítulo se hace referencia a los principales factores socioeconómicos, de gobernanza y espaciales que impactan la situación y el acceso a derechos fundamentales por parte de la población refugiada, migrante y las comunidades de acogida. Los migrantes son aquellas personas que deciden trasladarse de su país de origen a otro con el fin de mejorar su calidad de vida. Por otro lado, los refugiados se ven obligados a abandonar su país de origen o de residencia habitual para salvaguardar su vida debido a situaciones comprobables de persecución por motivos de su raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social. Al ingresar al país de destino se encuentran con una realidad distinta, cambios en la moneda, en las costumbres, en la cultura, en la forma en la que funciona el sistema jurídico o en el idioma, por ejemplo.

La permanencia irregular de la persona migrante y de una persona solicitante de la condición de refugiado en un país distinto al de su origen, genera obstáculos aún mayores para su proceso de integración en la comunidad receptora, pues eventualmente enfrentarán en distintos escenarios desventajas o exclusiones que incrementan su situación de vulnerabilidad y que, por tanto, hacen necesaria la adopción de medidas especiales por parte de los Estados, encaminadas a protegerlos de cualquier posible violación a sus derechos humanos.

En Panamá, dentro de la Constitución Política vigente (2004), se encuentran diversos artículos que son relevantes para la población refugiada y migrante. En este sentido, la población refugiada y migrante, además de tener el deber de cumplir con la Carta Magna y las Leyes de la República de Panamá por encontrarse en su territorio, también se les reconoce el acceso a derechos fundamentales que el Estado panameño debe garantizar en igual de condiciones que a sus nacionales, tales como el derecho a la igualdad, la no discriminación, el acceso a la educación, acceso a la naturalización, libre circulación, entre otros, y estos derechos se optimizan al ser desarrollado mediante leyes.

A continuación, se presenta un análisis que visibiliza las principales brechas en el acceso a derechos relativas a la integración identificadas respecto a las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas, migrantes y comunidad de acogida en condición de vulnerabilidad

4.1 Acceso al derecho a la ciudad

Si bien no cuenta con consagración constitucional ni normativa en muchos países, la noción del “derecho a la ciudad” es un referente para el análisis de los desafíos del acceso, garantía y disfrute de los derechos humanos en el contexto urbano considerado como un macro bien común. Es por ello que se retoma el marco conceptual y se presentan los principales hallazgos de la lectura territorial del AMCP (acápite 3.2) en materia de retos y oportunidades desde el ámbito urbano para una ciudad próspera e integradora. Algunos de esos desafíos se mencionan a continuación efectuando consideraciones específicas a la situación de la población en condición de movilidad humana de origen venezolano.

Se puede observar que los municipios del AMCP presentan un territorio fragmentado y desigual como principal consecuencia de la alta centralización de actividades productivas y oportunidades de empleo y medios de vida principalmente en la Ciudad de Panamá, mientras que los distritos circundantes se convierten en ciudades dormitorio y en donde sus habitantes no pueden satisfacer todas sus necesidades. En este sentido, se está generando una expansión urbana que no está garantizando las condiciones de habitabilidad para sus ciudadanos y visibiliza importantes brechas sociales entre las comunidades de estratos socioeconómicos más altos versus las comunidades más vulnerables.

En relación con las brechas existentes, se resaltan las siguientes por cada uno de los pilares del derecho a la ciudad. En cuanto a la **distribución espacial justa**, para la promoción de la integración, se identifica como uno de los retos principales la desconcentración de infraestructuras y servicios del centro de Ciudad de Panamá para promover el acceso a los beneficios de la urbanización y consolidar nuevas centralidades y nodos con capacidad de contribuir al fortalecimiento del tejido espacial y socioeconómico. Esta condición es especialmente relevante para las comunidades refugiadas y migrantes más vulnerables que, por su inestabilidad económica, tienden a asentarse en municipios circundantes donde no se cuenta con acceso a oportunidades de empleo y medios de vida de cara a su inclusión efectiva.

Así mismo, otro de los retos fundamentales para garantizar el acceso al derecho a la ciudad es la consolidación del sistema de transporte masivo del AMCP (actualmente en planeación) para garantizar la conectividad de los distritos circundantes con Ciudad de Panamá y entre ellos, con énfasis en los distritos de Arraiján y La Chorrera. Esta condición aportará al proceso de integración efectiva de refugiados, migrantes y comunidades de acogida en condición de vulnerabilidad al dotar de un sistema asequible y rápido para acceder a territorios donde se concentran oportunidades de educación y medios de vida. Finalmente, el AMCP requiere priorizar la conectividad digital, incentivando el acceso a computadores e internet como bienes públicos, estrategia que, en el marco de la pandemia COVID-19, permitirá mitigar una de las brechas más visibles que se presentan a nivel territorial.

En cuanto a la **equidad y diversidad social, económica y cultural**, en los distritos del AMCP se observan limitaciones en el acceso a un empleo o emprendimiento formal y digno que permita generar un valor agregado para la ciudad e ingresos suficientes para los hogares. Este es un reto que abarca gran parte del tejido social y productivo, y que impacta particularmente a los grupos más vulnerables, entre ellos, solicitantes de la condición de refugiados y migrantes venezolanos que se ven forzados a acceder a empleo informal o no adecuado para satisfacer sus necesidades fundamentales. En este sentido, uno de los principales desafíos del AMCP es fortalecer la oferta de empleo u oportunidades de emprendimiento formal y digno, y mitigar el empleo y actividades económicas informales que aporten a la generación de valor agregado e innovaciones gracias a la transformación de potenciales del territorio (como la migración) en activos de este. De igual forma, para promover la equidad social, es preciso generar estrategias para la integración de la población joven y de las mujeres en el mercado laboral mediante empleo adecuado, así como el posicionamiento de mujeres en espacios de toma de decisiones.

Respecto al empleo y emprendimiento, como se referirá más adelante, el déficit de empleo o emprendimiento formal y digno en el territorio impacta a refugiados y migrantes, no solamente en el acceso a recursos para satisfacer sus necesidades fundamentales, sino en expresiones de xenofobia que se pueden presentar desde las comunidades de acogida como consecuencia de la percepción de competencia por la escasa oferta laboral y de emprendimiento. Esta condición se agudiza en municipios periféricos con características de ciudad dormitorio como son La Chorrera y Arraiján.

Por otro lado, es necesario que se propicie la desconcentración de actividades del centro metropolitano y la consolidación de nodos de desarrollo territoriales alternativos como promotores de condiciones sólidas de prosperidad de la ciudad para todos sus habitantes, y en particular, aquellos más vulnerables. Por otro lado, se recomienda que este proceso de descentralización vaya acompañado además de reformas en el uso y ocupación del suelo hacia el incremento de la mixticidad urbana que permita acercar el acceso a empleo, comercio y servicio a los hogares.

Finalmente, en esta dimensión se destacan los esfuerzos del gobierno local para consolidar nuevas centralidades urbanas alrededor del Canal de Panamá y el aeropuerto internacional como nuevos polos de desarrollo, con capacidad de promover el desarrollo productivo y la generación de nuevas fuentes de empleo. Sin embargo, es preciso también manifestar que la localización de estos proyectos en el distrito de Ciudad de Panamá puede no facilitar los procesos de descentralización territorial y limita el acceso al derecho a la ciudad a las comunidades de las zonas más periféricas del AMCP.

En cuanto a la **gobernanza inclusiva,** se considera como reto fundamental el acceso oportuno a información transparente y el fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión de recursos que permita focalizar la inversión de los gobiernos locales en programas estratégicos catalizadores de desarrollo. En este sentido, se resaltan los esfuerzos tanto del gobierno nacional para promover la descentralización, como de los gobiernos locales para la consolidación de sistemas integrados de información y gobierno abierto para la toma de decisiones, la trazabilidad y monitoreo de su acción.

Así mismo, la promoción de la participación ciudadana se resalta como una prioridad de los gobiernos locales del AMCP con el objetivo de identificar conjuntamente con las comunidades sus demandas y estructurar proyectos catalizadores de desarrollo. En este sentido, se evidencia como principal reto para la integración de personas solicitantes de la condición de refugiados, refugiadas y migrantes, la falta de inclusión como un grupo poblacional en el territorio en los instrumentos de planeación, condición que impacta en la identificación de sus necesidades diferenciales e impide que se promuevan procesos de integración efectiva con sus comunidades de acogida.

4.2 Acceso a la educación

En la República de Panamá todos tienen acceso al derecho a la educación y la responsabilidad de educarse, según el artículo 91 de la Constitución Política, de igual manera se establece en el Código de la Familia de Panamá en su artículo 485, y en la Ley orgánica del Ministerio de Educación. Lo que quiere decir que todos los NNA refugiados y migrantes que desean estudiar en Panamá puede hacerlo, en escuelas estatales y privadas.

En cuanto a las condiciones para personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes, se evidencia brechas en el acceso a la educación principalmente por la documentación requerida para ingresar a los centros educativos. Si bien no se requiere de un estatus legal para que NNA puedan estudiar en Panamá, si se les requieren documentos de su educación en su país de origen con apostilla oficial para su convalidación, condición que impacta su acceso al sistema educativo.

En este sentido, ACNUR coordina con el Ministerio de Educación en el proceso de convalidación o reválida de títulos académicos, certificados y créditos obtenidos en centros educativos del exterior y en centros de enseñanzas oficiales y particulares a nivel nacional. Concretamente se apoya con la aplicación de las pruebas de nivelación, reguladas por Decreto Ejecutivo 1225 de 2015, que dicta lineamientos para facilitar el ingreso de población refugiada y solicitante de la condición de refugiado al sistema educativo.

Así mismo, se registra como limitante adicional las condiciones socioeconómicas de los hogares y los gastos asociados al acceso a educación como: transporte, útiles escolares, acceso a computador e internet, entre otros. Además, es de resaltar que sólo los estudiantes migrantes que tienen más de 10 años de residencia en el país cuentan con acceso a préstamos o beneficios del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU).

Por otro lado, a estas condiciones se suma el aspecto del territorio que, considerando la alta centralización del AMCP, cuenta con dotación de centros educativos concentrados principalmente en el distrito de Ciudad de Panamá y alrededor de los ejes viales que conectan los demás municipios del AMCP con Ciudad de Panamá. Como consecuencia, las comunidades más vulnerables en donde habitan personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes venezolanos, así como la propia comunidad de acogida, se encuentran a mayores distancias de los centros de educación y cultura, dificultando su accesibilidad a los mismos, condición que se observa especialmente en los distritos de Arraiján y La Chorrera, en donde el acceso a educación demanda gastos adicionales para transporte, así como tiempo de los padres para trasladar a sus hijos a centros educativos.

4.3 Acceso a empleo y emprendimiento

De acuerdo con el Código de Trabajo de la República de Panamá, las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes, dependiendo de su estatus legal, podrán optar por un permiso de trabajo ante la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), asumiendo los costos de estos. Esta condición impacta especialmente a la población venezolana en movili-

dad humana que no cuenta con estatus legal y que se ven forzados a trabajar en el mercado informal para subsistir. Como resultado, son víctimas de la explotación laboral o subsisten por rebusque y, en ambos casos, presenta inestabilidad financiera, con salarios menores a la comunidad de acogida y muy bajo acceso a sistemas de seguridad social.

Así mismo, en el mercado laboral privado resulta difícil la inserción de personas en movilidad humana venezolana en cuanto se definen un límite de plazas laborales que pueden ser ocupadas por trabajadores extranjeros, dando prioridad a la población nacional. A esta condición se suma las ya mencionadas dificultades para la homologación de títulos que limita el acceso a empleo en las mismas condiciones que podrían presentarse en Venezuela.

Las personas refugiadas que son profesionales en ciertas áreas como la odontología, las ciencias agrícolas, la medicina, la psicología, la química, la fisioterapia, el derecho o el trabajo social, no pueden desarrollarse en sus respectivos campos laborales como consecuencia de las normas que limitan el ejercicio de ciertas profesiones reservadas solo a nacionales. Por tanto, uno de los problemas constatados en el contexto laboral es la limitación existente para las personas refugiadas en el acceso a muchas profesiones de las que tienen un título universitario o técnico en sus países de origen y amplia experiencia previa, pero se ven obstaculizados a su ejercicio en Panamá por encontrarse reservadas sólo para nacionales. Esto ocurre incluso en profesiones en las que ha habido una creciente demanda, como ha sucedido recientemente con las carreras de enfermería, medicina, psicología, laboratoristas o radiología médica, como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Así mismo, las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes presentan ciertos obstáculos para el acceso al sistema financiero y sus servicios, limitando la recepción de remesas o pago por su trabajo a través de trasferencia bancaria, así como los beneficios que el sistema financiero presenta para emprendimientos y pequeñas empresas. Al respecto, es necesario indicar que la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), la cual cuenta con una regional en La Chorrera, que tiene dentro de sus programas de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas mediante la capacitación a emprendedores y acceso a capital semilla, sin embargo, estos beneficios sólo aplican para la comunidad de acogida. Así mismo, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), el cual tiene como objetivo adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, tanto para el sector público como para el sector privado, se otorga para panameños. De igua manera, al no poder estar regularizados se restringe la posibilidad de cotización en la Caja de Seguro Social (CSS), lo cual no sólo limita el acceso a servicios de salud, sino también a cotizaciones al fondos de pensiones

Por otro lado, desde el aspecto territorio, se resalta que distritos como La Chorrera y Arraiján que presentan concentración de población refugiada y migrante venezolana, presentan una baja oferta de empleo o emprendimiento formal y digno en su territorio por la alta centralización de actividades productivas en el distrito de la Ciudad de Panamá. Esta condición impacta significativamente el acceso a oportunidades de empleo y, además, demanda mayores recursos por parte de las comunidades más vulnerables para acceder a las mismas. Así mismo, la escasa conectividad a internet fijo en los hogares que residen en los distritos periféricos implica mayores retos y dificultades para acceder a oportunidades de empleo remoto, así como a capacitaciones que faciliten el acceso a medios de vida.

En este sentido, se resalta la intención de los gobiernos locales del AMCP de promover la aglomeración y especialización económica en sus distritos para transformar ciudades dormitorio en entornos urbanos con oferta de empleo formal y digno. La implementación de esta estrategia estará condicionada a la capacidad institucional y descentralización de gobiernos locales.

4.4 Acceso a salud y seguridad social

En lo que respecta al acceso de la salud, se resalta que la Constitución Política de la República de Panamá, en sus artículos 109 y 110, asegura el acceso a toda la población al servicio integral de prevención, curación y rehabilitación. Además, el Código Sanitario de la República de Panamá, en su artículo 5, establece que el Ministerio de Salud será responsa-

ble de atender las demandas de salud de población extranjera, incluyendo a las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes.

Así mismo, las personas refugiadas y migrantes que cuentan con un empleo formal en el país pueden afiliarse y realizar pagos de cuotas ante la Caja de Seguro Social, para acceder a los servicios del seguro social y acumular las cuotas para una posible jubilación de cumplir con la legislación interna.

Al respecto, el acceso de refugiados y migrantes a la salud se ve impactado por otras condiciones independientes de su situación legal. Por un lado, refugiados y migrantes venezolanos no acceden a servicios de salud preventiva en cuanto a que su principal prioridad está enfocada en estabilizar su situación financiera. En este sentido, también se resalta que a nivel nacional el 90% de población venezolana reporta no contar con acceso a la seguridad social a causa de su inestabilidad laboral, condición que agrava su posibilidad de acceso a servicios de salud. Por otro lado, se ha reportado que el bajo acceso a la salud se relaciona también los retos de la capacidad de los sistemas de salud ya existentes para brindar atención, así como expresiones de discriminación y xenofobia por parte de trabajadores de los centros de salud al atender a esta población.

Así mismo, desde el aspecto territorial se resalta una baja cobertura de centros de salud existentes en el AMCP, que se concentran sobre la centralidad consolidada del Distrito de Panamá y los territorios circundantes a los principales ejes viales del AMCP, y que deja sin accesibilidad a los territorios más remotos en donde se concentran comunidades de personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas, migrantes y población de acogida en mayor condición de vulnerabilidad. En este sentido, se resalta el caso del distrito de La Chorrera que cuenta con la sede regional del Ministerio de Salud de Panamá Oeste y 23 instalaciones de salud, compuestas por: 1 hospital, 1 policlínica, 3 centros de salud básicos, 1 unidad local de atención primaria de salud, 1 subcentro de Salud, 14 puestos de salud y 1 centro de atención primaria de Salud Innovadora. La distribución de estas infraestructuras no es equitativa en el territorio y visibiliza las brechas presentes en el mismo.

Finalmente, a nivel territorial se observan también retos en la prestación de servicios básicos como saneamiento adecuado y recolección de residuos sólidos, condición que genera contaminación y exposición a factores ambientales negativos a las comunidades más vulnerables que se localizan en asentamientos precarios, tendencialmente, territorios de acogida de población venezolana en condición de vulnerabilidad.

4.5 Acceso a la protección en contra de la discriminación

En el artículo 19 de la Constitución Política de Panamá, se establece la igualdad entre nacionales y extranjeros ante la ley, así como la protección contra la discriminación como un derecho fundamental y universal, independientemente de la raza, condición de discapacidad, clase social, género, sexo, religión o afiliación política.

Sin embargo, condiciones socioeconómicas, culturales y territoriales impactan en la protección contra la discriminación de refugiados y migrantes. En primer lugar, se destaca que la limitada oferta a oportunidades de empleo o emprendimiento formal y digno en el territorio puede llegar a generar competencia entre comunidades de acogida y refugiadas, y migrantes; así como expresiones de discriminación y xenofobia. Por otro lado, impacta el acceso a la seguridad social y, consecuentemente, también el acceso incompleto a la protección a personas en condición de discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores.

En segundo lugar, se han evidenciado episodios de discriminación contra las mujeres venezolanas por motivo de preconcepciones sobre su sexualidad, que generan vulnerabilidad a expresiones de xenofobia, explotación laboral y abusos. Finalmente, se destaca el limitado acceso de población refugiada y migrante a espacios para interacción social y recreación, por un lado, como consecuencia de los pocos espacios públicos y comunitarios disponibles en zonas periféricas de los distritos del AMCP, y por otro lado, por la priorización de trabajo y satisfacción de necesidades básicas que los lleva a dinámicas de aislamiento de sus comunidades.

Además de las condiciones territoriales es preciso contemplar también la baja diversidad de uso de suelos en las ciudades que crea territorios predominantemente residenciales sin espacios públicos disponibles para la convivencia comunitaria y la recreación, así como territorios sin vitalidad urbana, donde pudieran ocurrir incidentes de seguridad y xenofobia que pueden impactar a las comunidades refugiadas y migrantes venezolanas.

Se resalta la presencia de casas de justica comunitaria como instancias territoriales útiles para que que las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes puedan buscar una solución integral, equitativa y pacífica a los conflictos comunales y vecinales. Sin embargo, actualmente hay una limitada cobertura en Panamá Oeste que limita a las personas a tener un acceso efectivo a la justifica comunitaria. Por ejemplo, en el distrito de La Chorrera, deberían estar funcionando 18 casas de justicia comunitaria, y por el momento, hay 10 en funcionamiento sin una distribución equitativa en el territorio.

4.6 Acceso a vivienda adecuada y servicios básicos

El acceso a la vivienda se reconoce en la Constitución como un derecho fundamental que se debe proporcionar para el bienestar social. En este sentido, dentro de los programas de acceso a vivienda que tiene actualmente el Ministerio de Vivienda, las personas refugiadas y migrantes pueden acceder concretamente a tres de ellos:

- Fondo Solidario de Viviendas (FSV), que ofrece un subsidio para la compra de vivienda nueva y beneficia a una persona extranjera residiendo en el país, siempre y cuando población panameña resida en el hogar.

- Fondo de Ahorro Habitacional (FONDHABI), que ofrece apoyo para el ahorro para vivienda, así como la construcción de programas de viviendas de interés social. Dentro de sus beneficiarios se encuentran personas extranjeras con residencia y con un tiempo de permanencia de más de 5 años en Panamá.

- Techo de Esperanza, que tiene como objetivo procurar soluciones habitacionales a barrios vulnerables, así como mejorar las condiciones de su entorno. Entre sus beneficiarios se encuentran personas extranjeras con residencia que residan en el hogar con personas panameñas.

Al respecto, se visibiliza que el apoyo para el acceso a vivienda adecuada y con acceso a servicios básicos está disponible para personas extranjeras con estatus regular en el país, condición que impacta significativamente a comunidades de personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y migrantes con estatus irregular; quienes predominantemente viven en arriendo de cuartos o compartiendo casas o apartamentos con varias familias, condición principalmente relacionada a las condiciones de asequibilidad y a las dificultades de arriendo que se presentan por la desconfianza de propietarios o arrendadores. Consecuentemente, las familias venezolanas más vulnerables viven en condición de hacinamiento con riesgo de desalojo y, en ocasiones, sin acceso a servicios básicos.

Desde el aspecto territorial, se evidencia que los barrios receptores de comunidad refugiada y migrantes más vulnerables en el AMCP presentan retos en las condiciones y en la calidad de la vivienda, con limitado acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento y baja calidad de habitabilidad por la precariedad del entorno urbano. Esta situación, que afecta también a la población de acogida, se convierte en una brecha para el acceso de refugiados y migrantes venezolanos a vivienda adecuada, considerando además que estas comunidades tienden a localizarse en zonas periféricas por su condición de asequibilidad.

4.7 Acceso a participación política, inclusión en toma de decisiones locales y vigencia de las libertades públicas

La Carta Magna de Panamá, en su artículo 132, establece que únicamente las personas panameñas pueden gozar de derechos políticos en el país, así que residentes extranjeros no pueden votar en las elecciones locales ni nacionales, en tanto no soliciten su naturalización en Panamá. Esta situación impacta en la comunidad refugiada y migrante al no poder

tener la capacidad para participar en la vida civil y política del Estado en condiciones de igualdad, y sin discriminación.

Así mismo, a nivel local, en los instrumentos de desarrollo y planeación no se incluye a este grupo de población como grupo vulnerable y, consecuentemente, no se toman medidas específicas de protección social para brindar una respuesta diferencial y evitar su rezago social y económico.

Finalmente, a escala comunitaria, no se cuenta con suficiente información de organizaciones de sociedad civil local que promuevan la participación y la incidencia de población refugiada y migrante en proyectos y acciones que promueva su desarrollo e integración efectiva.

4.8 Acceso a la integración social y cultural

En Panamá, los distritos o municipios tienen entre sus funciones promover programas para la mejora del desarrollo humano de sus habitantes, entre los que se encuentran programas de cultura y recreación para la promoción de la integración. Estas actividades tienen el potencial de promover la integración de refugiados y migrantes de origen venezolano con sus comunidades de acogida.

Desde el punto de vista territorial, la implementación de estas funciones por parte de los gobiernos locales se ve impactada por una limitada cobertura y distribución espacial de espacios públicos y culturales disponibles, que consecuentemente, genera que actividades culturales y recreativas promovidas desde gobiernos locales se concentren en las áreas de los distritos con mejor infraestructura, mientras que las zonas periféricas se benefician poco de estos programas. Así mismo, el acceso a estos programas y actividades va a depender de la capacidad y recursos de cada distrito. En el distrito de La Chorrera, por ejemplo, se implementan programas de la Casa de la Cultura del Municipio, que tiene como objetivo promover el arte, la cultura y la recreación accesibles para toda su población, incluyendo comunidades refugiadas y migrantes. Sin embargo, se cuenta con poca información sobre acciones a escala barrial o comunitaria, sobre todo en zonas del distrito en condición de vulnerabilidad.
Así mismo, como parte del apoyo a la integración social y cultural, desde la OIM mediante el Programa “Respuestas Integrales sobre Migración en Centroamérica (IRM)” se encargan de abordar temas culturales y de cohesión social en beneficio de las personas migrantes que se encuentran en La Chorrera. En igual sentido, ACNUR implementa varios programas de inclusión social a través del deporte y empoderamiento para mujeres solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas sobrevivientes o en riesgo de violencia basada en género.

Finalmente, otro factor limitante de la integración social y cultural de la comunidad venezolana en movilidad humana en el AMCP, es la priorización que esta población da a las actividades productivas, dejando poco o nada de tiempo disponible para actividades de recreación y cultura; esto como consecuencia de su inestabilidad económica y la priorización a la estabilización financiera.

4.9 Síntesis de aspectos que facilitan y limitan el acceso a derechos para comunidades refugiadas y migrantes

En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso al derecho a la ciudad	- Los gobiernos locales del AMCP promocionan sistemas de gobierno digital para la prestación de servicios. - Los gobiernos locales del AMCP plantean la consolidación de un sistema de información geográfica para la toma de decisiones hacia los territorios donde se localiza la población más vulnerable, entre ellos, refugiados y migrantes venezolanos.	- Desde los gobiernos locales no se visibiliza a las comunidades refugiadas y migrantes venezolanas como grupos vulnerables en el territorio. - Los procesos participativos para la incidencia en política pública a nivel local no permiten la participación de la población refugiada y migrante de origen venezolano. - Limitada oferta de empleo digno en el territorio genera vulnerabilidad frente a oportunidades de medios de vida. - Limitada oferta de empleo en el territorio puede generar percepción de competencia de recursos con la población de acogida que podría, a su vez, generar manifestaciones de discriminación y xenofobia. - Los distritos del AMCP circundantes a Ciudad de Panamá cuenta con una menor capacidad técnica e institucional para el desarrollo de su territorio.	**Limitan:** - Territorio del AMCP altamente fragmentado con centralización de oportunidades y servicios en el distrito de Ciudad de Panamá, que limita el acceso al derecho a la ciudad en distritos circundantes. - Baja conectividad virtual y física en el AMCP que condiciona el acceso a servicios y oportunidades. - La promoción de nuevas centralidades urbanas se concentra en el distrito de Ciudad de Panamá, cuando para promover la descentralización debería implementarse en otros distritos del AMCP. **Facilitan:** - En proceso de implementación de un metro como sistema de transporte masivo para comunicar distritos periféricos con Ciudad de Panamá, con especial énfasis a los distritos de Arraiján y La Chorrera. - Instrumentos de planeación a escala de distritos promueven la modificación del modelo de ocupación urbana de ciudades dormitorio a centros urbanos vibrantes y diversos con oferta de servicios y empleo adecuado. - Promoción de nuevas centralidades urbanas por parte de gobiernos locales como catalizadores de desarrollo en el AMCP.

En resumen...

Acceso a la educación

Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
- La Constitución reconoce a la educación como un derecho universal para todos los habitantes del territorio. - La entrada en vigor de convalidaciones provisionales para refugiados y migrantes venezolanos por parte del Ministerio de Educación facilita los procesos para el acceso a la educación. - Para refugiados y migrantes con más de 10 años de residencia en el territorio pueden solicitar apoyo financiero para el acceso a educación.	- Los costos asociados al acceso a la educación limitan el acceso de población refugiada y migrante a la educación. - La dificultad para contar con certificados educativos y documentos escolares apostillados desde Venezuela impacta al acceso al derecho a la educación. - Los trámites para la homologación de los títulos universitarios emitidos por el país de origen son complejos, largos y costosos, lo que dificulta el acceso a la educación superior de los jóvenes refugiados y migrantes.	**Limitan** - Alta concentración de centros educativos en el distrito de Ciudad de Panamá y ejes viales principales que conectan los demás distritos con Panamá dificulta la accesibilidad a centros educativos de comunidad vulnerable y genera gastos asociados al acceso a la educación. - La población refugiada y migrante venezolana se localiza en territorios sin acceso a conectividad a internet, lo que limita su acceso a oportunidades de educación. **Facilitan** - Los gobiernos locales del AMCP se encuentran trabajando articuladamente en la dotación de un metro que conecte a los distritos periféricos con Ciudad de Panamá para democratizar el acceso a oportunidades. - Los gobiernos locales del AMCP cuentan en sus planes de desarrollo y ordenamiento del territorio con políticas para la descentralización, que incluyen el fortalecimiento de infraestructura educativa en los distritos periféricos del AMCP.

En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso a empleo y emprendimiento	- Refugiados y migrantes con estatus legal pueden acceder a programas de capacitación y fondos semilla para emprendimientos y pequeñas empresas. - La entrada en vigor de convalidaciones provisionales para refugiados y migrantes venezolanos por parte del Ministerio de Educación facilita el acceso a empleo adecuado.	- A nivel nacional, el Código de Trabajo otorga permisos de trabajo únicamente a la población extranjera con estatus regular en el país, condición que impacta el acceso al empleo de las comunidades venezolanas más vulnerables. - El estatus irregular impacta el acceso a un empleo digno para refugiados y migrantes venezolanos, que se ven forzados a acceder a empleo informal, sin acceso a seguridad social y muchas veces con ingresos inferiores a la comunidad de acogida. - El estatus regular en el país impacta el acceso al sistema financiero y sus beneficios. - El gobierno nacional tiene programas que apoyan a emprendedores, sin embargo, se encuentran disponibles únicamente para comunidad de acogida. - La homologación de títulos impacta el acceso de la población profesional para ejercer actividades profesionales en su área de estudios.	**Limitan** - Alta centralización de oportunidades de empleo en el distrito de Ciudad de Panamá impacta el acceso de comunidades localizadas en distritos periféricos. - Baja aglomeración económica en distritos periféricos de Ciudad de Panamá, que dificulta el acceso a oportunidades de empleo adecuado. - En la actualidad, deficiente cobertura de sistemas de transporte masivo impacta acceso a aglomeraciones de empleo. - Promoción de nuevas centralidades urbanas en el distrito de Panamá limita la descentralización del AMCP. - Retos en la capacidad institucional de gobiernos locales a la hora de implementar acciones para promover la aglomeración y especialización económica. **Facilitan** - En implementación un sistema de transporte masivo para conectar zonas periféricas con la centralidad consolidada del distrito de Ciudad de Panamá.
Acceso a salud y seguridad social	- De acuerdo con la Constitución Nacional, la salud es un derecho fundamental y gratuito. - El Ministerio de Salud tiene la obligación de atender las demandas de salud generadas por la movilidad humana en el territorio nacional. - Refugiados y migrantes con estatus legal pueden acceder a sistemas de seguridad social. - Programas de vacunación para niños y niñas menores de 5 años que benefician a refugiados y migrantes.	- El acceso de refugiados y migrantes irregulares a la salud se ve impactada por el limitado acceso a sistemas de seguridad social. - Los refugiados y migrantes tienen como prioridad su estabilización económica, por lo que no acceden a servicios de salud preventiva. - El acceso a la salud de refugiados y migrantes se ve impactado por la capacidad con la que cuentan los sistemas de salud a nivel local. - El acceso a la salud de refugiados y migrantes se ve impactado por expresiones de discriminación y xenofobia o falta de conocimiento de los trabajadores del sector salud para responder a sus necesidades específicas.	**Limitan** - Inequitativa distribución de centros de salud en el territorio, dejando sin accesibilidad a comunidades más vulnerables. - Exposición a factores ambientales negativos (en barrios precarios sin saneamiento y recolección de residuos sólidos) hacia comunidades vulnerables que incrementa su condición de vulnerabilidad.

En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso a la protección contra la discriminación	- La Constitución reconoce la igualdad entre nacionales y extranjeros. - La Constitución reconoce como derecho universal la protección y no discriminación. - Existen casas de justicia a nivel local como entidades para la exigibilidad de la protección y el derecho a la no discriminación.	- Población refugiada y migrante se expone a riesgo de protección por expresiones de xenofobia, con especial énfasis y vulnerabilidad para mujeres venezolanas. - Población refugiada y migrante se expone a riesgo de protección por limitado acceso a sistemas de seguridad social. - Población refugiada y migrante se aísla de las comunidades por la priorización a la estabilización económica por lo que, consecuentemente, no acceden a espacios de recreación ni otros sistemas de soporte social.	**Limitan** - Baja cobertura de espacios públicos en zonas periféricas del AMCP que impacta en el acceso a recreación y convivencia con población de acogida hacia su integración. - Baja diversidad de usos del suelo que consolida zonas en los distritos sin dinamismo y, consecuentemente, facilita incidentes de seguridad y xenofobia. - Baja cobertura de centros culturales para la convivencia comunitaria. - Baja cobertura e inequitativa distribución de Casas de Justicia a nivel local.
Acceso a vivienda adecuada y servicios	- Se reconoce el derecho a la vivienda. - Se cuentan con programas del gobierno nacional para promover el acceso a la vivienda adecuada por la población con estatus legal en mayor condición de vulnerabilidad.	- El estatus migratorio regular impacta en el acceso a programas de vivienda por comunidad refugiada y migrante. - Condiciones de asequibilidad obliga a población refugiada y migrante a vivir predominantemente en arriendo, compartiendo casa o apartamento con dos o más familias y en condiciones de hacinamiento. - Situaciones de xenofobia impacta el acceso a vivienda adecuada por parte de población refugiada y migrante.	**Limitan** - Condición de asequibilidad obliga a refugiados y migrantes a localizarse en las periferias o barrios en condición de precariedad. Estos barrios tienen baja calidad de vivienda (en términos estructurales) y deficiencia en el acceso a servicios básicos. **Facilitan:** - Amplia cobertura de servicios básicos como agua mejorada y electricidad.

En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso a participación política e inclusión en toma de decisiones		- La Constitución reconoce los derechos políticos únicamente para la población nacional. - Los instrumentos de planeación y desarrollo a nivel local no incluyen a la población refugiada y migrante como grupos vulnerables y, consecuentemente, no se plantean rutas de atención diferenciada. - Se cuenta con poca información sobre la existencia de organizaciones de sociedad civil locales que promuevan la participación de comunidades refugiadas y migrantes.	
Acceso a la integración social y cultural	- Los gobiernos locales, como el nivel de gobierno con mayor cercanía a las comunidades, tiene la competencia de implementar acciones para la promoción de la cultura, arte y recreación.	- Poco tiempo libre disponible para recreación y esparcimiento de comunidades refugiadas y migrantes por la necesidad de trabajar diariamente para satisfacer sus necesidades fundamentales. - Los gobiernos locales del AMCP no suelen enfocar acciones socioculturales o recreativas a la integración de comunidades más vulnerables, entre ellas, refugiadas y migrantes.	**Limitan** - La inequitativa distribución de espacios públicos y culturales limita el acceso a actividades de arte, cultura y recreación por parte de comunidades refugiadas y migrantes.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Atender la integración de las personas en movilidad humana es una grandiosa oportunidad para responder las demandas preexistentes de las comunidades de acogida y para dinamizar el desarrollo de las ciudades panameñas, y el AMCP en particular. Esto constituye una oportunidad particular para aprovechar la fuerza creadora de los saberes, experiencias, usos y costumbres de la interculturalidad, para forjar dinámicas socioeconómicas y culturales transformadoras y generadoras de bienestar colectivo en el Área Metropolitana de Ciudad de Panamá. Para estos efectos, es fundamental aprovechar de una mejor manera sus ventajas comparativas y competitivas, tales como su estratégica posición geográfica y su vocación logística, entre los que figuran importantes activos diferenciales como el Canal de Panamá, las infraestructuras portuarias, los servicios financieros, su liderazgo económico y social como principal centralidad en el nivel nacional, y el potencial turístico.

La caracterización de los desafíos y oportunidades del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá (AMCP), conformada por las ciudades de La Chorrera, Arraiján y San Miguelito, ha permitido identificar algunas acciones relevantes para fomentar la integración social, económica, cultural y política de la población migrante y refugiada y también de comunidades y territorios de acogida, que enfrentan distintas formas de segregación y de retos en el acceso a sus derechos. Estas acciones se presentan a continuación de manera esquemática, organizadas en tres dimensiones: i) gobernanza urbana para la integración; ii) acceso a derechos y servicios urbanos para migrantes, refugiados y comunidades de acogida; e iii) integración espacial.

También se presentan a continuación algunas consideraciones y conclusiones sobre la integración de migrantes y refugiados, resultantes del ejercicio de caracterización de los desafíos y oportunidades del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá.

5.1 Gobernanza urbana para la integración.

La República de Panamá cuenta con importantes instrumentos normativos, así como de política pública, para promover y aprovechar la integración de los migrantes y refugiados. Para potenciar dicho proceso, sería pertinente que se adelanten algunas acciones complementarias, como las que a continuación se señalan:

Unificar y complementar los marcos regulatorios nacionales sobre la migración

Con el objetivo de crear e implementar una política migratoria integral que garantice los derechos de los migrantes y las personas con necesidad de protección, la cual sea consultada con todos los actores de la sociedad, incluyendo a los principales representantes de la misma (migrantes y personas con necesidad de protección). Simultáneamente, esta política debe estar pensada no sólo para las personas irregulares que han podido acceder a entradas monetarias, sino también hacia quienes no cuentan con un presupuesto para poder regularizarse, e incluso integrar dentro de este instrumento los diversos aspectos que impulsan una migración, como, por ejemplo, los que surgen por desastres naturales, crisis humanitarias, entre otros. Esto permite tener bien definidos los pasos que cada uno de los actores debe seguir para el cumplimiento de los instrumentos internacionales ratificados por Panamá y las normas internas, garantizando de esta manera un ejercicio pleno de los derechos que todo ser humano debe tener.

Al respecto, resulta también crucial considerar el fortalecimiento del marco normativo y de la institucionalidad nacional y territorial encargada de la atención de la movilidad humana. Para ello, sería fundamental que las instituciones nacionales con competencias en temas de protección como la ONPAR, INAMU, Defensoría, la SENNIAF, entre otras,

cuenten con presencias en las principales ciudades, en particular en la AMCP, acompañados de los respectivos recursos económicos, técnicos y humanos para atender la movilidad humana con mayor cercanía y prontitud.

Por otra parte, es importante continuar con los procesos de formación continua a los entes estatales y a los responsables de brindar servicios y a facilitar el acceso al trabajo y a la protección de los derechos de los migrantes y refugiados, para de esta manera asegurar que poseen una formación idónea para implementar sus funciones a la luz de los estándares internacionales de protección a los derechos de los migrantes y refugiados.

Mejoramiento de los instrumentos de coordinación intersectorial y multinivel.

Es necesaria la coordinación multinivel, multisectorial y multiactor para aprovechar de mejor manera el uso de los recursos económicos, humanos, institucionales, culturales y logísticos para llevar a cabo la integración de las personas migrantes y refugiadas, favoreciendo también a las comunidades de acogida que se encuentran en algún nivel de exclusión o de privación de sus derechos. Implementar con modelos innovadores de gestión pública integral, siguiendo los principios y lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, pueden contribuir al anterior propósito. En este sentido, alinear las distintas estrategias sobre protección internacional y migración con el "Plan Nacional con Visión de Estado Panamá 2030" fortaleciendo la descentralización y la participación comunitaria, es una buena alternativa para acelerar, además, el cumplimiento de los ODS. Así mismo, tener en cuenta que en julio de 2017, Panamá se adhirió al Marco Regional Integral de Protección y Soluciones (MIRPS) a través del cual se elaboró un plan de acción nacional basado en un proceso de consulta, contando con la participación de las autoridades nacionales, sector privado y la sociedad civil (ACNUR, 2021). El plan de acción tiene por objeto fortalecer el sistema de reconocimiento de la condición de refugiado, así como mejorar la integración local de los solicitantes de la condición de refugiado y los refugiados en el país, plan de acción que es necesario fortalecer financiera y técnicamente, así como promoverlo y divulgarlo para facilitar su implementación.

Fortalecer escenarios internacionales de coordinación y aprendizajes compartidos

Además de consolidar y aprovechar de una mejor manera los procesos consultivos regionales como la Conferencia Regional sobre Migración, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración, la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias, la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de Migrantes, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), es importante la participación de Panamá en la conferencia de autoridades migratorias convocada por el SICA (organismo de coordinación entre los gobiernos centroamericanos). Estos espacios pueden facilitar el aprendizaje recíproco y acciones coordinadas en algunas áreas como el abordaje de la trata de personas, la protección humanitaria y la integración socioeconómica y cultural de los migrantes con vocación de permanencia, con énfasis en el rol de las autoridades locales.

Por otra parte, es fundamental darle continuidad e impulsar los encuentros que se puedan realizar entre países, como por ejemplo el Encuentro de Defensores que se realizó en el año 2021, en donde se acordó realizar un trabajo conjunto por los migrantes y refugiados, para lo cual como organizaciones internacionales se continuará trabajando de cerca con los gobiernos y así brindar el acompañamiento necesario en cada una de las futuras o presentes coordinaciones, para un mejor aprendizaje compartido.

Fortalecer el diseño y puesta en marcha de políticas públicas de carácter urbano para la integración de los migrantes, refugiados y las comunidades de acogida.

Como se ha señalado, la República de Panamá cuenta con normas y políticas nacionales que facilitan los procesos de integración de los migrantes y refugiados, que deben ser fortalecidos técnica y económicamente y de manera explícita, en una Estrategia Territorial Nacional y en la Política Urbana Nacional. Es en el entorno territorial donde se lleva a cabo la integración de sus pobladores y donde se puede sacar el mejor provecho de las dinámicas migratorias.

En este sentido, es muy relevante adelantar en el marco de la legalidad, entre otras, las siguientes acciones: i) Mejorar la identificación de las necesidades de oferta y demanda para la prestación de servicios en las ciudades que albergan migrantes y refugiados; ii) Diseñar estrategias nacionales de asistencia técnica y formación de los servidores públicos para mejorar la capacidad de atención y de aprovechamiento de las dinámicas de la movilidad humana en los entornos urbanos; iii) Diseñar lineamientos para la integración de los migrantes y refugiados en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico y social y de ordenamiento territorial; iv) Crear un plan nacional con enfoque territorial, para la eliminación de barreras de acceso a servicios de educación y salud, así como a las ofertas de empleo; v) Construir un plan nacional con enfoque territorial de acceso a vivienda adecuada (en sus diversas modalidades: propia, arriendo, compartida, etc.) y de prevención de desalojos arbitrarios; vi) Redactar un plan nacional con enfoque territorial, de prevención de la xenofobia y de fomento de la interculturalidad; vii) Definir plan de estímulos para la participación de las organizaciones sociales (incluida la academia y los medios de comunicación) y la empresa privada, en las dinámicas de integración de los migrantes y refugiados; viii) Diseño de lineamientos locales para la identificación, prevención y mitigación de conflictividades sociales, en primer lugar, a través de la caracterización de las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación con la llegada de migrantes y refugiados, así como para el empoderamiento de autoridades encargadas del trámite de conflictos sociales; ix) Transversalización del enfoque de género y del enfoque diferencial en todas y cada una de las políticas públicas sociales, así como en los instrumentos de planificación del desarrollo; x) Diseño de plan nacional de ampliación de la calidad y la cantidad de los espacios públicos para la integración social, cultural y para el esparcimiento.

El mejoramiento de las finanzas públicas de las ciudades para aumentar la inversión pública en la integración social.

En la actualidad, el presupuesto de las ciudades para la integración de la población migrante y refugiada se limita a la atención humanitaria y no logra escalar hacia una integración real al territorio. Por esta razón es clave mejorar el manejo de las finanzas de las ciudades y del AMCP en particular, a través de la actualización catastral, para definir el suelo existente y disponible, tanto para la recaudación como para consolidar mecanismos de intercambio de suelo para la financiación de programas de reactivación productiva que incluya a la población migrante y refugiada, y mejore las condiciones de prosperidad para toda la población. De la misma manera, es necesario mejorar la captura de rentas derivadas del desarrollo urbano, tales como las valorizaciones, las plusvalías y las actividades industriales y comerciales.

Empoderamiento de las organizaciones sociales y de la participación ciudadana.

Facilitar el vínculo de los refugiados y migrantes a los espacios de participación para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas publicas sociales y urbanas que determinan su integración socioeconómica y el acceso a derechos, es de fundamental importancia. No solo se trata de cumplir con los postulados constitucionales y legales que dan fundamento a la participación, sino, sobre todo, de aprovechar el vinculo de la creatividad, recursos, capacidades, saberes, experiencias y conocimientos que poseen los refugiados y migrantes y que pueden contribuir al bienestar de toda la sociedad. Una participación amplia, también incluye facilitar los espacios para lograr la igualdad de genero y de las personas LGBTIQ, en el acceso a los bienes y servicios del Estado, y para corregir los problemas de segregación y exclusión.

5.2 Diversidad y equidad social, económica y cultural

Como ya se señaló, los niveles agregados de prosperidad urbana del Área Metropolitana de Ciudad de Panamá (AMCP) muestran un nivel moderado débil de prosperidad según el Índice de Prosperidad Urbana (CPI), con 52,1 puntos sobre 100. La principal fortaleza para este territorio es la dimensión de calidad de vida, con resultados en educación y acceso al espacio público moderados-sólidos. Por otra parte, aunque en un nivel de prosperidad moderado débil, las dimensiones de equidad e inclusión social, desarrollo e infraestructura y medio ambiente urbano tienen fortalezas y oportunidades en los temas de infraestructura de vivienda, inclusión social y de

género, calidad del aire, y consumo de energía sostenible. En este contexto, algunas recomendaciones son las siguientes:

El desarrollo urbano como fuente de trabajo decente y elemento dinamizador de la integración.

Uno de los principales retos para el AMCP es la generación de nuevas centralidades que dinamicen la economía y distribuyan a otros puntos del territorio el acceso a bienes y servicios, y que corrijan las brechas en materia de prosperidad urbana que se presentan entre los distritos de Arraiján y La Chorrera, con los de San Miguelito y Panamá. Esto incluye estrategias que vinculen de manera directa y efectiva el pujante negocio inmobiliario, el ordenamiento de los usos y de la gestión de los suelos y consecuente control urbanístico para que se acaten las normas del desarrollo urbano ordenado, el diseño y creación de espacio público, y los planes y programas de inversión pública (como por ejemplo, el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales -PIOPSM-) como elementos generadores de condiciones para nuevos emprendimientos, la generación de empleos y la superación de los niveles de pobreza multidimensional. En este sentido, la estrategia Colmena: "Panamá libre de pobreza y desigualdad, la Sexta Frontera", prevista en el plan estratégico de gobierno 2020-2024, podría concentrarse en los barrios periféricos del AMCP. Es importante resaltar que el acceso a trabajo digno es una de las principales formas de integración de los refugiados y migrantes y de materializar su contribución al desarrollo socioeconómico del país y de la ciudad, por lo cual es importante flexibilizar las normas que impiden el acceso, tales como acortar los tiempos para acceder a la obtención de los permisos de trabajo y simplificar los trámites migratorios, los límites en las plazas laborales que pueden ser ocupadas por extranjeros, y la homologación de títulos académicos y certificados de experiencia laboral. De manera complementaria, el estímulo a emprendimientos económicos, culturales y sociales, puede dinamizarse mediante acciones de inclusión financiera y de asistencia técnica y de mercadeo. Igualmente, es conveniente fortalecer los organismos de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, para que asistan y asesoren a los refugiados y migrantes en materia de respeto a sus derechos laborales, en particular de las mujeres y de las personas LGBTIQ.

También es recomendable que el modelo de desarrollo del AMCP potencie la atención a las importantes dinámicas demográficas y promueva los vínculos urbano-rurales para consolidar una perspectiva regional y metropolitana, con acciones como conexiones entre ciudades, dotación de infraestructura y servicios, promoción eficiente del suelo y colocación de productos para la exportación. Esto consolidará condiciones territoriales para la prosperidad que alcancen la integración socioeconómica de sus pobladores. Sería conveniente identificar los megaproyectos que son susceptibles de amplia generación de trabajos directos e indirectos, y plantear una estrategia que estimule el vínculo de migrantes, refugiados y población de acogida a su implementación.

Fortalecimiento de las capacidades para ofertar el acceso a servicios de salud, educación, cultura, recreación, deporte y uso del tiempo libre.

Es necesario el fortalecimiento de capacidades institucionales y de financiamiento, así como en los servidores municipales y la ciudadanía, para asegurar el ejercicio de derechos fundamentales como el acceso universal a la educación, la salud, la cultura, el deporte y el buen uso del tiempo libre. De manera particular, es necesario continuar priorizando las acciones en los barrios periféricos, fortaleciendo la dotación de infraestructura y equipamientos sociales y de servicios, mejorando su calidad y las tarifas de acceso a dichos servicios y flexibilizando los requisitos y trámites para el acceso. Estas capacidades deben fortalecerse para asegurar la ampliación y dotación de elementos que aseguren la conectividad, diseño y ejecución de campañas de sensibilización y campañas de prevención de la xenofobia y el bullying[18] , manejo de dotación de kits educativos, organización de iniciativas comunitarias como redes de pares, intercambio cultural, espacios de interacción entre padres, madres, estudiantes y docentes, gerencia de espacios de cuidado y refuerzo escolar, apoyo psicosocial para NNA, realizar acercamientos estratégicos para fortalecer la implementación y avance

[18]La palabra bullying proviene del vocablo inglés, "bully", que significa abusador. En el caso de la población en condición de movilidad humana, hace referencia al acoso, hostigamiento, diversas formas de maltrato físico y psicológico, humillación, persecución, a los que en algunas ocasiones se ven sometidos los migrantes y refugiados en sus lugares de trabajo, estudio y, en general, en donde se desenvuelve su vida social, productiva y afectiva.

de los trámites de homologación y validación de títulos académicos.

En salud es necesario incrementar el número de personas capacitadas y aptas para enfrentar actuales y futuras emergencias sanitarias para la atención a los grupos más vulnerabels, así como fortalecer el apoyo en salud mental, sexual y reproductiva, multiplicar los espacios de sensibilización y difusión de información sobre salud y derechos sexuales y reproductivos y sobre medicina preventiva y seguridad social. De la misma manera, es conveniente aumentar la frecuencia de las campañas de concientización al personal médico, paramédico y administrativo de los centros de salud, en materia de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y de prevención de la xenofobia. A diferencia de los equipamientos básicos de salud y educación, la desconcentración de equipamientos de cultura, tal como las bibliotecas públicas, museos y teatros, se hace necesaria dado que estos se localizan principalmente en el centro metropolitano en el distrito de Panamá.

Mejoramiento de la cobertura y de las facilitades de acceso al transporte público.

El acceso a medios de transporte adecuados es fundamental para la integración de territorios y comunidades que confrontan algún tipo de segregación (entre ellos los migrantes y refugiados), ya que permite la conexión con los centros de provisión de bienes y servicios, facilitando el acceso al trabajo, la salud y la educación, entre otros. Como se ha señalado, el 57% de los habitantes se movilizan en transporte público con un promedio de viaje de 54 minutos, condicionado por la extensión de la ciudad y la presencia del metro únicamente en los distritos de Panamá y San Miguelito. Se considera esencial reforzar las políticas urbanas del AMCP para extender el acceso a transporte masivo y su articulación con los distritos de La Chorrera y Arraiján, mejorando la conexión con el centro metropolitano y otras zonas. En este sentido, es recomendable la actualización del Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS), que incorpore el mejoramiento de los andenes y senderos peatonales, el incremento de las ciclorrutas, la ordenación del tráfico vehicular y el uso del vehículo particular, la reorganización del servicio de buses y la extensión del transporte público a los barrios periféricos.

Acceso a vivienda adecuada

El derecho a una vivienda adecuada es uno de los derechos económicos, sociales y culturales que afectan de manera decisiva a las condiciones de igualdad social. Es, además, uno de los elementos centrales para favorecer la integración social de los refugiados y migrantes, así como el acceso a otros derechos como la salud, los servicios públicos, el esparcimiento y el bienestar general. La gran mayoría de migrantes y refugiados acceden a la vivienda mediante alquiler, casi siempre en condiciones de hacinamiento, y en muchos casos tienen problemas para adelantar los respectivos contratos por la falta de “fiadores” o de estatus migratorio que facilite la celebración de contratos, por lo cual a veces se hace conveniente la creación de un fondo fiduciario que respalde al arrendatario y que le de seguridad a arrendador, o establecer algún programa de subsidios para que la cuota de renta opere como una forma de pago para la compra de la respectiva vivienda (leasing inmobiliario). Por ende, es importante continuar fortaleciendo los organismos de defensa y protección de los derechos humanos, para que asesoren y acompañen a los refugiados y migrantes que son víctimas de desalojos arbitrarios.

Es recomendable la ampliación de los programas de acceso a vivienda, de tal manera que permitan mayor acceso a los migrantes y refugiados, para lo cual resultaría prudente sugerir complementar el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (Alcaldía de Panamá, 2021), el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (Alcaldía de San Miguelito, 2017); el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (Alcaldía del Distrito de Arraiján, 2019); y el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (Municipio de La Chorrera, 2017). Un elemento cohesionador de la estrategia propuesta puede ser la mencionada estrategia Colmena prevista en el plan nacional de desarrollo, y que en el sector de vivienda es liderada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, encaminada a cubrir el déficit habitacional en el país y a la revisión y ejecución del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial como un instrumento de planificación y desarrollo urbano integral en conjunto con las autoridades locales.

Más y mejor espacio público, en particular en los barrios periféricos.

El espacio público de calidad es fundamental para la vida grata en las ciudades, ya que permite entre otros asuntos, la integración y la cohesión social, el esparcimiento y el deporte, el desarrollo ordenado de algunos emprendimientos generadores de ingresos, el cuidado de ecosistemas, la salud mental y física de los habitantes. Para los migrantes y refugiados, el espacio público es el escenario para el intercambio cultural, para desmontar estigmas y prevenir la xenofobia, así como para adelantar de manera ordenada algunos emprendimientos generadores de ingresos. Teniendo en cuenta que el estándar ideal de 15 m² de áreas verdes per cápita, hay que recalcar que el distrito de La Chorrera es el más cercano de alcanzarlo (13,5 m² per cápita). Le siguen Panamá y San Miguelito con 10,9 y 9 m², respectivamente. El distrito más débil en este sentido es Arraiján, con tan solo 5,6 m² de área verde per cápita. Por su parte, el AMCP alcanza una cifra global de 10,1 m².

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de un plan maestro de espacio público, con visión a largo plazo, y que incorpore y estimule la iniciativa privada y comunitaria en un contexto más amplio del ordenamiento del desarrollo de todo el territorio del AMCP. Este plan maestro complementaría y dinamizaría los esfuerzos contemplados en: el Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 (el proyecto de Anillo Verde en la Zona Norte, proyectos de nuevas plazas, un nuevo parque urbano, y un programa de corredores fluviales y ecoturísticos); el Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022 (que promueve el aumento a la cantidad de áreas y zonas verdes, y la arborización, sin embargo, no menciona el mejoramiento de espacios públicos de calidad); el Plan Estratégico de Desarrollo – Municipio de Arraiján 2019-2024 (que fomenta la recuperación y creación de espacios públicos, y la adecuación de parques con mobiliarios bioamigables con el ambiente y luminarias de energía renovable); el Plan Estratégico de Desarrollo Distrital de La Chorrera 2017-2024 (que incorpora el desarrollo de nuevos parques, y la recuperación de áreas públicas, parques o zonas de protección).

Acceso a tecnologías de la información y la comunicación.

El acceso a las tecnologías de información y comunicación es fundamental para facilitar la integración de los refugiados y migrantes, así como para el ejercicio de sus derechos. Estar "desconectado" es no tener acceso a las rutas de acceso a la oferta institucional de bienes y servicios, a las opciones laborales y de estudio desde el hogar, a la comunicación con la familia, etc. En este sentido, es recomendable la ampliación universal de la cobertura y el mejoramiento de la calidad del acceso a internet y computadoras, de manera particular en las zonas periféricas al extremo oeste y norte del distrito de Panamá, así como en los distritos de Arraiján y La Chorrera. De la misma manera, se requiere avanzar con más rapidez en la implementación de las estrategias de Gobierno Digital y de la Agenda Digital Nacional (ADN), las cuales permiten mejorar la transparencia, la eficiencia, la participación y la confianza ciudadana.

Protección de los derechos y acceso a la justicia.

En el AMCP se requiere continuar con la implementación de campañas y actividades de promoción y estímulo a la coexistencia pacífica con los migrantes y refugiados, haciendo énfasis en temas de diversidad e inclusión, tanto con funcionarios públicos como con la comunidad de acogida. Esto incluye entender los motivos que impulsan el desplazamiento y que cualquier persona podría verse en la misma situación; además, debe ir acompañado con el fortalecimiento y expansión de las redes de protección de pares y la formación de asociaciones de personas de interés para la prevención y respuesta a la violencia basada en género (VBG) y otras formas de violencia.

El limitado acceso de información relevante es uno de los retos identificados por la población migrante y refugiada, para lo cual resulta importante promover procesos de formación y de difusión de información sobre los derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana, y fortalecer las rutas de protección y denuncia de discriminación y violencia. Además, la difusión de información sobre acceso al asilo, regularización migratoria y acceso a justicia a través de diversos canales, asistencia legal y financiera para la regularización, apoyo financiero

e incidencia para acceder a documentación del país de origen, especialmente en el caso de la población migrante y refugiada venezolana.

El acceso al estatus migratorio regular depende del cumplimiento de varios trámites y requisitos que son a veces difíciles de cumplir, siendo necesaria una simplificación, incrementar el apoyo legal y, en la medida de lo posible, el apoyo financiero para acceder al proceso. Esto va de la mano con el establecimiento de espacios de conectividad para mejorar el acceso a trámites virtuales, incluyendo el acceso al sistema de asilo.

Es conveniente fortalecer los ciclos de capacitación para continuar empoderando a las autoridades locales encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, para que conozcan las especificidades de los derechos y obligaciones de los migrantes y refugiados, así como los mecanismos de apoyo y asistencia existentes. Así mismo, fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, en particular las conformadas por migrantes y refugiados, para que se sumen a la defensa y protección de los derechos de las personas en condición de movilidad humana.

Acciones en materia de seguridad, convivencia pacífica y cohesión social.

Es necesario impulsar la cultura de la legalidad, adelantando campañas de promoción y divulgación de las normas que rigen en Panamá y que deben ser acatadas por todos los que habitan su territorio, así como sobre los derechos de las personas y el marco institucional encargado de hacerlos valer. De la misma manera, tal como ya se ha mencionado, crear más espacios públicos con iluminación adecuada para tener las condiciones de seguridad necesarias permitirá la integración tanto de comunidades de acogida como de población migrante y refugiada. Esto va de la mano con la continuidad de campañas de inclusión e integración en el espacio público para generar empoderamiento sobre el mismo y control social del espacio.

Además, es necesaria la generación de empleo y oportunidades de emprendimiento para disminuir las tasas de desempleo, tanto en comunidades de acogida como en población migrante y refugiada, de manera particular para los jóvenes.

El papel dinamizador de la integración de las inversiones públicas

La estructuración de instrumentos de participación de organizaciones sociales capaces de generar ingresos y trabajo en grandes volúmenes y con la calidad requerida en grandes proyectos de inversión pública y privada. Por ejemplo, en las carreteras (Arraiján, La Chorrera-San Carlos y varias en el interior), la terminación del terminal paralelo en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, la terminación del Centro de Convenciones de Amador y del Programa de Saneamiento de la Bahía, la conclusión del Centro Hospitalario, la línea 3 del metro, etc.

5.3 Distribución espacial justa

Consolidar una estrategia de redensificación urbana para la integración y cerrar brechas.

Con 4.648 habitantes por km², el territorio del AMCP presenta valores bajos de densidad poblacional, considerando que el valor ideal según ONU-Habitat es de 15.000 habitantes por km². Una alta densidad implica una concentración de personas y sus actividades, permitiendo una planeación urbana sostenible con beneficios económicos, sociales y ambientales como la reducción de la expansión urbana, la reducción de los costos de los servicios públicos, reducción de la dependencia del automóvil, incremento de la eficiencia energética, entre otros.

La densidad adecuada y sin hacinamiento facilita el desarrollo de entornos seguros, diversos, y la provisión y disfrute de bienes comunes en las zonas urbanas. No obstante, para generar estas condiciones es fundamental promover también la mixtura en los usos del suelo y el acceso al espacio público, de tal forma que los beneficios de la densificación redunden en una mejora de las condiciones de calidad de vida de la población. En este sentido, es pertinente dinamizar las estrategias de densificación de zonas centrales abandonadas, subutilizadas y que han perdido población en los últimos años, y que se encuentran previstas en el Plan Estratégico del Dis-

trito de Panamá 2019-2024, vinculando la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

Hay que tener en cuenta que buena parte de la población migrante, refugiada y comunidad de acogida de escasos recursos se ubica en los asentamientos informales, que están desconectados de la ciudad. La redensificación urbana y las estrategias de renovación urbana permiten mejorar la oferta de vivienda, servicios y bienes, así como la integración socioeconómica de los migrantes, refugiados y de las propias comunidades de acogida que habitan barrios marginales.

El marcador de la información georreferenciada para inclusión para la toma de decisiones.

Se recomienda la implementación y complementación del Marcador de Inclusión Urbana elaborado en el marco del proyecto 'Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias'. Este marcador permite medir el nivel agregado de inclusión de una ciudad, considerado como la capacidad de acceso a bienes, servicios y oportunidades que ofrece a sus ciudadanos en línea con la noción del "derecho a la ciudad". Un mapa permite identificar zonas de concentración de ventajas y brechas en su distribución en el territorio. Para la implementación de este instrumento, es necesario contar con información de dinámicas territoriales, socioeconómicas y culturales a nivel manzana con el objetivo de identificar aquellos barrios dentro del área urbana con brechas en el acceso a derechos.

El marcador utiliza más de 30 indicadores relativos a 5 áreas clave: i) vivienda asequible, de calidad y con servicio; ii) empleo y oportunidades económicas; iii) salud y bienestar; iv) acceso a educación, cultura y diversidad; y v) espacio público, seguridad y recreación. En la actualidad, lo han adoptado las ciudades de Santo Domingo (República Dominicana), Barranquilla y Cúcuta (Colombia); Quito (Ecuador) y Lima (Perú), y está siendo usado para la focalización de las políticas públicas de integración y para la promoción de la participación ciudadana en la cogestión social del hábitat.

El marcador facilita la espacialización de la información sobre la oferta y la demanda de bienes y servicios urbanos requeridos para la prosperidad con igualdad. Por esta razón, es muy importante para promover la articulación interinstitucional y la generación de sinergias multiactor en los territorios que favorezcan la inclusión. También aporta información para fomentar la participación ciudadana en la cocreación del hábitat urbano y para la apropiación del bien público llamado ciudad, facilita la rendición pública de cuentas y el diálogo proactivo entre las comunidades y sus autoridades, y facilita la participación de la empresa privada en el ejercicio de su responsabilidad social, de cara a favorecer a las personas más necesitadas como lo son los refugiados y migrantes.

Mejoramiento de los instrumentos de coordinación e interacción de la planeación urbana.

La planificación del Estado está regulada en el capítulo IV de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, la cual ordena que el Órgano Ejecutivo debe adoptar un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Este plan debe incluir la estrategia económica y social, la programación financiera y el plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, así como el mandato de su actualización anual. Existen también múltiples instrumentos de planificación del territorio (la ley de descentralización obliga a los municipios a formular planes de desarrollo municipal): Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico (actualizado en 2016); planes estratégicos municipales de Panamá, San Miguelito, La Chorrera y Arraiján; Plan Local de Ordenamiento Territorial del municipio de Panamá 2019-2024; Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024. Se hace necesario mejorar los niveles de articulación, complementariedad y subsidiaridad multinivel de las estrategias de desarrollo, indicadores de monitoreo y evaluación de su ejecución, instrumentos de rendición pública de cuentas, tanto de las autoridades de planeación como de las implementadoras, y fortalecimiento de los espacios participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

Poner en marcha los Centros de Integración Social y Cocreación del Hábitat – IntegrHa-bitat

En el marco de la iniciativa 'Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias', se está implementando

una nueva generación de centros de atención y orientación para los refugiados y migrantes, para otros grupos en situación de vulnerabilidad y para las comunidades de acogida, de tal manera que se constituyan en vectores de cambio para la transformación barrial inclusiva, en un contexto de cohesión social basado en nuevos modelos de convivencia en la diversidad.

En este contexto, ACNUR, OIM y ONU-Habitat, con el auspicio de la Unión Europea, apoyan a los gobiernos y comunidades locales para la adaptación, complementación o creación de espacios aptos para el diálogo creativo sobre soluciones a los desafíos comunitarios, y que sean facilitadores del diseño y ejecución de planes y proyectos para la transformación de los asentamientos y su integración a los beneficios de la ciudad, así como para fortalecer la cohesión social, la convivencia y el aprovechamiento de la riqueza de la diversidad cultural que aportan los migrantes y refugiados. En este sentido, estos espacios innovadores se encaminan a influenciar la construcción social y física del hábitat definida como plataforma de participación y cocreación en todas sus dimensiones, desde la planificación, gobernanza, gestión y manejo del espacio y sus dinámicas sociales, contribuyendo a la calidad de vida para todos.

Estos Centros de Integración Social y Cocreación del Hábitat – IntegrHa-bitat, desempeñan en el territorio funciones esenciales como: i) centros de inclusión comunitaria y de fomento a la participación; ii) espacios para la formulación e implementación de planes y programas de mejoramiento barrial; iii) centros de información, orientación y de servicios; iv) escenarios y plataformas que fomentan expresiones artísticas y culturales para la integración local; y v) espacios de coworking e innovación, entre otros.

Los centros han comenzado a articularse en una red, la cual permite: i) el intercambio de experiencias y conocimientos sobre la construcción social del hábitat con otras iniciativas similares en distintas partes del mundo[19]; ii) la capacitación y empoderamiento de liderazgos; iii) el acceso a información sobre oferta de bienes y servicios para el mejoramiento integral de los barrios y los asentamientos; iv) el acceso a información sobre oferta de cooperación internacional. Para hacer parte de esta red, los Centros de Atención Comunitaria deberán suscribir una declaración de principios y contarán con el apoyo especial del proyecto 'Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias'.

[19] Otras iniciativas pueden consultarse en: https://ciudadesincluyentes.org/

6. REFERENCIAS

ACNUDH. (s.f.). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Panamá. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/PAIndex.aspx

ACNUR. (2021). Monitoreo de Protección Panamá - Evaluación Rápida de Necesdiades: Población Venezolana. Panamá: UNHCR.

ACNUR. (s.f.). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Obtenido de ACNUR Panamá: https://www.acnur.org/panama.html

Activados Panamá. (s.f.). Activados Panamá. Obtenido de Activados Panamá: activadospanama.org

Alcaldía de Panamá. (marzo de 2021). Plan Distrital Panamá. Obtenido de Plan Estratégico del Distrito de Panamá 2019-2024 - Resumen Ejecutivo: http://plandistritalpanama.com/wp-content/uploads/2021/03/1-ANEXO-1-RESUMEN-EJECUTIVO-PED-marzo-2021.pdf

Alcaldía de Panamá. (marzo de 2021). Plan Distrital Panamá. Obtenido de Plan Local de Ordenamiento Territorial del Distrito de Panamá 2019-2024- Resumen Ejecutivo: http://plandistritalpanama.com/wp-content/uploads/2021/03/1-ANEXO-3-RESUMEN-EJECUTIVO-PLOT-marzo-2021-1.pdf

Alcaldía de San Miguelito. (noviembre de 2017). San Miguelito. Obtenido de Plan Estratégico Distrital de San Miguelito 2018-2022: http://musami.gob.pa/wp-content/uploads/pdf/9.3-Plan-Estratégico-SM.pdf

Alcaldía del Distrito de Arraiján. (2019). Municipio de Arraiján. Obtenido de Plan Estratégico de Desarrollo - Municipio de Arraiján 2019-2014: https://arraijan.municipios.gob.pa/44/Arraiján-PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20DESARROLLO-2019-2024-2-1597511812.pdf

Asamblea Nacional. (1972). Asamblea Nacional. Obtenido de Constitución Política de Panamá-1972: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1970/1972/1972_028_2256.pdf

Asamblea Nacional. (2006). Observatorio planificación CEPAL. Obtenido de Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2006.%20Ley%20OT%20Panama%202006.pdf

Asamblea Nacional. (30 de junio de 2009). Legislación de la República de Panamá. Obtenido de Ley Que descentraliza la administración pública: https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/37-de-2009-jun-30-2009.pdf

Asamblea Nacional. (29 de octubre de 2015). Gaceta Oficial digital. Obtenido de Ley N˚66 que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, y dicta otras disposiciones: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf

Banco Mundial. (2019). Datos Banco Mundial. Obtenido de PIB per cápita - Panamá: https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PA

Banco Mundial. (2021). Banco Mundial. Obtenido de Panamá: panorama general: https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview

BID. (2020). Desigualdad y descontento social: Cómo abordarlos desde la política pública. Informe económico sobre Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo.

CAI. (s.f.). Centro de Acompañamiento Integral - Hogar Luisa. Obtenido de Pastoral de Movilidad Humana - Panamá: https://www.movilidadhumanapanama.org/projects

CASALAT. (s.f.). Fundación Casa Latinoamericana - CASALAT. Obtenido de Fundación Casa Latinoamericana: http://www.casalat.org/

CEPAL. (2017). Observatorio Social CEPAL. Obtenido de Base de datos de inversión social en Panamá: https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/panama

CEPAL. (2020). La matriz de la desigualdad en Panamá. Naciones Unidas, CEPAL. Ciudad de Panamá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. (2020). La matriz de la desigualdad en Panamá. Naciones Unidas, CEPAL. Ciudad de Panamá: CEPAL.

CEPAL. (2021). Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2020 y perspectivas para 2021: febrero de 2021. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. (2021). Panorama Social de América Latina 2020. Santiago: Cemisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPALSTAT. (2021). Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPAL. Obtenido de Panamá: perfil nacional socio-demografico: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=PNM&idioma=spanish

CEPALSTAT. (7 de junio de 2021). CEPAL COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean. Obtenido de Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures: https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=PAN

Ciudad del Saber. (s.f.). Ciudad del Saber. Obtenido de Ciudad del Saber: https://ciudaddelsaber.org

COEFAM. (s.f.). Centro de Orientación y Educación Familiar. Obtenido de Centro de Orientación y Educación Familiar: https://coefam.wordpress.com/about-us/

Consejo de Gabinete. (30 de diciembre de 2019). Gaceta Oficial digital. Obtenido de Plan Estratégico de Gobierno para los próximos cinco años de gestión: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28931_A/GacetaNo_28931a_20191231.pdf

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. (2017). Gabinete Social de Panamá. Obtenido de Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030: http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030_ES_Web-1.pdf

Contraloría General de la República. (1 de marzo de 2021). Contraloría General de la República - Nota de prensa. Obtenido de El PIB se contrajo en 17.8% comparado con el año anterior: https://www.inec.gob.pa/archivos/001401764INEC-PIB%202020.pdf

El Metro de Panamá. (22 de 12 de 2021). Obtenido de https://www.elmetrodepanama.com/

FCC. (s.f.). Fundación Futbol con Corazón. Obtenido de Fundación Futbol con Corazón: https://fcc.futbol
HIAS. (s.f.). HIAS. Obtenido de HIAS in Panamá: https://www.hias.org/where/panama

IFRC. (s.f.). Federación Internacional de la Cruz Roja - Panamá. Obtenido de Federación Internacional de la Cruz Roja: https://www.ifrc.org/es/what-we-do/where-we-work/americas/red-cross-society-of-panama/

INAMU. (s.f.). Instituto Nacional de la Mujer. Obtenido de Instituto Nacional de la Mujer: https://inamu.gob.pa

INEC. (2010). Censo de Población y Vivienda de 2010 - Lugares poblados de la República. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

INEC. (2017). Encuesta de Propósitos Multiples: Marzo 2017. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

INEC. (2019). Estadística de Trabajo: Encuesta de Mercado Laboral, Agosto 2019. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

INEC. (2020). Encuesta de Mercado Laboral Telefónica, Septiembre 2020. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

INEC. (2020). Panamá en Cifras. Ciudad de Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

MIDES. (2018). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá - Año 2018. Ciudad de Panamá: Ministerio de Desarrollo Social de la República de Panamá.

MINERPA. (2019). Obtenido de Mapa de Información Económica de la República de Panamá: https://minerpa.com.pa

MIVIOT. (22 de diciembre de 2010). Gaceta Oficial digital. Obtenido de Decreto Ejecutivo N˚ 782 por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26688_B/GacetaNo_26688b_20101227.pdf

MIVIOT. (2016). Revisión y Actualización del Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana Pacífico y Atlántico - Agosto 2015 (Actualizado abril 2016). Ciudad de Panamá: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Obtenido de https://www.miviot.gob.pa/rpm/RESUMEN%20EJECUTIVO%20DEL%20PLAN%20URBANO_revRM-MIVIOT.pdf

MIVIOT. (27 de junio de 2019). Gaceta Oficial digital. Obtenido de Resolución N˚ 468-2019 por la cual se aprueba la propuesta de política naional de ordenamiento territorial de Panamá, el plan de implementación y los instrumentos de gestión territorial, y su anexo: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28810/GacetaNo_28810_20190704.pdf

Municipio de La Chorrera. (2017). Plan Estratégico Distrital de La Chorrera 2018-2022. La Chorrera: Municipio de La Chorrera.

Naciones Unidas Panamá. (2021). Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. UNSDCF Panamá 2021-2025. Ciudad de Panamá: Naciones Unidas Panamá.

NRC. (s.f.). Consejo Noruego para Refugiados. Obtenido de NRC Panamá: https://nrc.org.co/panama/

OIM. (s.f.). Organización Internacional para las Migraciones. Obtenido de OIM Panamá: https://panama.iom.int/es/oim-panamá

OIM, ACNUR, UNICEF y OEA. (2019). Situación de Población Refugiada y Migrante de Venezuela en Panamá. Panamá: OIM.

PNUD. (2020). La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno - Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020. Ciudad de Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

R4V. (2020). Reporte situacional regional octubre – diciembre 2020. Obtenido de https://r4v.info/es/documents/details/85598

R4V. (2021). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Obtenido de RMRP 2021 Panamá: https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-05/RMRP2021%20%28ESP%29%20PANAMA%20.pdf

RET International. (s.f.). RET International. Obtenido de RET Panamá: https://www.theret.org/wherewework/panama-2/

Sonrisas Unidas. (s.f.). Sonrisas Unidas. Obtenido de Sonrisas Unidas - nos quedamos contigo : http://www.sonrisasunidas.net

Sustainable Development Goals Knowledge Platform. (2020). Sustainable Development Goals Knowledge Platform. Obtenido de Panamá Voluntary National Review 2020: https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/panama

telemetro.com. (14 de 07 de 2021). telemetro.com. Obtenido de Meduca extiende hasta diciembre plan que brinda internet gratis a estudiantes y docentes: https://www.telemetro.com/nacionales/meduca-extiende-diciembre-plan-que-brinda-internet-gratis-estudiantes-y-docentes-n5268358

UNICEF. (2019). Derecho a la educación. Ciudad de Panamá: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNICEF. (s.f.). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - Panamá. Obtenido de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia: https://www.unicef.org/panama/

7. ANEXOS

Anexo 1. Lectura territorial del Ár ea Metropolitana de Ciudad de Panamá, Panamá.

UNIÓN EUROPEA

CIUDADES INCLUYENTES
COMUNIDADES SOLIDARIAS

@ciudades_incluyentes

Iniciativa ciudades incluyentes y comunidades solidarias

@CIncluyentes

ciudades.incluyentes@onuhabitat.org

Para mayor información puede comunicarse por medio de los siguientes canales:

	ACNUR	OIM	ONU-Habitat
	acnur.org	oim.int/es	es.unhabitat.org
	@ACNURamericas	@OIMSuramerica	@ONUHabitatAndin

UNHCR ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados

OIM ONU MIGRACIÓN

ONU HABITAT POR UN MEJOR FUTURO URBANO