

# PLAN COLMENA



## Sistematización de la Estrategia Nacional PLAN COLMENA

Gabinete Social  
Panamá, Marzo 2024





## **SISTEMATIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA PLAN COLMENA**

Gabinete Social

Panamá, Marzo 2024

## Autoridades

Presidencia de la República de Panamá  
**Laurentino Cortizo Cohen**  
Presidente

Ministerio de Desarrollo Social  
**María Inés Castillo López**  
Ministra

Ministerio de Desarrollo Social  
**Milagros Ramos Castro**  
Viceministra

Secretaría Técnica del Gabinete Social  
**Onelia Peralta Núñez**  
Secretaría Técnica

## **Equipo Técnico**

del Plan Colmena

### **SECRETARÍA TÉCNICA DEL GABINETE SOCIAL**

**Onelia Peralta Núñez** - Secretaria Técnica

**Gilda Barrera, Eleana Duarte, Ivonne Ayola, Fania Ruíz, Jenifer Solís, José Champsaur, Antonio Díaz Cueva, Abel Morales, Clarissa Martínez** – Equipo técnico Colmena

### **PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

**María del Carmen Sacasa** – Representante Residente de PNUD

**Gabriel Boyke** - Oficial de Programa de Inclusión y Equidad

**Cyntia Karina de Díaz, Donaldo Serrano y Alexander Alleyne** - Equipo técnico

**Fotografías:** Edgardo Labrador

**Diseño y Diagramación:** Luis E. De Gracia, Jorge Atencio y Yarabis Rodríguez.

**Comunicaciones (MIDES):** Elisinio González.

Sistematización de la Estrategia Nacional Plan Colmena  
Panamá, edición 2024

ISBN

Este documento ha sido elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su desarrollo se enmarca en el monitoreo y seguimiento de la Estrategia Nacional Plan Colmena, en cumplimiento de lo establecido por la Ley No. 297 del 27 de abril de 2022.

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>Antecedentes</b> .....	<b>11</b>
<b>Metodología para la sistematización</b> .....	<b>12</b>
<b>Objeto de estudio</b> .....	<b>12</b>
<b>Técnicas de recolección de datos</b> .....	<b>12</b>
<b>Estrategia Nacional Plan Colmena</b> .....	<b>13</b>
<b>A. Diseño</b> .....	<b>13</b>
1. Cálculo de un Índice de Pobreza Multidimensional ajustado por corregimiento.....	14
2. Identificación de los corregimientos y lugares poblados a intervenir. ....	15
3. Criterios cualitativos y ajustes por tipología. ....	15
4. Selección de los corregimientos a ser intervenidos por el Plan Colmena. ....	16
5. Base conceptual para la implementación del Plan Colmena.....	16
<b>B. Gobernanza Colmena</b> .....	<b>17</b>
<b>Planificación del PLAN COLMENA</b> .....	<b>19</b>
<b>A. Focalización territorial: Oferta vs demanda ciudadana</b> .....	<b>19</b>
<b>B. Representatividad, liderazgo y gestión del cambio</b> .....	<b>21</b>
<b>Financiamiento del Plan Colmena</b> .....	<b>23</b>
<b>Experiencia de Colmena en los territorios</b> .....	<b>25</b>
<b>A. Implementación articulada de acciones.</b> .....	<b>25</b>
<b>B. Convergencia Territorial.</b> .....	<b>26</b>
<b>Resultados del cálculo del IPM-C en territorios Colmena</b> .....	<b>28</b>
<b>A. Principales resultados del IPMC</b> .....	<b>28</b>
<b>Los principales aprendizajes</b> .....	<b>35</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>37</b>
<b>Perspectivas de los Actores Sociales en la Estrategia Nacional Plan Colmena.</b>	<b>37</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>50</b>

## Introducción

El Plan Colmena es una estrategia multisectorial que busca impulsar procesos de desarrollo territorial potenciando la política pública y la institucionalidad del Estado en áreas de pobreza y vulnerabilidad articulando una serie de servicios dirigidos a satisfacer necesidades fundamentales del ser humano, en comunidad, en nivel local y territorial, en contextos afectados por las consecuencias del centralismo del Estado, caracterizado por correlaciones políticas en constante transformación que condicionan los alcances de la participación y las formas de interacción sociopolítica (Gabinete Social. s.f.)

Existen numerosas experiencias y programas de apoyo a poblaciones en condición de pobreza y desigualdad en Panamá; sin embargo, el conocimiento documentado de estas iniciativas, en la mayoría de los casos, escaso e insuficiente. Esta condición puede disminuir el potencial de transformación de las intervenciones al no considerar las lecciones aprendidas y buenas prácticas del proceso de implementación territorial, especialmente las identificadas por las instituciones, beneficiarios y agentes involucrados en la intervención.

En el caso del Plan COLMENA, estrategia nacional contra la pobreza y la desigualdad, interesa el análisis sobre el diseño, formulación e implementación inicial de la estrategia, de cara a fortalecerla como una política de Estado. Este documento de sistematización tiene la intención de documentar, analizar y compartir la información, valoración y productos intermedios de esta política pública, con la finalidad de superar el horizonte utilitario y beneficiarlo con algunas reflexiones teóricas sobre la gobernanza y la protección social como elementos disruptores del trabajo para reducir las desigualdades estructurales en la sociedad panameña.

En el ejercicio de reconocimiento de esta condición utilitaria de la sistematización se busca la identificación de experiencias replicables sobre la base de la acción en territorio (mejores prácticas) y posibles lecciones aprendidas sobre el abordaje de las complejidades de la intervención territorial en un país tradicionalmente centralizado

## La Sistematización de la Estrategia Nacional Plan COLMENA busca:



Fuente: Equipo PNUD

Sin embargo, es claro que el aprendizaje desde la acción no sucede por accidente, sino que tiene que ser planificado, ya sea en el diseño de la estrategia, en el plan de trabajo, en las reuniones del equipo o en la cultura general de la intervención de desarrollo (Guijt et al, 2006).

## Antecedentes

Panamá se unió el 25 de septiembre de 2015 a los países que se comprometieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas a orientar sus políticas y programas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La agenda de desarrollo sostenible contempla un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos.

Según el informe de pobreza multidimensional de 2017, más de 700 mil panameñas y panameños se encontraban en esa condición, revelando información a nivel provincial, comarcal, área rural y urbana para esta población; pero no así una aproximación más local o al territorio.

Durante décadas se han definido diferentes políticas y o planes que buscan reducir la pobreza con diversos enfoques, pero el fenómeno de la pobreza es complejo y así su reducción, presentando desafíos considerables como la, articulación, los parámetros de medición que no toman en cuenta las evidentemente deterioradas condiciones sociales.

En ese sentido, el compromiso país con la reducción de la pobreza y la desigualdad, en los territorios más vulnerables, lleva a la adopción en 2020 mediante decreto ejecutivo de la estrategia para la erradicación de la

pobreza y vulnerabilidad y que en el 2022 se convierte en la ley 297 de 27 de abril de 2022 estrategia nacional “Plan Colmena”, en el marco del Gabinete Social.

Cabe resaltar que, el diseño de la estrategia nacional es integral reconoce la naturaleza multidimensional de la pobreza y a la vez el enfoque de acciones necesarias para reducirla efectivamente; enfocada en resultados concretos que beneficien a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad atendiendo a las particularidades del territorio; con alta participación coordinada de todos los actores involucrados.

Según el artículo 5 de la ley 297 Plan Colmena, se centra en la intervención del Estado con carácter multisectorial, interinstitucional, descentralizada, participativa y sostenible, dirigida a atender las privaciones de las personas en los territorios en condición de pobreza multidimensional y vulnerabilidad social.

El enfoque territorial de la Estrategia Plan Colmena nos refiere a una perspectiva de abordaje entre la universalización y la focalización de acciones desde la planificación territorial hasta el diseño y desarrollo de acciones dirigidas a brindar respuestas a las mismas.

## Metodología para la sistematización

El proceso de sistematización está centrado en identificar los aspectos más sobresalientes del proceso Colmena, identificación de los territorios participantes, diseño de la estrategia, consultas comunitarias, alineación entre oferta y demanda e implementación. Así como describir el papel e incidencia de los actores que participaron en las fases señaladas.

Para los fines, del levantamiento de la información o datos representativos de los actores se aplicaron entrevistas a profundidad, así como la realización de grupos focales a través de una herramienta estructurada dirigida a rescatar la experiencia en las fases de consulta, alineación de las necesidades de los corregimientos entre la oferta y demanda ciudadana, verificado con los beneficiarios del plan (entrevistas); finalmente los alcances del sistema de seguimiento al Plan Colmena.

---

## Objeto de estudio

Para obtener una aproximación cualitativa a las fases de la ejecución “Colmena”, se analizaron 4 provincias en territorios donde se lleva a cabo la ejecución de la Estrategia Nacional Plan Colmena: Panamá Oeste donde inicia el plan piloto, las provincias de Los Santos, Herrera y Panamá con mayor trayectoria de trabajo dentro de la estrategia de reducción de la desigualdad y la pobreza.

Para fines de evidenciar las experiencias se distinguen diversos actores:

1. Junta técnica provincial, gobernador y miembros.
2. Actores de la mesa técnica Colmena, alcaldes y representantes.
3. Beneficiarios en los territorios Colmena.

A continuación, se detalla el conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas que se aplicaron para la obtención de información.

---

## Técnicas de recolección de datos

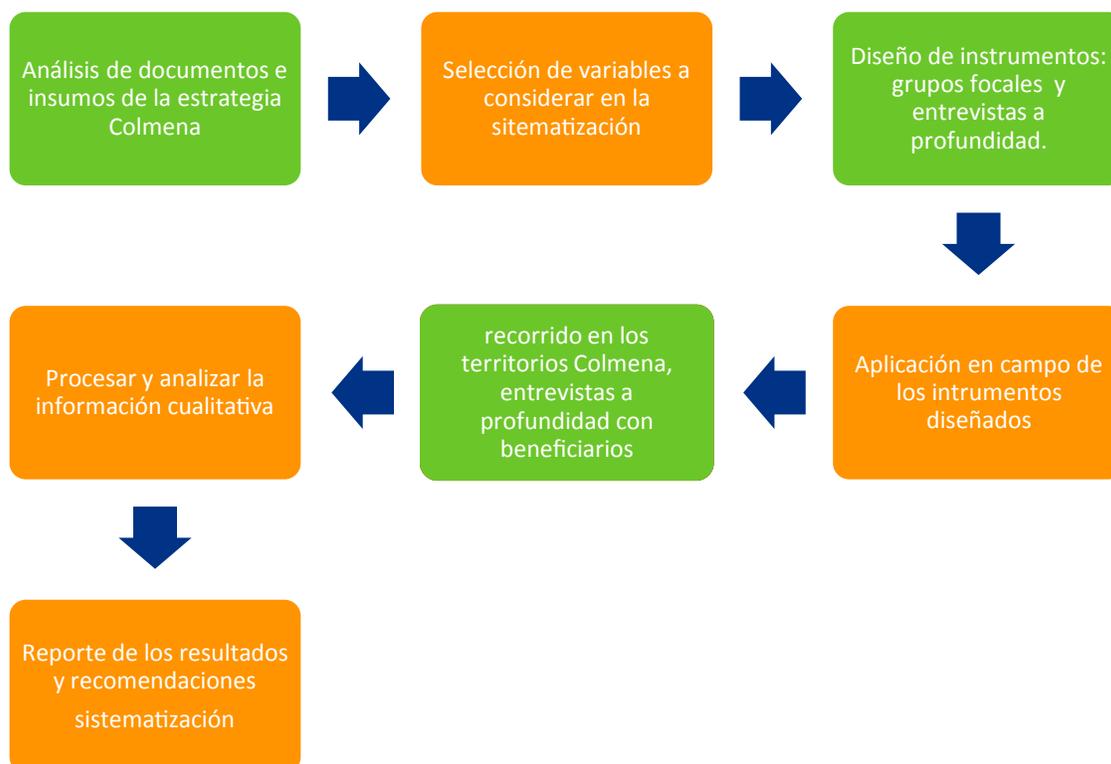
**Grupos Focales (4):** Entrevista grupal dirigida a la junta técnica provincial, considerando entre 10 a 20 participantes, miembros de la junta técnica (mujeres y hombres) por grupo.

**Encuesta a profundidad (16 casos):** Basado en los actores claves de la mesa técnica Colmena, se aplica el instrumento individual

a autoridades en los distintos territorios Colmena, alcaldes y representantes.

**Entrevistas a profundidad:** Se entrevistan a beneficiarios en los territorios Colmena, para conocer sus valoraciones sobre la estrategia, los servicios que brinda y conocer las expectativas y necesidades.

## Pasos para la aplicación de la metodología



# Estrategia Nacional Plan Colmena

## A. Diseño

La estrategia nacional Plan Colmena se distingue por su enfoque interinstitucional y territorial, integrando diversas políticas públicas a través de una oferta multisectorial coordinada. Su alcance abarca no solo la mejora de la calidad de vida en zonas urbanas y rurales, sino también el fortalecimiento de las instancias de gobernanza local y provincial comarcal.

El diseño de la Estrategia Nacional Plan Colmena, concebido por la Secretaría Técnica del Gabinete Social, contó con el acompañamiento técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como parte de este proceso de diseño se emplearon metodologías, herramientas y datos que permiten construir intervenciones objetivas sobre la base de las áreas geográficas con mayores privaciones en términos de intensidad y convergencia. A continuación, se hará una inmersión en cada una de las etapas cumplidas.

Para una mejor comprensión de la condición de los territorios intervenidos; se emplea un análisis multidimensional que combina datos de IPM y el indicador de pobreza por ingreso; así como la incorporación de criterios cualitativos de técnicos de campo.

## 1. Cálculo de un Índice de Pobreza Multidimensional ajustado por corregimiento.

Para establecer un parámetro objetivo en la identificación de los corregimientos a intervenir con la Estrategia Nacional Plan Colmena, el Gabinete Social, solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo la elaboración de una herramienta metodológica sustentada en evidencias que fuese capaz de caracterizar e identificar los corregimientos más pobres del país.

Para este propósito se propuso la elaboración de un índice de pobreza multidimensional, sustentado en un instrumento estadístico que permitiese la desagregación de datos a niveles de distrito y corregimiento. Con mayor amplitud, se necesitaba de una forma para conocer e identificar aquellos territorios con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad. De allí, que la aprobación del Índice de Pobreza Multidimensional como medida oficial en Panamá resultó ventajoso y potenció una forma objetiva para seleccionar los corregimientos que formarían parte de la estrategia de reducción de pobreza.

En el diseño del Plan Colmena, el uso del Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) fue fundamental. Este censo proporcionó datos clave para identificar 10 indicadores, correspondientes a las cinco dimensiones del IPM Nacional, que están vinculados con las doce áreas del reloj Colmena. Esta información permitió la creación de un nuevo índice que mapea de manera precisa las condiciones e intensidades de la pobreza multidimensional a nivel de corregimiento, demostrando el enfoque basado en evidencia del Plan.

En términos de diseño, cada dimensión del índice se le otorgó un peso porcentual de veinte puntos (20%) y se agruparon los 10 indicadores en las cinco dimensiones, con un punto de corte de 30%. Este índice se denominó Índice de Pobreza Multidimensional ajustado por Corregimiento. El IPM-C se convirtió en la base esencial para la selección de lugares a intervenir con la Estrategia Plan Colmena.

**Nota:** EL IPM-C fue utilizado como una herramienta validada nacionalmente para priorizar las áreas que con mayor urgencia debían ser sujeto del programa, sin embargo, se debe resaltar que no se buscaba tener una estimación del valor total de la pobreza, si no sólo del ordenamiento de los corregimientos del país de acuerdo a su nivel de pobreza multidimensional, basado en los datos oficiales disponibles a esa escala geográfica.

### Dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Panamá a nivel de corregimiento

DIMENSIONES	INDICADORES
EDUCACIÓN	Inasistencia escolar
	Logro educativo insuficiente
VIVIENDA	Precariedad
	Hacinamiento
	Electricidad
AMBIENTE	Vías de comunicación
	Basura
TRABAJO	Precariedad del Trabajo
	Desempleo
SALUD	Agua mejorada

## 2. Identificación de los corregimientos y lugares poblados a intervenir.

Desde la utilización del IPM-C se elaboró una clasificación de los corregimientos en función de la prevalencia de pobreza multidimensional. Este proceso permitió identificar 165 corregimientos en donde coincidían las medidas de pobreza multidimensional y pobreza por ingreso. Usando el IPM-C, los corregimientos se ordenan de acuerdo con los resultados en el análisis de privaciones sobre los indicadores determinados en la herramienta y se pondera su incorporación en la intervención de la fase uno de la estrategia. La Estrategia Plan Colmena no sólo se enfoca en los corregimientos con

mayor pobreza, también busca intervenir en áreas vulnerables y de pobreza no extrema, con el fin de atender a aquella población de áreas urbano – marginales que, por distintos factores, se encuentra en riesgo de caer en la pobreza. Por la elevada densidad de población de los corregimientos urbanos, se ha tomado como criterio para la selección la identificación de los barrios que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad dentro de dichos corregimientos. Este proceso se hace necesario por la heterogeneidad de los corregimientos urbanos, sobre todo del área metropolitana del país.

### Precisiones metodológicas del IPM-C para la identificación de los corregimientos

- La división político – administrativa de 2010 comprende 76 distritos y 631 corregimientos. De acuerdo con la Sección de Cartografía del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, la actualización más reciente, que es de febrero de 2018, incluye 81 distritos y 679 corregimientos.
- En Panamá existen seis comarcas indígenas (tres con categoría de provincia, distritos y corregimientos y tres con categoría de corregimiento). Estas son: Guna Yala (1938), Emberá Wounaan (1983), Guna de Madungandí (provincia de Panamá) (1996), Ngäbe Buglé (1997), Guna de Wargandí (2000) (provincia de Darién) y Naso Tjër Di (2020).

La cobertura de la estrategia COLMENA es nacional, y abarca 63 Distritos y 300 corregimientos seleccionados por el IPM-C y los factores de riesgo social que se observan en las áreas urbanas de alta población (inseguridad, empleo, esparcimiento y violencia), que se identifican en el Panamá de los Barrios, el Panamá Rural y el Panamá de las Comarcas.

## 3. Criterios cualitativos y ajustes por tipología.

Para ampliar la perspectiva sobre el fenómeno de la pobreza y balancear los desafíos de las proyecciones censales de 2010, el diseño de la Estrategia Plan Colmena incluyó consultas informadas con técnicos de campo y expertos nacionales e internacionales. Estas consultas permitieron establecer parámetros y consideraciones sobre los corregimientos a priorizar.

Así, la Estrategia reconoce diversas condiciones y factores exógenos en corregimientos urbanos y peri-urbanos que complementan

los resultados del IPM-C. Estos factores incluyen violencia, inseguridad, desempleo, bajos ingresos, bajo desempeño educativo y deficiencias en el acceso a servicios públicos. Por ende, además de corregimientos con alto IPM-C, se incorporan a la Estrategia corregimientos mayoritariamente urbanos, con baja incidencia de pobreza monetaria y pocas carencias multidimensionales. Sin embargo, enfrentan desafíos importantes debido al empleo precario, la informalidad y el desempleo, lo que impacta negativamente la calidad de vida de la población.

Tal como se indicó al inicio en las precisiones metodológicas, los cálculos de pobreza multidimensional y de ingreso se basan en la división político-administrativa de 2010, que abarcaba 631 corregimientos. Sin embargo, para compensar la carencia de datos en los 48 corregimientos adicionales que se agregaron en la nueva División Político-Administrativa de 2018, se incluyeron nuevos corregimientos, principalmente en las comarcas indígenas. Esto asegura que la Estrategia Plan Colmena considere de manera integral todos los territorios, incluidos los más recientemente establecidos.

#### **4. Selección de los corregimientos a ser intervenidos por el Plan Colmena.**

Una vez logrado conciliar los criterios objetivos y parámetros subjetivos y aplicados en los tres pasos anteriores, fue posible la identificación de 300 corregimientos a ser intervenidos por la Estrategia Plan Colmena, en función de la prevalencia de pobreza multidimensional en su población.

#### **5. Base conceptual para la implementación del Plan Colmena.**

La Estrategia Plan Colmena se sustenta en la lógica de ciclo de vida prioritario, en la atención a la pobreza multidimensional y la condición de vulnerabilidad social, la gestión de conocimiento, la perspectiva de género y el reconocimiento de los Derechos Humanos como enfoque transversal que tiene como fin orientar la intervención de los territorios priorizados mediante una oferta institucional fortalecida.

La Estrategia está articulada desde un elemento visual denominado "Reloj COLMENA" (Ver Figura No.4), en donde claramente se pueden distinguir cuatro ejes de intervención: (i) desarrollo social, (ii) desarrollo económico, (iii) infraestructura y (iv) sostenibilidad ambiental. De ejes se desglosan en 12 áreas de acción:

1. Primera infancia: abarca la población de 0 a 8 años con intervenciones relacionadas a la salud, nutrición, estimulación temprana, educación inicial, educación primaria.
2. Nutrición: mejorar la alimentación y nutrición saludable de la población.
3. Agua limpia y sanidad básica: Garantizar el acceso al agua potable y brindar sanidad básica.
4. Salud (medicamentos, promotores, botiquines): garantizar a la población al acceso y calidad servicios de salud.
5. Educación (becas, internet, escuela para padres): garantizar el acceso a una educación de calidad.
6. Vivienda (mejora habitacional): Mejorar las condiciones de habitabilidad.
7. Actividades que generen ingresos y emprendimientos: fomentar el emprendimiento y la capacitación laboral.
8. Seguridad: fomentar la convivencia pacífica, prevenir la violencia y reducir la incidencia del delito.
9. Deporte y cultura: fomentar actividades que impulsen el desarrollo psico-socioemocional y afectivo, especialmente en niñas, niños y jóvenes.
10. Conservación del ambiente: protección y uso sostenible de recursos naturales.
11. Electrificación rural/Luminarias: acceso universal a energía eléctrica.
12. Infraestructura vial (camino, carreteras, puentes y zarzos): garantizar acceso seguro centros de salud y educación, entre otros.

Figura 4. Áreas de intervención del PLAN COLMENA



Fuente: Secretaría Técnica del Gabinete Social.

## B. Gobernanza Colmena

La gobernanza se relaciona con un ejercicio plural sobre las acciones públicas-privada y la colaboración de la participación ciudadana, que encuentra diferentes modelos, tipologías y métodos para su aplicación práctica. El modelo de gobernanza Colmena promueve una asociación directa entre la identificación de necesidades de la ciudadanía en los corregimientos que son intervenidos y la responsabilidad de esa ciudadanía de participar en el ejercicio de la gestión (planificación participativa) de lo público y lo privado, extendiendo también esa visión a los procesos de producción, administración y entrega de bienes y servicios públicos.

Esto tiene el potencial de ofrecer un aprendizaje concreto sobre la dirección compartida en la gestión de lo público desde los territorios, un paso importante para establecer las condiciones básicas hacia la construcción de cohesión social desde el proceso de reducción de las desigualdades estructurales y la lucha contra la pobreza.

En un primer nivel de articulación, la gobernanza del Plan Colmena se ha establecido en función de las competencias institucionales, tal como muestra la Tabla N° 1. Se reconoce la ponderación que la estrategia brinda en el nivel provincial y comarcal en su estructura de gobernanza, dirigido al alineamiento con los Consejos Provinciales y Comarcales tanto en la planificación como en la articulación.

**Tabla No. 1** Redes de gobernanza relacionadas con las intervenciones del Plan COLMENA

Institución/ instancia	Funciones
Gabinete Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar la Estrategia Nacional Plan COLMENA.</li> <li>• Aprobar los territorios a ser intervenidos; así como la inclusión y exclusión.</li> <li>• Reuniones estratégicas con las autoridades nacionales y de gobierno local.</li> <li>• Recibir y aprobar los informes de avances de la implementación de la Estrategia Nacional Plan COLMENA.</li> </ul>
Ministerio de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación técnica y la articulación con los integrantes del Gabinete Social para el cumplimiento de las responsabilidades.</li> </ul>
Secretaría Técnica de Gabinete Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño metodológico de la Estrategia Nacional Plan COLMENA.</li> <li>• Elaboración de estudios de selección y seguimiento de las circunscripciones intervenidas basado en el enfoque de pobreza multidimensional, a nivel de distrito y corregimiento.</li> <li>• Diseño de la metodología de implementación y consulta.</li> <li>• Asesoría y acompañamiento a la Gobernación y a la Junta Técnica, provincial o comarcal para la dinamización de los procesos internos en los Corregimientos COLMENAS.</li> <li>• Concertar la interacción y articulación entre las entidades del Gobierno Central; entre estas y las comunidades, gobiernos locales y autoridades tradicionales.</li> </ul>
Ministerio de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de los gobernadores promover la participación de las autoridades locales de las provincias y comarcas en las políticas de implementación de los planes colmenas provinciales o comarcales.</li> </ul>
Ministerio de Economía y Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar y acompañar la mesa técnica COLMENA en lo relacionado con la aplicación de la metodología de los diagnósticos territoriales, alineamiento de las prioridades de los corregimientos con la oferta institucionales.</li> </ul>

**Fuente:** Ley 297 del Plan Colmena.

La gobernación provincial/comarcal emerge como líder y coordinador de la Estrategia Nacional Plan Colmena en los territorios y lo acompaña la mesa técnica Colmena integrada por la junta técnica, la academia, ONGs y sector privado, tanto en la planificación como en la implementación, se realizan acciones de articulación con las autoridades locales impulsando la participación ciudadana en el nivel territorial (Figura N).

**Figura N.** Actores relacionados con el Plan COLMENA



## Planificación del PLAN COLMENA

### A. Focalización territorial: Oferta vs demanda ciudadana

El enfoque territorial adoptado por la Estrategia Colmena se sitúa entre la universalización y la focalización de acciones, abarcando desde la planificación territorial hasta la implementación de medidas específicas. Este enfoque reconoce tanto el centralismo persistente como la debilidad de los gobiernos locales en su proceso de descentralización administrativa.

En este contexto, la territorialidad se interpreta como un marco esencial para formular políticas y programas que consideren las características y dinámicas particulares de cada región. Al tratar el territorio como una unidad de análisis y acción, se busca superar las limitaciones de los enfoques universalistas o focalizados que pueden ignorar las singularidades de cada contexto geográfico y social.

El centralismo en el país implica una concentración de poder y recursos en el ámbito central del Estado, perpetuando desigualdades y dificultando la implementación efectiva de políticas a nivel local. La debilidad de los gobiernos locales en su descentralización subraya la necesidad de fortalecer capacidades y recursos en el ámbito subnacional para una gestión más eficiente y cercana a la ciudadanía.

En resumen, este enfoque territorial busca abordar integralmente las complejidades de implementar políticas públicas, promoviendo una mayor autonomía y capacidad de gestión en los gobiernos locales.

La Estrategia incorpora la dinámica de alineación de las necesidades de los corregimientos entre la oferta y demanda

ciudadana como un mecanismo que permite una respuesta coherente y oportuna a las necesidades identificadas durante el proceso de diseño y construcción del plan de acción Colmena. Tanto la demanda como la oferta se registran desde las 12 áreas del Reloj Colmena.

Para lograr la alineación y construcción del Plan, ha sido fundamental la estrecha colaboración entre la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Economía y Finanzas, Gobernaciones, Autoridades Locales y actores sociales que se encuentran en la provincia.

El Plan Colmena representa un esfuerzo de planificación para garantizar una cohesión efectiva entre las diversas iniciativas y políticas, tanto a nivel regional como nacional. La articulación entre la oferta institucional y la demanda presentada en el Plan de Acción fundamental para optimizar los recursos y maximizar el impacto de las intervenciones en la reducción de las necesidades de los corregimientos identificados.

La colaboración entre entidades gubernamentales refleja un compromiso conjunto hacia los objetivos estratégicos de desarrollo y reducción de desigualdades en el país. Este proceso destaca varios aspectos que ofrecen oportunidades significativas para el desarrollo territorial y la erradicación de la pobreza:

- a) **Mesa técnica Colmena:** espacio de diálogo, discusión y construcción de los Planes de acción Colmena. El proceso de construcción del Plan implica dos momentos: el empalme y la validación donde expone los desafíos y necesidades específicas de las comunidades y territorios. Esta apertura de diálogo ofrece a las instituciones una valiosa oportunidad para comprender y abordar las necesidades locales.
- b) **Interacción interinstitucional:** Las mesas técnicas Colmena facilitan la interacción entre instituciones, promoviendo una respuesta coordinada y multifacética a las necesidades territoriales. Es imperativo

que este esfuerzo considere la necesidad de una decisión política que respalde una planificación equitativa del desarrollo territorial y una distribución justa de los recursos presupuestarios a los territorios identificados como prioritarios por la estrategia Colmena

- c) **Participación de las autoridades locales:** Las autoridades locales, a pesar de las limitaciones de recursos y capacidades, desempeñan un papel fundamental en identificar deficiencias institucionales y vacíos en los territorios. Para maximizar su impacto, es necesario continuar fortaleciendo su capacidad de planificación y gestión, así como mejorar la coordinación entre las juntas técnicas y los representantes locales.
- d) **Gestión institucional centralizada:** La gestión centralizada a menudo diluye los esfuerzos dirigidos a satisfacer las demandas y necesidades específicas de las poblaciones y autoridades locales. La Estrategia Plan Colmena procura, con sus procesos facilitar la desconcentración de los recursos de las distintas fuentes, a través de una planificación participativa (planes de acción). Sin embargo, es vital coordinar esfuerzos entre instituciones y autoridades locales para evolucionar hacia un desarrollo social descentralizado.

La priorización de acciones y territorios emerge como una estrategia enriquecedora para catalizar las iniciativas de desarrollo territorial impulsadas por Colmena, ofreciendo un camino expedito hacia el logro de metas concretas en el corto y mediano plazo. Intervenciones como la mejora de infraestructuras viales, la provisión sostenible de agua potable y el acceso a mercados productivos, entre otras, no solo promueven la dinamización económica, sino que también representan un vehículo efectivo para alcanzar los objetivos estratégicos trazados.

Este enfoque requiere una visión concomitante de planificación del desarrollo territorial que incite a las autoridades nacionales a considerar estos esfuerzos en la asignación

de presupuestos y en la determinación de prioridades. Las alianzas entre instituciones se erigen como un mecanismo crucial para abordar los desafíos territoriales de manera integral, colocando a las comunidades en el epicentro de la oferta institucional. Este enfoque colaborativo no solo permite establecer políticas públicas con un alcance duradero, sino que también propicia la reducción de la pobreza y la disminución de las brechas de desarrollo.

Promover alianzas con actores como la sociedad civil, autoridades locales y el sector privado es esencial para un desarrollo territorial inclusivo y sostenible. Sin embargo, la debilidad institucional en las sedes provinciales y comarcales presenta un obstáculo significativo, menoscabando la capacidad de ejecutar programas y acciones en los territorios. La falta de personal especializado y recursos

adecuados obstaculiza la implementación efectiva de iniciativas diseñadas a nivel central, generando dependencia que contraviene los principios de Colmena.

La planificación que vincula la oferta y la demanda desde el nivel territorial permite promover un enfoque colaborativo estratégico del desarrollo territorial, lo que constituye una oportunidad política invaluable para impulsar el progreso económico y social, así como para combatir la pobreza y promover la equidad territorial.

El proceso de COLMENA presenta una oportunidad política única para promover un desarrollo territorial inclusivo y combatir la pobreza, a través del fortalecimiento de la participación comunitaria, la coordinación interinstitucional y la distribución equitativa de recursos y responsabilidades.

## B. Representatividad, liderazgo y gestión del cambio

Las disparidades territoriales más notables pueden derivar de deficiencias institucionales, donde la eficacia de la gestión de las autoridades locales, tales como alcaldes y representantes de corregimientos, se sustenta en su proximidad o vínculos con la representación en las provincias/distritos.

Es esencial tener en cuenta que uno de los principales desafíos identificados en un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo respecto al desarrollo territorial asimétrico en Panamá radica en el propio modelo de desarrollo seguido por el país. Como ejemplo, entre 2007 y 2019 las provincias de Panamá y Colón aportaron el 89% del crecimiento del país y en esa misma proporción, esas dos provincias reciben la mayor asignación de recursos. Cuanto mayor es el ingreso per cápita de una provincia, mayor ha sido la inversión pública recibida<sup>1</sup>.

Este análisis destaca la importancia de examinar críticamente las estructuras institucionales y de gobernanza en la formulación de políticas destinadas a abordar las disparidades territoriales. La cercanía de las autoridades locales a las realidades específicas de cada región puede ser un factor determinante en la efectividad de las medidas adoptadas para reducir las asimetrías.

Sin embargo, la dependencia excesiva de vínculos personales o políticos puede también contribuir a mantener y perpetuar las desigualdades existentes. Por lo tanto, se hace imperativo buscar un equilibrio entre la descentralización administrativa y la garantía de la equidad y transparencia en la gestión pública a nivel territorial.

<sup>1</sup> Jonathan Astudillo, Marco Fernández, Carlos Garcimartín. La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública. BID. 2019. Pág. 1.

La participación de los Gobernadores como líderes de las Mesas Técnicas COLMENA en los territorios puede ser fortalecida para mejorar la cohesión con las autoridades locales electas. Se observa la necesidad de promover una mayor implicación de los Gobernadores en un compromiso sostenible y proactivo con las funciones esenciales de dichas mesas técnicas.

Es fundamental empoderar a los Gobernadores en su rol de líderes de la institucionalidad gubernamental representada por las juntas técnicas, más allá de su función política. Esto implicaría una orientación hacia un liderazgo propositivo en la búsqueda de soluciones para las diversas situaciones que se presentan en las provincias. De esta manera, se promovería una mayor eficacia y coherencia en la gestión territorial, consolidando la institucionalidad gubernamental a nivel local.

Existen diversas oportunidades para fortalecer la intervención y avanzar en el desarrollo territorial y la lucha contra la pobreza:

1. Es crucial el compromiso de los tomadores de decisiones en las instituciones y autoridades locales para agilizar la respuesta a nivel local. Esto implica favorecer la dinamización de los procesos y evitar dilaciones que puedan surgir debido a limitaciones burocráticas o a la falta de claridad en los roles y responsabilidades de los delegados institucionales.
2. A nivel de las juntas técnicas provinciales, se requiere una mejor comunicación sobre los resultados de las consultas locales iniciales, de manera que se pueda

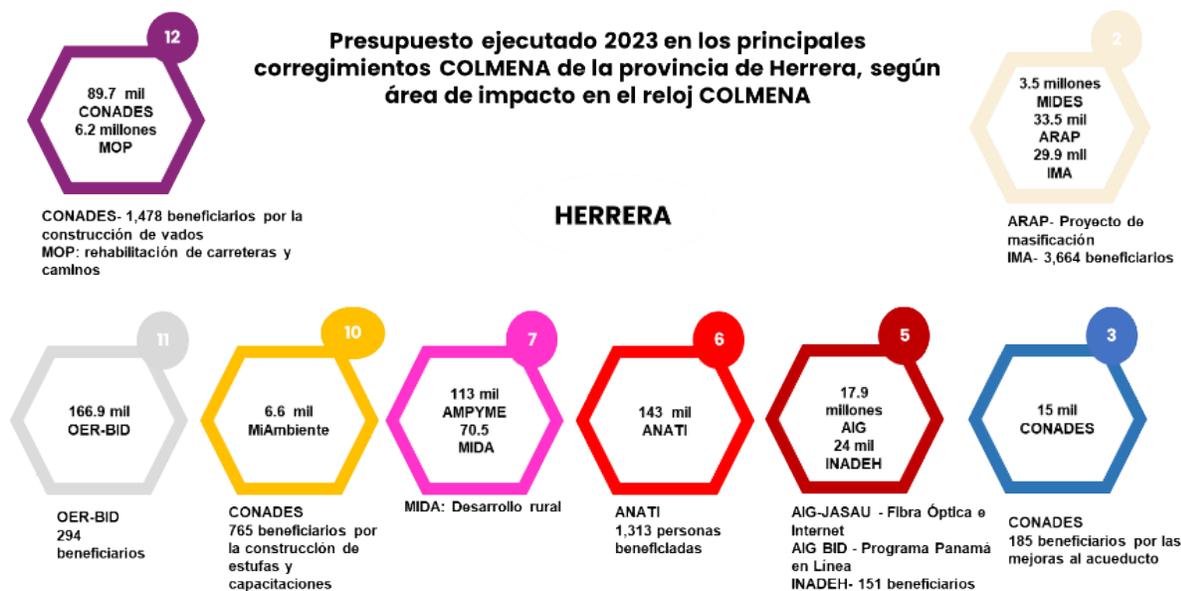
acelerar la atención de las necesidades de la población. La descoordinación y la falta de claridad en los procesos pueden obstaculizar el avance efectivo de las intervenciones.

3. Es fundamental establecer un nuevo modelo de gobernanza que facilite y delimite el trabajo del Plan Colmena y la gestión pública en general. Esto implica promover una mayor conexión y coordinación interinstitucional, además, establecer una relación más estrecha entre la ciudadanía, el sector público, el sector privado, academia y ONG, reconociendo las necesidades y capacidades reales de cada corregimiento.
4. Es evidente que existen brechas significativas en el desarrollo económico y social entre las áreas urbanas y rurales de Panamá, así como entre las principales ciudades y el resto del territorio. Esta disparidad requiere una atención urgente para mitigar el desarrollo desigual y garantizar un progreso equitativo en todas las regiones del país.
5. Es necesario fortalecer las capacidades y recursos de las Juntas Técnicas, respaldadas por un liderazgo más enfocado en una gestión ordenada del desarrollo territorial. Esta estrategia debería mantener una coordinación más estrecha con la nueva dirección territorial del MEF, el Instituto de Planificación y los planificadores de las Juntas Técnicas, para asegurar una implementación efectiva de las políticas y programas de desarrollo.

# Financiamiento del Plan Colmena

Una característica destacada de la Estrategia Colmena es su propuesta de alinear el presupuesto destinado a resolver necesidades identificadas por la comunidad o que implica una descentralización en el diseño de los proyectos de inversión. Este enfoque permite una mayor eficiencia en la asignación de recursos y una mayor adaptabilidad a las necesidades específicas de cada territorio.

El financiamiento, se basa en la formulación de un instrumento de planificación, como lo es el Plan Colmena provincial, además toma en cuenta los servicios priorizados de acuerdo con los ejes estratégicos y las áreas de intervención identificadas en la Estrategia con presupuesto de cada institución para la ejecución.



Desde el modelo de sistematización y focalizado en las provincias de Herrera, Los Santos, Panamá y Panamá Oeste se desarrolló un ejercicio de aproximación e identificación de acciones prioritarias desde el presupuesto de ejecución de las instituciones y la posible vinculación a las áreas de impacto en el Reloj COLMENA. Entre los resultados obtenidos, destaca:

En Herrera destaca B/. 3.5 millones en inversión por el MIDES en los programas y acciones de reducción de pobreza impactando el área 2 en lo específico nutrición. Por otro, la inversión de la AIG de B/. 17.9 millones en acciones de banda ancha de internet e iniciativa de acceso de internet para todos con fines de

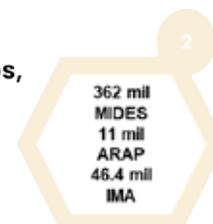
cerrar la brecha, con ello se impactó área 5 sobre educación (becas e internet); por su parte B/. 6.2 millones de inversión por el MOP en acciones de rehabilitación de carreteras y caminos, impactando el área 12 del reloj COLMENA sobre infraestructura.

En la Provincia de Los Santos, destaca una inversión en el área 12 de rehabilitación de caminos de producción con 2.9 millones. Los programas de reducción de pobreza y asistencia social por parte del MIDES B/. 362 mil dólares impactando en el área 2 sobre nutrición, y a través de la AIG la reducción de la brecha digital con B/. 245 mil dólares en acciones de fibra óptica e internet para todos.

### Presupuesto ejecutado 2023 en los principales corregimientos COLMENA de la provincia de Los Santos, según área de impacto en el reloj COLMENA



MOP: construcción de calles y alcantarillas



ARAP- Proyecto de masificación  
IMA- 1,136 beneficiarios

#### LOS SANTOS



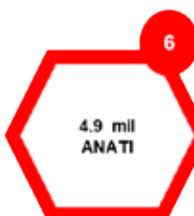
OER-BID  
185 beneficiarios



668 capacitaciones en manejo de estufa



MIDA: Desarrollo rural



ANATI  
45 personas beneficiadas



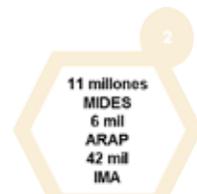
AIG-JASAU - Fibra Óptica e Internet, radio base de telefonía celular  
INADEH - 79 beneficiarios

En Panamá Oeste, resalta las acciones de combate a la pobreza y vulnerabilidad con B/. 11 millones liderados por el MIDES en el área 2 sobre nutrición. La reducción de la brecha digital con la AIG siendo la inversión de 1.2 millones en fibra óptica e internet. Otro aspecto destacable son las acciones vinculadas a rehabilitación y construcción de caminos por el MOP y CONADES con B/. 371.7 mil dólares y B/. 89.7 mil dólares, respectivamente.

### Presupuesto ejecutado 2023 en los principales corregimientos COLMENA de la provincia de Panamá Oeste, según área de impacto en el reloj COLMENA



CONADES- 1,478 beneficiarios por la construcción de vados  
MOP: Construcción Carretera Veracruz-Intersecc. V-Vacamonte



ARAP- Proyecto de masificación  
IMA- 35,285 beneficiarios

#### PANAMÁ OESTE



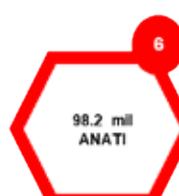
OER-BID  
3,473 beneficiarios



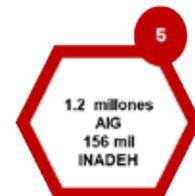
CONADES  
765 beneficiarios por la construcción de estufas y capacitaciones



MIDA: Desarrollo rural

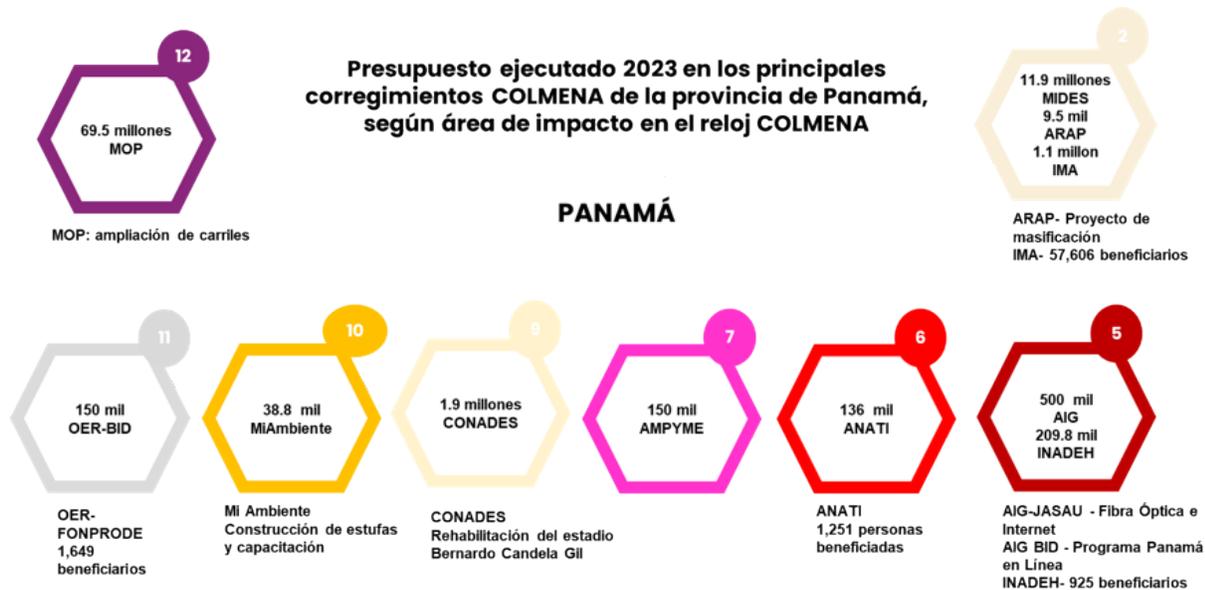


ANATI  
900 personas beneficiadas



AIG-JASAU - Fibra Óptica e Internet  
INADEH- 688 beneficiarios

Finalmente, en la Provincia de Panamá las acciones de reducción de pobreza a través de ellos programas de asistencia social por el MIDES expresa la mayor intervención con 11.9 millones vinculadas al área 2 del reloj. Por su parte, la rehabilitación de caminos y carreteras en el área 12 por parte del MOP con 69.5 millones en inversión. Y el caso de CONADES con B/. 1.9 millones en rehabilitación de infraestructura deporte.



Se evidencia una fuerte tendencia en acciones destinadas a cerrar la brecha digital, reducción de pobreza y rehabilitación de caminos. Con ello, se determina que las limitaciones en acceso a una red vial reducen la posibilidad de integración a dinámicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en condiciones de pobreza multidimensional.

## Experiencia de Colmena en los territorios

### A. Implementación articulada de acciones.

La percepción de los beneficiarios, instituciones y autoridades locales sobre el proceso de consulta, construcción de planes e implementación de la Estrategia Nacional del Plan Colmena en diversas regiones del país revela una serie de aspectos que reflejan una oportunidad política para el desarrollo territorial y la reducción de la pobreza.

Se destaca el papel desempeñado por las autoridades locales, los gobernadores y las instituciones en la atención de las necesidades y la planificación territorial. Este enfoque implica un cambio significativo en el rol de intermediación de las autoridades locales, acercando las instituciones a las comunidades y sincronizándolas con las demandas ciudadanas.

La Estrategia Colmena se posiciona como un modelo que busca construir consensos sobre las necesidades y soluciones

institucionales, priorizando el territorio nacional y las comunidades como ejes de planificación y actuación. Esto permite un trabajo bidireccional, donde las comunidades expresan sus necesidades y el Estado, a través de las instituciones, propone soluciones viables. Se evidencia así un empoderamiento de la comunidad y una mayor legitimidad social de la estrategia como un medio efectivo para abordar las necesidades territoriales.

Además, se observa una importante contribución de la Estrategia Colmena en el cierre de brechas entre los actores en los territorios, promoviendo la participación comunitaria y fortaleciendo la relación entre los gobiernos locales y las instituciones gubernamentales. Esto facilita un mayor conocimiento sobre las funciones y acciones de las instituciones, así como una mayor accesibilidad para las comunidades en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

En la evaluación de la Estrategia Colmena resalta su capacidad para promover un enfoque participativo y descentralizado en la planificación y ejecución de acciones para el desarrollo territorial y la reducción de la pobreza. Este enfoque, basado en el diálogo entre instituciones, autoridades locales y comunidades, representa una oportunidad política significativa para promover un desarrollo inclusivo y sostenible en todo el país.

## B. Convergencia Territorial.

Plan Colmena, ha generado un cambio significativo en la dinámica de intervención al fomentar una mayor colaboración entre las instituciones gubernamentales. Anteriormente, predominaba una tendencia hacia la fragmentación institucional en la atención de las necesidades ciudadanas, guiada por los principios establecidos en las leyes que las regían.

Este cambio ha propiciado una optimización de recursos y una planificación conjunta

más flexible en la intervención territorial, destacándose el trabajo en equipo interinstitucional como un elemento clave para el éxito de las acciones implementadas.

Un aspecto relevante por considerar es el interés mostrado por los ministros y ministras, quienes participan activamente en el Gabinete Social. En las direcciones regionales, encargadas de la gestión de proyectos locales, se demora en la implementación por limitaciones como falta de capacitación del personal, escasez de presupuesto para responder a las necesidades locales y falta de sincronización institucional para alinear la inversión con las demandas ciudadanas entre el nivel local y central.

Por otro lado, la estrategia COLMENA facilita la identificación de concentraciones territoriales tanto en la demanda como en la oferta de servicios y recursos, lo que proporciona información valiosa para redirigir la oferta institucional hacia donde más se necesita, maximizando así su impacto y eficacia en la lucha contra la pobreza y el desarrollo territorial.

### CONVERGENCIA OFERTA DEMANDA - PLAN COLMENA (PROVINCIAS SELECCIONADAS)

Provincias	PRIMERA INFANCIA		NUTRICIÓN		AGUA LIMPIA Y SANIDAD BÁSICA	
	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA
Herrera	46	51	23	25	38	26
Los Santos	23	28	9	54	17	17
Panamá	35	106	35	180	35	70
Panamá Oeste	17	7	17	170	17	31

Provincias	SALUD (MEDICAMENTOS, PROMOTORES, BOTIQUÍN)		EDUCACIÓN (BECAS, INTERNET, ESCUELA PARA PADRES)		VIVIENDA	
	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA
Herrera	40	57	58	19	25	21
Los Santos	18	20	26	29	15	11
Panamá	35	186	35	286	35	83
Panamá Oeste	17	181	17	109	17	55

Provincias	ACTIVIDADES QUE GENEREN INGRESOS / EMPRENDIMIENTO		SEGURIDAD		DEPORTE Y CULTURA	
	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA
Herrera	36	87	26	22	33	31
Los Santos	20	57	10	23	12	21
Panamá	35	142	35	179	35	175
Panamá Oeste	17	473	17	105	17	23

Provincias	CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE		ELECTRIFICACIÓN RURAL / LUMINARIAS		INFRAESTRUCTURA VIAL (CAMINOS, CARRETERAS, PUENTES, ZARZOS)	
	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA	DEMANDA	OFERTA
Herrera	31	32	33	21	35	55
Los Santos	16	16	18	26	10	18
Panamá	36	31	36	15	36	254
Panamá Oeste	17	30	17	5	17	65

La convergencia entre la demanda ciudadana y la oferta de servicios en diversas provincias revela oportunidades significativas para el desarrollo territorial y la reducción de la pobreza. En la provincia de Herrera, se destaca una alta demanda de acciones del Plan Colmena dirigidas a la atención de la Primera Infancia, mientras que la provincia de Panamá concentra una notable oferta de servicios en esta área. En materia de nutrición, las provincias de Panamá y Panamá Oeste lideran en oferta de servicios institucionales, respondiendo así a una necesidad prioritaria en la región.

En cuanto a la provisión de agua limpia y saneamiento básico, se observa una demanda significativa en las provincias de Herrera y Panamá, mientras que la oferta se concentra principalmente en la provincia de Panamá. En el ámbito de la salud, las provincias de Panamá y Panamá Oeste presentan una considerable concentración de acciones y servicios, lo que resalta la importancia de fortalecer la infraestructura y el acceso a la atención médica en estas regiones.

En educación, la provincia de Panamá lidera en oferta de servicios, reflejando una respuesta efectiva a las necesidades educativas de la población. Por otro lado, en actividades generadoras de ingresos o emprendimiento, se evidencia una oferta sobrepasando la demanda en la provincia de Panamá Oeste,

lo que indica un potencial para estimular el desarrollo económico y reducir la pobreza en esta zona.

En términos de seguridad ciudadana, la provincia de Panamá concentra la mayor intervención de acciones, mientras que Panamá Oeste también presenta una oferta significativa en esta área. En cuanto al medio ambiente, las provincias de Herrera y Panamá destacan por sus intervenciones, lo que subraya la importancia de promover prácticas sostenibles y la conservación de los recursos naturales en estas regiones.

En vista de esta distribución desigual entre la oferta y la demanda de servicios institucionales en las diferentes áreas del Reloj Colmena, es imperativo impulsar un proceso gradual de descentralización en la planificación institucional. Esto implica gestionar desde lo regional o territorial para asegurar una respuesta más cercana a las necesidades y realidades de las comunidades, lo que contribuiría a mejorar la eficacia y oportunidad en la reducción de las condiciones de inequidad.

En resumen, la identificación de estas discrepancias entre la oferta y la demanda de servicios institucionales ofrece una valiosa oportunidad para fortalecer la planificación y la acción a nivel territorial, promoviendo un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el país.

# Resultados del cálculo del IPM-C en territorios Colmena

En el año 2019, en Panamá se midió por primera vez la pobreza multidimensional a nivel de distritos y corregimientos usando los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, resultados que sirvieron de base para la selección de los 300 corregimientos que participan de la estrategia de reducción de pobreza "COLMENA".

A continuación, se presentan los resultados de esta nueva medición para el censo de población y vivienda 2023, el censo releva información para 1,201,809 viviendas particulares ocupadas y de 1,224,265 hogares particulares y una población de 4,064,780 personas, distribuidas en 10 provincias, 81 distritos, 3 comarcas con categoría de provincia (Kuna Yala, Emberá, Ngäbe Buglé) y 699 corregimientos.

Se utiliza la metodología Alkire y Foster, para determinar la incidencia e intensidad de la pobreza, en las 5 dimensiones que componen el IPM e involucran 10 indicadores a saber: a) Educación: inasistencia escolar y logro educativo insuficiente; b) Vivienda, servicios

básicos: precariedad de los materiales de la vivienda, personas por habitación o hacinamiento y carencia de electricidad; c) Entorno y saneamiento: manejo inadecuado de la basura o residuos sólidos y carencia de saneamiento mejorado; d) Trabajo: desempleo y precariedad del trabajo; e) Salud-Agua: carencia de fuentes de agua mejorada para beber.

Los hogares son considerados pobres multidimensionalmente cuando tienen privación en por lo menos el 30% de los indicadores ponderados. Este informe se enfoca en la comparación de resultados de 2010 y 2023 del IPM corregimientos.

## A. Principales resultados del IPMC

Según la división política administrativa del año 2020, el país cuenta con 699 corregimientos, distribuidos en las 10 provincias y 3 comarcas con nivel de provincia. A fin de organizar el análisis se presentan los principales resultados atendiendo esta división provincial.

### Provincia de Herrera

El distrito de Las Minas es el más pobre de la provincia con una incidencia de pobreza multidimensional del 39.4% de la población, experimentan en promedio cuatro (4) carencias de las 10 ponderadas. Por su parte, el más pobre es Quebrada el Ciprián está ubicado en este distrito, con una incidencia superior al promedio del distrito de 63.8% y una intensidad de casi cinco (5) carencias.

Muestra avances significativos en la reducción de pobreza especialmente en el distrito de Las Minas pasando de una incidencia de 67.4% según las estimaciones del 2019 a 39.4% en 2023. Las reducciones se expresan en el porcentaje de personas carentes de electricidad, personas en viviendas precarias y a su vez en hacinamiento y en logro educativo insuficiente.

Cuadro No.1

### Indicadores de Pobreza Multidimensional, en los Distritos de la provincia de Herrera, según censo de población y vivienda, año 2023

DISTRITO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN POBRE	INCIDENCIA	INTENSIDAD	MO	INCIDENCIA DE PRIVACIONES CENSURADAS									
						ASISTENCIA	LOGRO	VIVIENDA	HACINAMIENTO	ELECTRICIDAD	BASURA	SANEAMIENTO	DESEMPLEO	PRECARIEDAD DEL EMPLEO	AGUA
CHITRÉ	60628	8013	13.2	35.4	0.047	1.6	4.8	1.2	0.8	0.1	0.8	2.2	3.6	9.9	11.2
LAS MINAS	6637	2616	39.4	39.5	0.156	6.8	31.2	15.7	1.0	7.6	37.4	2.3	9.4	35.8	8.3
LOS POZOS	6919	1932	27.9	35.9	0.100	5.3	19.5	5.5	0.9	2.6	22.1	3.1	6.1	24.5	6.8
OCÚ	15998	3360	21.0	36.3	0.076	4.4	14.3	4.8	1.3	3.0	15.9	2.8	2.9	18.0	5.9
PARITA	9655	1861	19.3	34.9	0.067	3.2	10.5	2.0	1.1	0.8	7.1	1.9	4.3	15.2	11.3
PESÉ	12985	1073	8.3	35.2	0.029	2.6	6.5	1.8	0.9	0.6	3.1	1.4	2.7	7.1	1.7
SANTA MARÍA	8638	1325	15.3	36.9	0.057	4.6	10.8	2.7	2.6	0.8	8.4	5.2	3.6	9.1	5.4

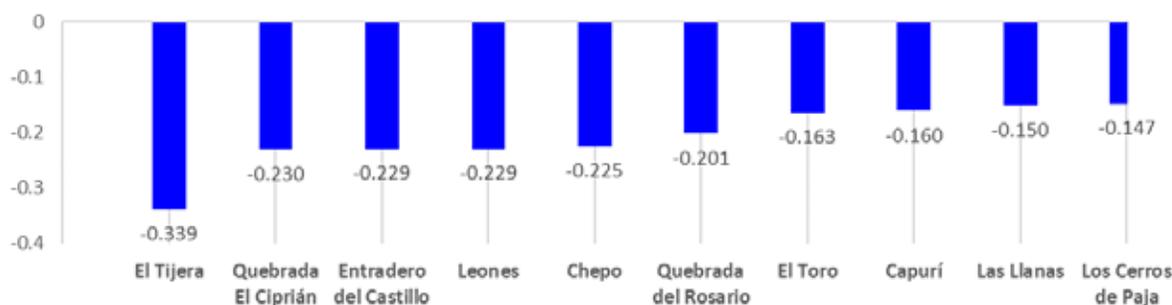
### PLAN COLMENA DE LA PROVINCIA DE HERRERA

De los 49 corregimientos que componen la provincia, 19 forman parte de la estrategia Colmena, un análisis de los corregimientos en la estrategia, muestra variaciones significativas en el índice de pobreza especialmente en el corregimiento El Tijera con una reducción del 44.8% de su incidencia de pobreza entre el 2010 y el 2023, pasando de 93.9% a 49.1% respectivamente.

Cabe señalar que de los 10 corregimientos que lograron un mejor desempeño en el índice de pobreza multidimensional entre el 2010 y 2023, nueve (9) de ellos se encuentran en la estrategia de reducción de pobreza Colmena.

Cuadro No.2

### Variación absoluta del Índice de Pobreza Multidimensional, en los 10 corregimientos con mejor desempeño entre el año 2010 y 2023.



Comparativamente se puede observar disminuciones significativas, tanto en la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional, como en el promedio de carencias que sufren las personas pobres y el índice, este dinamismo obedece principalmente a las diferentes políticas y programas relacionados a las condiciones de viviendas, el hacinamiento, así como a las relacionadas al acceso a la electricidad, manejo inadecuado de la basura y las carencias de saneamiento mejorado.

### Cuadro No.3

## Pobreza Multidimensional, en los 10 corregimientos con mejor desempeño entre el año 2010 y 2023.

Distrito	Corregimiento	Colmena	2010			2023		
			Incidencia	Intensidad	Índice	Incidencia	Intensidad	Índice
Quebrada el Ciprián	El Tijera	Sí	93.878	56.691	0.532	49.091	39.367	0.193
Las Minas	Quebrada El Ciprián	Sí	92.795	56.941	0.528	63.782	46.743	0.298
Ocú	Entradero del Castillo	No	74.425	45.806	0.341	32.853	34.081	0.112
Las Minas	Leones	Sí	84.724	52.432	0.444	58.906	36.578	0.215
Las Minas	Chepo	Sí	82.186	55.486	0.456	56.633	40.854	0.231
Las Minas	Quebrada del Rosario	Sí	79.849	46.036	0.368	47.947	34.740	0.167
Las Minas	El Toro	Sí	80.881	49.159	0.398	59.451	39.393	0.234
Los Pozos	Capurí	Sí	56.502	39.947	0.226	15.846	41.171	0.065
Los Pozos	Las Llanas	Sí	81.135	44.444	0.361	55.243	38.079	0.210
Los Pozos	Los Cerros de Paja	Sí	70.089	42.017	0.294	41.115	35.889	0.148

### Provincia de Los Santos

El distrito de Macaracas es el más pobre de la provincia con una incidencia de pobreza multidimensional de 19.6% de la población, quienes experimentan en promedio casi cuatro (4) carencias de las diez (10) ponderadas. El análisis de los corregimientos, el más pobre Mogollón se encuentra ubicado en el distrito en mención, con una incidencia por encima del promedio del distrito de 49.2% y una intensidad de casi cuatro carencias.

Por su parte, el distrito de Tonosí muestra avances significativos en la reducción de pobreza pasando de una incidencia de 58.7% según las estimaciones del 2019 a 10.3% en 2023. El porcentaje de personas carentes en aspecto como: electricidad, personas en viviendas precarias/hacinamiento y en logro educativo insuficiente son los indicadores que impactan el comportamiento.

**Cuadro No.4**

**Indicadores de Pobreza Multidimensional, en los Distritos de la provincia de Los Santos, según censo de población y vivienda, año 2023**

DISTRITO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN POBRE	INCIDENCIA	INTENSIDAD	M0	INCIDENCIA DE PRIVACIONES CENSURADAS									
						ASISTENCIA	LOGRO	VIVIENDA	HACINAMIENTO	ELECTRICIDAD	BASURA	SANEAMIENTO	DESEMPLEO	PRECARIEDAD DEL EMPLEO	AGUA
MACARACAS	8939	1755	19.6	36.3	0.071	4.0	14.1	3.9	1.0	1.9	14.9	2.6	6.4	16.4	4.2
GUARARÉ	12069	2319	19.2	34.8	0.067	3.0	7.0	1.9	1.1	0.5	2.8	3.2	2.7	15.2	15.3
TONOSÍ	8877	1461	16.5	34.9	0.057	3.7	12.4	3.2	0.5	1.5	10.8	3.7	2.7	15.1	2.8
PEDASÍ	4916	760	15.5	34.2	0.053	3.4	7.0	1.2	1.9	0.6	2.5	1.3	3.1	13.3	10.0
LAS TABLAS	29869	3677	12.3	34.3	0.042	2.0	5.1	1.1	0.5	0.5	2.0	0.8	3.0	9.7	9.1
LOS SANTOS	29760	3503	11.8	35.5	0.042	2.3	6.7	1.7	1.3	0.6	4.9	1.5	3.1	9.2	5.8
POCRÍ	3003	313	10.4	33.7	0.035	2.7	6.8	1.2	1.0	1.2	4.2	1.4	3.5	9.3	2.5

**PLAN COLMENA DE LA PROVINCIA DE LOS SANTOS**

De los 81 corregimientos que componen la provincia, 9 forman parte de la estrategia Colmena, un análisis de los corregimientos en la estrategia, muestra variaciones significativas en el índice de pobreza especialmente en el corregimiento Isla de Cañas con una reducción del 48.4% de su incidencia de pobreza entre el 2010 y el 2023, pasando de 39.4% a 10.3% respectivamente.

Cabe señalar que de los 10 corregimientos que lograron un mejor desempeño en el índice de pobreza multidimensional entre el 2010 y 2023, tres (3) de ellos se encuentran en la estrategia de reducción de pobreza Colmena.

**Cuadro No.5**

**Variación absoluta del Índice de Pobreza Multidimensional, en los 10 corregimientos con mejor desempeño entre el año 2010 y 2023.**



Comparativamente se puede observar disminuciones significativas, tanto en la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional, como en el promedio de carencias que sufren las personas pobres y el índice, este dinamismo obedece

principalmente a las diferentes políticas y programas relacionados a las condiciones de viviendas, el hacinamiento, así como a las relacionadas al acceso a la electricidad, manejo inadecuado de la basura y las carencias de saneamiento mejorado.

### Cuadro No.6

## Pobreza Multidimensional, en los 10 corregimientos con mejor desempeño entre el año 2010 y 2023.

Corregimiento	Colmena	2010			2023		
		Incidencia	Intensidad	Índice	Incidencia	Intensidad	Índice
Isla de Cañas	Sí	58.690	39.342	0.231	10.278	33.063	0.034
Las Guabas	No	54.653	35.901	0.196	10.621	33.290	0.035
Las Palmas	No	59.815	38.481	0.230	23.291	36.268	0.084
Oria Arriba	No	56.827	40.779	0.232	23.200	37.548	0.087
Bajos de Güera	Sí	61.301	42.078	0.258	30.851	36.805	0.114
Palmira	No	56.989	36.855	0.210	16.429	43.188	0.071
Las Cruces	No	57.322	38.959	0.223	21.807	39.105	0.085
Espino Amarillo	Sí	70.466	43.358	0.306	42.180	40.000	0.169
Guararé Arriba	No	40.921	37.521	0.154	5.600	34.286	0.019
Corozal	No	50.400	38.561	0.194	17.296	34.697	0.060

### Provincia de Panamá Oeste

El distrito de Capira es el más pobre de la provincia con una incidencia de pobreza multidimensional de 40.0% de la población en esa condición, quienes experimentan en promedio cuatro (4) carencias de las 10 ponderadas; de los corregimientos, el más pobre Cirí Grande se encuentra ubicado en este distrito, con una incidencia por encima del promedio del distrito de 68.3% y una intensidad de cuatro (4) carencias.

EL distrito de La Chorrera muestra avances significativos en la reducción de pobreza de una incidencia de 39.6% según las estimaciones del 2019 a 19.9% en 2023, hubo una reducción en el porcentaje de personas carentes en los mismos indicadores mencionados en la provincia de Los Santos.

Cuadro No.7

Indicadores de Pobreza Multidimensional, en los Distritos de la provincia de Panamá Oeste, según censo de población y vivienda, año 2023

DISTRITO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN POBRE	INCIDENCIA	INTENSIDAD	MO	INCIDENCIA DE PRIVACIONES CENSURADAS									
						ASISTENCIA	LOGRO	VIVIENDA	HACINAMIENTO	ELECTRICIDAD	BASURA	SANEAMIENTO	DESEMPLEO	PRECARIEDAD DEL EMPLEO	AGUA
CAPIRA	45478	18173	40.0	40.3	0.161	11.0	19.8	10.0	5.2	4.5	31.2	7.0	14.0	35.2	14.8
ARRAJÁN	298290	98081	32.9	41.2	0.136	7.7	10.7	5.2	6.0	0.3	13.5	10.3	10.3	18.4	28.6
SAN CARLOS	22118	4955	22.4	35.7	0.080	7.0	12.1	2.3	3.2	1.8	20.0	4.4	9.0	19.4	1.6
CHAME	28347	6140	21.7	37.7	0.082	6.0	11.7	2.9	3.1	1.0	13.7	5.7	7.5	17.4	7.5
LA CHORRERA	257341	51195	19.9	40.8	0.081	5.5	7.5	3.1	3.0	0.5	9.0	9.0	6.4	13.0	13.2

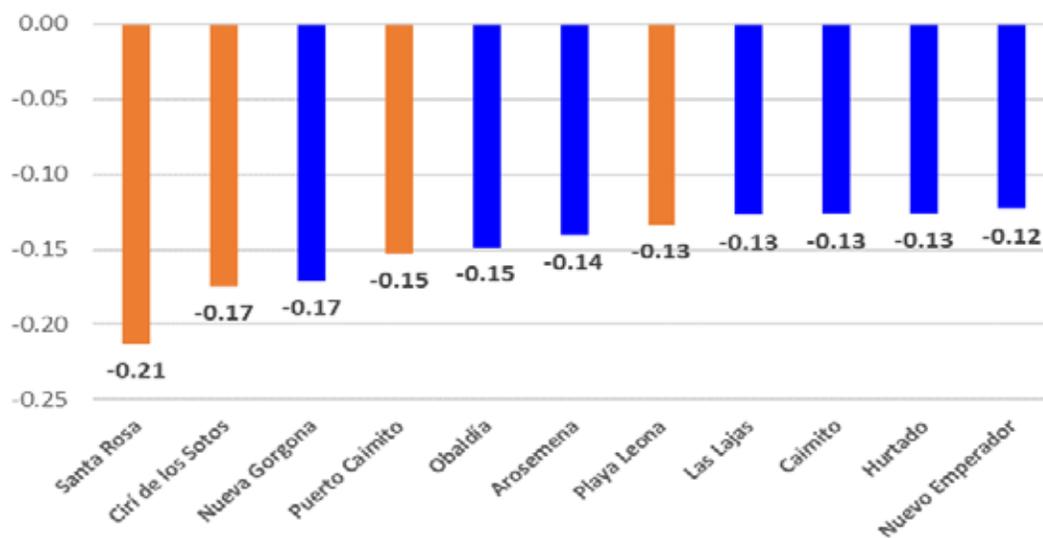
PLAN COLMENA DE LA PROVINCIA DE PANAMA OESTE

De los 59 corregimientos que componen la provincia, 17 forman parte de la estrategia Colmena, un análisis de los corregimientos en la estrategia, muestra variaciones significativas en el índice de pobreza especialmente en el corregimiento Santa Rosa con una reducción del 33.51% de su incidencia de pobreza entre el 2010 y el 2023, pasando de 90.4% a 57.0% respectivamente.

Cabe señalar que de los 10 corregimientos que lograron un mejor desempeño en el índice de pobreza multidimensional entre el 2010 y 2023, cuatro (4) de ellos se encuentran en la estrategia de reducción de pobreza Colmena.

Cuadro No.8

Variación absoluta del Índice de Pobreza Multidimensional, en los 10 corregimientos con mejor desempeño entre el año 2010 y 2023.



Comparativamente se puede observar disminuciones significativas, tanto en la proporción de personas en situación de pobreza multidimensional, como en el promedio de carencias que sufren las personas pobres y el índice.

### Cuadro No.9

#### Pobreza Multidimensional, en los 10 corregimientos con mejor desempeño entre el año 2010 y 2023.

Corregimiento	Colmena	2010			2023		
		Incidencia	Intensidad	Índice	Incidencia	Intensidad	Índice
Santa Rosa	Sí	90.436	49.047	0.444	56.925	40.506	0.231
Cirí de los Sotos	Sí	79.065	46.801	0.370	52.272	37.395	0.195
Nueva Gorgona		54.173	49.276	0.267	22.774	42.203	0.096
Puerto Caimito	Sí	47.169	48.942	0.231	18.671	41.851	0.078
Obaldía		67.399	43.016	0.290	38.853	36.365	0.141
Arosemena		61.594	39.569	0.244	29.674	34.817	0.103
Playa Leona	Sí	43.383	42.330	0.184	13.064	38.234	0.050
Las Lajas		44.691	45.601	0.204	19.731	38.841	0.077
Caimito		51.534	39.556	0.204	23.273	33.299	0.077
Hurtado		52.792	39.857	0.210	23.308	36.246	0.084
Nuevo Emperador		44.364	43.048	0.191	17.788	38.111	0.068

## Los principales aprendizajes

Tras un lapso de más de un año desde el inicio de la ejecución de la Estrategia Colmena, se ha erigido un compendio de enseñanzas invaluable.

1. COLMENA ha ejercido como el puente entre los ámbitos institucionales y las comunidades, allanando el camino para acercar la política pública a la ciudadanía. Este logro notable ha generado un arraigado compromiso entre directores regionales, comunidades y juntas técnicas. El acto de atender con oídos receptivos las voces de las comunidades para nutrir el proceso de planificación, ha servido como determinante en la delineación y priorización de las intervenciones. Este acto de proximidad institucional a las bases comunitarias fomentó la cohesión social y ha tejido una confianza que fortalece el vínculo entre las instituciones y el tejido social, gestando un panorama propicio para la cooperación y el progreso colectivo.

Estas lecciones forjadas en el compromiso y la empatía, deben ser consideradas como los pilares fundamentales sobre los cuales se sustenta el trabajo para la erradicación de la pobreza multidimensional. Su trascendencia no radica únicamente en su aplicación pragmática, sino también en su condición de faro orientador hacia un horizonte de equidad y desarrollo inclusivo. Que estas enseñanzas, como las abejas en torno a su Colmena, sigan siendo un recurso de integración y acelerador de un desarrollo sostenible y guía en los días venideros.

2. La Estrategia ha habilitado la selección y óptima utilización de los recursos estatales en las exigencias más imperiosas. La diseminación de las instituciones no representa una inquietud, sino más bien, un afianzamiento de las iniciativas territoriales. Asimismo, supone

la amalgama de agentes y esfuerzos que incorpora a las autoridades locales como protagonistas en un esquema de confluencia social con las comunidades. Este enfoque no solo fomenta la cooperación interinstitucional, sino que también nutre la legitimidad y eficacia de las políticas públicas, enriqueciendo la trama social y propiciando un desarrollo más equitativo y sostenible.

3. Optimizar la sinergia entre las entidades institucionales y los entes gubernamentales locales se postula como un elemento crucial para el avance efectivo de COLMENA hacia los preceptos delineados para contrarrestar la pobreza multidimensional. Un área susceptible de enmienda radica en la escasa implicación de los gobiernos locales, quienes, con frecuencia, se involucran en la fase consultiva y de concordancia con el plan provincial, mas no en el seguimiento ni en la ejecución.
4. Los procesos consultivos con las comunidades deben ser vinculados como una práctica institucional destinada a mantener la viabilidad del Plan COLMENA. Acompañar este propósito con la formulación de un mecanismo integrador entre las instituciones y la comunidad demanda una asignación presupuestaria adecuada, oportuna, descentralizada y sostenible. Esta simbiosis técnico-financiera alimentará la implementación efectiva del plan y consolidará la confianza y el compromiso de las partes involucradas, cimentando así una base sólida para el progreso sostenible en la lucha contra la pobreza multidimensional.
5. La cuestión relativa al instrumento de monitoreo suscita una diversidad de percepciones entre las instituciones, hallándose esta percepción influenciada por la naturaleza del contexto territorial

en el que operan. En algunas zonas, se reportan fluctuaciones significativas en la eficacia de este mecanismo, lo que ha derivado en dificultades para documentar el progreso de las actividades de manera oportuna. Además, obtener información pertinente es un desafío, obstaculizando los análisis minuciosos, el seguimiento se sustenta en reportes regulares, respaldados por métricas concretas, gestionadas a nivel de mesas técnicas, con supervisión directa a la Secretaría Técnica de Gestión Social (STGS).

6. Por consiguiente, resulta imperativo fortalecer el sistema de seguimiento mediante la asignación de recursos humanos idóneos. Es crucial reconocer que el sistema de seguimiento actual se circunscribe exclusivamente a las acciones planificadas, sin abordar las eventualidades surgidas de la interacción y el trabajo de campo, lo que insta a una revisión y adaptación continua para asegurar la captura de los avances y desafíos a nivel territorial.

## Anexos

# Perspectivas de los Actores Sociales en la Estrategia Nacional Plan Colmena

Este apartado presenta un balance de las entrevistas, con el objetivo de **“RECOPILAR INFORMACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LOS ACTORES SOCIALES DE LA PROVINCIA DE HERRERA, LOS SANTOS, PANAMÁ Y PANAMÁ OESTE BASADO EN LA ESTRATEGIA PLAN COLMENA”**. El balance se sustenta en un proceso de escucha y síntesis de las expresiones de los actores entrevistados con fines de la elaboración de patrón de convergencia dirigido a ponderar aspectos tales como:

- Momento antes de COLMENA; esta hace referencia a la atención de las demandas sociales o diversas en los territorios.
- La Estrategia COLMENA, expresa como se abordaron las demandas en los territorios.
- Recomendaciones y el valor que tiene COLMENA como estrategia de reducción de pobreza y desigualdad.

Las entrevistas se llevaron a cabo del 9 al 18 de agosto del 2023 y permitieron reflejar las percepciones, experiencia y conocimiento técnicos, teóricos, prácticos y empíricos de los Honorables Gobernadores, Alcaldes, Representantes de Corregimiento, Directores institucional, regionales y técnicos que integran las Mesas Técnicas Colmena, así como los beneficiarios del Plan Colmena provincial; abordando, su rol y actuación del proceso desarrollo e implementación de la Estrategia Plan Colmena en el territorio desde las cuatro (4) fases de intervención: alineamiento, territorialización, acción (Plan Colmena) y monitoreo y seguimiento.

La metodología utilizada en las entrevistas consistió en la implementación de un cuestionario semiestructurado con preguntas abiertas, donde se desarrollaron temas como

los antecedentes, aspectos importantes de la Estrategia Plan Colmena, elementos destacados e importantes de resaltar, factores que deben ser fortalecidos, legitimidad social, desafíos y validez del Plan, que sirvieron como base para la construcción del documento. Las técnicas utilizadas para las reuniones incluyeron grupos focales y entrevistas individuales a cada uno de los actores clave previamente identificados en cada territorio; se incluyeron miembros de la junta técnica COLMENA.

Para la realización de las entrevistas se identificaron los actores sociales de las provincias de:

- **Panamá:** San Miguelito, Pedregal, Panamá Centro, Chepo, Panamá Norte, Chilibre, Arnulfo Arias, Chiman.
- **Panamá Oeste:** Arraiján cabecera, La Chorrera, Capira, La Trinidad, El Cacao, El Arado, Cirí Grande.
- **Herrera:** Ocú, Las Minas, Quebrada, El Ciprián, Cerro Paja, Chepo, Cerro Largo, El Ciruelo, Cerro Largo, El Toro, El Tijera, Los Pozos Cab. Herrera, Cerro Paja.
- **Los Santos:** Macaracas, Bajos de Güera, Isla de Cañas, Bahía Honda, Bahía Honda: Botoncillo, Bajo de Güera, Altos de Güera.

Con base en la Ley No.297 del 27 de abril del 2022, Plan Colmena, establece que la mesa técnica Colmena está integrada por autoridades locales, (Alcaldes y Representantes de Corregimiento), Gobernación, Junta Técnica y Comunidad.

## Grupo No. 1: Gobernadores e Instituciones

### 1.a. GOBERNADORES

#### Antes de Colmena:

Los gobernadores destacaron los problemas de pobreza, así como la falta de oportunidades para acceder a programas sociales y de desarrollo económico. Expresaron que antes de la implementación del Plan Colmena, las comunidades enfrentaban numerosas dificultades. El principal problema en muchas áreas era el acceso al agua potable, con muchos acueductos rurales en mal estado. Además, las vías de transporte estaban en malas condiciones lo que dificultaba el acceso a otros servicios básicos. En general, los problemas prioritarios comprendían la salud, la educación y las mejoras en las infraestructuras, reflejando una situación de pobreza y desigualdad en las comunidades.

#### Con la Estrategia Colmena:

Manifiestan que la implementación del Plan Colmena ha traído mejoras en las comunidades. El plan ha permitido abordar problemas críticos como el acceso al agua potable y el mejoramiento de las vías de transporte, con un enfoque participativo que involucra a numerosas instituciones trabajando conjuntamente con las comunidades. Colmena ha facilitado la identificación de problemas prioritarios y ha promovido la inclusión productiva, mejorando el estilo de vida de las familias. La estrategia ha fomentado el trabajo en equipo con las juntas técnicas y comunales, permitiendo llevar soluciones concretas a las comunidades. Los gobernadores resaltan el impacto positivo del plan en la mejora de las condiciones de vida de la población hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad.

#### Recomendaciones de fortalecimiento Colmena:

Entre las recomendaciones de las autoridades provinciales para fortalecer el Plan Colmena, es necesario mejorar la comunicación sobre los logros y avances del programa, tanto a nivel de autoridades locales como de la comunidad. Además, se debe adaptar la

estrategia a las nuevas circunstancias locales. Se debe asegurar su continuidad desde la ley que lo sustenta y establecer mecanismos que garanticen su sostenibilidad a largo plazo. Los gobernadores recomiendan un mayor compromiso económico por parte del gobierno nacional y una optimización de los recursos por parte de las instituciones gubernamentales. Además, sugieren enfocar los esfuerzos en las necesidades básicas como agua potable y alimentación, garantizar que el plan continúe más allá de los cambios políticos y robustecer la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones.

#### Elementos fundamentales de la Estrategia Colmena

Los elementos fundamentales de la estrategia Colmena, según la perspectiva de los gobernadores entrevistados, incluyen:

- **Enfoque integral:** Colmena aborda la pobreza desde una perspectiva multidimensional, considerando tanto las necesidades materiales como aspectos de participación comunitaria, desarrollo humano y sostenibilidad.
- **Coordinación interinstitucional:** La estrategia ha logrado una mayor coordinación entre diversas instituciones gubernamentales, lo que ha mejorado la eficiencia en la entrega de servicios y la implementación de proyectos.
- **Participación comunitaria:** Colmena ha enfatizado la importancia de la consulta y participación comunitaria, asegurando que las necesidades reales de las comunidades se identifiquen y se aborden de manera efectiva.
- **Empoderamiento de la comunidad:** El programa ha empoderado a las comunidades al involucrarlas en la toma de decisiones y en la gestión de proyectos, promoviendo un desarrollo más sostenible y participativo.

## Valor de Colmena

El Plan Colmena ha aportado un valor significativo al organizar y activar la participación comunitaria en la toma de decisiones. Ha mejorado la entrega de soluciones y la atención por parte de las autoridades, facilitando una coordinación interinstitucional efectiva. Ha empoderado a las comunidades al involucrarlas directamente en la identificación y solución de sus problemas, promoviendo un desarrollo más sostenible y participativo. El programa ha ganado reconocimiento y legitimidad social, lo que facilita su implementación y asegura su impacto a largo plazo. Colmena se distingue de otras estrategias por su enfoque directo en las comunidades más vulnerables y su capacidad para movilizar recursos institucionales hacia estas áreas

### 1.b. INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

#### Antes de Colmena:

Antes de la Estrategia del Plan Colmena, las demandas de los corregimientos y comunidades se canalizaban desde la comunidad hacia las autoridades locales, quienes mantenían contacto con las instituciones pertinentes. Este proceso se llevaba a cabo de manera directa. Sin embargo, la distribución de recursos no se gestionaba adecuadamente a través de las autoridades locales. En ciertos casos, las comunidades se acercaban a la gobernación, que funcionaba como punto focal para todas las instituciones, a fin de presentar sus solicitudes. Además, antes del Plan Colmena, algunas instituciones se regían únicamente por manuales de procedimientos y planes de mantenimiento, con una planificación adaptada a cada territorio o en algunos casos centralizada con una visión distante de la realidad de los territorios y comunidades.

Por otro lado, las convocatorias para los programas se realizaban principalmente a través de medios de comunicación y redes sociales, lo que excluía a los corregimientos más remotos sin acceso a internet o electricidad, dificultando su participación. Las instituciones operaban de manera individual, captando a la

población de interés durante las giras técnicas. Las comunidades estaban abandonadas por las autoridades y no recibían ayuda focalizada en las verdaderas necesidades colectivas.

#### Con la Estrategia Colmena:

Se inicia la implementación de una estrategia de aproximación a las demandas ciudadanas en los territorios, contribuyendo a organizar la oferta institucional desde abajo hacia arriba. Además, el plan permite la participación de todo el equipo gubernamental a nivel provincial, acercando a las autoridades a la realidad y al contexto territorial, así como a las carencias de las comunidades. Mediante esta las autoridades establecen un puente con la población.

Los actores institucionales en los territorios expresan que durante el proceso de diagnóstico se reunió a todos los actores sociales de los corregimientos Colmena. Dando el espacio a la población para expresar sus prioridades por grupo poblacional; es decir, la mesa de mujer, de juventud o la mesa de adulto mayor señalaron sus necesidades particulares. De esta manera, se recogen las demandas de las personas en los corregimientos desde distintos ángulos y visiones.

Con base a estas prioridades, crear políticas públicas que puedan ser implementadas por las instituciones, para disminuir las privaciones. Es importante construir los proyectos de inversión, a través del diagnóstico participativo donde se incluya a todos los actores relevantes y se recoja las necesidades. Los programas no se deben diseñar desde un escritorio a nivel nacional.

El Plan Colmena promueve que las instituciones trabajen de manera coordinada. Se ha aprendido a trabajar en equipo y a compartir información de la población a intervenir, lo que evita la necesidad de aplicar nuevos cuestionarios a los beneficiarios. Debido a que, las instituciones unifican sus criterios en los territorios.

De igual manera, se ha trabajado en estrecha colaboración con las autoridades locales y otros miembros de la Junta Técnica, formando

un equipo de trabajo integrado. Este enfoque interinstitucional ha permitido llegar a más personas, mejorando sus condiciones de vida al proporcionarles acceso servicios y recursos en áreas remotas.

Es importante señalar que, Colmena no solo realiza las consultas comunitarias, sino que también levanta un diagnóstico sobre los recursos disponibles en las instituciones para la implementación del Plan. Este diagnóstico incluye una evaluación de los recursos técnicos (personal y computadoras) y de movilización (transporte). Este paso, fortalece los procesos y ayuda a evitar barreras institucionales.

Manifiestan que la estrategia evidenció los procesos internos que cada institución debe realizar, en función del presupuesto y las necesidades de los corregimientos. Además, fortaleció la alineación de las direcciones central con la provincial. Esto implica un cambio de lógica, de planificación, pero también de inversión; es una lección aprendida que destaca el fortalecimiento institucional, así como la de la ciudadana por medio de la participación.

### Elementos Fundamentales:

- **El trabajo en equipo,** fomenta la colaboración entre los actores involucrados.
- **La priorización en la consulta ciudadana,** anteriormente se generalizaba en los beneficiarios, ahora se prioriza a quienes realmente necesitan, asegurando que los recursos lleguen a los más vulnerables.
- **El compromiso institucional,** el acercamiento a las comunidades fortalece la confianza en las instituciones. Al estar presentes y comunicar las acciones que se realizan fomentar una responsabilidad mutua.
- **La integración interinstitucional,** la coordinación entre diferentes ministerios y direcciones provinciales permite abordar las necesidades prioritarias de las comunidades de manera integral. Trabajar de forma aislada no permite obtener resultados

- **La comunicación inclusiva y continua,** este aspecto debe ser permanente con todos los actores involucrados, sin considerar afiliaciones políticas ni relaciones personales. Esto facilita la integración de los mismos, además de la transparencia dentro de los procesos.

### Fortalecimiento Colmena:

Uno de los aspectos clave a reforzar en la Estrategia es el tema del presupuesto, dado que las instituciones disponen de recursos limitados a nivel regional, lo cual dificulta la ejecución de las acciones en el territorio. Por su parte, las autoridades locales en ocasiones demuestran una falta de colaboración, viendo las iniciativas como amenazas en lugar de beneficios. Por el protagonismo frente a los ciudadanos en los corregimientos.

Asimismo, es necesario mejorar las capacidades técnicas de las instituciones en el manejo de programas de procesamiento de datos, para facilitar la reportaría de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes Colmena. Es importante ampliar la comunicación y divulgación de los procesos, no dependiendo exclusivamente de las redes sociales, sino también utilizando otros medios, especialmente en los corregimientos pobres que carecen de recursos y acceso a Internet.

También se requiere fortalecer la organización comunitaria; actualmente existe una falta de estructura organizacional en estos corregimientos que el Plan Colmena ha intentado potenciar, Por otro lado, es necesario revisar los marcos legales, ya que su rigidez a veces impide la realización de algunos proyectos dentro del plan.

### Valor de Colmena:

Es la oportunidad de escuchar directamente las necesidades de los actores involucrados. No es lo mismo la perspectiva de una institución que aquella que comparten quienes viven las necesidades día a día. Por ejemplo, al visitar un corregimiento por la mañana y otro cercano por la tarde, ambos visiblemente con la misma problemática, pero se encontraron causas diferentes. Por ello, es

más efectivo identificar las necesidades desde el territorio y su realidad. Esto brinda una guía a las autoridades al momento de proponer soluciones.

Además, trabajar directamente en el territorio permite un intercambio de doble vía, no solo se identifican las necesidades de las comunidades, sino que también las personas conocen a las

instituciones. Esto cambiaba la perspectiva de las comunidades, permitiendo su capacitación, empoderamiento y participación en las soluciones. Este enfoque no solo mejora la comprensión de las necesidades locales, sino que también fortalece la relación entre las comunidades y las instituciones, promoviendo una colaboración más efectiva y significativa.

## Grupo 2: Alcaldes y Representantes de Corregimientos

### 2.a. ALCALDES

#### Antes de Colmena:

Antes de la implementación del Plan Colmena, las comunidades enfrentaban numerosas dificultades, escasas oportunidades y una limitada proyección de desarrollo. Los beneficios y programas gubernamentales eran casi inexistentes en muchas áreas y la presencia de instituciones públicas era rara. Las comunidades rurales y de difícil acceso sufrían de desigualdad y de falta de servicios básicos como salud, educación, vivienda y transporte. La infraestructura era deficiente y la demanda de servicios esenciales llegaba de manera esporádica y aislada. Los alcaldes mencionan que las comunidades se sentían ignoradas por las demás autoridades (instituciones, representantes), y los programas anteriores no abordaban eficazmente sus necesidades.

#### Con la Estrategia Colmena:

Con la implementación del Plan Colmena, se han observado mejoras significativas en las condiciones de las comunidades, facilitando la organización comunitaria y el conocimiento sobre cómo resolver sus problemas y como realizar las coordinaciones con las instituciones públicas

Colmena ha tenido un impacto positivo en áreas como infraestructura (caminos), salud (remodelación de centros de salud) y acceso a recursos (programas de vivienda, becas). La estrategia ha promovido un enfoque interinstitucional y multidisciplinario, con un fuerte énfasis en la participación comunitaria. El empoderamiento de la comunidad ha sido

clave, permitiendo una participación activa en la toma de decisiones y en la gestión de proyectos.

Algunos Alcaldes manifestaron que atendieron algunas de las demandas ciudadanas surgidas en las consultas comunitarias, con fondos de la Descentralización. Como forma existente y que los vincula directamente con la gestión territorial y el abordaje de las necesidades; bajo la formulación de proyectos de interés social o colectivo,

#### Elementos Fundamentales:

Los elementos fundamentales de la Estrategia Colmena, según la perspectiva de los Alcaldes entrevistados, incluyen

- **Coordinación interinstitucional:** La estrategia ha logrado una mayor coordinación entre diversas instituciones gubernamentales, lo que ha mejorado la eficiencia en la entrega de servicios y la implementación de proyectos.
- **Participación comunitaria:** Colmena ha enfatizado la importancia de la consulta y participación comunitaria, asegurando que las necesidades reales de las comunidades se identifiquen y se aborden de manera efectiva.
- **Empoderamiento de la comunidad:** El programa ha empoderado a las comunidades al involucrarlas en la toma de decisiones y en la gestión de proyectos,

promoviendo un desarrollo más sostenible y participativo.

- **Enfoque en áreas vulnerables:** Colmena se enfoca en las comunidades más necesitadas y vulnerables, buscando reducir la pobreza y la desigualdad.
- **Adaptabilidad y sostenibilidad:** Colmena ha mostrado capacidad de adaptación a nuevas circunstancias y ha establecido mecanismos para garantizar su continuidad y sostenibilidad a largo plazo.

### Fortalecimiento Colmena:

Para fortalecer el Plan Colmena, es esencial mantener y mejorar la comunicación sobre los logros y avances del programa, tanto a nivel de autoridades locales como de la comunidad. Es crucial adaptar el programa a las nuevas circunstancias y asegurar la continuidad de la ley que lo sustenta, estableciendo mecanismos que garanticen su sostenibilidad a largo plazo.

Además, se debe incluir más a los gobiernos locales en la planificación y ejecución del programa, y fortalecer la capacitación de los líderes comunitarios. También es necesario aumentar la socialización del sistema de seguimiento y asegurar que la comunidad entienda y perciba las respuestas como parte del Plan Colmena. Se sugiere ampliar la cobertura del programa a más comunidades vulnerables y abordar otras dimensiones de la pobreza, como el desarrollo económico local y la seguridad alimentaria.

### Valor de Colmena:

El Plan Colmena ha aportado un valor significativo al organizar y activar la participación comunitaria en la toma de decisiones. Ha mejorado la entrega de soluciones y la atención por parte de las autoridades, facilitando una coordinación interinstitucional efectiva. El Plan aborda la pobreza desde una perspectiva multidimensional, considerando no solo las necesidades materiales sino también aspectos como la participación comunitaria, el desarrollo humano y la sostenibilidad.

La coordinación entre instituciones gubernamentales ha mejorado la eficiencia en la entrega de servicios y la implementación de proyectos. Colmena ha empoderado a las comunidades al involucrarlas en la gestión de proyectos, promoviendo un desarrollo más sostenible y participativo. Además, el programa ha ganado reconocimiento y legitimidad social, lo que facilita su implementación y asegura su impacto a largo plazo.

### 2.b. REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS

#### Antes de Colmena:

Las comunidades enfrentaban numerosas necesidades como caminos, viviendas y agua potable. La situación era complicada muy desigual.

Antes de Colmena, la intervención institucional era limitada y las necesidades se priorizaban a través de las consultas ciudadanas en algunas comunidades. Anteriormente, la gente se atendía directamente con las instituciones. El traslado es muy costoso.

#### Con la Estrategia Colmena:

Con la implementación del Plan se ha logrado abordar las necesidades y los problemas de los corregimientos. Mejorando la coordinación entre los representantes y las instituciones. Se han ejecutado medidas concretas que han permitido responder demandas que antes quedaban sin resolver. Con la Estrategia Plan Colmena se incorpora a las autoridades locales y las comunidades en los procesos de desarrollo de los corregimientos.

Sin embargo, manifestaron que su participación es limitada, ya que solo se convoca en la instalación de mesa técnica Colmena y en las consultas comunitarias. No se le invita en las reuniones seguimiento, como autoridades locales.

La Estrategia Colmena es buena, escucha a las comunidades, se establece una relación con los representantes quienes participan en las fases de consultas comunitarias. En el diagnóstico territorial (consulta comunitaria)

se identifican las prioridades de los corregimientos en las áreas de Infraestructura vial (camino, carreteras y puentes), agua y sanidad básica (acueductos rurales), salud, nutrición y actividad que generan ingreso (producción), electrificación (energía eléctrica, Luz), viviendas. La falta de estos servicios básicos afecta significativamente la calidad de vida de los residentes.

Se realizan consultas comunitarias para identificar y mejorar los proyectos que pueden beneficiar a la comunidad con los fondos disponibles de las instituciones. Sin embargo, muchos proyectos no se han ejecutado, a pesar de ser aprobados. Se han construido vías de comunicación y puentes, lo que ha mejorado el acceso y la movilidad en las comunidades. Sin embargo, se requiere un mayor esfuerzo del gobierno central para abordar la pobreza de manera efectiva. Se reconoce la intervención de las instituciones, capacitando a los ciudadanos miembros de la comunidad. Las instituciones que dan asistencia social han apoyado a nuestras comunidades. La gestión de los fondos de descentralización apoya de manera paralela al Plan Colmena. Estos fondos son de la comunidad, donde los miembros de las comunidades eligen los proyectos basados en sus necesidades con el presupuesto disponible en un proceso de consultas ciudadanas. Esto está sustentado legalmente.

Con la implementación de la Estrategia Colmena, las instituciones ahora visitan los corregimientos durante las giras de trabajo programadas dentro de la planificación. Esta nueva forma de operar ha facilitado considerablemente el proceso de trabajo. Ahora, las necesidades locales se identifican de manera más directa con las autoridades locales y las instituciones, se puede abordar de manera más efectiva gracias a esta presencia continua y planificada en el terreno.

Las autoridades locales expresan estar conscientes que existe Colmena, porque han participado. Es importante que La Junta Técnica (instituciones) se encuentre unida y cada necesidad que atiende se coordina directamente con las juntas locales. Se ha

logrado una coordinación de parte de las autoridades gubernamentales, como de los actores sociales (Juntas Técnicas) del territorio, alineación de las acciones.

Se recomienda que se repita la experiencia de Colmena en los otros corregimientos. Además, que se involucre a las autoridades locales en todos los procesos de la estrategia.

### Elementos Fundamentales:

- El objetivo principal del programa es precisamente erradicar la pobreza. La importancia radica en abordar de la pobreza en los distritos que, a pesar de su potencial turístico, ha sido históricamente marginado y enfrenta niveles de pobreza altos.
- Participación comunitaria Las consultas comunitarias permiten identificar las necesidades de los corregimientos fortaleciendo los programas de las instituciones.
- El presupuesto oportuno mejora la implementación de los programas.

### Fortalecimiento Colmena:

Se debe fortalecer el presupuesto de las instituciones, para alcanzar el efecto deseado por la estrategia Plan Colmena. La ejecución del Plan debe cumplir las expectativas creada por las comunidades, aprovechando el potencial de los territorios, el compromiso de las autoridades debe ser más fuerte.

Es necesario realizar una evaluación técnica de cada institución para asegurar que cumplan con sus compromisos con la comunidad. Es fundamental realizar consultas comunitaria y rendición de cuentas más frecuentes en los corregimientos, cada tres o seis meses, para evaluar y ajustar las estrategias según las necesidades identificadas. Las consultas comunitarias y la evaluación continua son esenciales para asegurar que las intervenciones realmente beneficien a la comunidad y contribuyan a la reducción de la pobreza en los corregimientos.

El Plan Colmena requiere apoyo del gobierno

central para que su ejecución sea más efectiva en los proyectos prometidos. Es importante que los directores nacionales y viceministros visiten las comunidades para que comprendan sus necesidades reales y no tomar decisiones desde sus oficinas sin conocer el terreno.

Las personas presentaron una gran cantidad de necesidades que no todas han sido cubiertas aún. Sin embargo, ha sido beneficioso, ya que la gente comprende que los proyectos no se concretan de manera inmediata, sino que atraviesan un proceso definido. Es importante

mejorar los servicios básicos (educación) para ayudar a la comunidad a salir de la pobreza.

La pandemia de COVID-19 afectó significativamente la implementación del Plan Colmena, limitando el avance de muchos proyectos. No obstante, reconoce que el Plan Solidario del gobierno brindó ayuda a través de bolsas de alimentos.

### Valor de Colmena:

La participación ciudadana fue fundamental para la elaboración de la estrategia Colmena.

## Grupo No. 3: BENEFICIARIOS

### Antes de Colmena:

Las impresiones de los entrevistados sobre cómo eran sus corregimientos antes de la implementación del Plan Colmena en sus comunidades fueron diversos, aunque mantenían similitudes en sus respuestas: las comunidades se encontraban abandonadas e ignoradas por los gobiernos y persistían sus necesidades a través de los tiempos por la falta de interés de sus autoridades y el difícil acceso de las comunidades.

### Con la Estrategia Colmena:

Destacan el valor que le ha dado las autoridades a los miembros de las comunidades, en participar en la identificación de sus necesidades, participando en los programas que beneficia al corregimiento. Agregan que las condiciones y las necesidades de sus comunidades se ha minimizado, observándose presencia de autoridades; instituciones y el gobierno, ofertando sus servicios y siendo beneficiados sus pobladores de estos.

### Elementos Fundamentales:

Un elemento a recalcar del Plan, es:

- Las comunidades están a la vista del gobierno facilitando el acceso a recursos y asistencia, integrando la participación de las comunidades en la identificación de sus necesidades y en la toma de decisiones,

de igual manera al trabajo articulado entre las autoridades

### Fortalecimiento Colmena:

Sugieren los beneficiarios que el personal que designe la institución debe estar comprometido desinteresadamente por el bienestar de las comunidades. Se debe fortalecer la presencia de otras instituciones para brindar más servicios y enfocándose en las áreas más alejadas que aún no han recibido los beneficios del plan. Si bien se han visto mejoras al implementar el Plan Colmena en el corregimiento, es importante brindar apoyo para consolidar los avances y abordar las necesidades restantes, poniendo atención en la necesidad de los niños y las escuelas de áreas rurales.

### Valor de Colmena:

Indican, los beneficiarios, que Plan Colmena ha tenido un impacto positivo en su población y en su comunidad. Sin embargo, también revela que aún existen desafíos importantes que deben abordarse para garantizar el bienestar y el desarrollo sostenible de las comunidades. La participación activa de la comunidad y la colaboración entre las instituciones y las autoridades locales son fundamentales para lograr este objetivo.

## ENTREVISTAS: PREGUNTAS REALIZADAS A LOS ACTORES SOCIALES LOS SANTOS, HERRERA, PANAMÁ Y PANAMA OESTE

La siguiente tabla corresponde al listado de preguntas realizadas a los actores sociales del territorio: Representante, Alcalde, Instituciones Públicas, Gobernación y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de obtener información pertinente y apropiada sobre la perspectiva de la Estrategia Plan Colmena. Basado en el instrumento de recolección que contempla las preguntas de apoyo.

Gobernadores	Instituciones	Alcaldes	Representantes	Beneficiarios
¿Cuál era la situación inicial antes del Plan Colmena a nivel de la provincia?	Antes de Colmena, ¿Como se atendía las demandas ciudadanas?	¿Antes de Colmena cómo era la situación en el distrito?	¿Qué Conoces del Plan Colmena?	¿Antes de Colmena, ¿cómo era la situación en las comunidades?
¿Para usted como gobernador y líder de la Mesa Técnica Colmena, por ejemplo, ¿Qué valor tiene el proceso participativo? ¿Eso de ir a las comunidades, consultar?	¿Como las instituciones canalizabas las demandas?	¿Cómo la población demandaba?	¿Como era el apoyo inicial?	¿Cómo las autoridades atendían las necesidades? En caso de que la atención, entonces tenían que ir a instituciones, ¿cómo era el proceso?
¿De qué manera el Plan Colmena puede reducir en estos corregimientos la condición de pobreza y vulnerabilidad?	¿Cuáles eran los temas prioritarios a atender de las consultas?	¿Cómo ha cambiado Colmena la comunidad?	¿Cómo eran los temas de Consulta con autoridades y comunidades e instituciones?	¿Cómo antes de culminar con el proceso, cómo era la situación inicial de las comunidades y cómo hacían para obtener respuesta de las instituciones?
El país ha tenido muchas estrategias y acciones para combatir la pobreza. ¿Qué hace diferente Colmena?	¿Qué valor e importancia tiene el proceso participativo de consulta comunitaria en el diseño de la estrategia?	¿Qué importancia tienen para usted como autoridad local específicamente las consultas comunitarias?	¿Cómo es el proceso de consulta? considera que la estrategia Plan Colmena tiene legitimidad social como respuesta a la demanda en el territorio?	¿Usted participó en el diagnóstico Colmena?
¿Cuál es la relación con los alcaldes y representantes de los corregimientos en el marco de Colmena?	¿Qué valor tiene para usted como institución el proceso consultivo? Implica un cambio de modelo de planificación	¿Cómo usted articula con las instituciones?	¿El papel de la Mesa Técnica dentro de este proceso, que actores ustedes considera que necesitan mayor fortalecimiento? ¿Y qué acciones ustedes proponen para mejorar el funcionamiento del espacio de consulta para la toma de decisiones?	¿Usted considera que con el diagnóstico se lograron identificar las necesidades?

Gobernadores	Instituciones	Alcaldes	Representantes	Beneficiarios
¿Tres aspectos que usted considera limitantes para la Mesa Técnica?	¿Qué aspectos consideran de relevancia de la estrategia Colmena?	¿Qué salió del Plan Colmena? ¿cómo se está resolviendo eso?	¿De qué manera se da seguimiento al Plan Colmena? ¿Conoce del sistema de seguimiento del Plan Colmena (Proyecto)	¿Cuáles fueron las principales actividades o necesidades identificadas? ¿Usted recuerda?
¿Qué riesgos identifica como gobernador en el Plan Colmena?	¿Qué hace Colmena diferente?	¿Qué hace Colmena diferente a otras estrategias?		¿Para usted es importante que se le pregunte cuáles son sus necesidades? ¿considera que es un valor importante.
¿Qué recomienda puntualmente para fortalecer Colmena y qué esto avance?	¿Qué situaciones no previstas en las consultas tuvieron que encarar en las consultas, que no consideraron?	¿Usted considera que hay legitimidad social? ¿Se puede avanzar?		¿Qué cosa hace Colmena diferente?
	¿Como han logrado entrar en un dialogo a nivel central, para que entiendan que hay demandas locales?	¿Mencione tres aspectos que usted considera de relevancia en Colmena?		¿Usted considera que Colmena está logrando los objetivos?
	Hay legitimidad social, reconocen Colmena	¿Cuáles eran los temas que se identificaron en la consulta ciudadana más prioritario para el distrito?		¿Cuál es el papel de los gobiernos locales frente a Colmena, ¿cómo debería ser?
	¿Cuál es la relación de las instituciones con los gobiernos locales?	¿Qué valor tiene para usted Colmena, como autoridad local?		¿Qué recomendaciones puede brindar? ¿Considera que han avanzado si usted tuviera que recomendar algo, qué recomendarías?
	¿Qué acciones necesita de la junta técnica, para tener eficacia?	¿Usted considera que colmara tiene legitimidad social?		

Gobernadores	Instituciones	Alcaldes	Representantes	Beneficiarios
	¿Cuál ha sido el método de entrada a los corregimientos? Como es la comunicación	¿Usted participa de esa Junta técnica?		
	¿Cómo es Colmena como planificación territorial?	¿Qué riesgo en el futuro presenta Colmena?		
	Conocen el sistema de gestión Colmena. ¿Ha subido la oferta?	¿Qué recomendación usted sugiere para Colmena para el futuro?		
	¿Considera que el sistema de gestión Colmena es una herramienta útil?			
	Sostenibilidad de Colmena y riesgos identificados			
	Recomendaciones, para fortalecer Colmena			

# PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL SISTEMATIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PLAN COLMENA INSTRUMENTO N°1 ENTREVISTA

Criteria y preguntas de apoyo para seleccionar experiencias a sistematizar

Criterios	Preguntas
Antecedentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál era la situación inicial, antes de la intervención?</li> <li>• ¿Qué problemas motivaron la intervención?</li> <li>• ¿Qué elementos sustentan el diseño que se implementó de la estrategia de reducción de pobreza Plan COLMENA?</li> <li>• ¿Conoce el término "Pobreza Multidimensional"?</li> <li>• Mencione los territorios del País con mayor gravedad en condiciones de pobreza multidimensional. Describa la situación.</li> <li>• ¿Conoce la situación del territorio que usted gestiona, representa o reside?</li> <li>• En cuanto a pobreza, Pobreza Multidimensional, ¿infraestructura... a alguna dimensión de la pobreza?</li> </ul>
Relevancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué valor o importancia tiene el proceso participativo de diseño de la Estrategia Nacional Plan COLMENA?</li> <li>• ¿Hubo algún problema con la implementación de este proceso?</li> <li>• ¿Qué objetivos se plantearon y qué acciones se tomaron para resolver esos problemas?</li> <li>• ¿Considera que puede ser relevante el proceso de diseño, consulta e intervención en los territorios?               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer ¿Para quién o quiénes?</li> <li>• Conocer ¿Para qué?</li> <li>• Considera ¿Qué el contexto es oportuno?</li> </ul> </li> </ul>
Validez	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enuncie tres aspectos que considere válidos de esta estrategia que hacen la diferencia con otras iniciativas destinadas a reducir pobreza</li> <li>• ¿Hay correspondencia entre los resultados obtenidos y los objetivos que estaban propuestos?</li> <li>• ¿Las consultas en los territorios logran los propósitos originales de la estrategia?</li> </ul>
Aplicabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué factores del contexto dificultaron el proceso?</li> <li>• ¿Qué factores del contexto favorecieron el proceso?</li> <li>• ¿Cuáles han sido las principales etapas o momentos del proceso?</li> <li>• ¿Es aprovechable?</li> <li>• ¿Tiene utilidad?</li> <li>• ¿Ofrece soluciones?</li> <li>• ¿Es posible replicarla?</li> </ul>
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Modifica actuaciones rutinarias?</li> <li>• ¿Enriquece teoría y práctica?</li> <li>• ¿Facilita avances y evolución?</li> <li>• ¿Presta nuevas alternativas?</li> </ul>

Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• ¿Las tecnologías, método o procesos promovidos, han sido integrado por los productores?</li><li>• ¿Es posible que sus efectos perduren a largo plazo?</li><li>• ¿Implican dependencia o generan recursos para la autosuficiencia?</li><li>• ¿Qué cambios se produjeron y qué impacto han tenido?</li><li>• ¿Cuál es la situación actual?</li><li>• ¿Qué recomendaciones surgen para el futuro?</li></ul>
----------------	--

## Referencias bibliográficas

Resolución N° GS- 001-2024 sobre el Manual Metodológico para la Implementación de la Estrategia Nacional Plan COLMENA. Secretaria Técnica de Gabinete Social. Ministerio de Desarrollo Social Gabinete Social, 2024

Gabinete Social, 2023, ¿Qué es el Plan Colmena? en <https://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-Colmena-panama/>. Secretaría Técnica del Gabinete Social. 2020. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-C) a nivel de distritos y corregimientos, usando los censos de población y vivienda de Panamá. Panamá, Ciudad de Panamá

FAO. (2004). Guía Metodológica de Sistematización. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

FAO. (2004). Guía Metodológica de Sistematización. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Jhonatan Astudillo, Marco Fernández, Carlos Garcia Martín. La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública. BID. 2019. Pag 1.

Ley 297 de 27 de abril de 2022 Que adopta la Estrategia Nacional Plan COLMENA.

Villalobos, Guillermo. Marco General de Estratégico para la Gobernanza: Capacitación para el Fortalecimiento Institucional y Planificación para el Desarrollo. Julio 2022.

# PLAN COLMENA



 **Dirección:** Urbanización Los Angeles, calle 63, arriba de Bolívar International

 **Télefonos:** 500-6141/42  
padrinoempresariopma@cableonda.net

 **E-mail:** padrinoempresariocoordinacion@cableonda.net

Ciudad de Panamá  
Edificio Plaza Edison, 4to. Piso  
Ave. Ricardo J. Alfaro  
Central telefónica: 500-6000  
[www.mides.gob.pa](http://www.mides.gob.pa)