

PANAMÁ

Pobreza y
distribución del ingreso

en el período 2001-2007



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Panamá

Pobreza y distribución del ingreso
en el período 2001-2007



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Laura López

Secretaria de la Comisión

Luis Beccaria

Director de la División de Estadística
y Proyecciones Económicas

Diane Frishman

Oficial a cargo,
División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado bajo la supervisión de Juan Carlos Feres, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, y preparado por Fernando Medina, Asesor Regional, y Marco Galván, Asistente de investigación, de dicha Unidad.

Su elaboración se llevó a cabo en el marco del proyecto de cooperación técnica PAN/07/002 entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá.

Índice

| | |
|---|----|
| Agradecimientos | 5 |
| Síntesis | 7 |
| Capítulo I | |
| Introducción | 11 |
| Capítulo II | |
| Contexto macroeconómico (período 1996-2007) | 13 |
| 1. Evolución de la actividad económica | 13 |
| 2. El mercado de trabajo | 16 |
| 3. Evolución y nivel del gasto público | 37 |
| Capítulo III | |
| Pobreza y distribución del ingreso (período 2001-2007) | 45 |
| 1. Pobreza | 45 |
| 2. La distribución del ingreso | 67 |
| 3. Crecimiento, distribución del ingreso y pobreza | 80 |
| Capítulo IV | |
| Lineamientos de política social | 85 |
| 1. Impacto de la política social en el ingreso de los hogares | 85 |
| 2. Seguridad alimentaria, hambre y pobreza | 90 |
| 3. La pobreza en Panamá tiene rostro de infante | 92 |

| | |
|---------------------------|-----|
| Capítulo V | |
| Conclusiones | 95 |
| Anexo metodológico | 103 |
| Bibliografía | 111 |
| Anexo estadístico | 113 |

Agradecimientos

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) agradece al Gobierno de Panamá la confianza y el apoyo brindado para la elaboración del presente informe. En particular, expresa su reconocimiento al Ministro de Economía y Finanzas, Héctor Alexander, y al Contralor General de la República, Carlos Vallarino, por su valiosa cooperación en cuanto a proporcionar la información necesaria para generar el conjunto de indicadores que aquí se analizan. A su vez, agradece al Lic. Dimas Quiel, Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, y a la Lic. Nuvia de Jarpa, Directora del Área Social del MEF, por suministrar las bases de datos de las encuestas de hogares y las cifras más recientes sobre gasto social.

Un reconocimiento especial a Gumerindo Lorenzo y Abdiel Morales, funcionarios de la Contraloría General de la República, que participaron en el análisis de consistencia de las bases de datos de las encuestas de hogares, así como a los funcionarios de la Sección de Cuentas Nacionales, por la preparación de los antecedentes que sirvieron de base para evaluar la confiabilidad de los ingresos medidos en las encuestas de hogares.

Síntesis

En el período 1996-2007 la economía panameña mostró, en líneas generales, un buen desempeño ya que el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa de 5,4% anual. El dinamismo fue mayor en el cuatrienio 2004-2007, en que el aumento del PIB llegó al 8,7%, con un 11,2% en el 2007. Así, el producto por habitante se incrementó a una tasa media anual del 3,5% durante ese período, y de 6,8% entre 2004 y 2007. A su vez, la inflación fue reducida en todos estos años —el Índice de Precios al Consumidor (IPC) creció a menos del 2% anual entre 1996 y 2006—, aunque se aceleró en 2007, registrando un repunte inédito del 6,6% en el rubro de alimentos.

El crecimiento de la economía repercutió favorablemente en la ocupación, impulsando la creación de nuevos puestos de trabajo. En efecto, entre 2001 y 2007 el volumen de empleo aumentó a un ritmo de 4,4% anual (29,7% acumulado en los 6 años), lo que representa más de 310 mil nuevas plazas en todo el período, donde casi 200 mil corresponden a empleo generado entre el año 2003 y el 2007. Estas cifras revelan una elevada elasticidad empleo—producto cuyo promedio fue de 0,62 para todo el período; sin embargo, la misma se redujo fuertemente en 2006 (0,23) y registró un valor significativo, pero todavía por debajo del promedio, en 2007 (0,43).

Los sectores que más contribuyeron al aumento de la ocupación fueron el comercio (casi 60 mil puestos), la construcción (54 mil empleos) y los servicios sociales (43 mil puestos), que de manera conjunta ofertaron más de la mitad de los nuevos empleos, en tanto que las actividades del sector agropecuario y de la manufactura aportaron conjuntamente un total cercano a las 54 mil plazas.

El importante aumento del empleo propició una significativa reducción tanto de la desocupación o desempleo total (que incluye el desempleo oculto) como del desempleo abierto. El primero cayó de 14% de la población económicamente activa (PEA) en 1996 a 6,4% en 2007; el mayor avance se produjo entre 2003 y 2007, cuando el desempleo total disminuyó casi 7 puntos porcentuales, de 13,2% a 6,4%. Por su parte, el desempleo abierto se redujo del 11,2% al 4,7% entre los extremos del período considerado. A ello contribuyó también una tasa de participación relativamente estable desde 2002, aunque su efecto fue menos significativo que el derivado de la dinámica productiva y el consecuente aumento de la ocupación.

El subempleo visible (quienes trabajan involuntariamente una jornada parcial) y el invisible (por ingresos insuficientes) también mostraron un comportamiento descendente desde 2004, año a partir del cual se miden estas variables.

Las remuneraciones, en cambio, no siguieron la misma tendencia que la actividad económica, experimentando un deterioro significativo. En efecto, entre 2001 y 2007, el salario medio real se redujo 14% según cifras de la encuesta de hogares. Cabe recordar que a lo largo de este período la productividad creció a un ritmo superior al 2% anual. Esta evolución de los ingresos del trabajo ha imposibilitado disminuir la proporción de ocupados con ingresos inferiores al salario mínimo, la que sigue rondando el 25%; en tanto que solo un tercio alcanza una remuneración superior al doble de ese umbral. Ahora bien, entre varones y mujeres no existen diferencias importantes en esos porcentajes, mientras que se han mantenido las amplias diferencias entre quienes trabajan en las zonas urbanas y rurales.

El nivel de escolaridad promedio de la fuerza de trabajo ha aumentado sostenidamente llegando a cerca de 10 años, inferior al requerido en el ciclo de educación secundaria completa. No obstante, los retornos al capital educacional que se obtienen en el mercado de trabajo han venido disminuyendo en relación a los de 2001.

La discusión de lo sucedido con el nivel de actividad, el empleo y las remuneraciones constituye el marco para el análisis de la dinámica de la pobreza, cuyas estimaciones constituyen la contribución principal del estudio que se reporta en este documento.

Dichas estimaciones de la incidencia y otras características de la pobreza permiten constatar la existencia de avances en esta dimensión, derivados

del crecimiento de la economía, de la política fiscal expansiva que —entre otras cosas— ha mejorado el poder adquisitivo de los ingresos bajos, y de los cambios progresivos en la distribución del ingreso.

Entre 2001 y 2007, el porcentaje de personas en situación de indigencia o de pobreza extrema a nivel nacional descendió del 19,2% al 11,7%. La incidencia de la pobreza, en tanto, bajó de 36,7% a 28,6%. En ambos casos, la disminución fue algo mayor en las áreas urbanas que en las rurales. A su vez, las mayores caídas de la indigencia y la pobreza se registraron en la Región Oriental y en la Metropolitana, pese a lo cual esta última continúa registrando la mayor concentración de personas pobres.

También se redujo en estos años el indicador que da cuenta del déficit de ingreso de los pobres (brecha de la pobreza), así como el de severidad o intensidad de la pobreza (FGT2). A su vez, el mejoramiento del ingreso real de las familias fue mayor en el área rural que en la urbana; no obstante, persisten importantes diferencias en el nivel de esos ingresos en detrimento de los residentes en áreas rurales.

Por otra parte, los datos de las encuestas de hogares indican que una de cada cuatro personas en situación de indigencia y de pobreza tiene menos de 13 años de edad. Esto es preocupante ya que este segmento poblacional es particularmente sensible a tal situación en tanto resulta el más propenso a sufrir los embates del hambre y la desnutrición, pero también porque condiciona negativamente las posibilidades que, en la vida adulta, logren insertarse adecuadamente en el mercado de trabajo y alcanzar ingresos adecuados.

En virtud de los avances alcanzados en la reducción de la pobreza, debiera considerarse que Panamá se encuentra en trayectoria para cumplir la primera meta del Milenio; esto es, de reducir a la mitad en el año 2015 la proporción de población en pobreza extrema con relación a la de 1990. Más aún, de mantenerse la tendencia, es altamente probable que el país logre satisfacer también la meta más ambiciosa de reducir a la mitad —en el mismo período— la pobreza total.

Diversos índices de concentración apuntan a que la distribución del ingreso ha mostrado algunas mejoras entre 2001 y 2007. El coeficiente de Gini, por ejemplo, se redujo de 0,55 en 2001 a 0,52 en 2007. No obstante, se mantiene una alta concentración del ingreso que se refleja en el hecho que en 2007 el 40% de las familias de menores recursos concentró el 10,4% del ingreso total, mientras que el 10% más rico captó el 38,6%.

En este contexto, no sorprende verificar que tanto el crecimiento del ingreso medio de los hogares como la mejoría en la distribución constituyen factores determinantes a la hora de explicar la reducción de la indigencia y la pobreza en el período analizado.

Por su parte, en 2007 el gasto público representó el 37,4% del PIB, porcentaje que se mantuvo inalterado en los últimos tres años. A su vez, el gasto público destinado a los sectores sociales representó el 16,5% del PIB; es decir, 1,4 puntos porcentuales menos que en 1996. No obstante, la cuantía del gasto social aumentó 67,6% entre 1996 y 2007, lo que equivale a una tasa de variación anual de 5,6%. Los incrementos más importantes se apreciaron en el sector trabajo y seguridad social (6,9% anual) y en educación pública (6,0%), mientras que las asignaciones al sector de la vivienda disminuyeron 8,0% (de 50 a 46 millones de balboas) entre 1997 y 2007. En tanto, el gasto social por habitante creció 49% en los últimos 12 años (4,9% promedio anual).

En materia de políticas públicas, las cifras que se examinan en este informe permiten señalar que el impacto de la Red de Oportunidades en el ingreso de los hogares beneficiarios es importante pero insuficiente, si se comparan los recursos de las familias en extrema pobreza con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA). Pese a ello, las transferencias de la Red contribuyen a reducir el déficit de ingreso de los más pobres con respecto al valor de las líneas de indigencia y de pobreza.

I

Introducción

En los últimos años Panamá ha experimentado un notable progreso económico, que ha generado condiciones propicias para atraer inversiones, expandir la producción y aumentar los recursos destinados a atender las necesidades sociales. Tal proceso ha captado el interés de los analistas y ha sido extensamente documentado. No se ha examinado con la misma detención, sin embargo, lo que respecta al efecto que este incremento en los niveles de actividad ha tenido en el bienestar de la población, y muy especialmente en lo que atañe a reducción de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Consecuentemente, el Gobierno de Panamá, por intermedio de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Contraloría General de la República (CGR), solicitó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) un análisis detallado acerca de la evolución de la pobreza y de la desigualdad en el país durante la presente década, y de su relación con la trayectoria seguida por los principales indicadores macroeconómicos, del mercado de trabajo y del gasto social. Asimismo, el gobierno expresó su interés en medir el avance en el cumplimiento de algunas metas relativas a los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), con énfasis en la reducción de la pobreza extrema a la mitad en el año 2015.

En cumplimiento de dicha solicitud, la CEPAL efectuó un estudio que tuvo como eje principal la caracterización de la pobreza y la desigualdad

en el período 2001-2007, y el examen de la incidencia que han tenido en la evolución de estos indicadores sociales factores tales como el crecimiento económico, los avances observados en el mercado de trabajo y el aporte del gasto social. Con ese propósito, se procesó una amplia gama de información contenida en las encuestas de hogares disponibles en la CGR, y se recopiló, sistematizó y analizó una variedad de otros datos que dan cuenta de la situación económica y social del país en los años recientes.

La organización de este informe es la siguiente:

En primer lugar, y a fin de poner en contexto lo sucedido con la pobreza y la desigualdad, se describe la evolución de la economía en el período 1996-2007, identificando las diferentes fases por las que ha atravesado en estos años. Además, se analizan las principales características del mercado de trabajo y su relación con el comportamiento de la actividad económica, así como la evolución del gasto público y su efecto en el nivel de vida de las personas.

A continuación, se examina la evolución de la pobreza y la indigencia, con énfasis en la comparación entre zonas del país, así como en la identificación de los territorios más afectados por este fenómeno. También se analiza la evolución de la situación social en materia de distribución y concentración del ingreso, y la relación que guardan estos indicadores, tanto con el crecimiento económico como con los niveles de pobreza.

En el capítulo IV se entregan algunos lineamientos para apoyar el diseño de políticas en materia de superación de la pobreza y el hambre, en tanto que en el capítulo V se resumen las principales conclusiones de la investigación.

II

Contexto macroeconómico (período 1996-2007)

1. Evolución de la actividad económica

En el año 2007, la economía de Panamá fue la de mayor crecimiento entre todos los países de América Latina y el Caribe. El desempeño del sector externo y el auge de la construcción impulsaron el crecimiento del producto interno bruto (PIB) al 11,2%, en tanto que el producto por habitante alcanzó un aumento inédito de 9,3%. No obstante que se prevé una desaceleración de la economía mundial, cabe esperar que en 2008 el incremento de la actividad económica panameña continúe y que la expansión del PIB vuelva a sobrepasar el promedio regional. En todo caso, existen algunos problemas en el entorno macroeconómico que deben ser tomados en cuenta. Los precios de los alimentos básicos han alcanzado niveles históricos y podrían seguir aumentando en los próximos años (la tasa de inflación fue de 4,2% en 2007), en tanto que la deuda externa (B/. 8,276 millones) superó en casi 60% al valor de 1998, lo que sitúa al país como el más endeudado del Istmo Centroamericano.

Una mirada de más largo plazo permite identificar cuatro fases distintas en la evolución de la economía panameña en el período 1996-2007.

La primera corresponde al trienio 1996-1998, en que la tasa de crecimiento del producto se elevó sostenidamente, llegando ese último año a un 7,3%.

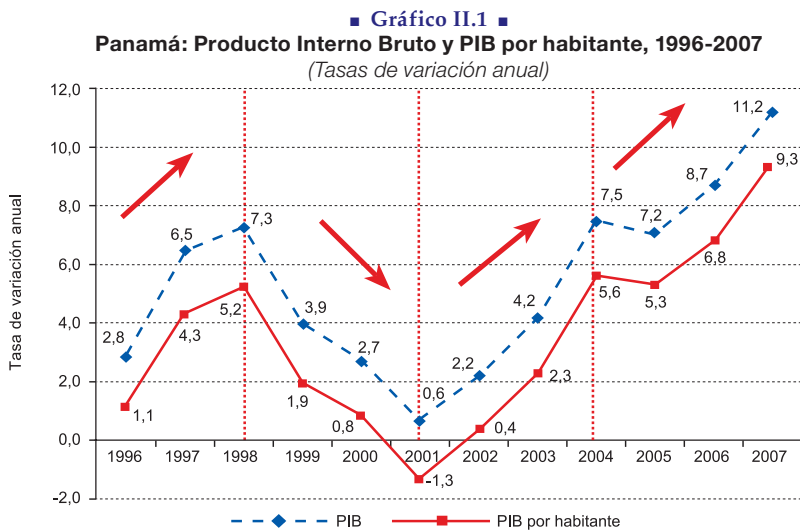
Luego, el ritmo de expansión de la actividad económica comenzó a declinar y en 2001 prácticamente se estancó la producción (0,6%) y se contrajo el producto por habitante (-1,3%). La desaceleración de las principales economías del mundo y el menor ritmo de crecimiento de Latinoamérica debilitaron el desempeño del sector externo, sobre todo en los

primeros momentos de la crisis. También se observó un lento crecimiento en el sector turismo, al tiempo que la actividad de la Zona Libre de Colón y del centro financiero internacional se mantuvo sin cambios importantes.

La tercera fase comprende el período 2002-2004 y significó la recuperación del crecimiento sostenido. La actividad económica se expandió 2,2% en 2002, tendencia que se prolongó hasta 2004, año en que la tasa anual de crecimiento del producto llegó al 7,5%. Esta reactivación a partir de 2002 fue impulsada especialmente por la recuperación de la demanda interna, dado que en ese año el consumo creció 7,2%, mientras que las exportaciones de bienes y servicios cayeron -1,8%.¹ Las políticas fiscales expansivas también jugaron un papel relevante en la reactivación del consumo; en particular, la eliminación del impuesto sobre la renta a los salarios inferiores a 800 balboas.

Por último, la fase más reciente abarca el cuatrienio 2004-2007. El auge de la producción fue sostenido en este período, alcanzando un registro histórico en 2007, año en que el PIB y el producto por habitante crecieron al 11,2% y 9,3%, respectivamente. El fuerte crecimiento del sector externo y, en especial, el de las reexportaciones provenientes de la Zona Libre de Colón, contribuyeron significativamente a este gran impulso de la actividad económica (véase el gráfico II.1).

Un rasgo desfavorable, sin embargo, fue que los precios de los productos básicos superaron su nivel histórico y la variación del IPC llegó en el 2007

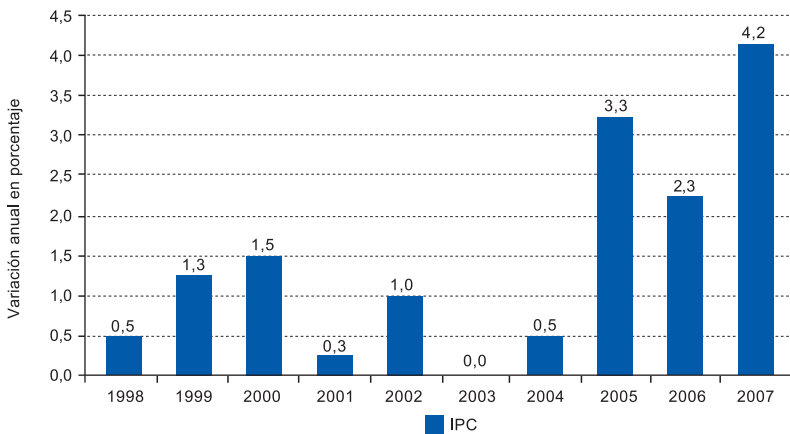


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la Contraloría General de la República.

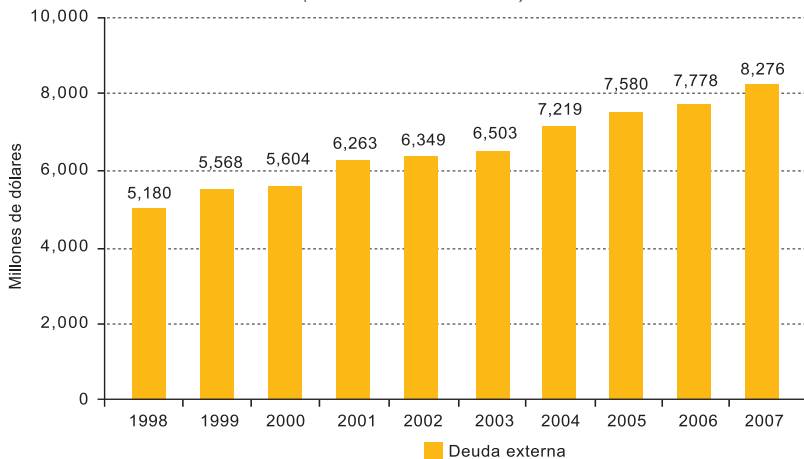
¹ Véase CEPAL, 2003.

a 4,2%, valor que resulta alto si se compara con el 2,3% registrado en el año anterior (véase el gráfico II.2). Los cambios más importantes se observaron en el costo de los alimentos y bebidas que de acuerdo a cifras oficiales aumentaron 6,6%, mientras que el precio de los servicios de electricidad, gas y agua se elevó un 4,7% y el de los transportes en 3,8% (CEPAL, 2007). Al mismo tiempo, en estos años se verificó un aumento sostenido del endeudamiento externo, que en el 2007 llegó a un valor casi 60% más alto que el de 1998 (véase el gráfico II.3). (CEPAL, 2007, *op cit.*)

■ Gráfico II.2 ■
Panamá: Índice de Precios al Consumidor (IPC), 1996-2007



■ Gráfico II.3 ■
Panamá: Deuda externa, 1996-2007
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la Contraloría General de la República.

2. El mercado de trabajo

La expansión de la actividad económica tuvo efectos positivos en el mercado de trabajo, el que mostró tendencias favorables. Ha aumentado sostenidamente el empleo y por quinto año consecutivo se redujo la tasa de desocupación, llegando en 2007 al 6,4% de la población económicamente activa (PEA). No obstante, subsisten importantes desafíos estructurales derivados del hecho, por ejemplo, que el 16,5% de los ocupados se ve afectado por el subempleo por jornada laboral restringida o por ingresos insuficientes, o bien que el 43,4% de los empleos son de carácter informal.

a) *Evolución del empleo y desempleo en los últimos años*

• **Tendencias generales**

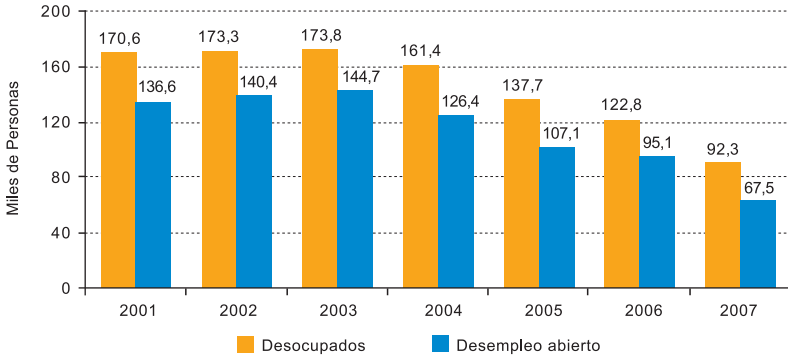
En 2007, alrededor de 92 mil personas se encontraban desocupadas en un mercado de trabajo conformado por 1,4 millones de activos. De ese total, cerca de 68 mil personas estaban en situación de desempleo abierto² (véase el gráfico II.4). En términos absolutos, entre 2001 y 2007 la desocupación se redujo en 78 mil personas, mientras que el desempleo abierto disminuyó en 69 mil personas. Puesto en términos relativos, esto significó una reducción de más de 7 puntos porcentuales en la tasa de desocupación (de 14% a 6,4%) y de 6,5 puntos en la tasa de desempleo abierto (de 11,2% a 4,7%) (véase el gráfico II.5).

Una mirada más detallada a la evolución del número de personas desocupadas y en desempleo abierto a lo largo del período estudiado revela una leve tendencia al incremento de ambos entre 2001 y 2003, para luego descender persistentemente hacia 2007. Por el contrario, en términos relativos, tanto la tasa de desocupación (TD) como la de desempleo abierto (TDA) cayeron sostenidamente durante todo el período, con la sola excepción del bienio 2002-2003 en que casi no hubo variaciones (véanse nuevamente los gráficos II.4 y II.5).

² A diferencia del desempleo abierto, la desocupación o desempleo total incluye el denominado desempleo oculto, vale decir, aquellas personas de 15 años o más de edad que buscaron trabajo antes del período de referencia y esperaron noticias, o que se cansaron de buscar, o bien que buscaron empleo pero no hicieron gestiones concretas o no estaban disponibles para trabajar.

■ Gráfico II.4 ■

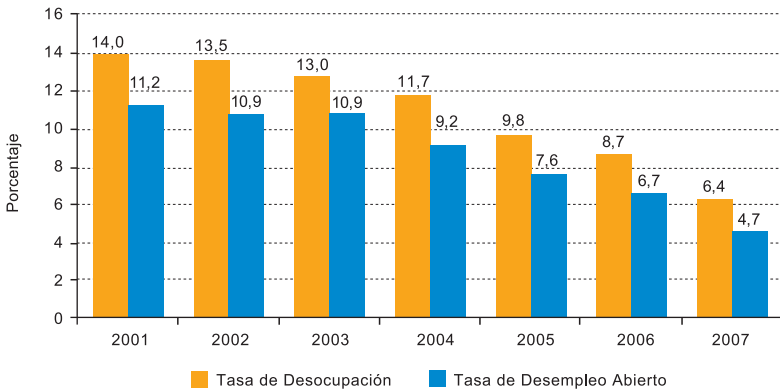
Panamá: Población desocupada y en desempleo abierto, 2001-2007
(En miles de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

■ Gráfico II.5 ■

Panamá: Tasa de desocupación y de desempleo abierto, 2001-2007
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

De acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares presentadas en el cuadro II.1, entre 2001 y 2007 el número de empleados se incrementó en casi 30%, al pasar de poco más de 1 millón a cerca de 1,36 millones, lo que significa que en el curso del presente decenio se han generado en torno de 311 mil nuevos puestos de trabajo.

Los sectores que más han contribuido al aumento de la ocupación son el comercio (casi 60 mil puestos), la construcción (54 mil empleos) y los

servicios sociales (43 mil puestos), que de manera conjunta han ofertado más de la mitad de los nuevos empleos, en tanto que las actividades del sector agropecuario y de la manufactura han contribuido conjuntamente con un total cercano a las 54 mil plazas.

■ Cuadro II.1 ■
Panamá: empleo por sector de actividad, 2001-2007
(Número de ocupados)

| Sector | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Agricultura | 228.509 | 235.028 | 244.430 | 233.916 | 244.655 | 252.857 | 256.389 |
| Industria manufacturera | 94.145 | 99.832 | 107.349 | 114.871 | 115.793 | 118.277 | 120.108 |
| Electricidad, gas y agua | 9.625 | 8.643 | 8.834 | 8.434 | 7.728 | 8.583 | 8.339 |
| Construcción | 70.644 | 71.879 | 80.700 | 91.201 | 91.746 | 103.061 | 124.190 |
| Comercio | 183.457 | 195.590 | 198.342 | 212.055 | 230.151 | 231.405 | 243.235 |
| Hoteles y restaurantes | 42.360 | 47.950 | 53.930 | 61.289 | 70.281 | 64.599 | 69.521 |
| Transporte, almacén y comunicac. | 78.548 | 81.927 | 86.791 | 89.802 | 92.627 | 91.049 | 92.168 |
| Servicios financieros | 57.109 | 64.539 | 66.616 | 79.048 | 86.098 | 89.151 | 96.029 |
| Servicios sociales | 223.185 | 242.514 | 245.830 | 251.017 | 258.824 | 257.387 | 265.830 |
| Otros | 58.272 | 63.821 | 66.333 | 71.072 | 71.892 | 78.568 | 81.164 |
| Total | 1.045.854 | 1.111.723 | 1.159.155 | 1.212.705 | 1.269.795 | 1.294.937 | 1.356.973 |

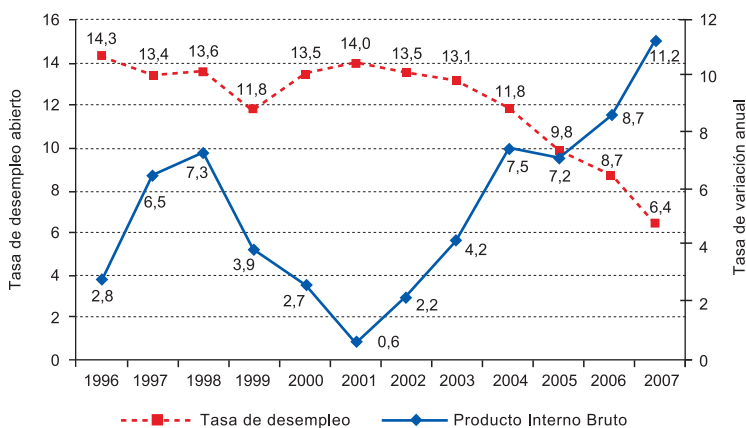
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Es importante hacer notar que la dinámica económica de los últimos 7 años ha alterado levemente la composición sectorial del empleo, destacando la tendencia a la disminución del peso relativo de la agricultura y los servicios sociales, y el consiguiente aumento del sector de la construcción y los servicios financieros.

• Empleo, desempleo y crecimiento económico

Como se sabe, la evolución de los indicadores de empleo se vincula estrechamente con el comportamiento de la actividad económica. En el caso de Panamá, el dinamismo productivo de los últimos años ha contribuido a mejorar los principales indicadores del mercado laboral, en particular el que se refiere a la tasa de desempleo. Una comparación interanual sugiere que en líneas generales el desempleo ha evolucionado en correspondencia con las distintas fases del crecimiento económico (véase el gráfico II.6).

■ Gráfico II.6 ■
Panamá: Producto interno bruto y tasa de desempleo, 1996-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República.

La relación más evidente se manifiesta entre 2003 y 2007, período en que el aumento de la actividad económica generó una caída sistemática en el volumen de desempleados. Sin embargo, en el trienio 2000-2003, la relación PIB/desempleo fue menos acentuada. Sobre todo llama la atención que durante el episodio declinante de 2001, el mercado de trabajo no experimentó un ajuste importante, dado que la tasa de desempleo aumentó solo medio punto (de 13,5% a 14,0%) con respecto al año anterior.

A su vez, el inicio del proceso de reactivación en el año 2002 no tuvo en su comienzo un claro efecto positivo sobre la oferta de empleo, dado que la proporción de la PEA que no logró insertarse en el mercado de trabajo fue en ese año solo medio punto inferior al registro previo (13,5%). Una situación similar se apreció al año siguiente, cuando el repunte del PIB (4,3%) nuevamente no fue acompañado de cambios significativos en la tasa de desempleo (13,1%). Lo anterior puede resumirse en el concepto de elasticidades desempleo-producto, las que para el período 1996-2007 se muestran en el cuadro II.2.³

³ Dado que no se dispone aún de una serie consistente sobre el número absoluto de desocupados para todo el período 1996-2007, las elasticidades están calculadas –a modo de aproximación– sobre la base de la variación porcentual en la tasa de desempleo. No obstante, los resultados que se obtienen bajo una y otra fórmula de cálculo son muy similares, especialmente para el año 2004 en adelante.

■ Cuadro II.2 ■
Panamá: Elasticidad desempleo-producto, 1996-2007

| Año | PIB (1) | Desempleo (2) | Cambio porcentual en desempleo (3) | Elasticidad desempleo-PIB (4) | Eficiencia del crecimiento en la reducción del desempleo a/ (5) |
|------|------------|------------------|--|-------------------------------------|---|
| 1996 | 2,8 | 14,3 | | | |
| 1997 | 6,5 | 13,4 | -6,3 | -1,0 | -6,8 |
| 1998 | 7,3 | 13,6 | 1,5 | 0,2 | 1,5 |
| 1999 | 3,9 | 11,8 | -13,2 | -3,4 | -25,0 |
| 2000 | 2,7 | 13,5 | 14,4 | 5,3 | 45,2 |
| 2001 | 0,6 | 14,0 | 3,7 | 6,2 | 45,7 |
| 2002 | 2,2 | 13,5 | -3,6 | -1,6 | -11,6 |
| 2003 | 4,2 | 13,1 | -3,0 | -0,7 | -5,2 |
| 2004 | 7,5 | 11,8 | -9,9 | -1,3 | -10,1 |
| 2005 | 7,2 | 9,8 | -16,9 | -2,4 | -19,9 |
| 2006 | 8,7 | 8,7 | -11,2 | -1,3 | -13,2 |
| 2007 | 11,2 | 6,4 | -26,4 | -2,4 | -27,1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

a/ Se determina a partir de la elasticidad desempleo-PIB normalizada por el valor inicial de la tasa de desempleo; es decir, es el coeficiente de elasticidad dividido por el valor inicial de la tasa de desocupación que se corresponde con el año base de la comparación.

En general, los coeficientes de elasticidad tienen el signo esperado, lo que significa que el aumento del PIB se ha traducido en reducciones en la tasa de desempleo. No obstante, la magnitud de los cambios ha sido muy variable a través de los años. Por ejemplo, mientras en 1999 un 1% de crecimiento del PIB redujo en 3,4% la tasa de desocupación, en 2004 lo hizo en 1,3% y en 2007 la baja fue de 2,4%.

Cabe señalar, sin embargo, que reducir en un punto el nivel de desempleo demanda un menor esfuerzo relativo cuando la tasa se ubica en 13,6%, como ocurrió en 1998, que cuando está en 8,7%, como fue en 2006. Por esta razón, en la columna (5) del cuadro II.2 se presenta un indicador de “eficiencia del crecimiento”, que mide cuánto se reduce porcentualmente la tasa de desocupación por cada punto de crecimiento del producto; en otras palabras, representan el coeficiente de elasticidad desempleo-PIB normalizado por el valor inicial de la tasa de desempleo.

Basado en este indicador, se constata que la expansión de la economía en 2007 fue más eficiente para reducir el desempleo (-27,1%) que en los otros años considerados en este estudio. No obstante, en 1999 el índice de eficiencia tuvo un valor de (-25%), que es 7% más bajo que el anterior, pero con una tasa anual de crecimiento del PIB de solo 3,9%, en vez de 11,2% como fue en 2007.

Como se indicó anteriormente, el crecimiento de la economía repercutió también muy favorablemente en la ocupación, impulsando la creación de

nuevos puestos de trabajo. En efecto, entre 2001 y 2007 el volumen de empleo aumentó a un ritmo de 4,4% anual (29,7% acumulado en los 6 años), lo que representa más de 310 mil nuevas plazas en todo el período, donde casi 200 mil corresponden a empleo generado entre el año 2003 y el 2007 (véase el cuadro II.3).

Esto se complementa con otro aspecto, igualmente relevante, que se refiere a la relación existente entre la variación del PIB y la del volumen de empleo. En el cuadro II.3 se presentan los coeficientes de elasticidad para el período 2001-2007, que dan cuenta de los cambios ocurridos en el período en el nivel del empleo impulsados por el crecimiento de la economía.

También en este caso el coeficiente de elasticidad tuvo el signo esperado, en el sentido que durante todos estos años en que la economía creció ello se tradujo en incrementos en el nivel de empleo.⁴ Las cifras revelan una elevada elasticidad empleo-producto cuyo promedio fue de 0,62 para todo el período; sin embargo, la misma se redujo fuertemente en 2006 (0,23) y registró un valor significativo, pero todavía por debajo del promedio, en 2007 (0,43).

■ Cuadro II.3 ■
Panamá: Elasticidad empleo-producto, 2001-2007

| Año | Tasa de variación del PIB (1) | Volumen de Ocupados (en miles) (2) | Cambio porcentual en el volumen de empleo (3) | Elasticidad empleo-PIB (4) | Eficiencia del crecimiento en el aumento del empleo (5) |
|-------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|----------------------------|---|
| 2001 | 0,6 | 1.045,9 | | | |
| 2002 | 2,2 | 1.111,7 | 6,3 | 2,86 | 0,27 |
| 2003 | 4,2 | 1.159,2 | 4,3 | 1,02 | 0,09 |
| 2004 | 7,5 | 1.212,7 | 4,6 | 0,62 | 0,05 |
| 2005 | 7,2 | 1.269,8 | 4,7 | 0,65 | 0,05 |
| 2006 | 8,7 | 1.294,9 | 2,0 | 0,23 | 0,02 |
| 2007 | 11,2 | 1.357,0 | 4,8 | 0,43 | 0,03 |
| Tasa anual de crecimiento 2001-2007 | 6,8 | 4,4 | | 0,65 | |
| Tasa de crecimiento 2001-2007 | 48,4 | 29,7 | | 0,62 | |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

El indicador que da cuenta de la “eficiencia del crecimiento” para generar puestos del trabajo (columna (5) del cuadro II.3) reafirma que

⁴ A diferencia del coeficiente desempleo-producto, en este caso cabe esperar que el aumento de la actividad económica se traduzca en mayor volumen de empleo, por lo que el coeficiente de elasticidad debiera asumir signo positivo.

el aumento del producto es condición necesaria pero no suficiente para incrementar la oferta de empleo. En efecto, en el 2002, con una variación anual del producto de 2,2%, este indicador alcanzó un valor de 0,27, en tanto que en 2007 fue de solo 0,03, lo que indicaría que el fuerte aumento de la producción que tuvo lugar en ese año impulsó en menor medida que en 2002, la creación de nuevos empleos.

Evaluada desde una perspectiva distinta, la relación entre el nivel de actividad económica y el empleo es un tema central en el análisis del crecimiento económico: representa una aproximación a la medición de la productividad del trabajo. La productividad constituye una variable clave en tanto refleja la eficiencia con que son empleados los factores de la producción (en este caso, el trabajo). Como se aprecia en el cuadro III.4, y se desprende de lo recién comentado sobre la elasticidad empleo-producto, la productividad se ha expandido –aunque con altibajos– a lo largo del período 2001-2007, con excepción del año 2002 en que esta disminuyó y 2003 en que se mantuvo. En promedio, la productividad creció 2,3% por año entre 2001 y 2007, pero debe destacarse que se empujó muy por encima de ese promedio (sobre 6%) en los años 2006 y 2007.

■ Cuadro II.4 ■
Panamá: Productividad por ocupado, 2001-2007

| Año | PIB (millones de dólares de 1996) | Población ocupada | Producto por trabajador | Cambio en el PIB | Cambio en el producto por ocupado | Elasticidad PIB- productividad |
|------|--------------------------------------|----------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| 2001 | 11.436,2 | 1.045.854 | 10.936 | | | |
| 2002 | 11.691,1 | 1.111.723 | 10.516 | 2,2 | -3,8 | -1,7 |
| 2003 | 12.182,8 | 1.159.155 | 10.510 | 4,2 | -0,1 | 0,0 |
| 2004 | 13.099,2 | 1.212.705 | 10.802 | 7,5 | 2,8 | 0,4 |
| 2005 | 14.041,2 | 1.269.795 | 11.058 | 7,2 | 2,4 | 0,3 |
| 2006 | 15.256,1 | 1.294.937 | 11.781 | 8,7 | 6,5 | 0,8 |
| 2007 | 16.966,1 | 1.356.973 | 12.503 | 11,2 | 6,1 | 0,5 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

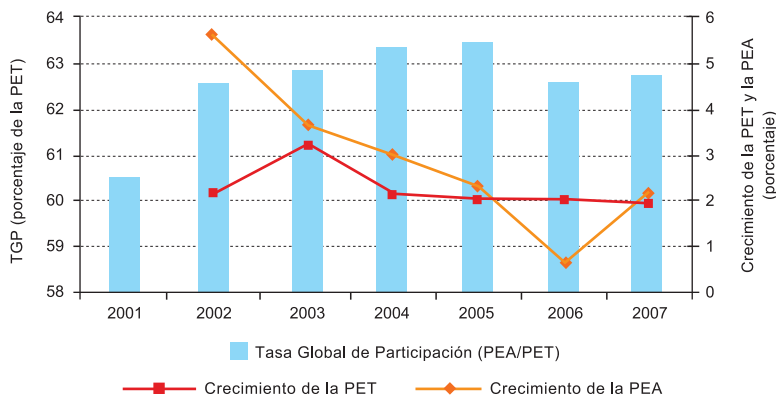
• Factores demográficos relacionados con el empleo y la ocupación

De los antecedentes presentados se puede inferir que Panamá se encuentra en una fase de desarrollo en que se combinan crecimiento económico con generación de empleo, pero que al mismo tiempo no es correcto atribuir la merma de la desocupación observada en el país exclusivamente al aumento de la actividad económica. En general, las variaciones que se aprecian en la tasa de ocupación, aun cuando en general han respondido al comportamiento

del ciclo económico, también han presentado fluctuaciones que no son atribuibles a la marcha de la economía.

Entre los factores adicionales al crecimiento del producto que inciden en el desempeño del mercado de trabajo, están las variables demográficas. Las tendencias observadas en la tasa de desempleo guardan relación con los cambios en la oferta de mano de obra, y la evolución de la población económicamente activa (PEA) se relaciona con modificaciones en el volumen de población en edad de trabajar (PET) y con la decisión de las personas de incorporarse al mercado de trabajo, que se manifiesta en la tasa global de participación (TGP).

■ Gráfico II.7 ■
Panamá: Oferta de mano de obra, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

De acuerdo con el gráfico II.7, al considerar la dinámica demográfica y la evolución de la tasa de participación se observa que el crecimiento de la PET se estabilizó a partir de 2004, consecuente con la fase de transición demográfica en que se encuentra el país, lo que ha contribuido a reducir las presiones sobre el mercado de trabajo.

Por su parte, las cifras del cuadro II.5 indican que la tasa global de participación (TGP) aumentó entre 2002 y 2005, para posteriormente descender y estabilizarse en torno del 62%, en tanto que la variación anual de la PEA ha mostrado una tendencia a la baja y en la actualidad se expande al mismo ritmo que la PET. Precisamente, una tasa de participación relativamente estable es uno de los factores que favoreció la disminución del desempleo durante los últimos años.

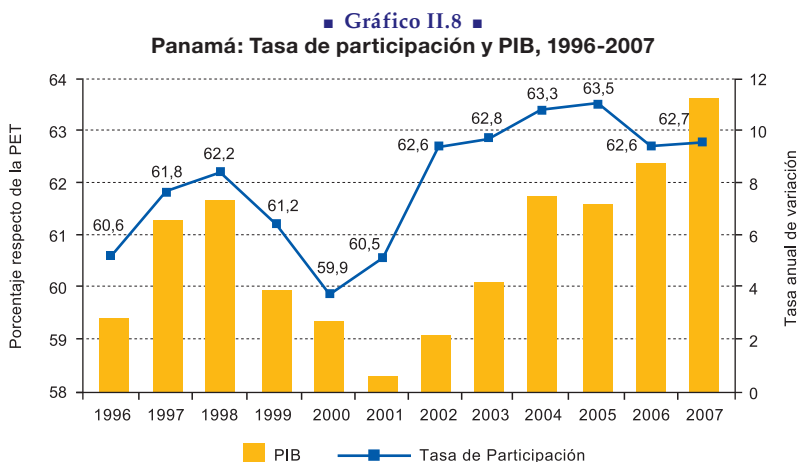
■ Cuadro II.5 ■
Panamá: Indicadores del mercado laboral, 2001-2007

| Indicador | Población en miles | | | | | | |
|---|--------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Población total | 3.004,0 | 3.060,0 | 3.117,1 | 3.172,0 | 3.228,2 | 3.284,0 | 3.339,7 |
| Población en edad de trabajar (PET) | 2.010,0 | 2.054,1 | 2.121,90 | 2.169,19 | 2.216,20 | 2.263,0 | 2.309,8 |
| Población económicamente activa (PEA) | 1.216,4 | 1.285,1 | 1.333,0 | 1.374,2 | 1.407,5 | 1.417,7 | 1.449,3 |
| Población no económicamente activa (PNEA) | 793,6 | 769,0 | 788,9 | 795,0 | 808,7 | 845,3 | 860,4 |
| Ocupados | 1.045,7 | 1.111,7 | 1.159,2 | 1.212,7 | 1.269,8 | 1.294,9 | 1.357,0 |
| Ocupados plenos | - | - | - | 668,5 | 694,6 | 726,0 | 800,0 |
| Ocupados a tiempo parcial | - | - | - | 276,3 | 309,9 | 315,2 | 333,0 |
| Subempleados visibles | - | - | - | 54,2 | 61,8 | 47,7 | 37,5 |
| Subempleados invisibles | - | - | - | 213,7 | 203,4 | 206,0 | 186,5 |
| Desocupados | 170,6 | 173,3 | 173,8 | 161,4 | 137,7 | 122,8 | 92,3 |
| Desempleo abierto | 136,6 | 140,4 | 144,7 | 126,4 | 107,1 | 95,1 | 67,5 |
| Desempleo oculto | 34,0 | 32,9 | 29,2 | 35,0 | 30,6 | 27,7 | 24,9 |
| Indicador | Porcentajes de población | | | | | | |
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Tasas de Actividad Económica | | | | | | | |
| Tasa Global de Participación: (PEA/PET) | 60,5 | 62,6 | 62,8 | 63,3 | 63,5 | 62,6 | 62,7 |
| Tasa de Ocupación: (PO/PET) | 52,0 | 54,1 | 54,6 | 55,9 | 57,3 | 57,2 | 58,7 |
| Tasa de Ocupación Plena (Plenos/PO) | - | - | - | 55,1 | 54,7 | 56,1 | 59,0 |
| Tasa de Ocupación Parcial (Parcial/PO) | - | - | - | 22,8 | 24,4 | 24,3 | 24,5 |
| Tasa de Subempleo Visible: (SV/PO) | - | - | - | 4,5 | 4,9 | 3,7 | 2,8 |
| Tasa de Subempleo Invisible: (SI/PO) | - | - | - | 17,6 | 16,0 | 15,9 | 13,7 |
| Tasa de Población Desocupada: (PD/PEA) | 14,0 | 13,5 | 13,0 | 11,7 | 9,8 | 8,7 | 6,4 |
| Tasa de Desempleo Abierto: (PDA/PEA) | 11,2 | 10,9 | 10,9 | 9,2 | 7,6 | 6,7 | 4,7 |
| Tasa de Desempleo Oculto: (D. Oculto/PEA) | 2,8 | 2,6 | 2,2 | 2,5 | 2,2 | 2,0 | 1,7 |
| Índice de Carga Económica (PNEA/PEA) | 65,2 | 59,8 | 59,2 | 57,9 | 57,5 | 59,6 | 59,4 |
| Tasa de Oferta Potencial (PET/PT) | 66,9 | 67,1 | 68,1 | 68,4 | 68,7 | 68,9 | 69,2 |
| Tasa de Dependencia ((PT-PO)/PO) | 187,3 | 175,3 | 168,9 | 161,6 | 154,2 | 153,6 | 146,1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República.

- Información no disponible.

Como se sugiere en el gráfico II.8, este comportamiento de la tasa de participación no es fácil de explicar, ya que se produce en un contexto de crecimiento sostenido en que cabría esperar aumentos en la demanda laboral y en la tasa de participación, ante el auge de la producción. Sin embargo, la tendencia observada podría relacionarse con un bajo crecimiento de la tasa de participación de las mujeres, así como con una mayor tasa de retención de los jóvenes en el sistema educativo que los lleva a retrasar su ingreso al mercado laboral.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República.

b) La calidad del empleo

El impacto de la dinámica económica sobre las variables laborales no debe evaluarse únicamente a partir de la trayectoria que siguen la ocupación o el desempleo, sino que también deben considerarse los problemas estructurales del mercado de trabajo. Al respecto, cabe señalar que la buena marcha de la economía ha influido positivamente en la reducción de la subutilización de fuerza de trabajo, aunque de manera moderada.

En efecto, la proporción de ocupados que trabaja menos de la jornada habitual y que realizó acciones para conseguir otro empleo (subempleados visibles) se contrajo entre 2004 y 2007 de 4,5% a 2,8%, en tanto que los subempleados invisibles (por ingresos insuficientes) disminuyeron de 17,6% a 13,7% (véase nuevamente el cuadro II.5)⁵. No obstante, en el caso del subempleo por insuficiencia de ingresos, las cifras dejan ver que aún existe un número importante de trabajadores (187 mil) que estando ocupados no obtienen remuneraciones conforme con los mínimos legales establecidos.

Más allá de estas dimensiones de la subutilización laboral, también es pertinente el estudio de los empleos informales. Estos involucran a puestos de trabajo de baja productividad, con menores retornos salariales, escaso

⁵ El subempleo visible o por insuficiencia de horas comprende a aquellas personas que trabajaron menos de 40 horas en la semana de referencia, desean trabajar más horas, buscaron trabajo y están disponibles. El subempleo invisible o por insuficiencia de ingresos, en tanto, comprende a aquellas personas que trabajaron 40 horas o más y que perciben ingresos por debajo del salario mínimo.

acceso a la protección social y una mayor exposición a crisis económicas que afectan a toda la población o a eventos catastróficos que solo impactan a algunos hogares.

El empleo en el sector informal alude a las ocupaciones en empresas no constituidas en sociedad, como los hogares, que por diversas razones no observan las disposiciones legales en materia de registros contables e inscripción tributaria. En este tipo de establecimientos se emplea a trabajadores por cuenta propia y a familiares que trabajan sin contraprestación alguna. El empleo informal, por su parte, da cuenta de los trabajos en que no se acata la legislación laboral en materia de contratación, el pago de impuestos, la protección social, las prestaciones laborales; es decir, que presentan condiciones atípicas de contratación. De esta manera, es importante tener presente que el empleo informal puede observarse tanto en empresas formales como informales, así como en los hogares.⁶

En ambos fenómenos se reflejan problemas de similar naturaleza, dando cuenta de las falencias que prevalecen en el mercado de trabajo en aspectos básicos como el cumplimiento de la legislación laboral, el pago de los salarios mínimos legales o las dificultades para iniciar un emprendimiento empresarial.

Como se indica en este informe, las cifras de las encuestas de hogares revelan que durante el último quinquenio el empleo asalariado ha evolucionado de manera positiva, y que entre 2004 y 2007 el volumen de ocupados pasó de 1,2 a 1,4 millones de personas. Pese a ello, y de acuerdo a datos oficiales, en 2007 el 44,1% de los ocupados mantenían un empleo informal, lo que evidencia que persiste un alto porcentaje de población ocupada que trabaja en condiciones de precariedad. Las cifras muestran, sin embargo, una leve reducción en el porcentaje de ocupados con empleo informal entre 2005 y 2007. En efecto, esta proporción cayó de 46,6% en 2005 a 44,1% en 2007, lo que equivale a una reducción de 2,5 puntos.

Cabe señalar, no obstante, que la mayoría de los empleos informales se ubican en lo que tradicionalmente se considera como sector informal (38,1%).⁷ En efecto, de acuerdo con la encuesta de hogares de 2006, alrededor

⁶ Para una descripción detallada de la forma en que actualmente se mide el empleo informal, véanse OIT, Panorama Laboral, 2006 y 2007.

⁷ De acuerdo con la Contraloría General de la República, en el sector informal se ubican –entre otras– las siguientes categorías de ocupados: las empresas no agrícolas cuyos trabajadores no tienen seguro social o contratos, o aquellas con menos de cinco asalariados.

de 471 mil ocupados tendrían un empleo informal, de los cuales 328 mil se concentraban en empresas del sector informal y cerca de 62 mil en empleos en los hogares. Al mismo tiempo, también en el sector formal de la economía existía un número importante de puestos de trabajo con características de informalidad. Las cifras de la encuesta señalan que en 2006, alrededor de 81 mil asalariados (17,4% del total del empleo informal) pertenecían al denominado sector formal de la economía.

En lo que se refiere a la distribución por sexo, las cifras dan cuenta que el empleo informal no presenta diferencias en términos de género, ya que en 2007 se observó la misma proporción de hombres y mujeres desempeñando actividades con características de informalidad: 43,7% y 43,0%, respectivamente.

Como cabría esperar, la actividad económica que concentra mayoritariamente las ocupaciones de carácter informal es el sector servicios, seguido del comercio y la industria manufacturera.

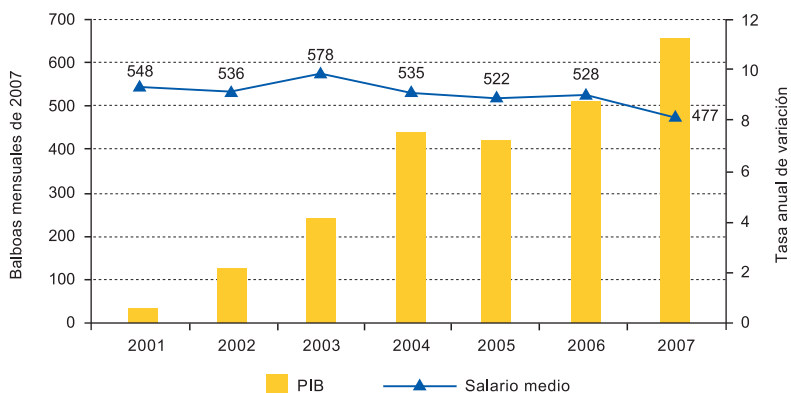
En síntesis, la alta incidencia de la informalidad es un indicador de que la protección social no alcanza a todos los trabajadores, lo que pone en evidencia la necesidad de continuar avanzando desde el reconocimiento de los derechos laborales hasta su aplicación efectiva. En este ámbito, las instancias de diálogo social pueden influir decisivamente en tanto sean instrumentos que promuevan políticas para fomentar el trabajo decente, aumentar la protección social de los trabajadores y reducir la pobreza y la desigualdad.

c) Evolución de los salarios medios y del salario mínimo

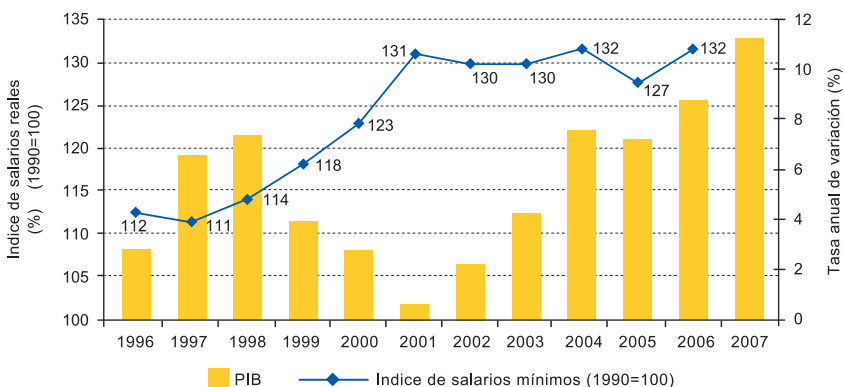
El crecimiento económico ha incidido en el aumento del empleo y la caída de la desocupación, pero no ha tenido los mismos efectos positivos en la evolución de los salarios reales. En otras palabras, el desempeño económico en el pasado reciente no se ha reflejado a cabalidad en el nivel de las remuneraciones, que continúan rezagadas respecto de la productividad de la economía. En efecto, como se advierte en el gráfico II.9, el salario medio real se redujo 13% entre 2001 y 2007 (según cifras de la encuesta de hogares), pese a que en este período la productividad creció a un ritmo superior al 2% anual. Más de la mitad de la caída de las remuneraciones se verificó en 2007, precisamente el año de mayor crecimiento económico pero al mismo tiempo de mayor inflación.

Esta evolución de las remuneraciones medias llama la atención dado el contexto de expansión del empleo y de caída del desempleo y de otras manifestaciones de la subocupación. Asimismo, como se percibe en el gráfico II.10, dicha evolución no se corresponde con lo acontecido en materia de salarios mínimos reales, donde lo que se advierte en los últimos años es más bien una tendencia a la estabilidad.

■ Gráfico II.9 ■
Panamá: Producto interno bruto y salario medio real mensual de los ocupados, 2001-2007



■ Gráfico II.10 ■
Panamá: Producto interno bruto y salarios mínimos, 1996-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República. Para salarios mínimos, OIT (2008).

En relación a la estructura de remuneraciones que prevalece en el mercado de trabajo, un primer análisis puede efectuarse tomando como referencia el ingreso de los ocupados expresado en múltiplos del salario mínimo legal. A partir de la información de las encuestas de hogares, en el cuadro II.6 se presentan los ingresos laborales de los ocupados –asalariados y por cuenta propia– expresados como múltiplos del salario mínimo, para las áreas urbanas y rurales.

■ Cuadro II.6 ■

Panamá: Estructura del ingreso laboral en múltiplos del salario mínimo, 2004 y 2007
(en porcentajes)

| Múltiplos del salario mínimo | Nacional | | Área urbana | | Área rural | |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 |
| 0 - 0,80 | 27,6 | 23,1 | 16,6 | 13,5 | 48,4 | 41,2 |
| 0,81 - 1,20 | 14,3 | 12,7 | 14,2 | 11,6 | 14,6 | 14,8 |
| 1,21 - 2,00 | 27,7 | 30,4 | 32,9 | 35,9 | 17,9 | 20,2 |
| 2,01 - 3,50 | 17,7 | 19,6 | 22,6 | 25,0 | 8,5 | 9,3 |
| 3,51 - 5,00 | 4,5 | 5,0 | 6,1 | 6,8 | 1,6 | 1,7 |
| 5,01 - 10,00 | 3,6 | 3,5 | 5,0 | 4,8 | 1,0 | 1,0 |
| 10,01 y más | 4,6 | 5,7 | 2,8 | 2,4 | 8,1 | 11,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

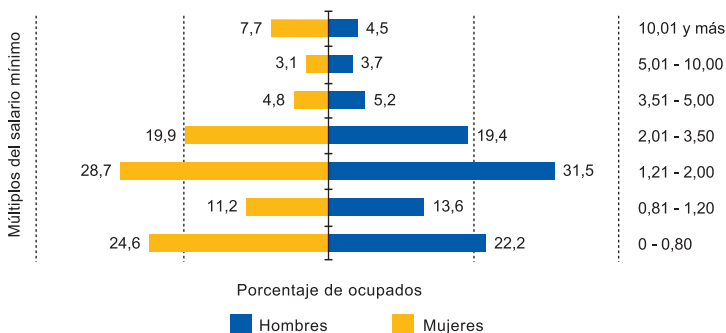
Se advierte que en 2007 alrededor del 23% de los ocupados percibieron ingresos entre 0 y 0,8 veces el salario mínimo, lo que representa una mejora cuando se le compara con lo observado en 2004, donde el porcentaje alcanzó casi el 28%. No obstante, a pesar de que este registro disminuyó entre 2004 y 2007, se observa que el 41,2% de los asalariados rurales perciben remuneraciones menores o iguales a 0,8 veces el salario mínimo legal.

También se corrobora que en 2007 dos tercios de los trabajadores tienen ingresos inferiores al doble del salario mínimo, lo que da cuenta de una estructura de ingresos laborales muy segmentada. A su vez, 3,5% de los trabajadores perciben ingresos entre 5 y 10 veces el salario mínimo, y menos del 6% recibe ingresos equivalentes a 10 o más veces ese valor. Se debe hacer notar que en 2007 el porcentaje de ocupados que gana más de 10 veces el mínimo legal es mucho mayor en el área rural (11,9%) que en la urbana (2,4%). Esta situación estaría dando cuenta de la mayor dispersión salarial que se manifiesta en las zonas rurales.

Por su parte, en la pirámide salarial para 2007, que se presenta en el gráfico II.11, se aprecia que existen ciertas diferencias en el porcentaje de

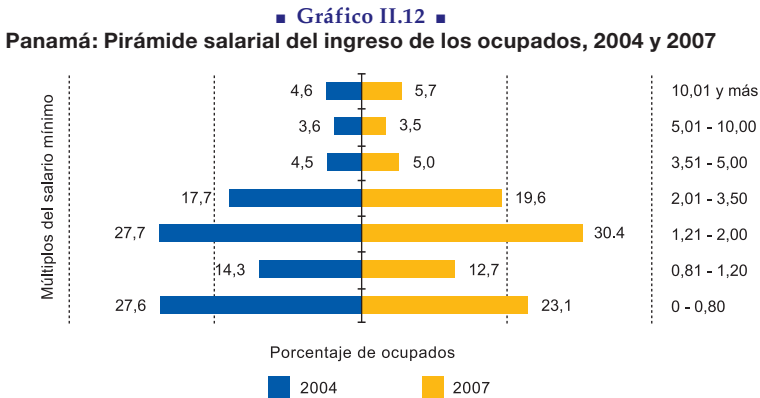
hombres y mujeres agrupados en las distintas categorías salariales. En la mayoría de los tramos de ingresos el porcentaje de hombres es similar al de mujeres, observándose la mayor diferencia en el grupo de personas que gana entre 1,21 y 2 veces el salario mínimo, que reúne al 31,5% de los hombres versus el 28,7% de las mujeres. En contraposición, una mayor proporción de mujeres (7,7%) se ubica en la parte alta de la pirámide (10,1 o más veces el salario mínimo), comparado con el 4,5% de los hombres.

■ Gráfico II.11 ■
Panamá: Pirámide salarial del ingreso laboral de los ocupados por sexo, 2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

El gráfico II.12 permite comparar los cambios en la estructura salarial entre 2004 y 2007, donde se aprecia que se ha reducido en 6,1 puntos el porcentaje de trabajadores que gana menos de 1,2 salarios mínimos (de 41,9% a 35,8%). Esta situación ha generado, a su vez, que se incremente el grupo de personas que reciben remuneraciones entre 1,2 y 2 veces el piso salarial, así como el de las ubicadas en el estrato que concentra a la fuerza de trabajo que percibe ingresos que duplican el salario mínimo y hasta 3,5 veces ese valor. Asimismo, hay un incremento de más de 1 punto en el porcentaje de ocupados que alcanzan niveles de remuneración superiores a 10 veces el piso salarial, y casi no hay variación en la proporción de personas con ingresos entre 5,1 y 10 veces el salario mínimo.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

d) *Capital humano, brechas salariales y retornos de la educación*

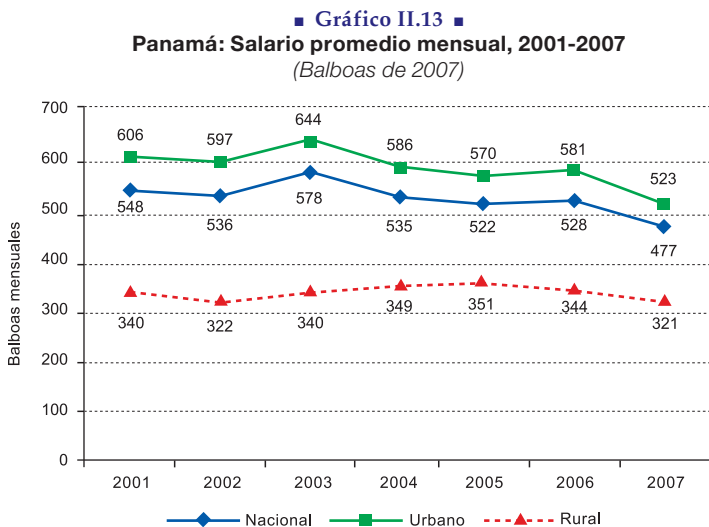
Existe consenso respecto a que la inversión en capital humano representa una condición necesaria para elevar la productividad, al tiempo que contribuye a alentar la movilidad social y la reducción de la pobreza. De modo que la relevancia de la educación debiera manifestarse cuando las personas se insertan en el mercado laboral y reciben compensaciones relacionadas con su productividad, así como con la inversión en educación que han efectuado.

Los ingresos laborales constituyen una de las dimensiones más importantes para el análisis de las causas que explican la inequidad en la distribución del ingreso. La evidencia da cuenta de que los ingresos provenientes del mercado de trabajo aportan una proporción muy alta del ingreso total, al tiempo que explican una parte muy significativa de la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 2002). A su vez, las brechas en los ingresos laborales encuentran su origen, entre otros factores, en diferenciales de productividad y de acumulación de capital humano.

En Panamá, de acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares, en 2007 los ingresos laborales representaban en torno del 82% del presupuesto familiar, observándose un comportamiento heterogéneo entre los distintos grupos de hogares. En promedio, los sueldos y salarios aportan 73,3% de los recursos de las familias del primer quintil, en tanto que en el grupo de mayores ingresos (quinto quintil) este porcentaje se sitúa en torno del 82%. En el caso del grupo de familias de menores ingresos, los recursos de los asalariados se

complementan en medida importante con aquellos provenientes del trabajo por cuenta propia, y transferencias públicas y privadas recibidas por los miembros del hogar, mientras que en el quintil superior el complemento deriva principalmente de los ingresos de la propiedad.

En el gráfico III.13 se presenta la evolución de los salarios medios por contexto geográfico⁸. De acuerdo a los datos de las encuestas de hogares, a partir del 2003 los salarios promedio han disminuido en términos reales, tanto en el área urbana como en la rural. Asimismo, las cifras dan cuenta de las brechas salariales por ámbito geográfico, que contribuyen a explicar las diferencias en el nivel de vida de las familias entre ambas zonas del país.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Como puede observarse, los salarios de las zonas urbanas son considerablemente mayores que los de las zonas rurales. En 2001 el promedio recibido por trabajador urbano era 1,8 veces superior al de su par rural, brecha que se redujo a poco más de 1,6 veces en 2007. Esta disminución de la brecha salarial urbano-rural refleja especialmente el hecho que es en las áreas urbanas donde se ha producido más claramente la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones reales.

⁸ En el cálculo se incluye a todos los asalariados entre 15 y 65 años de edad y que declararon haber trabajado entre 20 y 80 horas en la semana de referencia.

A pesar de que las cifras indican que en la zona rural el salario medio ha mantenido su valor en términos reales, es importante tener presente la dispersión en torno de los promedios reportados. Midiendo la inequidad salarial a partir de la varianza de los logaritmos, en el gráfico II.14 se observa que la dispersión ha venido reduciéndose a partir de 2003 tanto en las zonas urbanas como en las rurales, al tiempo que el nivel de inequidad es mayor entre los asalariados rurales. En 2007 el indicador de desigualdad registró valores de 0,46 y 0,55 en las zonas urbanas y rurales, respectivamente, lo que representa una caída de 6,4% y 4,4% con respecto a los valores en 2001.

■ Gráfico II.14 ■
Panamá: Varianza de logaritmo del salario, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Como ya se señaló, las brechas salariales se explican en parte en las distintas dotaciones de capital humano de la población ocupada, y en las diferencias en los retornos salariales esperables a partir de las brechas en la inversión en educación.

En la actualidad, y de acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares que se muestran en el cuadro II.7, el promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo panameña oscila en torno de los 10 años, con diferencias importantes según contexto geográfico.

■ Cuadro II.7 ■

Panamá: Promedio de años de educación de la población de 15 a 65 años, 2001-2007

| Característica | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nacional | 9,1 | 9,3 | 9,4 | 9,6 | 9,7 | 9,7 | 9,8 |
| Ocupados | 9,5 | 9,6 | 9,8 | 10,0 | 10,0 | 10,1 | 10,1 |
| Desocupados | 10,3 | 10,5 | 10,9 | 10,9 | 11,3 | 11,0 | 11,1 |
| Área urbana | 10,6 | 10,7 | 10,8 | 10,9 | 10,9 | 11,0 | 11,0 |
| Ocupados | 11,2 | 11,3 | 11,4 | 11,5 | 11,5 | 11,5 | 11,6 |
| Desocupados | 10,4 | 10,7 | 11,0 | 11,0 | 11,4 | 11,1 | 11,2 |
| Área rural | 6,4 | 6,6 | 6,7 | 7,0 | 7,1 | 7,2 | 7,3 |
| Ocupados | 6,4 | 6,6 | 6,7 | 7,0 | 7,1 | 7,2 | 7,3 |
| Desocupados | 10,3 | 10,6 | 10,8 | 11,0 | 11,3 | 10,9 | 11,0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

El promedio de escolaridad de la PEA desocupada supera en un año al de las personas que tienen empleo. Esta situación estaría expresando la mejor posición relativa de este grupo de población con relación a sus ingresos, así como de sus intereses en materia de ocupación. Es probable que ante la falta de opciones que satisfagan sus expectativas salariales, algunas personas posterguen su integración al mercado laboral y queden a la espera de mejores oportunidades.

A pesar de que el promedio de años de estudio de la fuerza de trabajo es relativamente alto, existe gran dispersión en torno de este guarismo. En efecto, los datos del cuadro II.8 muestran que en la actualidad el 4,6% de la fuerza laboral no tiene ningún tipo de educación, en tanto que el 8,5% se clasifica con primaria incompleta (entre 1 y 5 años de enseñanza básica). La mayoría de los trabajadores tiene un nivel de educación equivalente a la media incompleta o completa, en tanto que solo el 10,5% posee 17 años o más de educación, lo que equivale al nivel superior (técnica, universitaria o de postgrado).

■ Cuadro II.8 ■

Panamá: Distribución de los ocupados según nivel de educación, 2001-2007*(En porcentajes)*

| Estructura | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Sin educación | 5,5 | 5,1 | 5,2 | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 4,6 |
| Primaria incompleta (1-5 años) | 10,8 | 10,7 | 10,2 | 9,5 | 9,6 | 9,2 | 8,5 |
| Primaria completa (6 años) | 22,5 | 21,5 | 20,8 | 20,2 | 20,7 | 19,8 | 18,9 |
| Media incompleta (7-11 años) | 19,6 | 20,4 | 21,2 | 21,8 | 21,2 | 21,7 | 22,2 |
| Media completa (12 años) | 18,7 | 18,9 | 18,9 | 18,7 | 19,4 | 19,6 | 21,5 |
| Educación entre 13 y 16 años | 12,6 | 13,5 | 13,0 | 13,8 | 13,1 | 13,9 | 13,2 |
| Educación superior (17 años y más) | 10,3 | 10,0 | 10,7 | 11,4 | 11,6 | 11,3 | 11,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Para entender algunas de las causas que contribuyen a explicar los cambios en la distribución del ingreso laboral, se estimaron ecuaciones de capital humano de la fuerza laboral y las compensaciones salariales, utilizando como variables de control los años de escolaridad, la experiencia acumulada y su valor al cuadrado⁹.

El análisis se concentró en los asalariados urbanos, dejando fuera del ámbito de estudio a los trabajadores por cuenta propia-independientes y patrones de la zona urbana y a los trabajadores del área rural. Asimismo, y con el propósito de no introducir sesgos vinculados con el ciclo de vida activa de los ocupados y con las diferencias en la jornada laboral, el análisis se limitó a las personas de 15 a 65 años que trabajaron entre 20 y 80 horas a la semana.

En el cuadro II.9 se presentan los retornos a la educación en los años 2001, 2004 y 2007, que muestran la ganancia por hora de trabajo relacionada con el incremento en el número de años de estudio de la fuerza laboral, respecto de lo que obtiene un trabajador asalariado que no cuenta con ningún tipo de educación. Así, en el 2001 una persona con 14 años de estudio obtendría un 131% más de salario por hora que un trabajador sin educación.

A su vez, el valor promedio de la tasa de retorno indica que el premio que se paga en el mercado de trabajo ha descendido entre 2001 y 2007, al pasar de 11,7 a 10,3% por cada año adicional de estudio, lo que implica una caída de casi 12% en un período de siete años. Esto no es satisfactorio si se tiene en cuenta que la mano de obra ha mejorado su calificación y ampliado sus destrezas, en un contexto en que la expansión de la economía está demandando mayor preparación de la fuerza de trabajo.

⁹ Se estimó la siguiente ecuación de capital humano: $\ln(s_{it}) = \beta_0 + \beta_1 * educ + \beta_2 * exp + \beta_3 * exp^2$.

Conforme con los postulados teóricos, cabría esperar que el coeficiente asociado a los años de educación (*educ*) fuera positivo, en tanto que los relacionados con los años de experiencia y su cuadrado asuman signos negativos, a objeto de garantizar la concavidad de la curva.

Cuadro II.9
Panamá: Tasa de retorno del ingreso laboral por años
de educación*, 2001-2007
(En porcentajes)

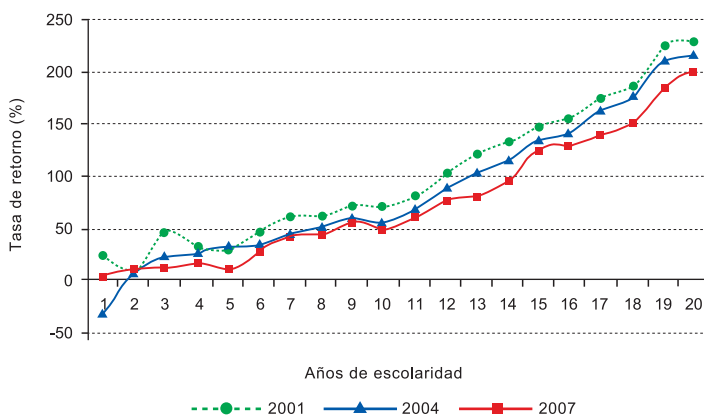
| Años de estudio | 2001 | 2004 | 2007 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | 21,5 | -33,1 | 4,1 |
| 2 | 5,8 | 5,8 | 9,5 |
| 3 | 45,0 | 22,2 | 11,5 |
| 4 | 32,3 | 25,4 | 15,7 |
| 5 | 27,3 | 32,2 | 10,0 |
| 6 | 44,7 | 33,9 | 27,5 |
| 7 | 60,0 | 42,9 | 42,3 |
| 8 | 58,3 | 50,9 | 42,6 |
| 9 | 68,8 | 59,2 | 54,9 |
| 10 | 69,1 | 55,6 | 48,7 |
| 11 | 79,1 | 67,0 | 60,4 |
| 12 | 99,7 | 86,6 | 77,0 |
| 13 | 120,3 | 102,3 | 79,6 |
| 14 | 131,1 | 114,2 | 93,9 |
| 15 | 145,9 | 133,2 | 124,9 |
| 16 | 152,3 | 140,5 | 128,5 |
| 17 | 171,3 | 161,9 | 138,4 |
| 18 | 184,5 | 176,3 | 150,7 |
| 19 | 222,3 | 208,7 | 182,8 |
| 20 | 227,3 | 214,9 | 199,6 |
| Promedio | 11,7 | 11,8 | 10,3 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

* Corresponde al retorno por hora de trabajo para los asalariados del área urbana de 15 a 65 años que trabajaron entre 20 y 80 horas a la semana.

Estos valores promedio, sin embargo, no permiten apreciar las disparidades existentes en las ganancias que obtienen las personas en la medida en que se incrementa el número de años de escolaridad. Por ello, es importante estimar distintos coeficientes, como los que se presentan en el cuadro II.9 y se ilustran en el gráfico III.15, ya que a partir de esta información es posible construir la curva que se forma con el conjunto de tasas de retorno estimadas para las personas que acumulan hasta 20 años de educación.

■ Gráfico II.15 ■
Panamá: Tasas de retorno a la educación de asalariados, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

La posición de las curvas estaría sugiriendo que en los años recientes han disminuido los premios que el mercado paga a las personas conforme con su nivel de estudios. Esto significa que en la actualidad los retornos a la educación son menores que los observados en 2001 y 2004, en circunstancias en que la mano de obra está mejor capacitada y posee mayores habilidades.

Para reforzar la tesis de que se han reducido los premios a la educación, además de la posición de las curvas es importante examinar su forma a partir de su inclinación o pendiente. La mayor concavidad que se aprecia en 2007 sugiere que en la medida que el capital humano calificado se ha hecho más abundante, los empleadores disponen de mayores opciones para elegir y están en capacidad de reducir la oferta salarial, manteniendo la certeza de que pueden contratar personas con el mismo nivel de calificación con salarios más bajos.

3. Evolución y nivel del gasto público

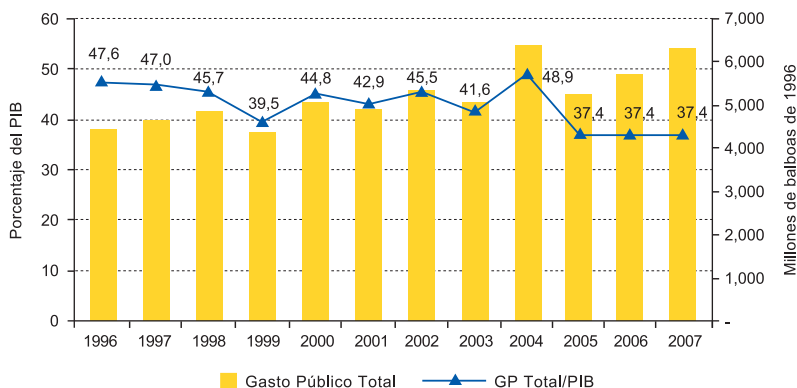
En la actualidad el gasto público representa el 37,4% del PIB, porcentaje que se ha mantenido constante los últimos tres años, período de fuerte crecimiento de la economía. No obstante, la parte del gasto público destinada al área social ha aumentado significativamente (casi 10 puntos porcentuales), al pasar de 34,9% en 2004 a 44,1% en 2007. Con ello, el nivel alcanzado por el gasto social per cápita es el más alto de todo el período analizado.

En los acápites anteriores se ha hecho mención a la importancia de la política fiscal como uno de los factores que ha tenido notorios efectos en el desenvolvimiento de la economía. En este apartado, por su parte, se

efectúa una breve descripción de una de las dimensiones de la política fiscal, como es el gasto público y, en particular, lo que corresponde al componente social. Este último ejerce una influencia significativa en el nivel y distribución del bienestar de las personas; y constituye, por ende, una herramienta importante dentro de una estrategia cuyo propósito es reducir la pobreza y la desigualdad.

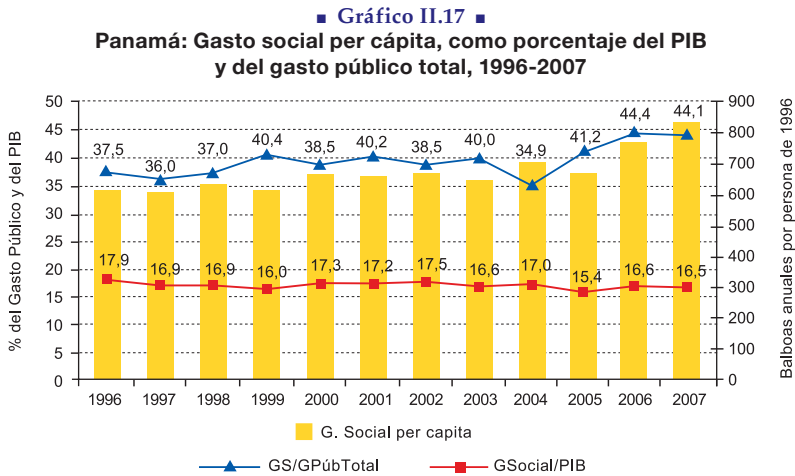
El gasto público total en Panamá fue, en promedio para el período 1996-2007, equivalente al 43% del PIB. No obstante, esta proporción no se mantuvo estable sino que varió a lo largo de esos años, mostrando una leve tendencia a la baja (véase el gráfico II.16). Por su parte, el gasto social como porcentaje del producto disminuyó durante los últimos tres años, coincidiendo con un período de fuerte expansión económica.

■ **Gráfico II.16** ■
Panamá: Gasto público total respecto del PIB, 1996-2007
(Balboas de 1996 y porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En efecto, entre 1996 y 2002 el gasto social mantuvo, aproximadamente, su participación relativa en el total del gasto público, creciendo luego ese porcentaje entre 2005 y 2007. Como se señaló anteriormente, este último período mostró al mismo tiempo una reducción de la relación gasto público total/PIB. El resultado de ambos factores es que se mantuvo en estos años el esfuerzo público en el área social, como porcentaje del conjunto de los ingresos generados por el país, o expresado de otra forma, estos gastos crecieron en términos reales a un ritmo similar al crecimiento del PIB. Incluso, como se observa en el gráfico II.17, el aumento en términos per cápita fue significativo y más marcado que la tendencia levemente creciente mostrada hasta ese momento.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Es posible descomponer las variaciones ocurridas en el monto por persona asignado al gasto social en tres efectos: i) el relacionado con el crecimiento de la economía (efecto crecimiento); ii) el derivado del aumento del gasto total como proporción del PIB (presión presupuestaria); y iii) el de las variaciones en la proporción del gasto total que se destina al área social (prioridad fiscal). Asimismo, es posible aislar el efecto conjunto del crecimiento y la presión presupuestaria, lo que permite valorar la prioridad macroeconómica que el gobierno le confiere a la inversión social (véase el recuadro II.1).¹⁰

Para aislar los efectos de cada uno de los componentes que explican el gasto social por persona, en el cálculo de las ecuaciones que aparecen en el recuadro II.1 se hace variar el factor cuyo efecto neto se quiere valorar, manteniendo constante el resto de los componentes de cada ecuación.¹¹

En el gráfico II.18 se presentan tres curvas generadas a partir de las cifras oficiales para el período 1996-2007. La primera representa el gasto social per cápita de cada año, en balboas reales de 1996 (GSpC); la segunda da cuenta de la evolución del gasto social vinculado a la presión presupuestaria (gasto social por PP); en tanto que la tercera muestra el efecto que ha tenido el crecimiento económico en el nivel del gasto social por persona (GS por crecimiento).

¹⁰ Las definiciones operativas y las expresiones que se aplican para separar los efectos aludidos se pueden consultar en CEPAL (2001).

¹¹ Debe tenerse presente que esta descomposición no considera el efecto de interacción que existe entre los distintos factores que explican la variación del gasto social.

■ Recuadro II.1 ■

Factores que inciden en el gasto social por habitante

Con el propósito de cuantificar el peso relativo de los factores que explican el crecimiento del gasto social por habitante (GSpc), se aplicó un método de descomposición que permite analizar el efecto acumulado de cada uno de los componentes, teniendo en cuenta el orden en que estos ocurren cuando los gobiernos adoptan decisiones en la fase de formulación del presupuesto público. En primera instancia, se identifica el efecto que tiene el factor que alude al crecimiento del producto interno bruto (PIB), ante un escenario que mantiene constante la presión presupuestaria (PP) del gasto público total (GPT), así como de la prioridad fiscal del gasto social (PF). En segundo lugar, se estima la influencia de la presión presupuestaria en el gasto social por habitante, teniendo en cuenta el crecimiento del PIB. Finalmente, se pondera el efecto de la prioridad fiscal del gasto social dado el aumento en la presión presupuestaria y el crecimiento económico.

Para aislar el efecto de cada uno de los factores se aplicó la siguiente relación determinística:

GSpc = GS/GPT x GPT/PIB x PIBpc, donde

GS/GPT = Prioridad fiscal del gasto social (PF)

GPT/PIB = Presión presupuestaria (PP)

GS/PIB = Prioridad macroeconómica.

De esta manera se obtiene:

- (1) **Efecto neto del crecimiento** = P constante x P constante x PIBpc
- (2) **Efecto crecimiento + presión presupuestaria** = P constante x PP x PIBpc.

Puesto que este componente incluye al crecimiento económico, el efecto neto de la PP sobre el gasto social por habitante se puede obtener restando las expresiones (2) y (1).

- (3) **Efecto crecimiento + presión presupuestaria + prioridad fiscal** = PF x PP x PIBpc.

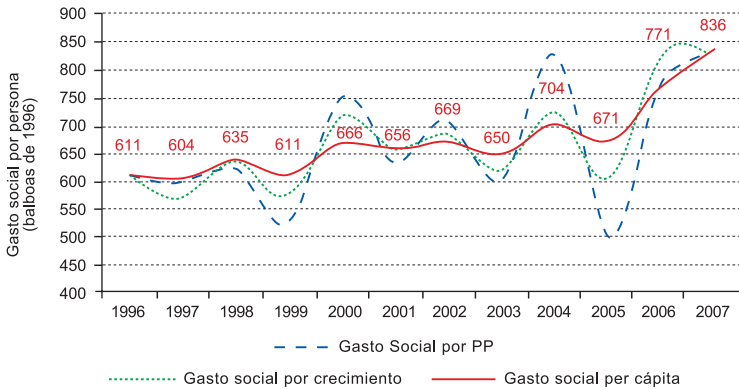
Teniendo en cuenta que este factor incluye al crecimiento económico, el efecto neto de la presión presupuestaria y de la prioridad fiscal (prioridad macroeconómica del gasto social) se determina restando las expresiones (3) y (1).

- (4) **Efecto crecimiento + prioridad fiscal** = PF x P constante x PIBpc

Finalmente, dado que este último efecto incluye al crecimiento económico, el efecto neto de la PF se puede calcular restando de la expresión (4) la expresión (1), o bien restando de la expresión (3) las expresiones (1) y (2).

Fuente: Sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Panorama social de América Latina 2001-2002**, Santiago de Chile, octubre de 2002.

■ **Gráfico II.18** ■
Panamá: Factores explicativos del gasto social por habitante, 1996-2007
 (En Balboas de 1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Se advierte, en general, una tendencia creciente en el monto por persona del gasto social, que ha aumentado en B/. 225 durante los pasados 11 años, lo que equivale a un incremento anual de poco más de 20 balboas. No obstante, el efecto de la presión presupuestaria (gasto público total entre PIB) y del crecimiento de la economía en el incremento del gasto social no muestra una clara tendencia, debido a que existe un efecto de interacción que no permite descomponer en forma exacta el gasto social por persona.

En este sentido, y con el propósito de aproximar con mayor precisión cuáles de los componentes del gasto social por habitante han tenido mayor preponderancia en su evolución, en el cuadro II.10 se presenta evidencia que permite conocer la importancia relativa y absoluta del crecimiento económico y de la prioridad fiscal y macroeconómica de la inversión social en el presupuesto de la nación, introduciendo un factor de interacción entre ambos componentes.

Con la intención de entregar mayores antecedentes se presentan tres períodos: uno de largo plazo, en que se examina lo ocurrido entre 1996 y 2007; otro de mediano plazo, en que se da cuenta de lo ocurrido en lo que va del presente decenio (2001-2007); y finalmente una mirada de más corto plazo que permite indagar sobre la evolución de las variables de interés en el pasado reciente (2004-2007).

Entre 1996 y 2007, el crecimiento del gasto social por habitante se explica fundamentalmente por el crecimiento de la economía. En efecto,

durante ese período se registró un aumento de B/. 225, de los cuales se estima que 109 unidades se vinculan con la expansión de la economía, lo que significa que este factor explica el 48,5% del cambio en el nivel de la inversión social por persona.

■ Cuadro II.10 ■

Panamá: Determinantes de la variación del gasto público social por habitante

| Período/ Cambio | Crecimiento del PIB por persona | Prioridad Macroeconómica: Gasto Social/PIB | Prioridad Fiscal: Gasto Social/Gasto Público Total | Efecto de interacción | Variación del Gasto Público Social por persona |
|--------------------|------------------------------------|--|--|--------------------------|--|
| 1996-2007 | | | | | |
| Relativo | 48,5 | -7,9 | 17,5 | 26,1 | 100,0 |
| Absoluto a/ | 109 | -18 | 39 | 59 | 225 |
| 2001-2007 | | | | | |
| Relativo | 33,4 | -4,5 | 9,6 | 52,5 | 100,0 |
| Absoluto a/ | 60 | -8 | 17 | 95 | 180 |
| 2004-2007 | | | | | |
| Relativo | 23,0 | -1,0 | 26,4 | 49,6 | 100,0 |
| Absoluto a/ | 30 | -1 | 35 | 66 | 132 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del MEF.

a/ Cambio absoluto en miles de balboas.

En lo que ha transcurrido del presente decenio el gasto por persona destinado a la inversión social se ha incrementado en B/.180, y se estima que el 33,4% del cambio anotado se puede relacionar con la expansión del producto, en tanto que la prioridad fiscal ha perdido preponderancia (9,6%) cuando se le compara con la participación relativa estimada para el período 1996-2007 (17,5%). Asimismo, la importancia relativa del gasto social respecto del producto total (prioridad macroeconómica) no ha sido relevante.

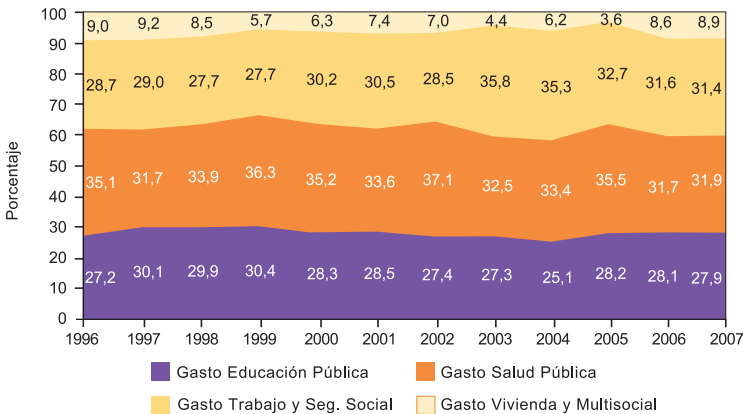
Durante el cuatrienio 2004 y 2007 la inversión social por habitante aumentó B/.132 en términos reales, lo que equivale a un aumento de 33 unidades por año. No obstante, a diferencia de lo observado en los escenarios descritos anteriormente, en el aumento del gasto social tuvo mayor preponderancia la prioridad fiscal (gasto social entre gasto público total) que el crecimiento económico, ya que este componente representó solo el 23% del incremento, a pesar de que en los últimos años el PIB se ha expandido a tasas elevadas.

Por otra parte, la composición del presupuesto público por sectores permite dar cuenta del destino de los recursos fiscales. De acuerdo con las cifras oficiales, se acredita que la seguridad social, la educación y el sector

sanitario demandan la mayor proporción del gasto público social. En efecto, entre 1996 y 2007, alrededor del 28% del gasto social ha venido asignándose a la educación pública, en tanto que un promedio de 34 de cada 100 balboas se destinan al sector de la salud (véase el gráfico II.19).

■ Gráfico II.19 ■

Panamá: Evolución de los componentes del gasto público social, 1996-2007
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Por su parte, el sector trabajo y seguridad social absorbe una cuantía importante de recursos, que en 2007 representaron el 31,4% del gasto social. Asimismo, cabe señalar que los menores montos de presupuesto se destinan a ampliar las opciones de vivienda social para la población, dado que durante los últimos 12 años este renglón de inversión pública ha estado por debajo del 10% del presupuesto social.

De acuerdo con las cifras oficiales se constata que, dependiendo del sector, entre el 80% y 90% de los recursos se destinan al gasto corriente, principalmente para el pago de servicios directos de personal profesional y administrativo que labora en la red de establecimientos de salud pública y de los profesores que laboran en planteles del Estado. Pese a ello, en el caso de la vivienda y los servicios básicos, el gasto de capital tiene mayor preponderancia en tanto se asigna una mayor cuantía para inversión en obras de infraestructura y construcción de viviendas sociales.

III

Pobreza y distribución del ingreso (período 2001-2007)

En este capítulo se efectúa un análisis de la situación social de Panamá entre los años 2001 y 2007, centrado en la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. El ejercicio tiene dos etapas: una descriptiva y comparativa, en la que se establecen tendencias para la población general y para grupos específicos, y una segunda más analítica en la que se aplican modelos econométricos para examinar la relación de los indicadores de pobreza y desigualdad con el crecimiento económico. El capítulo también incluye un balance del estado de situación del país y algunas consideraciones prospectivas en torno del cumplimiento de la meta del Milenio de reducción de la extrema pobreza a la mitad en el año 2015.

1. Pobreza

Desde 2001, las tasas de indigencia y pobreza han descendido sistemáticamente registrando al año 2007 valores de 11,7% y 28,6%, respectivamente. Estos niveles son significativamente más bajos que los observados al inicio del decenio, donde la pobreza extrema o indigencia abarcaba al 19,2% de la población del país, en tanto que la pobreza total llegaba al 36,7%. De esta manera, en un contexto de fuerte crecimiento económico, la indigencia ha acumulado una baja de 7,5 puntos porcentuales –poco más de un punto por año–, mientras que la pobreza se ha reducido en magnitud similar (8 puntos porcentuales).

Desde hace varios años la pobreza es considerada un asunto de Estado, y los esfuerzos para combatirla tienen alta prioridad en las estrategias de desarrollo de los países. Aunque este fenómeno tiene distintas definiciones y expresiones, se asume como un síndrome complejo y multidimensional que tiene que ver con un amplio conjunto de privaciones que enfrentan los individuos.¹

Se ha señalado que la pobreza representa “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (...)”. A ello puede agregarse que “la pobreza (...) es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979).

Pese a que hay distintas formas de abordar el estudio de la pobreza, en la actualidad no existe pleno consenso sobre la mejor manera de medirla. Un número importante de países en el mundo la estima a partir de un método indirecto, conocido como el método del costo de satisfacción de las necesidades básicas o de la línea de pobreza. Bajo este procedimiento se comparan los recursos disponibles de los hogares con un umbral mínimo de ingresos, denominado línea de pobreza, valor que representa el nivel de recursos necesarios para garantizar el acceso de las personas a un conjunto de satisfactores esenciales. El propósito de esta medición es determinar la magnitud y distribución de los hogares y personas que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas.

En América Latina la aplicación de esta metodología se realiza a partir de su variante alimentaria,² dado que la desnutrición es considerada una de las manifestaciones más agudas de la pobreza. Sus principales ventajas son su fácil entendimiento, la disponibilidad regular de información acerca del ingreso sobre la base de los datos que proveen las encuestas de hogares, y

¹ En Spiker y Gordon (1999) se identifican once posibles formas de interpretar el vocablo pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.

² La falta de alimentos deteriora la condición humana y cuando esta situación se prolonga ocasiona daños físicos y mentales irreversibles, provocando serios impedimentos para desarrollarse adecuadamente, lo que se refleja en un bajo rendimiento escolar y laboral, y en una alta probabilidad de contraer enfermedades, pudiendo incluso provocar una muerte precoz.

su capacidad para resumir en un solo indicador un fenómeno tan complejo. Además, dada su concepción sustentada en la capacidad de las familias para generar ingresos, permite vincular estrechamente la pobreza con las dinámicas observadas en los mercados de trabajo y con el devenir de la actividad económica. Por ende, ha sido el método empleado en este trabajo para el análisis de la evolución y características de la pobreza e indigencia en el período 2001-2007 (para más detalles sobre la metodología utilizada, véase el anexo metodológico, en tanto que para la descripción de los índices de pobreza véase el recuadro III.1).

a) *Evolución de la incidencia de la pobreza*

- **Dinámica de la pobreza e indigencia**

Las cifras más recientes preparadas especialmente para este estudio indican que en 2007 alrededor de 385 mil personas no disponían de los recursos necesarios para acceder a una alimentación adecuada, encontrándose en situación de indigencia o de pobreza extrema. Los pobres no indigentes, por su parte, representaban alrededor de 553 mil personas, de modo que la pobreza total afectaba a cerca de 938 mil personas (véase el cuadro III.1).

■ Recuadro III.1 ■

Indicadores utilizados para la medición de la pobreza

En el proceso de medición de la pobreza suelen reconocerse al menos dos etapas: i) la **identificación** de las personas pobres y ii) la **agregación** de la pobreza en una medida sintética. El primer proceso, descrito en el recuadro III.2, consiste en identificar a la población cuyo ingreso por habitante es inferior al costo de una canasta de satisfactores básicos. En la segunda etapa se dimensiona la pobreza mediante indicadores sintéticos que permitan cuantificar el volumen de pobreza y algunas características adicionales de la población objeto de estudio.

Las medidas comúnmente utilizadas corresponden a la familia de índices paramétricos propuestos por Foster, Greer y Thorbecke (1984), que se obtienen a partir de la siguiente expresión:

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha} \quad (1)$$

donde n representa el tamaño de la población, q equivale al número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia (z), y el parámetro $\alpha > 0$ asigna distintos grados de relevancia a la distancia entre los ingresos (y) de cada individuo pobre o indigente y la línea de pobreza o indigencia.

(Continúa)

Recuadro III.1 (Conclusión)

Cuando **a** asume el valor de cero, la expresión (1) corresponde al denominado **índice de recuento (H)**, con que se contabiliza la proporción de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza o indigencia:

$$H = q/n \quad (2)$$

Debido a su facilidad de cálculo e interpretación, este indicador es el más utilizado. No obstante, el índice de recuento genera una visión muy limitada de la pobreza, puesto que no proporciona información sobre “qué tan pobres son los pobres”, ni considera el modo en que se distribuyen sus ingresos.

Por otra parte, cuando **a** es igual a uno se obtiene un indicador que da cuenta del déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de la línea de pobreza o indigencia, y se conoce como **brecha de la pobreza (PG)** o de indigencia:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right] \quad (3)$$

La brecha de la pobreza o indigencia se considera como un indicador más completo que el índice de recuento, porque además de tomar en cuenta la proporción de personas pobres o indigentes, también considera en su cálculo la diferencia entre sus ingresos y la línea de pobreza o indigencia, lo que significa que añade información sobre la “profundidad” de la pobreza o indigencia.

Finalmente, cuando **a** asume el valor de dos se obtiene un índice que considera el grado de disparidad en la distribución del ingreso entre los pobres o indigentes. Este indicador mide la distancia entre la línea de pobreza o indigencia y el ingreso individual, y la eleva al cuadrado para dar mayor peso relativo a las personas que están más lejos de superar el umbral de la pobreza o indigencia:

$$FGT_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^2 \quad (4)$$

Los valores del índice **FGT2** no resultan tan sencillos de interpretar como los de los índices **H** y **PG**, pero son ampliamente utilizados en la formulación y evaluación de políticas, como también para hacer comparaciones de pobreza entre unidades geográficas o grupos sociales.

Los indicadores antes mencionados tienen una propiedad en común: la “descomposición aditiva”, según la cual el índice de pobreza de una población es equivalente a la suma ponderada de los índices de cada uno de los subgrupos que la conforman. Considerando esta propiedad, para el cálculo de los índices nacionales de pobreza e indigencia presentados en este informe se han promediado los índices correspondientes a cada área geográfica, ponderados por el porcentaje de población.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de James Foster, Joel Greer y Eric Thorbecke, “A class of descomposable poverty measures”, *Econometrica*, vol. 52, 1984.

■ Cuadro III.1 ■
Panamá: evolución de la indigencia y la pobreza, 2001-2007
(En miles de personas)

| Año | Nacional | | | Área Urbana | | | Área Rural | | |
|------|------------|--------------------|---------------|-------------|--------------------|---------------|------------|--------------------|---------------|
| | Indigencia | Pobreza no extrema | Pobreza total | Indigencia | Pobreza no extrema | Pobreza total | Indigencia | Pobreza no extrema | Pobreza total |
| 2001 | 561 | 508 | 1069 | 170 | 293 | 463 | 391 | 216 | 606 |
| 2002 | 557 | 546 | 1103 | 167 | 321 | 488 | 391 | 225 | 616 |
| 2003 | 553 | 546 | 1099 | 150 | 326 | 476 | 403 | 220 | 623 |
| 2004 | 490 | 529 | 1019 | 131 | 292 | 423 | 359 | 237 | 596 |
| 2005 | 445 | 535 | 980 | 127 | 308 | 435 | 317 | 228 | 545 |
| 2006 | 453 | 502 | 955 | 118 | 283 | 400 | 335 | 219 | 554 |
| 2007 | 385 | 553 | 938 | 106 | 291 | 396 | 280 | 262 | 542 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

En términos relativos, estas cifras representaban en el 2007 una tasa de pobreza extrema de 11,7% de la población del país, y de pobreza total de 28,6%. A su vez, cabe consignar que entre 2001 y 2007 las tasas de indigencia y pobreza disminuyeron casi permanentemente, acumulando –en el caso de la pobreza– una baja de 8,1 puntos porcentuales, en tanto que la proporción de indigentes se redujo en 7,5 puntos porcentuales. No obstante, en el primer sub-período (2001-2003) estos indicadores registraron cambios más bien leves, los que se aceleraron durante el cuatrienio siguiente (véanse el cuadro III.2 y los gráficos III.1 y III.2).³

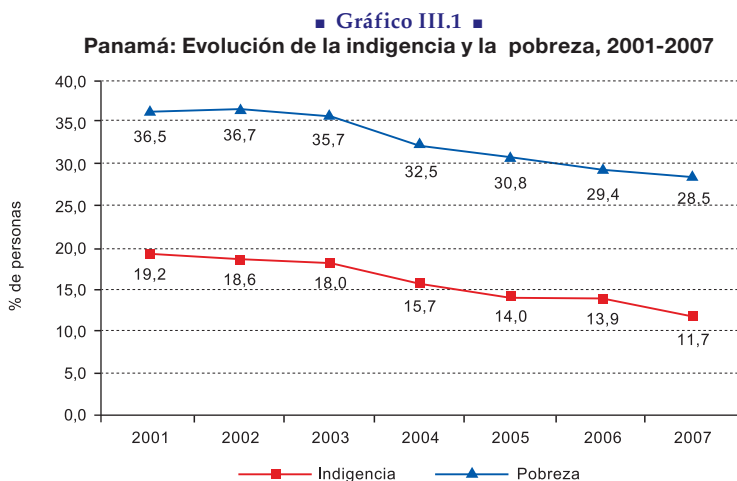
■ Cuadro III.2 ■
Panamá: evolución de la indigencia y la pobreza, 2001-2007
(En porcentaje de personas)

| Año | Nacional | | Área urbana | | Área rural | |
|------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|
| | Indigencia | Pobreza a/ | Indigencia | Pobreza a/ | Indigencia | Pobreza a/ |
| 2001 | 19,2 | 36,7 | 9,4 | 25,5 | 35,5 | 55,1 |
| 2002 | 18,7 | 36,9 | 9,0 | 26,2 | 34,7 | 54,6 |
| 2003 | 18,1 | 35,9 | 7,8 | 24,7 | 35,6 | 55,0 |
| 2004 | 15,7 | 32,7 | 6,6 | 21,5 | 31,4 | 52,1 |
| 2005 | 14,0 | 30,9 | 6,3 | 21,6 | 27,4 | 47,1 |
| 2006 | 14,1 | 29,6 | 5,7 | 19,5 | 28,7 | 47,4 |
| 2007 | 11,7 | 28,6 | 5,0 | 18,9 | 23,7 | 45,9 |

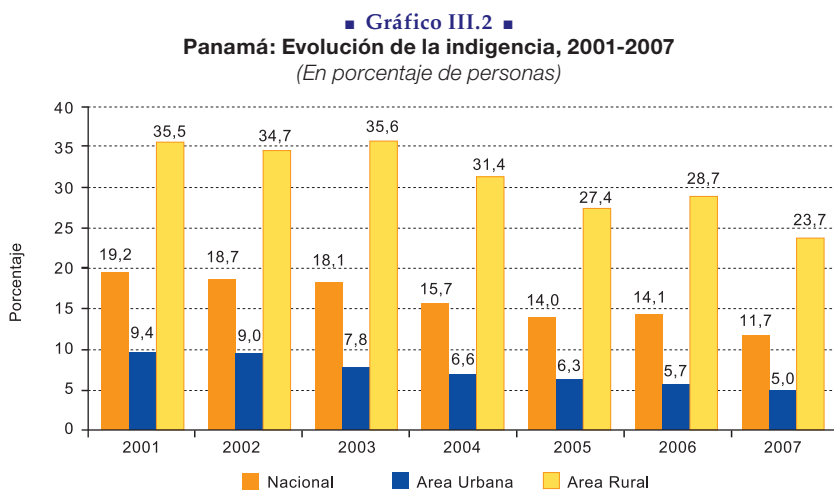
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

a/ Incluye a la población en situación de indigencia y a los pobres no indigentes.

³ En el Anexo estadístico se presenta evidencia que demuestra que los cambios en los índices de indigencia y pobreza son estadísticamente significativos al 1%.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Entre las causas que contribuyen a explicar esta tendencia positiva deben mencionarse el aumento del empleo, la disminución del desempleo y, como veremos más adelante, el mejoramiento de la distribución del ingreso. A su vez, la intensidad del cambio fue variable a lo largo de estos años. Por ejemplo, pese al alto crecimiento del PIB (11,2%) en el 2007, la proporción de personas en situación de pobreza se redujo ese año solo un punto porcentual respecto al año anterior. Por su parte, los avances más importantes en materia de disminución de la extrema pobreza se observaron

en 2004 y 2007, cuando en ambos años el porcentaje de personas indigentes se redujo 2,4 puntos porcentuales.

Asimismo, entre 2001 y 2007 el total de personas indigentes disminuyó en alrededor de 176 mil personas, en tanto que la pobreza no extrema aumentó en casi 45 mil personas (véase nuevamente el cuadro III.1). Si se tiene en cuenta que las estimaciones preliminares de la Contraloría indican que en 2007 el producto por habitante creció a una tasa del 9,2%, ello habría permitido sacar de la indigencia únicamente a 68 mil personas, mientras que solo 17 mil habrían logrado superar el umbral de la pobreza con respecto a lo anotado en 2006.

Estos datos refuerzan la visión muchas veces sostenida por la CEPAL, en el sentido de que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza, y que la calidad de ese crecimiento es relevante.

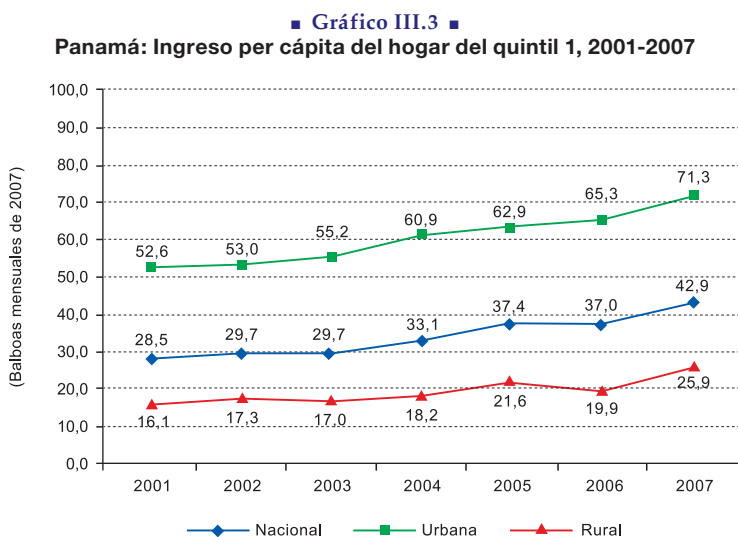
La tendencia de los indicadores de indigencia y pobreza por ámbito geográfico coincide con la trayectoria para el país en su conjunto. No obstante, las diferencias entre el nivel de vida de las familias urbanas y rurales distan mucho de ser homogéneas. En efecto, mientras que en 2007 la indigencia urbana se ubicó en 5,0%, la rural se empinó al 23,6%, y el porcentaje de personas sin recursos para acceder a una alimentación adecuada prácticamente quintuplicó al del área urbana (véase nuevamente el cuadro III.2).

En materia de pobreza, por su parte, las diferencias se atenúan pero persisten las brechas. En 2007, la incidencia de pobreza fue del 18,8% en el área urbana, en tanto que en el área rural el indicador más que duplica ese valor (45,8%).

Los resultados anteriores sugieren la conveniencia de establecer cierta prioridad de política social en favor del área rural, ya que las familias asentadas en estos corregimientos, además de restricciones de ingreso, presentan limitaciones en un conjunto de necesidades básicas que inducen a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La reducción de la indigencia y la pobreza es resultado del aumento en el ingreso de los hogares. En efecto, el gráfico III.3 da cuenta que el ingreso per cápita real de las familias urbanas y rurales del primer quintil se incrementó de manera sostenida entre 2001 y 2007, alcanzando en este último año valores de 71,3 y 25,9 balboas en las áreas urbanas y rurales respectivamente.

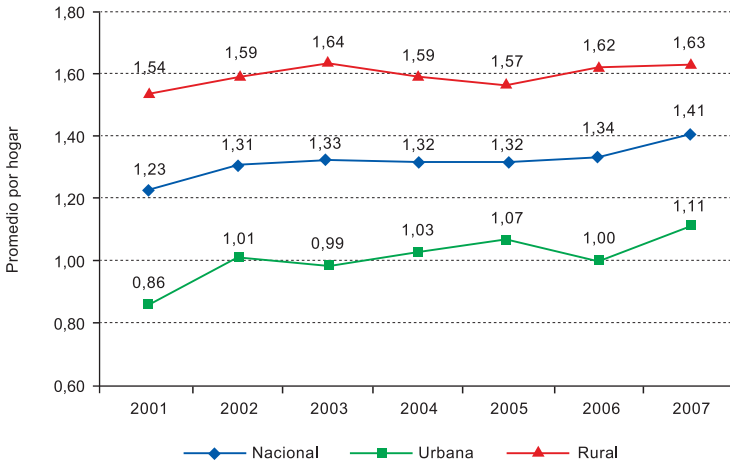
Por otra parte, es importante hacer notar las apreciables diferencias que existen en el monto de los recursos que disponen las familias rurales, cuando se le compara con las urbanas, dando cuenta de las brechas que se manifiestan en el nivel de vida, ya que el presupuesto de las familias urbanas casi triplica al de las áreas rurales.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Ese aumento en el presupuesto de las familias del primer quintil se explica fundamentalmente por dos factores: El primero, que se ilustra en el gráfico III.4, tiene relación con el incremento observado en el promedio de ocupados por hogar que para el 20% más pobre se incrementó de 1,23 a 1,41, entre 2001 y 2007, para el país en su conjunto. A su vez, ese promedio es marcadamente más alto en las zonas rurales que en las urbanas.

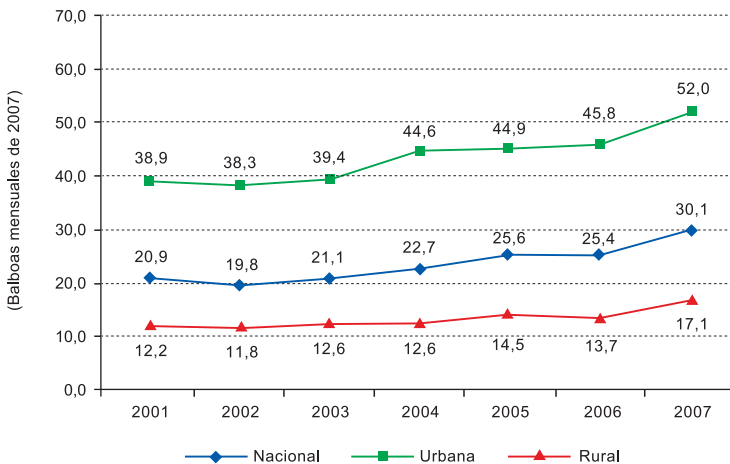
■ Gráfico III.4 ■
Panamá: Promedio de ocupados por hogar del quintil 1, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

El segundo factor, por su parte, se vincula al hecho que las encuestas de hogares revelan que el ingreso laboral por persona aumentó en términos reales para este grupo de familias. En efecto, las cifras que se muestran en el gráfico III.5 dan cuenta que entre 2001 y 2007 este monto pasó de 38,9 a 52,0 balboas en las zonas urbanas, en tanto que en las rurales fue de 12,2 a 17,1 balboas.

■ Gráfico III.5 ■
Panamá: Ingreso laboral per cápita del quintil 1, 2001-2007

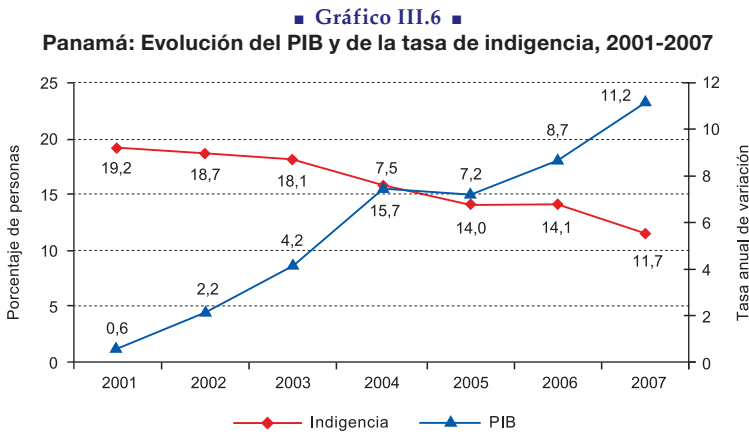


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

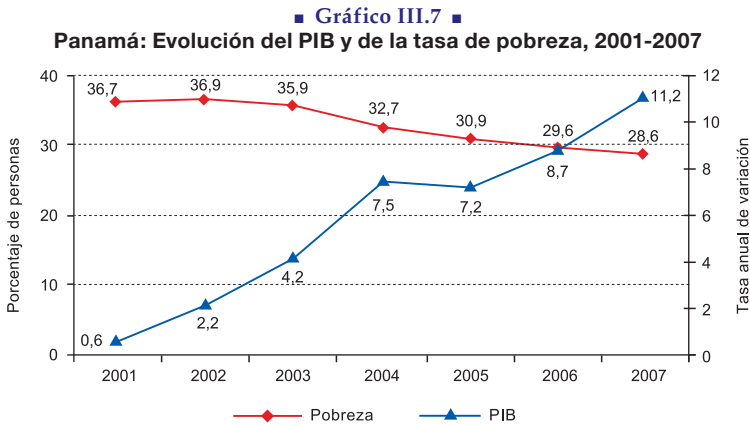
• **Crecimiento económico y cambios en la pobreza**

En general, suele afirmarse que en períodos de bonanza la pobreza tiende a decrecer, en tanto que ante episodios económicos adversos aumenta. No obstante, la evidencia muestra que la relación PIB-pobreza dista de ser simétrica, debido a que en períodos recesivos la pobreza se incrementa a un ritmo más acelerado que la contracción del PIB, en tanto que en las fases expansivas la relación se invierte y el PIB alcanza los niveles previos a la crisis con mayor rapidez que la proporción de pobres. Esta afirmación es cierta en economías donde las tasas de indigencia y pobreza son relativamente bajas, y es más débil el efecto del crecimiento en el ingreso de las familias.

Así, una pregunta relevante es cuál ha sido la relación entre el comportamiento de la actividad económica y la evolución de la pobreza y la indigencia. Este análisis es particularmente pertinente para el caso de Panamá, país donde en general se ha verificado una relación inversa entre crecimiento y pobreza (véanse los gráficos III.6 y III.7 y el cuadro III.3), pero a ritmos diversos en cada uno de los años considerados en este análisis, tanto a nivel nacional como en las áreas urbanas y rurales.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República.

■ Cuadro III.3 ■
Panamá: Cambio absoluto en la tasa de indigencia y de pobreza, 2002-2007
(En puntos porcentuales)

| Año | Nacional | | Área urbana | | Área rural | |
|------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|
| | Indigencia | Pobreza a/ | Indigencia | Pobreza a/ | Indigencia | Pobreza a/ |
| 2002 | -0,6 | 0,2 | -0,4 | 0,7 | -0,9 | -0,5 |
| 2003 | -0,6 | -1,0 | -1,2 | -1,5 | 1,0 | 0,4 |
| 2004 | -2,3 | -3,2 | -1,1 | -3,2 | -4,2 | -3,0 |
| 2005 | -1,7 | -1,8 | -0,3 | 0,1 | -4,0 | -5,0 |
| 2006 | 0,0 | -1,3 | -0,6 | -2,2 | 1,3 | 0,3 |
| 2007 | -2,3 | -1,0 | -0,7 | -0,6 | -5,0 | -1,5 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

a/ Incluye a la población en situación de indigencia y a los pobres no indigentes.

Una manera de analizar esa relación entre crecimiento económico y evolución de la pobreza es relacionando la variación del producto con los cambios en las tasas de indigencia y pobreza, como se presenta en el cuadro III.4. Los resultados indican que en general el coeficiente que vincula ambas variaciones ha tenido el signo esperado, pero que los cambios ocurridos han sido de magnitud distinta.

El signo negativo del coeficiente de elasticidad (η) indica que la extrema pobreza ha venido declinando de manera persistente entre 2001 y 2007, en la medida que la economía se ha estado expandiendo.

■ Cuadro III.4 ■
Panamá: elasticidad producto-indigencia, 2001-2007

| Año | Tasa anual de variación del PIB (1) | Tasa de Indigencia (porcentaje) (2) | Cambio porcentual en la tasa de indigencia (3) | Elasticidad indigencia-PIB (4) | Eficiencia del crecimiento en la reducción de la tasa de indigencia (5) |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--------------------------------|---|
| 2001 | 0,6 | 19,2 | | | |
| 2002 | 2,2 | 18,7 | -2,6 | -1,18 | -6,2 |
| 2003 | 4,2 | 18,1 | -3,2 | -0,76 | -4,1 |
| 2004 | 7,5 | 15,7 | -13,3 | -1,77 | -9,8 |
| 2005 | 7,2 | 14,0 | -10,8 | -1,50 | -9,6 |
| 2006 | 8,7 | 14,1 | 0,7 | 0,08 | 0,6 |
| 2007 | 11,2 | 11,7 | -17,0 | -1,52 | -10,8 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Al respecto, se constata que los efectos del crecimiento no han sido uniformes: por ejemplo, el coeficiente de elasticidad en el año 2004 fue mayor que en el año 2007 (valores de -1,7 y de -1,5 respectivamente), lo que contrasta con las tasas de crecimiento del PIB en los años respectivos (7,5% en 2004 versus 11,2% en 2007). Similar situación se advierte al comparar los coeficientes de elasticidad para los años 2007 y 2005, lo que sugiere que el mayor crecimiento en 2007 no aceleró, como cabría esperar, la caída de la tasa de indigencia.

En este análisis es importante tener en cuenta también el nivel inicial de la tasa de indigencia. En la columna (5) del cuadro III.4 se presenta un índice que sintetiza la eficiencia del crecimiento en la reducción de la extrema pobreza, combinando la expansión de la economía con el nivel previo de la tasa de indigencia.⁴

Los períodos en que la expansión de la economía resultó más eficiente para impulsar la baja de la pobreza, se corresponden con los años 2004, 2005 y 2007. No obstante, la similitud de los valores de los coeficientes confirma que el mayor dinamismo de la actividad económica ocurrido en 2007 no produjo los resultados esperados en materia de reducción de la proporción de indigentes. Esta situación estaría expresando que, en la medida que ha venido declinando la tasa de indigencia, se ha debilitado la capacidad del PIB para generar reducciones significativas en la extrema pobreza.

⁴ Este indicador se construye dividiendo el coeficiente de elasticidad que se muestra en la columna (4), entre el nivel inicial de la tasa de indigencia que se presenta en la columna (3). Por ejemplo, el valor de -7,2 de 2002 se obtuvo dividiendo -1,39 (que corresponde al coeficiente de elasticidad del año 2002) entre 19,2 que representa la tasa de indigencia del período precedente.

A continuación se replica este ejercicio, pero ahora en relación no a la pobreza extrema sino a la pobreza total. En el cuadro III.5 se presenta el coeficiente de elasticidad que se obtiene al dividir el cambio relativo en la tasa de pobreza por la tasa de variación anual del PIB. El mejor resultado en materia de reducción de la pobreza ocurrió en 2004, cuando el aumento de 7,5% en el PIB contribuyó a que la incidencia de la pobreza disminuyera -9,0%. Esta caída en la proporción de pobres fue casi tres veces mayor si se le compara con lo ocurrido en 2007. En este período la tasa de pobreza se redujo -3,4%, en un contexto económico en que la producción se expandió 11,2%.

Tal tendencia permite conjeturar que a medida se han alcanzado mayores tasas de crecimiento, se han enfrentado mayores dificultades para traspasar los efectos de la expansión de la economía al ingreso de las familias. Sin embargo, la relación entre crecimiento y evolución de la pobreza ha sido claramente positiva, lo que se corrobora al observar los coeficientes de elasticidad. La pobreza ha disminuido conforme la economía se ha ido fortaleciendo, alcanzando su mejor momento en 2004 en que el crecimiento aceleró fuertemente la caída de la pobreza.

■ Cuadro III.5 ■
Panamá: elasticidad producto-pobreza, 2001-2007

| Año | Tasa anual de variación del PIB (1) | Tasa de Pobreza (porcentaje) (2) | Cambio porcentual en la tasa de pobreza (3) | Elasticidad pobreza-PIB (4) | Eficiencia del crecimiento en la reducción de la tasa de pobreza (5) |
|------|-------------------------------------|----------------------------------|---|-----------------------------|--|
| 2001 | 0,6 | 36,7 | | | |
| 2002 | 2,2 | 36,9 | 0,5 | 0,25 | 0,67 |
| 2003 | 4,2 | 35,9 | -2,7 | -0,65 | -1,75 |
| 2004 | 7,5 | 32,7 | -8,9 | -1,19 | -3,31 |
| 2005 | 7,2 | 30,9 | -5,5 | -0,76 | -2,34 |
| 2006 | 8,7 | 29,6 | -4,2 | -0,48 | -1,56 |
| 2007 | 11,2 | 28,6 | -3,4 | -0,30 | -1,02 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares y de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, las cifras indican que a partir de ese año se ha debilitado la relación PIB-pobreza y los valores de la elasticidad han venido cayendo del máximo alcanzado en 2004 a un nivel de -0,30, que corresponde a lo observado en 2007. Esto significa que, en la actualidad, la capacidad de la actividad económica para propiciar la reducción de la pobreza se ha contraído a la cuarta parte de lo observado en 2004.

El examen del indicador de “eficiencia económica” confirma que el crecimiento no se está traduciendo en la medida esperada en mayor bienestar

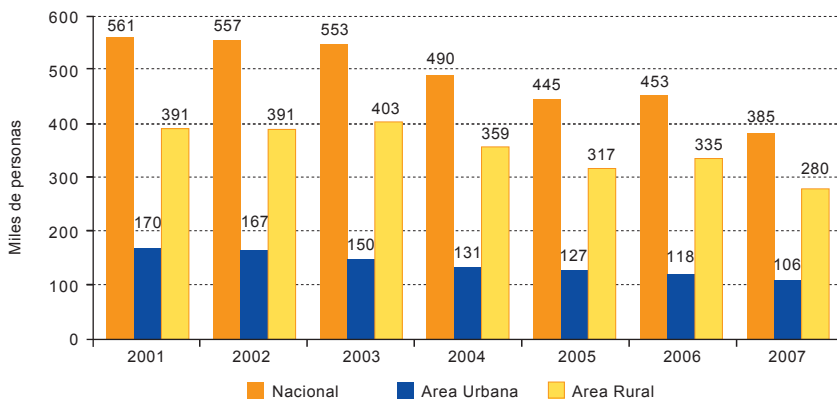
para un segmento importante de la población. Se corrobora, por ejemplo, que el incremento del PIB observado en 2003 (4,2%) tuvo mayor influencia en la reducción de la pobreza, cuando se le compara con los resultados obtenidos en 2007 con una variación anual del PIB del 11,2%.

• Incidencia de la pobreza por área geográfica

Para apoyar el diseño de políticas en favor de la superación de la pobreza, es necesario identificar los ámbitos geográficos en que residen las personas en esa condición. En este sentido, en el gráfico III.8 se muestra la distribución de la población indigente por área urbana y rural.

De acuerdo a estas cifras, en el año 2007, de las 385 mil personas en condiciones de indigencia, el 72,7% residía en las zonas rurales del país y 27% en las zonas urbanas.

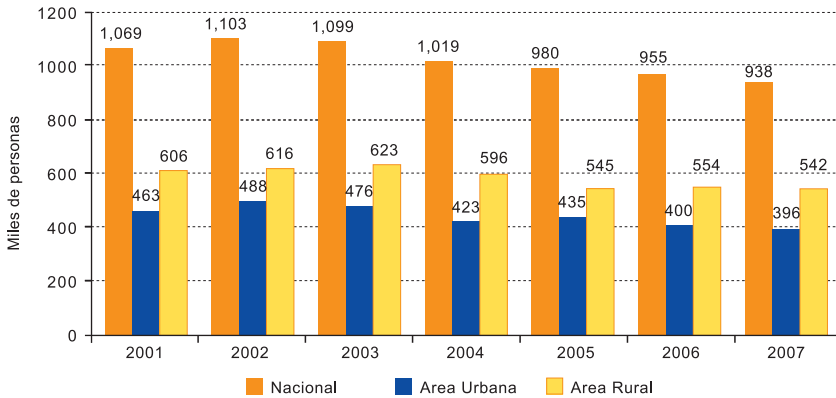
■ Gráfico III.8 ■
Panamá: Evolución de la indigencia, 2001-2007
(En miles de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Por su parte, el gráfico III.9 permite constatar que en ese año también la mayoría de los pobres –indigentes y pobres no indigentes– residía en corregimientos rurales. En efecto, del total de personas que enfrentaron alguna condición de pobreza (938 mil) casi el 58% correspondía a población rural, lo que da cuenta de la necesidad de enfrentar los rezagos existentes en esas zonas del país, con especial énfasis en aquellas regiones donde reside mayoritariamente población indígena.

■ **Gráfico III.9** ■
Panamá: Evolución de la pobreza, 2001-2007
 (En miles de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Lo anterior más aún si se tiene en cuenta que además de las carencias de ingresos que presentan los hogares rurales, es habitual que estas familias enfrenten restricciones en el acceso a vivienda y servicios como agua potable, drenaje y energía eléctrica, así como en materia de salud y educación, entre otras múltiples necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable para alcanzar un nivel de vida digno⁵.

• Incidencia de la pobreza según regiones del país

A efectos de describir la distribución espacial de la pobreza en las distintas zonas del país, en esta sección se presentan las cifras para las cinco regiones en que se encuentra dividido el territorio de Panamá. Considerando las limitaciones estadísticas que se presentan para la desagregación de los datos por provincia, el objetivo de este ejercicio es poner en perspectiva las diferencias que se manifiestan en las tasas de pobreza entre poblaciones que habitan en contextos geográficos diferentes.

De acuerdo con la clasificación oficial, el país fue desagregado en 5 regiones. La Región Oriental (1) se forma con la provincia del Darién; la Región Metropolitana (2) es integrada por Panamá y Colón; la Región Central (3) por Herrera, Los Santos, Coclé y Veraguas; la Región Occidental (4) por

⁵ Si la encuesta de propósitos múltiples que la Contraloría General de la República (CGR) lleva a cabo habitualmente en el mes de agosto de cada año dispusiera de información acerca de las características de las viviendas y de sus servicios básicos, permitiría elaborar un perfil más amplio de la población en situación de pobreza, el que sería de gran utilidad para el diseño de políticas sociales.

Chiriquí y Bocas del Toro, mientras que la Quinta Región fue integrada por el resto de las Comarcas.

En el cuadro III.6 se muestran datos acerca de la incidencia de la pobreza extrema y la pobreza total por regiones. Como cabría esperar, en 2007 la menor tasa de indigencia (5,2%) se observó en la Región Metropolitana, en tanto que en la Quinta Región más de la mitad de los habitantes de las Comarcas, donde reside mayoritariamente población indígena, presentaron ingresos inferiores al valor de la línea de extrema pobreza.

Cabe destacar, sin embargo, que en esta zona se han producido progresos importantes, desde el momento que en 2001 el 76% de los habitantes de las Comarcas de la Quinta Región eran indigentes, mientras que en 2006 ese porcentaje disminuyó al 63,6% y luego a 51,9% en 2007.

■ Cuadro III.6 ■
Panamá: Tasas de indigencia y pobreza por región, 2001-2007
(En porcentaje)

| Región | Pobreza extrema | | | Pobreza | | |
|---------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2001 | 2004 | 2007 | 2001 | 2004 | 2007 |
| Región Oriental | 51,7 | 35,9 | 19,6 | 70,6 | 56,7 | 48,9 |
| Región Metropolitana | 10,9 | 7,4 | 5,2 | 26,1 | 21,5 | 18,2 |
| Región Central | 25,0 | 23,5 | 16,3 | 47,3 | 43,4 | 37,6 |
| Región Occidental | 19,0 | 16,8 | 15,9 | 39,4 | 38,2 | 36,2 |
| Región Comarcas Indígenas | 76,0 | 63,6 | 51,9 | 89,0 | 86,6 | 80,5 |
| Total Panamá | 19,2 | 15,7 | 11,7 | 36,7 | 32,7 | 28,6 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Región Oriental: Darién.

Región Metropolitana: Panamá y Colón.

Región Central: Herrera, Los Santos, Coclé y Veraguas.

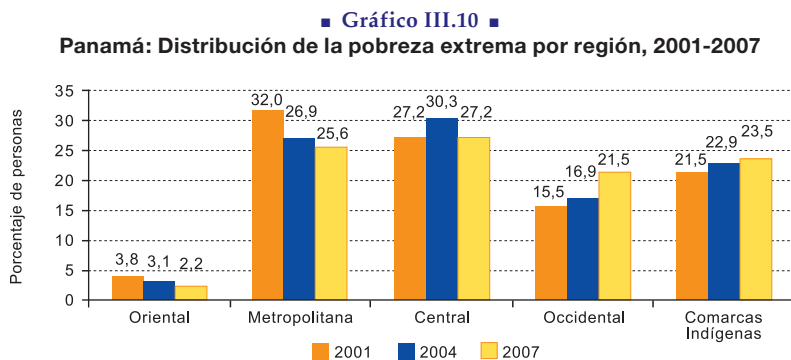
Región Occidental: Chiriquí y Bocas del Toro.

Región Comarcas Indígenas: Comarcas Indígenas.

Por su parte, las cifras en materia de pobreza total dan cuenta que la mayor concentración de pobres se manifiesta también en las Comarcas de la Quinta Región, donde en 2007 el 81% de las personas estaban en esa condición, en tanto que la menor incidencia se presentó en las provincias de Panamá y Colón, con un 18,2% de personas pobres.

Como se ha señalado en el acápite correspondiente, en 2001 el total de población indigente ascendía a poco más de 561 mil personas, que posteriormente comenzó a descender hasta ubicarse en 385 mil personas en 2007. El desglose del volumen de población extremadamente pobre por región que se presenta en el gráfico III.10, indica que en 2001 la mayor

concentración de indigentes se observaba en la Región Metropolitana (Panamá y Colón) y en la Central.

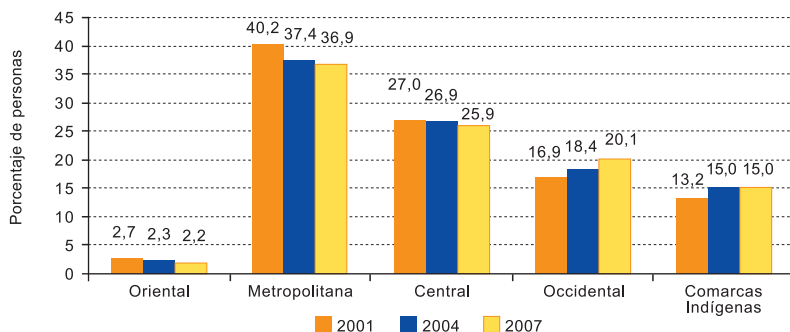


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Pese a que el total de indigentes se redujo entre 2001 y 2007, esta distribución se mantiene hasta hoy en la medida que siguen siendo las regiones Metropolitana y Central las que concentran la mayor proporción de pobres extremos. Hay que señalar, sin embargo, que la cantidad de indigentes en las provincias de Panamá y Colón, con respecto al total, ha disminuido de manera significativa, y en la actualidad el porcentaje de personas en esa condición que concentran es inferior al existente en las provincias de Herrera, Los Santos y Coclé (Región Central). Por su parte, la Región Occidental y las Comarcas Indígenas aumentaron su participación en el total de indigentes.

En términos relativos, la pobreza ha descendido en tres de las regiones, en tanto que en la Región Occidental se observa un aumento constante y en las Comarcas se registró un incremento en la tasa de pobreza entre 2001 y 2004; posteriormente el indicador se mantuvo sin cambios (véase el gráfico III.11).

■ **Gráfico III.11** ■
Panamá: Distribución de la pobreza por región, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Los resultados anteriores deben ser asumidos con cautela, por cuanto la precisión estadística de los estimadores de indigencia y pobreza tiende a debilitarse al realizar desagregaciones por región. No obstante, las tendencias descritas contribuyen a entender las diferencias en el nivel de vida de las familias por regiones, y podrían ser complementadas con información proveniente de los registros administrativos sectoriales, a fin de precisar la interrelación de la pobreza con otro conjunto de variables sociales que den cuenta del nivel de bienestar regional.

b) Brecha de ingreso y severidad de la pobreza

Dadas las limitaciones de los índices de recuento de la indigencia y la pobreza (H), es habitual que en los estudios sobre su magnitud se haga uso de indicadores complementarios que den cuenta de otras características relevantes de estos fenómenos. En particular, interesa examinar otras dos características: la profundidad o brecha de la indigencia (pobreza) y la severidad de la indigencia (pobreza).

En la brecha de la indigencia (pobreza), que comúnmente se denota como PG, se tiene en cuenta la distancia entre el ingreso per cápita de los hogares indigentes (pobres) y el umbral de indigencia (pobreza). Es decir, se pondera el porcentaje de personas ubicadas bajo el umbral de indigencia (pobreza) por el valor medio de la distancia que existe entre su ingreso y los umbrales de indigencia y pobreza.

Por su parte, con el índice de severidad de la indigencia (pobreza) o FGT, además de considerarse la incidencia y profundidad de la indigencia

(pobreza), se analiza la dispersión del ingreso entre los grupos de interés, lo que le confiere a este indicador mejores capacidades analíticas que resultan de gran utilidad para los diseñadores y evaluadores de políticas públicas.

En el cuadro III.7 se aporta información sobre la brecha de ingresos y el índice de severidad de la indigencia. En general, como consecuencia del aumento en el ingreso disponible, además de la disminución en el porcentaje de personas indigentes analizada más arriba, se aprecia que el déficit de ingresos de las familias en esta condición también se ha reducido de manera ostensible.

■ Cuadro III.7 ■
Panamá: Brecha de ingresos y severidad de la indigencia, 2001-2007

| Año | Brecha de ingresos (PG) | | | Severidad de la indigencia (FGT2) | | |
|------|-------------------------|--------------|-------|-----------------------------------|--------|-------|
| | Nacional | Urbana Rural | Rural | Nacional | Urbana | Rural |
| 2001 | 8,9 | 4,1 | 16,9 | 5,7 | 2,7 | 10,7 |
| 2002 | 7,6 | 3,1 | 15,1 | 4,3 | 1,7 | 8,6 |
| 2003 | 8,0 | 3,2 | 16,0 | 4,7 | 2,0 | 9,3 |
| 2004 | 6,5 | 2,3 | 13,7 | 3,7 | 1,3 | 7,7 |
| 2005 | 5,6 | 2,3 | 11,2 | 3,0 | 1,3 | 6,0 |
| 2006 | 5,8 | 2,0 | 12,5 | 3,3 | 1,1 | 7,2 |
| 2007 | 4,2 | 1,7 | 8,7 | 2,1 | 0,9 | 4,3 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Mientras que en 2001 la brecha de la pobreza registró un valor de 8,9%, en la actualidad se ha contraído a poco menos de la mitad (4,2%). Cabe señalar que la reducción del déficit de ingreso se ha producido tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En efecto, entre 2001 y 2007 la brecha de indigencia en las zonas urbanas pasó de 4,1% a 1,7%, lo que representa una disminución de 2,4 puntos porcentuales, en tanto que en las zonas rurales se contrajo casi a la mitad, llegando en 2007 a 8,7%.

El indicador de severidad de la indigencia también presentó avances. Para el contexto nacional, entre 2001 y 2007 el valor del índice FGT₂ disminuyó en más de 60%, lo que significa que además de la reducción en la incidencia y profundidad de la pobreza extrema, también se alcanzó una mejoría en la distribución del ingreso entre las familias situadas bajo el umbral de la indigencia.

Similar tendencia se manifestó en las zonas urbanas y rurales, llegando en 2007 a un índice de severidad de 0,9 y 4,3 respectivamente. El valor

observado en las áreas urbanas equivale a la tercera parte del anotado en 2001, en tanto que en las áreas rurales la reducción alcanzó al 40%.

c) Avance hacia la primera meta del Milenio: estado de situación y perspectiva

Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en la denominada Declaración del Milenio del año 2000, constituyen un referente para evaluar el desempeño de los países en materia social. En ese contexto, una de las metas que ha concitado mayor atención de los gobiernos y agencias internacionales es aquella que dice relación con reducir a la mitad la incidencia de pobreza extrema en el año 2015.

Panamá, país firmante de este pacto mundial en favor del desarrollo social suscrito en el marco de las Naciones Unidas, ha evidenciado avances en este ámbito y, según lo reportado en el presente informe estaría en la trayectoria para dar cumplimiento a dicha meta en los plazos establecidos para ello.

En efecto, las nuevas estimaciones elaboradas por la CEPAL sobre la magnitud de la pobreza en el país en el período 2001-2007, permiten actualizar evaluaciones anteriores sobre la materia, dimensionar el progreso alcanzado a la fecha en la consecución de la meta y examinar las perspectivas que se advierten para su total cumplimiento.

El año base que establecen los ODM es 1990, en tanto que el plazo para alcanzar la mayoría de las metas es de 25 años, esto es al 2015. Dado lo anterior, al 2007 habría transcurrido ya el 68% del tiempo total. A su vez, si se considera que para el año base se estimaba que el 16,2% de los panameños se encontraba en condiciones de indigencia o pobreza extrema, la meta de reducir a la mitad ese guarismo se cumplirá una vez se alcance un nivel igual o inferior a 8,1%.

Así, las estimaciones de indigencia presentadas en este informe indicarían que al año 2007 Panamá ha logrado un avance del 55,1% en la consecución de la primera meta del Milenio; es decir, 13 puntos porcentuales menos que el porcentaje de tiempo transcurrido, de modo que existiría un cierto rezago en este sentido (véase el cuadro III.8). No obstante, y pese a este rezago relativo, puede considerarse que el país se encontraría en una situación similar a varios otros de América Latina (como por ejemplo Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y República Bolivariana

de Venezuela), que gracias al dinamismo de sus economías en los años recientes y sus perspectivas futuras exhiben igualmente buenas posibilidades de alcanzar la meta al 2015.

■ Cuadro III.8 ■

Panamá: Porcentaje de avance en la reducción de la indigencia, 2001-2007

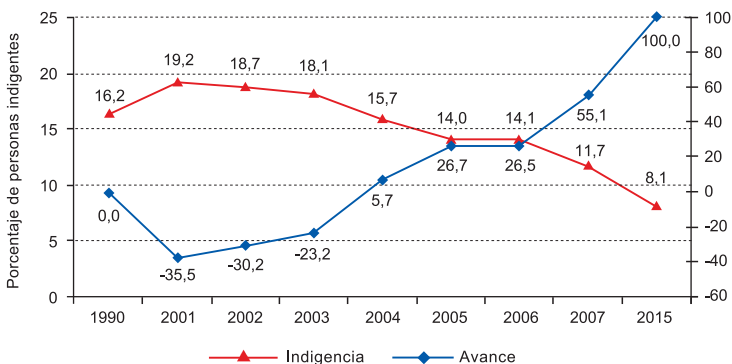
| Año | Indigencia | Avance |
|------|------------|--------|
| 1990 | 16,2 | 0,0 |
| 2001 | 19,2 | -37,5 |
| 2002 | 18,7 | -30,2 |
| 2003 | 18,1 | -23,2 |
| 2004 | 15,7 | 5,7 |
| 2005 | 14,0 | 26,7 |
| 2006 | 14,1 | 26,5 |
| 2007 | 11,7 | 55,1 |
| 2015 | 8,1 | 100,0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

En el gráfico III.12 se muestra tanto la tendencia seguida por el índice de pobreza extrema desde 1990 en adelante, como el ritmo de avance que esto representa hacia la consecución de la primera meta del Milenio.

■ Gráfico III.12 ■

Panamá: Porcentaje de avance en la reducción de la pobreza extrema, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Como se advierte, recién en 2004 el país recuperó los niveles de pobreza existentes en 1990. A ese momento, sin embargo, ya había transcurrido más de la mitad del período de 25 años; a partir de entonces la proporción de indigentes continuó reduciéndose, de manera pausada pero sostenida.

Es sabido que una adecuada combinación de crecimiento económico y redistribución del ingreso es condición fundamental para los efectos de conseguir buenos resultados en materia de reducción de la pobreza. Asimismo, para la mayoría de los países de la región disminuir los altos niveles de inequidad distributiva es una tarea pendiente, y es claro que para su consecución debieran combinarse el impulso del crecimiento económico con políticas públicas activas que redistribuyan de mejor manera los frutos de la expansión económica, además de promover políticas compensatorias en aquellas situaciones en que es evidente que el crecimiento no llega a los sectores más desfavorecidos de la población.

En el caso de Panamá, y sobre la base de análisis efectuados (CEPAL, 2007), se estima que a partir de 2006 se requeriría mantener una tasa de crecimiento del 2,7% en el producto por habitante, sin cambio en la distribución del ingreso, para reducir a la mitad –en el año 2015– el nivel de pobreza extrema que existía en 1990. A la luz del crecimiento del producto por habitante anotado en ese año (6,8%), y con mayor razón en el siguiente (9,3%), cabe asumir, por lo tanto, que el logro de la meta aparece como perfectamente factible. Situación similar presentan los países mencionados anteriormente (Argentina, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, entre otros), dado que el ritmo de expansión del PIB por habitante observado en el pasado reciente supera ampliamente al que se estima necesario para proseguir en la senda de cumplimiento de la meta de pobreza.

Más aún, si lo anterior se complementara con una reducción en la concentración del ingreso del 10% en el valor del coeficiente de Gini, el esfuerzo que debiera hacer Panamá en materia de crecimiento del producto per cápita en los años que faltan para el 2015 sería de tan solo del 1%, cifra muy inferior a la tasa promedio lograda en el sexenio 2002-2007 (4,9%).

Por otra parte, en atención a que algunos países de la región ya alcanzaron la meta de reducción de pobreza extrema o están próximos a hacerlo, la CEPAL ha postulado la posibilidad que los gobiernos se planteen una meta más ambiciosa, acorde con el nivel de desarrollo económico de la región. Esto se traduce en asumir como nuevo desafío el reducir a la mitad

la pobreza total, y no solo la extrema, en el mismo plazo establecido para el cumplimiento de la primera meta del Milenio (año 2015).

Teniendo en cuenta que para 1990 se estimaba para Panamá una tasa de pobreza de 39,9%, el cumplimiento de esta nueva meta implicaría una reducción de 20 puntos porcentuales. Dado que al 2007 se encontraba en situación de pobreza el 28,5% de la población, el avance logrado a la fecha sería de 57%, lo que sitúa al país en una senda de alta probabilidad de alcanzar también esta meta más exigente al año 2015.

A ello contribuiría sin duda un mejoramiento en la distribución del ingreso, factor esencial para potenciar el efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Al respecto, cabe mencionar que según estudios efectuados por CEPAL (2008) una leve mejoría en el valor del coeficiente de Gini, por ejemplo del orden del 5%, reduciría considerablemente el crecimiento del producto por persona necesario para alcanzar la meta.

2. La distribución del ingreso

A partir del año 2001 se han logrado cambios progresivos muy importantes en materia de distribución del ingreso. Las cifras de las encuestas de hogares confirman que la concentración del ingreso ha disminuido de manera significativa. No obstante, las diferencias de ingresos entre los hogares de los deciles 1 y 10 continúan siendo ostensibles, y en 2007 el décimo decil concentró 38,6 veces más ingreso que el 10% más pobre.

- **Conceptos preliminares**

Uno de los rasgos característicos del desarrollo económico y social de América Latina es la elevada inequidad que se observa en la distribución del ingreso. Esta situación se ha mantenido sin alteraciones relevantes durante las pasadas tres décadas.

Durante los últimos 10 años, Panamá ha transitado por diferentes estadios en materia de crecimiento económico, fases que ayudan a explicar las tendencias percibidas en la distribución del ingreso. Las estimaciones más recientes dejan ver que, a pesar de los progresos alcanzados en la reducción de la inequidad, persisten elevados niveles en la concentración del ingreso. Así, un importante segmento de la población dispone de ingresos inferiores al promedio, lo que además de restringir la satisfacción de sus necesidades básicas, contribuye a la segmentación y polarización de la

sociedad. Asimismo, niveles muy altos de desigualdad podrían en el futuro limitar el crecimiento económico del país (World Bank, 2005).

En esta sección se examinan las características y evolución de la desigualdad en el período 2001-2007. Para ello se analiza la estructura de la distribución del ingreso por grupos de hogares, al tiempo que se emplean indicadores sintéticos que dan cuenta de la evolución de la inequidad en el período de estudio.

- **Composición del ingreso familiar**

Un elemento fundamental para entender cómo se distribuye el ingreso es conocer la forma en que los hogares forman su presupuesto. En el caso de Panamá, las familias obtienen más del 80% de los recursos de su participación en el mercado de trabajo. A pesar de que esta proporción ha disminuido levemente en el período 2001-2007, ella sigue siendo muy significativa, representando en la actualidad poco más del 82% (véase el cuadro III.9).

■ **Cuadro III.9** ■
Panamá: Estructura del ingreso per cápita según promedio, decil 1 y quintil 1
(En porcentajes)

| | Promedio | | | Decil 1 | | | Quintil 1 | | |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2001 | 2004 | 2007 | 2001 | 2004 | 2007 | 2001 | 2004 | 2007 |
| Ingreso laboral | 84,9 | 83,0 | 82,3 | 77,8 | 68,5 | 68,2 | 77,0 | 72,0 | 73,3 |
| Renta de la propiedad | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,6 | 0,5 |
| Transferencias | 13,8 | 15,6 | 16,3 | 22,0 | 31,3 | 31,5 | 22,8 | 27,4 | 26,2 |
| Jubilaciones y pensiones | 10,3 | 10,6 | 11,0 | 0,7 | 1,5 | 1,7 | 3,5 | 2,1 | 3,2 |
| Subsidios | 0,3 | 0,8 | 1,0 | 2,4 | 12,0 | 13,2 | 2,1 | 7,5 | 9,0 |
| Ayuda familiar | 3,2 | 4,3 | 4,2 | 18,9 | 17,9 | 16,6 | 17,2 | 17,8 | 14,0 |
| Total Ingreso per cápita | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Coefficiente de Gini | 0,550 | 0,531 | 0,519 | - | - | - | - | - | - |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Una composición similar se verifica en el resto de los países de la región, e incluso en países desarrollados como los Estados Unidos y Canadá ya que en el mercado laboral es donde se genera la mayor proporción de los ingresos que reúnen las familias. Esto pone nuevamente de manifiesto la necesidad de reducir la inequidad en las retribuciones a la mano de obra, ya que las disparidades que se generan en la distribución de los sueldos y salarios e ingresos de los trabajadores por cuenta propia inciden decididamente en la concentración del ingreso total.

En 2001, el coeficiente de desigualdad de Gini del ingreso per cápita del hogar era de 0,55, y descendió a 0,52 en 2007. La contribución de la inequidad salarial al nivel de concentración total es de 82,3% en 2007. Por su parte, las transferencias constituyen la segunda fuente de ingresos de las familias, con una participación relativa en torno del 16,3% en 2007. En este rubro, los ingresos por jubilaciones y pensiones tienen la mayor preponderancia (11,0%). La baja incidencia de las transferencias en los presupuestos familiares permite suponer que la asistencia del Estado mediante programas sociales solo mejoraría en el margen el ingreso familiar y que, por tanto, su efecto en la reducción de la pobreza sería modesto (Medina y Galván, 2008).

• Cambios en la estructura distributiva

La forma en que se distribuye el ingreso entre los distintos segmentos de la población se puede analizar recurriendo al porcentaje de recursos que concentran los hogares, clasificados según su nivel socioeconómico. Al respecto, los datos evidencian que a lo largo de todos los años incluidos en el período 2001-2007 los hogares ubicados en la parte más baja de la escala de ingresos (primer decil) captaron 1% o menos del ingreso total de la economía. Al mismo tiempo, las cifras del cuadro III.10 señalan que los hogares del décimo decil (los más ricos) se apropian de 38% o más del ingreso total.

■ Cuadro III.10 ■

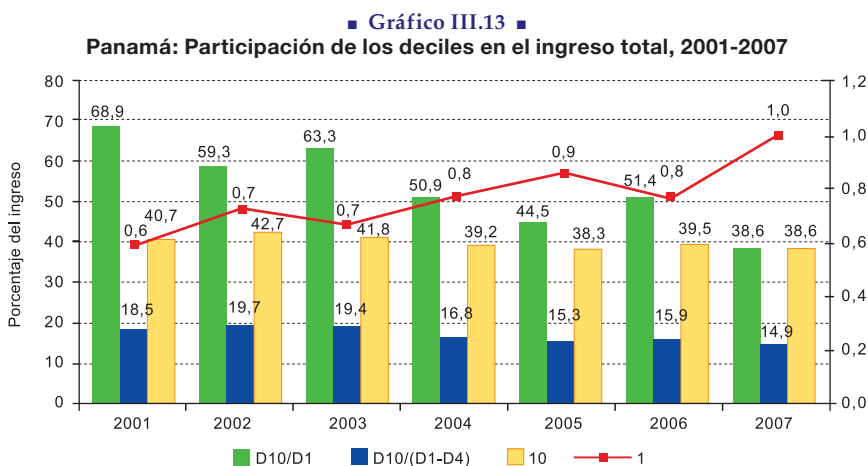
Panamá: Estructura de la distribución del ingreso por deciles de ingreso por persona, 2001-2007

| Decil | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | 0,59 | 0,72 | 0,66 | 0,77 | 0,86 | 0,77 | 1,00 |
| 2 | 1,62 | 1,64 | 1,59 | 1,77 | 1,96 | 1,83 | 2,05 |
| 3 | 2,70 | 2,60 | 2,63 | 2,82 | 3,02 | 2,93 | 3,08 |
| 4 | 3,89 | 3,69 | 3,73 | 3,99 | 4,15 | 4,41 | 4,23 |
| 5 | 5,23 | 4,93 | 5,00 | 5,32 | 5,48 | 5,37 | 5,55 |
| 6 | 6,83 | 6,51 | 6,59 | 6,97 | 7,02 | 6,98 | 7,16 |
| 7 | 8,97 | 8,61 | 8,70 | 9,05 | 9,18 | 9,05 | 9,20 |
| 8 | 11,98 | 11,55 | 11,78 | 12,20 | 12,24 | 12,07 | 12,07 |
| 9 | 17,52 | 17,07 | 17,50 | 17,89 | 17,80 | 17,39 | 17,04 |
| 10 | 40,66 | 42,67 | 41,81 | 39,21 | 38,29 | 39,54 | 38,63 |
| D1/D10 | 68,9 | 59,3 | 63,3 | 50,9 | 44,5 | 51,4 | 38,6 |
| D14/D1-4 | 18,5 | 19,7 | 19,4 | 16,8 | 15,3 | 15,9 | 14,9 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Así, la manera en que se está repartiendo el ingreso mantiene un perfil altamente concentrador. Esto puede ilustrarse mediante la comparación entre los porcentajes de ingreso que concentran los hogares ubicados en los extremos de la distribución.

En el gráfico III.13 se puede apreciar que entre 2001 y 2007 aumentó el porcentaje retenido por el 10% de las familias de menores ingresos, en tanto que los hogares del décimo decil disminuyeron en poco más de dos puntos porcentuales su participación en el ingreso total.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

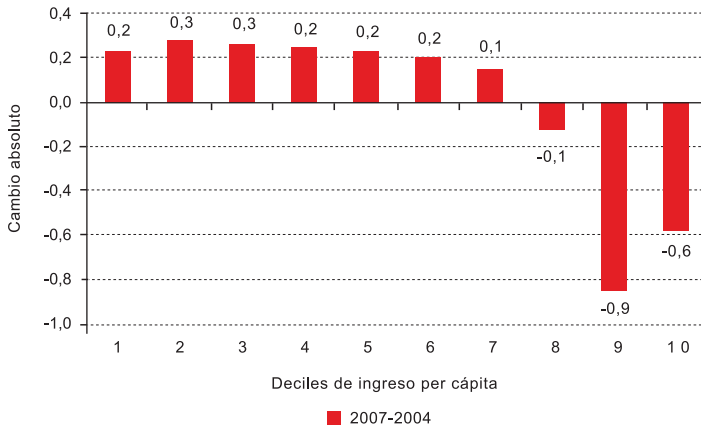
Asimismo, las cifras indican una apreciable reducción en la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 40% más pobre. Mientras que en 2001 el indicador que expresa la relación de ingresos entre ambos grupos tuvo un valor de 18,5 veces, seis años más tarde el mismo se redujo a 14,9, dando cuenta así que en estos años la expansión de la economía habría favorecido relativamente más a los hogares de menores recursos.

En otras palabras, los resultados que se muestran en el gráfico III.14 indican que entre 2004 y 2007 el 70% de las personas de ingresos más bajos mejoraron su posición relativa, en tanto que el 30% restante vio disminuir su participación en el ingreso total. A su vez, se advierte que entre 2004 y 2007 el ingreso per cápita de los hogares del primer decil aumentó 40,4%, en tanto que el valor promedio de todos los hogares se incrementó solo 10,4%, lo que ratifica que la fase de crecimiento

observada en el período de estudio tuvo un sesgo positivo en favor de los hogares más pobres⁶.

■ Gráfico III.14 ■

Panamá: Cambio en la participación de los deciles en el ingreso total, 2004-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de encuestas de hogares.

Otra manera comúnmente empleada para examinar los cambios en la concentración del ingreso se logra a partir de un conjunto de índices que sintetizan la forma de la distribución en un valor que expresa el nivel de concentración distributiva. Como se señala en el recuadro III.2, cada indicador le confiere una importancia especial a una zona de la curva de ingresos, por lo que no es factible comparar los valores que asumen cada uno de ellos. No obstante, es habitual que las tendencias compartan rasgos que permiten emitir juicios sobre el carácter regresivo o no de los cambios en la distribución.

En el cuadro III.11 se presentan los valores de cuatro indicadores habitualmente empleados en el análisis de la distribución del ingreso. Debido a su fácil interpretación y amplia difusión, el índice de Gini es el más utilizado para informar sobre el grado de concentración del ingreso. Sobre la base de los valores de este indicador, es posible afirmar que entre 2001 y 2007 se han concretado avances importantes en materia distributiva, puesto que el coeficiente de desigualdad descendió de 0,550 a 0,519.⁷

⁶ Este es precisamente uno de los criterios tenidos en cuenta para la calificación del denominado crecimiento "pro-pobre".

⁷ En el anexo estadístico se muestra que los cambios en el nivel de este indicador resultaron estadísticamente significativos al 1%, por lo que se puede afirmar que el cambio es robusto.

■ Recuadro III.2 ■

Medición de la desigualdad

El grado de concentración de una distribución de ingresos puede medirse a partir de un amplio conjunto de indicadores. Para que estos ofrezcan resultados consistentes, es deseable que cumplan con algunas propiedades básicas, entre las que cabe destacar:

i) **Independencia de escala:** el indicador no debe variar ante transformaciones proporcionales de los ingresos o cambios de escala (como los cambios en la unidad de medida del ingreso).

ii) **Principio de población:** la concentración del ingreso en dos poblaciones con idénticas curvas de Lorenz debe ser la misma, independientemente del tamaño de esas poblaciones.

iii) **Principio “débil” de transferencias:** ante una transferencia de ingreso de un hogar “rico” a un hogar “pobre”, el indicador debe reflejar una disminución en el grado de desigualdad.

iv) **Principio “fuerte” de transferencias:** ante una transferencia de ingreso de un hogar “rico” a un hogar “pobre”, la disminución en la desigualdad será más pronunciada a medida que aumente la distancia entre los ingresos de ambos hogares.

v) **Descomposición aditiva:** la concentración del ingreso en una población debe ser igual a la suma ponderada de la desigualdad en todos los subgrupos que la conforman.

Los datos que se presentan en este informe se basan en cuatro de los indicadores de desigualdad más utilizados:

Varianza logarítmica

$$VL = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[\log\left(\frac{y_i}{\mu}\right) \right]^2$$

donde n = tamaño de la población, y_i = ingreso per cápita del i -ésimo individuo, μ = ingreso medio y \log denota el logaritmo natural. La varianza logarítmica es una de las pocas medidas estadísticas de dispersión que cumple con las propiedades deseables de los índices de desigualdad y otorga mayor preponderancia a las transferencias en la parte baja de la distribución, a pesar de que en ciertas condiciones no satisface los principios de transferencias.

Índice de Gini

$$G = \frac{1}{2n^2 \mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

El índice de Gini, que geoméricamente corresponde al área entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución, es el más popular en el análisis de la distribución de ingresos, pese a no cumplir con el principio “fuerte” de transferencias, ni con la propiedad de descomposición aditiva en su acepción tradicional. Asume valores entre $[0,1]$, donde 0 corresponde a la equidad absoluta y 1 inequidad total y concentra su interés en lo que ocurre en la parte media de la curva de ingresos.

(Continúa)

Recuadro III.2 (Conclusión)

Índice de Theil

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\mu} \log\left(\frac{y_i}{\mu}\right)$$

Este índice, que otorga más importancia a las transferencias que se realizan en el segmento inferior de la estructura de distribución y por lo tanto cumple con el principio “fuerte” de transferencias, tiene la ventaja de poder descomponerse de forma aditiva. Su valor mínimo es 0 (equidad absoluta) y su valor máximo es $\log(n)$, donde n representa el tamaño de la población.

Índice de Atkinson

$$A_\epsilon = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\epsilon} \right]^{\frac{1}{1-\epsilon}}$$

El índice de Atkinson, que toma valores entre 0 y 1, tiene la característica de utilizar un parámetro de “aversión a la desigualdad” (ϵ). Mientras mayor sea este valor, más alta será la ponderación que reciben las observaciones que se ubican en el segmento inferior de la estructura de distribución.

Todos los indicadores tienen un carácter ordinal, por lo que sus valores no son equiparables. Aún más, dado que cada uno de ellos mide aspectos parciales de la desigualdad, es posible que generen distintos ordenamientos de las distribuciones.

El ordenamiento de un grupo de distribuciones solamente puede considerarse definitivo si no varía sea cual sea el índice utilizado. Lo más apropiado es, por consiguiente, utilizar los índices de desigualdad de manera complementaria y analizar sus resultados en forma conjunta.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Frank Cowell, “Measuring inequality”, *LSE Handbooks in Economics*, Prentice Hall, 2000.

■ Cuadro III.11 ■

Panamá: Indicadores de concentración del ingreso, 2001-2007

| Indicador de desigualdad | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| NACIONAL | | | | | | | |
| Varianza de logaritmos | 1,382 | 1,285 | 1,330 | 1,231 | 1,138 | 1,225 | 1,043 |
| Gini | 0,550 | 0,562 | 0,559 | 0,535 | 0,523 | 0,534 | 0,519 |
| GE(1)/ Theil | 0,561 | 0,602 | 0,583 | 0,517 | 0,495 | 0,533 | 0,505 |
| Atkinson (1.5) | 0,624 | 0,611 | 0,616 | 0,586 | 0,561 | 0,588 | 0,538 |
| ÁREA URBANA | | | | | | | |
| Varianza de logaritmos | 0,938 | 0,935 | 0,940 | 0,844 | 0,848 | 0,840 | 0,752 |
| Gini | 0,493 | 0,509 | 0,502 | 0,476 | 0,473 | 0,479 | 0,467 |
| GE(1)/ Theil | 0,447 | 0,485 | 0,464 | 0,403 | 0,401 | 0,426 | 0,411 |
| Atkinson (1.5) | 0,493 | 0,506 | 0,502 | 0,463 | 0,467 | 0,470 | 0,436 |
| ÁREA RURAL | | | | | | | |
| Varianza de logaritmos | 1,264 | 1,087 | 1,133 | 1,100 | 1,007 | 1,142 | 0,929 |
| Gini | 0,540 | 0,553 | 0,552 | 0,544 | 0,524 | 0,547 | 0,525 |
| GE(1)/ Theil | 0,548 | 0,622 | 0,592 | 0,566 | 0,509 | 0,581 | 0,540 |
| Atkinson (1.5) | 0,598 | 0,568 | 0,574 | 0,563 | 0,530 | 0,576 | 0,515 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Una apreciación del grado de concentración distributiva vigente en Panamá se logra al comparar los valores del coeficiente de Gini con los de otros países de la región. Si se considera el nivel actual de inequidad, Panamá se ubica junto con Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay, en el grupo de países que presentan altos niveles de concentración (CEPAL, 2008). A su vez, de no haberse mejorado la distribución entre 2001 y 2004, Panamá estaría más cerca del estrato de más alta concentración, dado que en 2004 el valor del Gini era de 0,54.

Cabe recordar que el coeficiente de Gini reproduce mejor lo que sucede en la parte media de la distribución del ingreso, lo que significa que cambios en el valor del coeficiente no indicarían necesariamente que los hogares pobres estén mejorando su participación en el ingreso nacional. Dada esta consideración, y para dar cuenta de los cambios que se manifiestan en la parte baja de la distribución, se puede emplear como medida complementaria el coeficiente de Atkinson, que en su cálculo involucra a un parámetro que tiene preferencia por los cambios en el ingreso de los más pobres.

Entre 2001 y 2007 este indicador refleja una caída del 13,8%, muy superior a la que se produjo en el Gini (5,3%), lo que sugiere la existencia de cambios en favor de las familias ubicadas en la parte baja de la curva de ingresos. Los valores asumidos por el índice de Theil también indican que se han producido modificaciones en ese segmento de la distribución. En efecto, en el período de estudio este indicador se redujo en casi 10%, al pasar de 0,561 en 2001 a 0,505 seis años más tarde.

Otro de los coeficientes que asignan mayor importancia a las transferencias de ingreso ocurridas en la parte baja de la distribución es la varianza de los logaritmos. La disminución de 24,3% en el valor de este indicador confirma también las afirmaciones anteriores.

Esta tendencia a nivel de los totales nacionales se reproduce en las áreas urbanas y rurales. En el contexto urbano, los cambios reportados en la varianza de los logaritmos (19,8%), el índice de Theil (8,1%) y el de Atkinson (11,7%) fueron más importantes que las modificaciones observadas en el coeficiente de Gini (5,1%), y lo mismo se puede señalar en el caso de las áreas rurales.

- **La forma de la distribución del ingreso**

La ventaja de los indicadores sintéticos es que permiten resumir en un único valor distintos aspectos de la distribución del ingreso, aunque cancelan

la posibilidad de conocer rasgos importantes relacionados con la forma de la distribución que resultan de interés para el diseño y la evaluación de políticas. Así, para lograr una mejor aproximación a los cambios distributivos a lo largo del tiempo, se puede analizar la forma de la distribución del ingreso a partir de diversas representaciones gráficas.

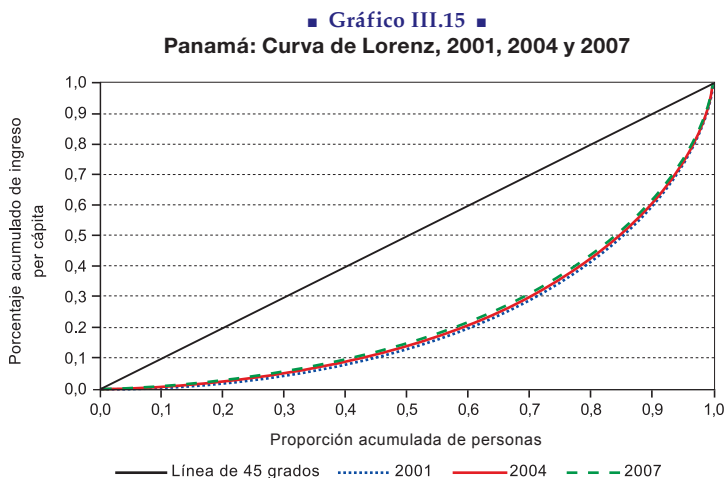
La curva de Lorenz es una forma gráfica de mostrar cómo se distribuye el ingreso en una población. En ella se vincula el porcentaje acumulado de personas con el porcentaje agregado del ingreso que cada individuo o grupo de personas recibe. En la abscisa se representa la población ordenada en forma ascendente, de manera que los hogares de ingresos más bajos quedan a la izquierda y los de mayores recursos a la derecha, en tanto que en la ordenada se representa el porcentaje de ingreso acumulado.

Cada punto de la curva se lee como porcentaje acumulado de personas y el porcentaje de ingreso que retienen. La curva parte del origen (0,0) y termina en el punto (100,100). Si el ingreso estuviera distribuido de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45 grados. Si una persona concentrara todo el ingreso, la curva coincidiría con el eje horizontal hasta el punto inmediatamente anterior a (100,0), para luego saltar al punto (100,100). En general, la curva tiende a ubicarse en una situación intermedia entre estos dos extremos. En las comparaciones intertemporales, si una curva se ubica encima de otra en todos los puntos y, por tanto, está más cerca de la línea de 45 grados, se puede afirmar sin ambigüedad que la primera muestra menor desigualdad que la segunda.⁸ Si el grupo de hogares que se compara es reducido, se incrementa la probabilidad de que las curvas se intersecten y no sea posible advertirlo.

En el gráfico III.15 se presentan las curvas de Lorenz para los años 2001, 2004 y 2007, construidas a partir de 100 grupos de personas sobre la base del ingreso per cápita del hogar. A pesar del efecto visual que sugiere que las curvas de ingresos se solapan, el examen exhaustivo de los datos permite afirmar que la curva de 2004 se ubica sobre la de 2001, lo que sugiere que en ese tramo de años la distribución mejoró. Así, en 2004 todos los hogares incrementaron, aunque en forma modesta, su participación en el ingreso total. Este resultado es consistente con los valores de los índices de concentración (Varianza de los logaritmos, Gini, Theil y Atkinson), que

⁸ Este comportamiento alude a la dominancia de primer grado de la curva de Lorenz. En situaciones como la descrita, en que se comparan dos curvas A y B, y A se encuentra en todos los puntos por encima de B (eso significa que las curvas nunca se cruzan), se dice que A domina a B en el orden de Lorenz. Por lo tanto, se puede afirmar que bajo la curva A existe menos desigualdad que en B.

muestran que entre 2001 y 2004 disminuyó la inequidad de la distribución del ingreso.



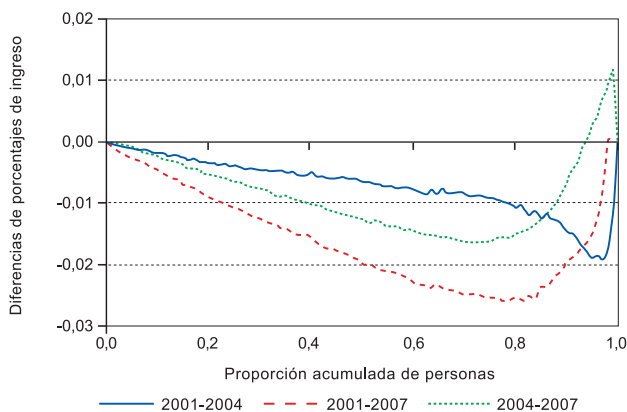
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

A su vez, cuando el análisis se efectúa para los años 2001 y 2007 se verifica que en todos los puntos de la curva, excepto el percentil 98, hubo cambios progresivos en materia distributiva; así, una gran proporción de familias mejoraron su capacidad para generar ingresos, por lo que la cuantía de recursos que concentraron fue ligeramente superior en 2007 cuando se compara con 2001. Esta afirmación también se sostiene a partir de los guarismos observados en los índices de concentración del ingreso.

La comparación de las curvas de 2004 y 2007 indica que en 2007 en la mayoría de los hogares mejoró el porcentaje de ingresos retenidos con respecto a 2004. En todo caso, el hecho de que las curvas se superponen entre los percentiles 93 y 99 impide aventurar juicios concluyentes sobre la evolución intertemporal de la distribución del ingreso.

La manera de probar esta afirmación se logra a partir de la aplicación de pruebas de dominancia, que comparan en todos los puntos de la distribución el porcentaje de ingreso acumulado por los distintos percentiles de hogares. Los resultados evidencian que no es posible concluir sin ambigüedad que en el período 2004-2007 las curvas de ingreso no se intersectan (véase el gráfico III.16). La forma que asumen las curvas de dominancia de primer orden sugiere que, en el período analizado, en algunos percentiles de hogares las curvas de Lorenz se intersectan en uno o más puntos.

■ Gráfico III.16 ■

Panamá: Dominancia de primer orden entre las curvas de Lorenz

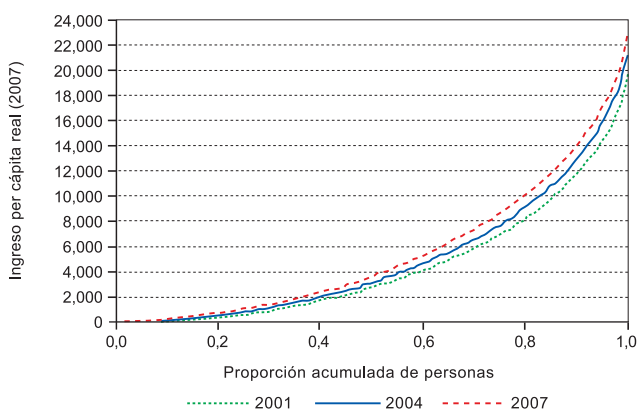
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Una manera de superar estos inconvenientes se consigue a partir de la curva de Lorenz generalizada (Shorrocks, 1983). En ella se vincula el porcentaje acumulado de personas con el monto acumulado del ingreso per cápita, en lugar del porcentaje de ingreso como en el caso de la curva de Lorenz tradicional. A diferencia de la curva ordinaria, que da cuenta de la distribución del ingreso, la curva generalizada permite comparar el nivel de bienestar entre períodos sobre la base del ingreso real.⁹

A partir de los datos de las encuestas de hogares se generaron las curvas de Lorenz generalizadas que se presentan en el gráfico III.17. Para llevar a cabo los cálculos se formaron 100 percentiles de personas según su ingreso per cápita, y para cada uno de ellos se generó el ingreso per cápita en términos reales a valores de 2007.

⁹ Sus propiedades son básicamente las mismas que la curva de Lorenz, ya que es una función continua del ingreso, no-decreciente y convexa en el intervalo $[0,1]$, de tal manera que su curvatura indica el grado de desigualdad alcanzado en materia de bienestar. Es importante destacar, sin embargo, que a diferencia de la curva de Lorenz ordinaria, la altura alcanzada por la versión generalizada en cada una de sus ordenadas refleja los niveles de ingreso.

■ Gráfico III.17 ■
Panamá: Curva de Lorenz generalizada, 2001, 2004 y 2007



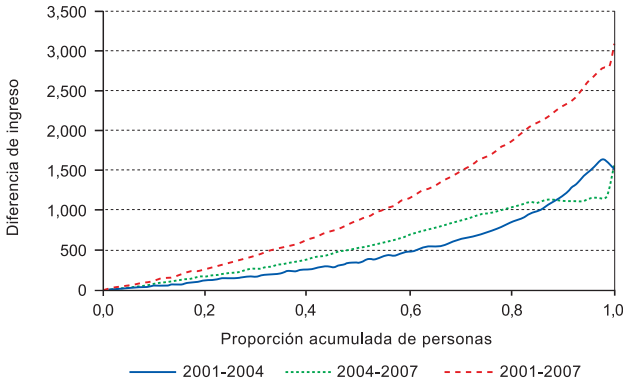
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

El examen de las curvas indica que entre 2001 y 2007 hubo un aumento del bienestar de las familias a lo largo de toda la distribución. No obstante, no es posible afirmar lo mismo para los sub-períodos 2001-2004 y 2004-2007, dado que las curvas se intersectan en la parte superior. Lo que sí se puede concluir es que en esos lapsos el 10% de los hogares más ricos redujo su bienestar relativo, en tanto que el 90% restante lo mejoró.¹⁰

En el gráfico III.18 se presentan los resultados de las pruebas de dominancia de primer orden realizadas con los datos de ingreso. Se puede apreciar que las diferencias de ingreso entre las curvas de los subperíodos que se comparan son positivas. Por tanto, existe evidencia como para señalar que en los tres casos los ingresos de las familias son superiores en el año final con respecto a los del año inicial.

¹⁰ Si dos distribuciones de ingreso que se comparan mediante curvas de Lorenz generalizadas se cruzan, se carece de criterios para ordenarlas en términos de bienestar. El criterio de dominancia exige que la curva de Lorenz generalizada de una distribución nunca se sitúe debajo de la otra, en cualquiera de los puntos en los que han sido estimadas. El aporte de Shorrocks garantiza que este criterio es ordinalmente equivalente a la clasificación que, en términos de bienestar, obtendríamos a partir de cualquier función de bienestar continua, que es de gran utilidad en la ordenación de curvas de ingreso en situaciones en las que el criterio de Lorenz no es concluyente.

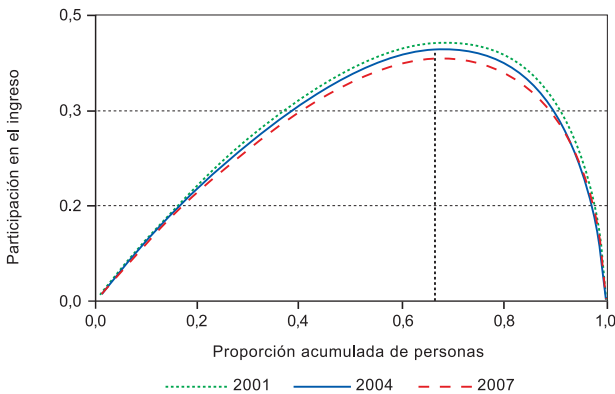
■ **Gráfico III.18** ■
Panamá: Diferencias entre las curvas de Lorenz generalizadas, 2001, 2004 y 2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Otra manera de apreciar las transformaciones ocurridas en materia de ingresos se obtiene al modificar la forma de la curva de Lorenz, de tal modo que sea posible generar distribuciones como las que se presentan en el gráfico III.19. En este caso, en la medida que las curvas de ingreso se ubiquen en un nivel más alto, mayor será el nivel de concentración (la lectura es exactamente inversa a la de la Curva de Lorenz tradicional) (Deaton, 1997).

■ **Gráfico III.19** ■
Panamá: Curva de Lorenz transformada, 2001, 2004 y 2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

En este caso, se observa un desplazamiento hacia abajo de las curvas de ingreso de 2004 y 2007 en comparación con las de 2001, lo que significa que entre 2001 y 2007 ha mejorado la forma de la distribución del ingreso. Sin embargo, los cambios más importantes se aprecian en la parte media de la distribución (los cambios se pueden advertir sobre la base de la distancia entre las curvas de ingreso que se comparan). En efecto, en la parte izquierda del eje de población se observa una mayor superposición entre las curvas de ingreso. De igual manera, en esta representación de las curvas de ingreso es más evidente que existen traslapes entre las distribuciones de 2001 y 2004, así como entre las de este último año y las de 2007.

3. Crecimiento, distribución del ingreso y pobreza

La reducción de las tasas de pobreza observada entre 2001 y 2007 se explica tanto por el crecimiento de la economía como por la mejoría en la distribución del ingreso. En particular, en el período 2001-2004 el aumento en el ingreso real de los hogares (efecto crecimiento) contribuyó a explicar tres quintas partes del cambio en la pobreza (60%), mientras que en el período siguiente fue el avance distributivo (efecto distribución) el que explica el 56% de dicha reducción.

En los debates que habitualmente tienen lugar cuando se analizan los temas de pobreza, con frecuencia se afirma que el crecimiento económico, sin que importe la distribución del ingreso, es condición suficiente para erradicar la pobreza. Se señala también que la distribución importa, pero sin que exista claridad sobre si primero se debe crecer y luego redistribuir, o bien si es posible impulsar estas dos acciones de manera coordinada.

La evidencia empírica permite ver que la relación entre crecimiento y pobreza no es simétrica y está condicionada por el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso. Cuanto más inequitativa sea una sociedad, menos efectivo resultará el crecimiento para reducir la pobreza. La posibilidad de que el aumento del PIB disminuya la incidencia de la pobreza depende—entre otros factores— de la distribución inicial del ingreso, y se advierte que en economías muy desiguales, una misma tasa de variación del PIB produce una reducción inferior que en el caso de sociedades con perfiles distributivos más equitativos.

Por ejemplo, en países con coeficientes de Gini de alrededor de 0,6, el crecimiento reduce la pobreza a la mitad de la intensidad que se observa en economías con una concentración del ingreso de alrededor de 0,3. En América Latina y el Caribe, la inequidad es la más alta del mundo, lo que

indica que se deben hacer esfuerzos adicionales en materia de crecimiento para reducir la pobreza. Manteniendo constante la distribución del ingreso, la región tendría que alcanzar un crecimiento sostenido del 3,4% anual en el ingreso por habitante para disminuir a la mitad la proporción de personas en pobreza, lo que equivale a más del doble del promedio del decenio anterior (1,5%).¹¹ En el Istmo Centroamericano, para cumplir con la primera meta del Milenio, los países requieren una tasa anual del 4,5% en el crecimiento del PIB per cápita, cifra que triplica el desempeño de la década de 1990.

La evolución de la economía panameña en los últimos años supera con creces estas predicciones, por lo que cabría esperar que la reducción de la pobreza fuera más acelerada de lo que se ha observado. En el presente decenio, Panamá ha promediado una tasa anual de 4,1% en la variación del producto por habitante, lo que permite afirmar que esta nación satisface los requerimientos en materia de crecimiento económico para disminuir a la mitad la extrema pobreza antes de la fecha establecida. No obstante, en la medida que la expansión de la economía no se traduzca en mayores ingresos para los grupos menos favorecidos, esta aspiración puede verse comprometida.

En esta sección no se pretende realizar una revisión exhaustiva de la vasta literatura que existe sobre el vínculo entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. El objetivo es ilustrar la manera en que el desarrollo económico y las políticas públicas han contribuido a disminuir la desigualdad y la pobreza en Panamá, y enfatizar que es posible conjugar políticas que atiendan el doble objetivo de mejorar preferentemente las condiciones de vida de los más pobres y alentar la expansión de la economía.

En las estimaciones presentadas en los acápites anteriores se aprecia que la pobreza se ha reducido durante el último quinquenio, y cabe preguntar qué es lo que ha favorecido esta tendencia: el crecimiento de la actividad económica, que ha mejorado el ingreso de las familias, o las políticas públicas, particularmente las fiscales, que les han permitido a las familias obtener mayores recursos. Con el fin de aproximar una respuesta a esta interrogante, se suele hacer uso de métodos econométricos para descomponer el cambio absoluto en la tasa de pobreza en dos componentes: crecimiento económico y cambios en la desigualdad.

¹¹ Véase Lustig y otros (2002).

El efecto del crecimiento se evalúa a partir de las modificaciones en el ingreso real de las familias, manteniendo constante la distribución, mientras que el aporte del cambio distributivo se examina a partir de las variaciones en el porcentaje de ingresos retenido por los hogares en distintas zonas de la distribución, dejando constante el ingreso medio de las familias. Este último efecto es más difícil de medir, porque la distribución del ingreso puede verse afectada por múltiples factores. No existe una medida que contenga toda la información para explicar los cambios, por lo que se requiere analizar toda la función de distribución del ingreso. Para este propósito se utiliza la curva de Lorenz, y luego se estiman parámetros que contienen la información necesaria para examinar los cambios en la curva del ingreso.

En el cuadro III.12 se presentan cifras que cuantifican el efecto del crecimiento económico y el de la distribución del ingreso en la evolución de la pobreza en los períodos 2001-2004 y 2004-2007.¹² Los resultados confirman que la expansión de la economía ha sido determinante en la reducción de la pobreza, pero que su efecto ha variado a lo largo de los dos períodos analizados.¹³

¹² Diversos autores han propuesto metodologías para descomponer la evolución de la tasa de pobreza en un componente de "crecimiento" y otro "redistributivo". Entre los primeros trabajos sobre esta materia, Kakwani y Subbarao (1990) propusieron estimar el componente redistributivo como la diferencia entre el cambio en la pobreza atribuible al crecimiento y el cambio efectivo en la tasa. Posteriormente, Datt y Ravallion (1992) elaboraron una metodología que permite cuantificar la incidencia del crecimiento y de los cambios en la distribución del ingreso sobre la pobreza. Propusieron fórmulas para los índices de pobreza de la familia FGT que utilizan especificaciones paramétricas de la curva de Lorenz. La descomposición propuesta, que se aplica en este informe, se expresa como se muestra a continuación:

$$\Delta IP = IP\left(\frac{z}{\mu_j}; L_j\right) - IP\left(\frac{z}{\mu_i}; L_i\right)$$

$$\Delta IP = [IP\left(\frac{z}{\mu_j}; L_i\right) - IP\left(\frac{z}{\mu_i}; L_i\right)] + [IP\left(\frac{z}{\mu_i}; L_j\right) - IP\left(\frac{z}{\mu_i}; L_i\right)] + \text{Re siduo}$$

$$\Delta IP = \Delta IP_C + \Delta IP_D + \text{Re siduo}$$

donde t es el período de referencia, μ es el ingreso promedio del período i y L_i es la curva de Lorenz del período i , y ΔIP_C y ΔIP_D son el componente de crecimiento y el distributivo, respectivamente. En un trabajo posterior, Mahmoudi (2001) propuso descomponer la tasa de pobreza a partir de la función de distribución del ingreso con el propósito de eliminar el residuo. Se calcula el componente de crecimiento reescalando la función de distribución de referencia de acuerdo con el cambio del ingreso promedio, para luego computar el efecto redistributivo comparando funciones de distribución con igual ingreso promedio. Este último elemento es el que diferencia a esta propuesta de la metodología de Kakwani y Subbarao (*op cit.*) y Ravallion y Datt (*op cit.*).

¹³ Para efectos de la descomposición se utilizó el denominado procedimiento de *Shapley*, que permite descomponer el cambio en la tasa de pobreza como la suma del efecto crecimiento y el de distribución de manera exacta; es decir, no existe un residuo como en las metodologías propuestas por Kakwani y Subbarao (1990, *op cit.*) y el método de Datt y Ravallion (1992, *op cit.*).

■ Cuadro III.12 ■
Panamá: Efecto del crecimiento y la redistribución en la reducción de la pobreza, 2001 - 2007
(En porcentaje)

| Período | Efecto crecimiento | Efecto redistribución | Tasa de pobreza inicial | Tasa de pobreza final | Cambio absoluto en la tasa de pobreza |
|-----------|--------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| 2001-2004 | 60,0 | 40,0 | 36,7 | 32,7 | 4,0 |
| 2004-2007 | 44,0 | 56,0 | 32,7 | 28,6 | 4,1 |

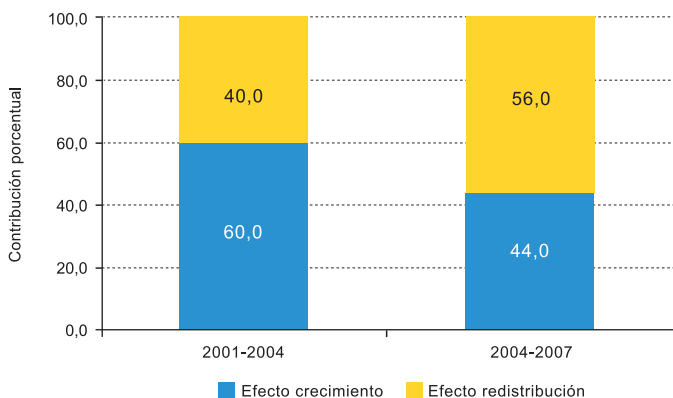
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

El impacto del crecimiento en la incidencia de la pobreza depende, entre otras cosas, de la ubicación de las familias en la cercanía de la línea de pobreza. En la medida que un mayor número de hogares se ubique en torno de ese umbral, mayor será el número de personas que abandonará esa condición a consecuencia de aumentos en su ingreso real.

En el período 2001-2004, el aumento en el ingreso real (efecto crecimiento) contribuyó a explicar poco menos de dos terceras partes del cambio en la pobreza (60%), en tanto que en el período siguiente este factor redujo su importancia relativa al 44%.

Sin embargo, es especialmente relevante examinar lo ocurrido entre 2004 y 2007. Durante ese cuatrienio, la tasa de pobreza cayó de 32,7% a 28,6%, lo que representa una disminución de cuatro puntos, en tanto que el coeficiente de desigualdad de Gini se redujo de 0,535 a 0,519, es decir, casi 3%. Este escenario redistributivo en favor de las familias ubicadas en la parte baja de la distribución del ingreso propició que el efecto del crecimiento económico descendiera al 44%, dando mayor preponderancia a los cambios en la distribución del ingreso, que explicaron el 56% de la reducción de la tasa de pobreza (véase el gráfico III.20).

■ Gráfico III.20 ■
Panamá: Efecto del crecimiento y la redistribución del ingreso en la reducción de la pobreza, 2001, 2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de encuestas de hogares.

A su vez, tanto en el período 2001-2004 como en el de 2004-2007 los avances en materia de distribución del ingreso alentaron la caída de la pobreza, lo que permite afirmar que en esos años fue posible satisfacer la doble aspiración de impulsar el crecimiento del producto y mejorar el nivel de vida de las familias sobre la base de cambios progresivos en la distribución del excedente económico.

IV

Lineamientos de política social

A pesar que las transferencias monetarias otorgadas por el gobierno mediante la Red de Oportunidades podrían representar alrededor de la cuarta parte del ingreso de los hogares extremadamente pobres, es necesario complementar estas acciones por medio de programas integrales que garanticen el acceso a una alimentación adecuada, especialmente de la población menor de 12 años altamente vulnerable al deterioro en su estado nutricional.

1. Impacto de la política social en el ingreso de los hogares

En Panamá, en el año 2007 el 36% de los habitantes residía en zonas rurales, de los cuales el 23,7% se ubicaba en situación de indigencia y el 45,9% en condiciones de pobreza.

A su vez, en los datos del cuadro IV.1 se aprecia que en el 2007 el presupuesto mensual por persona de las familias del primer decil de ingresos (10% más pobres) era de 18,4 balboas mensuales, mientras que el ingreso per cápita requerido para adquirir la canasta básica de alimentos (CBA) era de 36,8 balboas. Asimismo, se constata que el ingreso de los hogares del tercer decil supera, en promedio, el valor de la línea de indigencia.

■ **Cuadro IV.1** ■
Panamá: Ingreso per capita mensual de los hogares rurales por percentil
(Balboas corrientes)

| Año | Valor de la Línea de Indigencia | Ingreso per cápita promedio | Ingreso promedio per cápita | | | | |
|------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------|---------|---------|-----------|
| | | | Decil 1 | Decil 2 | Decil 3 | Decil 4 | Quintil 1 |
| 2001 | 31,8 | 105,7 | 7,7 | 20,0 | 30,4 | 41,9 | 14,0 |
| 2002 | 31,5 | 112,9 | 10,1 | 20,4 | 30,2 | 41,7 | 15,2 |
| 2003 | 32,3 | 112,4 | 9,9 | 20,3 | 30,1 | 41,4 | 15,2 |
| 2004 | 32,6 | 124,0 | 11,1 | 22,0 | 33,0 | 46,4 | 16,6 |
| 2005 | 33,8 | 133,7 | 13,9 | 26,5 | 40,1 | 54,8 | 20,2 |
| 2006 | 34,0 | 145,5 | 12,5 | 25,8 | 39,9 | 55,7 | 19,2 |
| 2007 | 36,8 | 159,6 | 18,4 | 33,5 | 47,7 | 63,0 | 25,9 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la encuesta de hogares.

Otro aspecto que es importante señalar tiene relación con los determinantes demográficos asociados a la condición de indigencia de las familias, que entre otros factores hace referencia al tamaño del hogar y la edad de sus integrantes. Tal como se aprecia en el cuadro IV.2, los hogares rurales están integrados por un mayor número de personas que los del área urbana y los del conjunto del país, sobre todo entre aquellos de menores ingresos.

■ **Cuadro IV.2** ■
Panamá: Tamaño medio del hogar según decil de ingreso per cápita, 2007

| Decil | Nacional | Área urbana | Área rural |
|--------------|------------|-------------|------------|
| 1 | 5,3 | 4,5 | 6,0 |
| 2 | 4,6 | 4,4 | 5,6 |
| 3 | 4,3 | 4,3 | 5,0 |
| 4 | 4,1 | 3,9 | 4,6 |
| 5 | 3,8 | 3,9 | 4,2 |
| 6 | 3,7 | 3,7 | 3,8 |
| 7 | 3,5 | 3,3 | 3,6 |
| 8 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| 9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| 10 | 2,7 | 2,7 | 2,5 |
| Total | 3,8 | 3,7 | 4,1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Este rasgo, además de la alta carga de dependientes por cada ocupado y el bajo capital educativo de las personas en edad de trabajar, le genera a estos hogares fuertes presiones para la obtención de ingresos en cantidad suficiente para permitirles situarse fuera de la pobreza extrema.

En este contexto, es posible estimar el efecto esperado del programa Red de Oportunidades (RO) en el presupuesto de las familias del área rural contrastando el ingreso observado en los hogares situados en la parte baja

de la distribución con los umbrales de indigencia y pobreza. La información que se presenta en el cuadro IV.3 es útil a este propósito. En él se incluye, entre otros datos, el valor de la línea de indigencia per cápita, el tamaño medio del hogar, el ingreso per cápita y el monto de ingreso necesario para que el hogar adquiera la CBA.

Asimismo, se presenta el monto mensual por persona que el gobierno entrega a las familias por su participación en el programa social, sobre la base de un valor mensual por hogar de B/. 35. Con estos antecedentes es posible determinar, en promedio, el déficit de ingreso con y sin programa, y lograr una primera aproximación al impacto de esta política social en el presupuesto familiar, determinando su capacidad para reducir la indigencia en las zonas rurales en que opera la Red de Oportunidades.

■ Cuadro IV.3 ■

Panamá: Impacto simulado del programa red de oportunidades en el ingreso per cápita de los hogares rurales respecto del valor de la línea de indigencia de la CEPAL, año 2007

| Decil | Tamaño del hogar | Línea de indigencia CEPAL | Requerimientos de ingreso | Ingreso per cápita del hogar | Déficit de ingreso per cápita | Ingreso per cápita de RO | Ingreso per cápita con RO | Déficit de ingreso per cápita con RO | Porcentaje de RO en el ingreso per cápita |
|-------|------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------------------|---|
| 1 | 6,0 | 36,8 | 36,8 | 18,4 | 18,4 | 5,8 | 24,2 | 12,6 | 24,1 |
| 2 | 5,6 | 36,8 | 36,8 | 33,5 | 3,3 | 6,3 | 39,8 | -3,0 | 15,7 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la encuesta de hogares.

RO: Red de Oportunidades.

El déficit de ingreso per cápita de las familias del primer decil llega a un monto cercano a 18,4 balboas al mes, que se reduce a 12,6 cuando se contabilizan las transferencias en caso de que sean beneficiarias de la Red de Oportunidades.

Estos guarismos sugieren que, a pesar del apoyo del Estado, el monto de la transferencia que actualmente reciben las familias resulta insuficiente para que ellas superen el umbral de pobreza extrema, a pesar de que los recursos entregados por el gobierno representan el 24,1% de su ingreso per cápita.

En los hogares rurales la capacidad de generación de ingresos es tan baja que la transferencia de 35 balboas (5,8 balboas mensuales por persona) significa una proporción considerable de los recursos de estas familias (24,1%). Pese a ello, en las circunstancias actuales los hogares indigentes del área rural tienen escasas probabilidades de escapar de la pobreza extrema

basados exclusivamente en el apoyo monetario que les brinda el programa Red de Oportunidades.

A su vez, en caso que la política social beneficiara también a los hogares del segundo decil, la situación de estos mejoraría pero no lo suficiente como para permitirles superar el umbral de la indigencia. En virtud de que estos hogares tienen mejores capacidades económicas, el apoyo de la Red de Oportunidades les representa un porcentaje menor de su ingreso (15,7%) y su déficit es considerablemente menor de lo observado en el primer decil. No obstante, se mantiene una diferencia entre su ingreso con programa y sus requerimientos económicos para adquirir la CBA. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, la dispersión que existe en torno al ingreso medio de las familias del segundo decil ya que es probable que algunas de ellas tengan recursos inferiores a ese valor, lo que las ubicaría en condición de indigencia dado su mayor déficit de ingresos en relación al promedio.

Este escenario debiera calificarse de conservador, si se tiene en cuenta que el valor de la línea de indigencia utilizado por la CEPAL para la zona rural se sitúa por debajo del aplicado por el MEF, ya que esta instancia fija un mínimo de B/. 49.8 mensual por persona para la adquisición de la CBA.¹ En la medida que la pobreza extrema se compute con un umbral monetario más alto, disminuye la probabilidad de que las familias ubicadas en los deciles 1, 2 y 3 abandonen esa condición.

El examen de los guarismos contenidos en el cuadro IV.4 indica que, en promedio, con los ingresos actuales los hogares del tercer decil no requerirían del apoyo del Estado. Sin embargo, se debe tener presente que en torno del promedio per cápita del ese decil (B/. 47,7) existe dispersión y cabe suponer que algunas de las familias cuentan con recursos inferiores a ese monto, de modo que también requieren del apoyo de la política social para superar el umbral de indigencia. En ese sentido, el efecto de las transferencias monetarias de la Red de Oportunidades no sería suficiente para garantizar el acceso a los mínimos nutricionales a aproximadamente el 25% de las familias más pobres.

¹ Corresponde al valor de la línea indigencia utilizada por el MEF para el 2003, indexada por el Índice de Precios al Consumidor de los Alimentos (IPC de alimentos). Asimismo, es importante tener presente que el MEF utiliza una línea de indigencia y de pobreza nacional, sin desagregación urbano-rural como en el caso de la CEPAL.

■ Cuadro IV.4 ■

Panamá: Impacto simulado del programa red de oportunidades en el ingreso per cápita de los hogares rurales respecto del valor de la línea de indigencia del MEF, año 2007

| Decil | Tamaño del hogar | Línea de indigencia CEPAL | Requerimientos de ingreso | Ingreso per cápita del hogar | Déficit de ingreso per cápita | Ingreso per cápita de RO | Ingreso per cápita con RO | Déficit de ingreso per cápita con RO | Porcentaje de RO en el ingreso per cápita |
|-------|------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------------------|---|
| 1 | 6,0 | 49,8 | 49,8 | 18,4 | 31,4 | 5,8 | 24,2 | 25,6 | 24,1 |
| 2 | 5,6 | 49,8 | 49,8 | 33,5 | 16,3 | 6,3 | 39,8 | 10,1 | 15,7 |
| 3 | 5,0 | 49,8 | 49,8 | 47,7 | 2,1 | 7,0 | 54,7 | -4,9 | 12,8 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la encuesta de hogares.

RO: Red de Oportunidades.

La carencia de ingresos genera privaciones de diversa índole a las personas. Una de las más severas guarda relación con el estado nutricional de los individuos, ya que existe una relación causa-efecto positiva entre la indigencia, la desnutrición y la subnutrición. No obstante, esa alta correlación no significa que pobreza extrema y hambre mantengan un vínculo unidireccional; es decir, no siempre se puede afirmar que el hambre es consecuencia únicamente de la pobreza. En ocasiones, el alivio del hambre es una condición necesaria para derrotar a la pobreza, considerando que la subnutrición afecta el rendimiento académico de los escolares, así como la productividad en el trabajo y la capacidad para generar ingresos. En el caso de los niños, la desnutrición –medida por medio del indicador peso para edad– y la malnutrición incrementan su riesgo de muerte, comprometen el desarrollo cognitivo y afectan su estado de salud en forma permanente.

En el caso de Panamá, la información disponible señala que en 1999 una incidencia de extrema pobreza en torno del 20% se relacionaba con una prevalencia de desnutrición global cercana al 5% entre los niños menores de 5 años (Naciones Unidas, 2005). A su vez, la prevalencia de desnutrición crónica, o retardo de crecimiento corporal, afectaba al 10% de los menores de 5 años –el doble que la desnutrición global–, en relación con la insuficiencia de ingesta así como con desbalances en la composición de la dieta.²

La relevancia de este indicador es central en el diseño de políticas, en tanto que acumula las consecuencias de la falta de alimentación y nutrición adecuada en el período de vida más crítico de los infantes, cuando se está en la etapa de desarrollo físico y psicomotor en que la insuficiencia de alimentos genera efectos irreversibles en el organismo.

² Corresponde al porcentaje de niños menores de 5 años cuya talla para la edad es menor a dos desviaciones estándar de la mediana de la población de referencia de 0 a 59 meses utilizada por el National Center for Health.

Por último, es importante señalar que los desequilibrios y trastornos alimentarios entre las familias pobres también se traducen en sobrepeso y obesidad, así como en enfermedades crónicas vinculadas con estos padecimientos. De modo que entre las acciones que el Gobierno de Panamá impulsa para atender a las familias pobres del área rural, es deseable reforzar la educación nutricional como una de las medidas relevantes para vigilar el crecimiento adecuado de los menores (peso y talla), en el marco de políticas sanitarias que complementan las transferencias monetarias efectuadas a las familias.

2. Seguridad alimentaria, hambre y pobreza

En la actual coyuntura mundial, el costo de los alimentos está poniendo en riesgo los avances que algunos países han alcanzado en materia de reducción de la pobreza. En el caso de Panamá, el incremento en el precio de los alimentos ha superado los registros históricos, lo que unido al alza del combustible y el transporte está presionando el nivel general de precios.

En este contexto, salvaguardar la capacidad del país para garantizar el suministro de alimentos, en cantidad y precios adecuados, constituye una necesidad imperiosa, en la medida que una excesiva dependencia del exterior en esta materia puede amenazar con revertir los avances alcanzados en la reducción de la indigencia y la pobreza. En atención a ello, es altamente conveniente evaluar la posibilidad de poner en marcha una estrategia integral de seguridad alimentaria.

Una política de seguridad alimentaria se estructura en torno de cuatro ejes interrelacionados: i) la oferta, que alude a la disponibilidad de alimentos, que a su vez se traduce en el suministro de energía alimentaria; ii) el acceso al consumo de los alimentos, que guarda estrecha relación con la capacidad económica de las familias y en particular con su ingreso disponible; iii) la utilización biológica, que se refiere a la manera en que el organismo procesa los nutrientes y se relaciona con la calidad e inocuidad de los alimentos, los hábitos y el estado nutricional de las personas; y iv) la estabilidad en la oferta y en el acceso a los alimentos, que ante escenarios adversos como el actual podrían comprometer su situación alimentaria y nutricional.

Los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para el bienio 2000-2002, señalan que en Panamá el suministro de energía alimentaria (SEA) se ubica en torno de las 2.200

calorías diarias por persona, y se estima que cerca del 25% de la población manifiesta algún grado de subnutrición (Naciones Unidas, 2005, *op. cit.*).

Cabe destacar que el SEA representa la disponibilidad aparente para el promedio nacional, y que este valor se halla muy cerca del requerimiento mínimo de energía que garantiza un desarrollo físico y mental adecuado; de modo que cualquier variación, como las que pueden generarse debido al aumento de los precios, comprometería el estado nutricional de las personas, principalmente de aquellas que ya presentan condiciones de indigencia o pobreza extrema.

Es del caso señalar que, entre 1990 y 2002, Panamá, así como también Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela, incrementaron sus niveles de subnutrición lo que puede poner en riesgo su posibilidad de alcanzar la meta del Milenio en materia de reducción del hambre (Naciones Unidas, 2005, *op. cit.*).

La aguda desigualdad que se manifiesta en la distribución del ingreso, y que condiciona el acceso a los alimentos, es una de las causas de que no se hayan registrado progresos en materia de reducción de la subnutrición. En Panamá, tal como ocurre en Bolivia, Guatemala y Haití, se observan registros extremadamente bajos de suministro de energía alimentaria, por lo que se puede afirmar que el problema del hambre se relaciona en mayor medida con el déficit de oferta (Naciones Unidas, 2005, *op. cit.*).

Si se tiene presente que alrededor de la tercera parte de la población reside en el área rural, cabría esperar que una proporción importante de las personas en extrema pobreza manifestaran algún nivel de subalimentación. En este ámbito geográfico la población se dedica principalmente a actividades agrícolas de baja productividad, y es probable que el autoconsumo y el intercambio de mercaderías sean insuficientes para garantizarles una ingesta adecuada de nutrientes.

Además de las políticas que se están aplicando, es muy probable que la superación de la pobreza demande acciones de carácter estructural en que se aborden con un enfoque holístico los problemas del hambre; la insuficiencia de ingresos; y los problemas de acceso a la tierra, al agua y a paquetes tecnológicos que incluyan semilla mejorada, fertilizantes y asistencia técnica. Asimismo, deben superarse las privaciones en materia de vivienda y servicios básicos, así como de infraestructura en caminos y comunicaciones, entre otras necesidades evidentes.

3. La pobreza en Panamá tiene rostro de infante

La niñez debiera ser un tiempo de juegos, de fantasía, de inocencia, de familia y de escuela; etapa de bienestar, de alegría y felicidad. Un mundo protegido, alejado de las penurias y de los problemas que aquejan a los adultos. Esa debería ser la situación de todos los infantes, pero solo lo es para una parte de los niños y niñas de Panamá.

Los niveles de pobreza derivan de un complejo entramado entre las políticas públicas, la situación económica de las familias, las condiciones del mercado laboral, los activos de capital humano –salud y educación–, entre otros factores. Por ello, es un imperativo ético y moral de todas las sociedades proteger a los niños de la pobreza más aguda durante sus años de crecimiento y formación; así como una condición necesaria para hacerse cargo de algunos de los problemas que afectan a la calidad de vida de las personas.

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene 54 artículos que cubren casi todos los aspectos de los derechos humanos y el bienestar de los menores. Es un acuerdo mundial que compila un conjunto de consensos básicos, que ha sido adoptado por 192 gobiernos y representa un compromiso ético con los niños del mundo. De modo que es sumamente importante tenerla presente cuando se atiende al diseño de políticas para darle cumplimiento.

En el Artículo 27, por ejemplo, se señala que los gobiernos “*reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, espiritual, moral y social*” y se clarifica que a los padres u otras personas responsables del niño “*les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar... las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño*”. Asimismo, se estipula que los gobiernos deben asistir a los padres en lo relativo “*a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda*”.

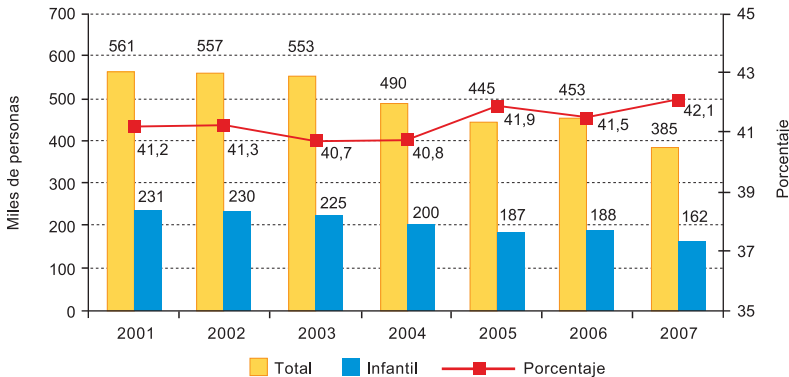
En este contexto, conocer la situación de la niñez en materia de pobreza representa una condición fundamental para viabilizar cualquier estrategia de política pública, como la delineada en el Plan Nacional de Combate a la Desnutrición Infantil 2008-2015, que recientemente ha dado a conocer el Gobierno de Panamá.

A fin de contribuir con información actualizada para el diseño y la ejecución de políticas en materia alimentaria y nutricional, se realizó un ejercicio que permite cuantificar a los infantes que enfrentan condiciones de indigencia y pobreza –identificándose en esa categoría a los menores de 12

años en tal situación— y se computó el porcentaje que este grupo representa respecto del total de personas indigentes y pobres.

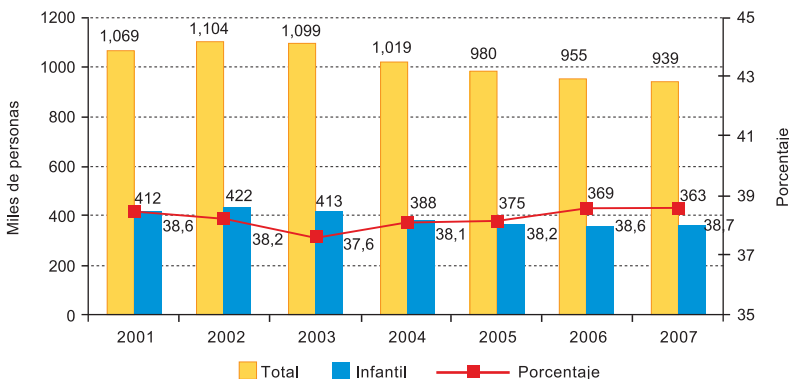
A partir de las cifras de las encuestas de hogares se constata que en 2007 uno de cada cuatro indigentes es niño o niña, y una proporción muy similar de los pobres son infantes. Además, se estima que alrededor de 163 mil menores de 12 años residen en hogares con privaciones de ingresos, lo que les impide acceder a una alimentación adecuada; en tanto que 363 mil menores, a pesar que sus hogares podrían atender a una nutrición mínima, estos no disponen de recursos adicionales para acceder a otro tipo de satisfactores no alimentarios (véanse los gráficos IV.1 y IV.2).

■ Gráfico IV.1 ■
Panamá: Pobreza extrema total e infantil, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

■ Gráfico IV.2 ■
Panamá: Pobreza total e infantil, 2001-2007



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

Por otra parte, cabe señalar que en términos absolutos el total de la población infantil en condiciones de indigencia y pobreza ha venido reduciéndose de manera sostenida. No obstante, los porcentajes de infantes en condiciones de indigencia y pobreza no han mostrado cambios importantes en lo que va transcurrido del presente decenio.

Si se considera que una de las manifestaciones más agudas de la extrema pobreza alude a la falta de alimentos, no debería extrañar que los niños identificados en condiciones de indigencia presenten algún grado de desnutrición que estaría comprometiendo su desarrollo físico e intelectual.

En este sentido, sería recomendable actuar en favor de este grupo poblacional con acciones adicionales a las que actualmente están en marcha, ya que es probable que los recursos que reciben las familias por su participación en la Red de Oportunidades no sean suficientes para atender las necesidades alimentarias de los miembros del hogar, especialmente la de los menores en condición crítica. Sería oportuno, por tanto, determinar la capacidad de las familias beneficiarias para garantizarles a los niños la ingesta básica de nutrientes y, en caso que sea necesario, evaluar la posibilidad de incrementar el monto de la transferencia que se está entregando, teniendo en cuenta que el costo de los alimentos se ha incrementado de manera ostensible.

V

Conclusiones

A continuación se resume algunas de las principales conclusiones del estudio. Dada la amplia y variada información preparada y examinada en el curso de la elaboración de este trabajo, no sólo se hace referencia aquí a las estimaciones sobre la magnitud y características de la indigencia, la pobreza y la desigualdad vigentes en el país en el curso de la presente década, sino también a otros rasgos del acontecer económico y social que sirven de contexto y ayudan a explicar las tendencias encontradas en materia de evolución de las condiciones de vida en Panamá en los años recientes.

1. Producción de bienes y servicios

- Entre 1996 y 2007, el producto interno bruto (PIB) se expandió a una tasa del 5,4% anual, en tanto que en el cuatrienio 2004-2007 esa tasa fue de 8,7%, atribuible especialmente al alto crecimiento del último año (11,2%).
- Son diversos los factores que favorecieron este elevado crecimiento. Entre ellos cabe destacar el dinamismo del sector externo, las transacciones del Centro Financiero Internacional, el aumento de los ingresos provenientes del Canal, la expansión del sector inmobiliario y el auge del turismo. A lo anterior podría agregarse también el aumento de las exportaciones de bienes no tradicionales (como el melón, la

sandía, la piña y la yuca), que pasaron de B/. 27 millones en 2001 a cerca de B/. 200 millones en 2006.

- La tendencia favorable de la producción permitió elevar significativamente el ingreso por habitante, que de acuerdo a las cifras disponibles creció a una tasa media anual del 7,2% en el período 2004-2007, más del doble de la registrada entre 1996 y 2007 (3,7%).
- Asimismo, debe mencionarse que las políticas fiscales aplicadas a partir de 2003 estimularon la demanda interna, en la medida que permitieron disponer de más recursos para el consumo a las personas que recibían un ingreso inferior o igual a B/. 800 mensuales. Dada la mayor propensión al consumo de la población de bajos ingresos, su demanda efectiva se orienta preferentemente a la compra de artículos manufacturados en el país, lo que a su vez favorece la expansión del empleo.

2. Precios

- Históricamente la economía panameña ha tenido niveles de inflación bajos y estables, al punto que entre 1990 y 2007 en muy pocas ocasiones el Índice General de Precios al Consumidor (IPC) mostró una tasa de variación superior al 1% anual. No obstante, en los últimos años el aumento del precio de los combustibles y, más recientemente, el de los alimentos, ha impulsado al alza el IPC, llegando a una tasa media anual del 2,6% entre 2004 y 2007. En igual período, el precio de los alimentos básicos ha reportado alzas del 3,5% anual, con el consiguiente impacto sobre el poder adquisitivo de los ingresos, especialmente de los sectores de menores recursos.

3. Mercado de trabajo

- El crecimiento de la economía repercutió muy favorablemente en la ocupación, impulsando la creación de nuevos puestos de trabajo. En efecto, entre 2001 y 2007 el volumen de empleo aumentó a un ritmo de 4,4% anual (29,7% acumulado en los 6 años), lo que representa más de 310 mil nuevas plazas en todo el período, donde casi 200 mil corresponden a empleo generado entre el año 2003 y el 2007.
- Los sectores que más contribuyeron al aumento de la ocupación fueron el comercio (casi 60 mil puestos), la construcción (54 mil empleos) y los

servicios sociales (43 mil puestos), que de manera conjunta ofertaron más de la mitad de los nuevos empleos, en tanto que las actividades del sector agropecuario y de la manufactura aportaron un total cercano a las 54 mil plazas.

- Desde 2001 en adelante se viene reduciendo sostenidamente la tasa de desocupación, llegando en 2007 al 6,4% de la población económicamente activa (PEA). No obstante, subsisten importantes desafíos estructurales derivados del hecho, por ejemplo, que el 16,5% de los ocupados está afectado por el subempleo por jornada laboral restringida o por ingresos insuficientes, o bien que el 43,4% de los empleos son de carácter informal.
- Entre 2003 y 2007 los indicadores que dan cuenta del volumen de cotizantes registrados en la Caja del Seguro Social (CSS) mostraron una tendencia favorable, lo que en números absolutos representa un incremento de más de 208 mil personas, equivalente a una variación anual del 6,1%.
- El coeficiente de elasticidad desempleo-PIB ha sido muy variable a través de los años. Por ejemplo, mientras en 1999 un 1% de crecimiento del PIB redujo en 3,4% la tasa de desocupación, en 2004 lo hizo en 1,3% y en 2007 la baja fue de 2,4%.
- Por su parte, las cifras revelan una elevada elasticidad empleo-producto, cuyo promedio fue de 0,62 para todo el período; sin embargo, la misma se redujo fuertemente en 2006 (0,23) y registró un valor significativo, pero todavía por debajo del promedio, en 2007 (0,43).

4. Salarios y productividad

- El desempeño económico en el pasado reciente no se ha reflejado a cabalidad en el nivel de las remuneraciones, que continúan rezagadas respecto de la productividad de la economía. En efecto, el salario medio real se redujo 13% entre 2001 y 2007 (según cifras de la encuesta de hogares), pese a que en este período la productividad creció a un ritmo superior al 2% anual. Más de la mitad de la caída de las remuneraciones se verificó en 2007, precisamente el año de mayor crecimiento económico pero al mismo tiempo de mayor inflación.
- En materia de salarios mínimos reales, lo que se advierte en los últimos años es más bien una tendencia a la estabilidad.

- De acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares, en 2007 alrededor del 23% de los ocupados percibieron ingresos entre 0 y 0,8 veces el salario mínimo legal, porcentaje que se eleva a más de 41% en el caso de los asalariados rurales. A su vez, dos tercios de los trabajadores tenían ingresos inferiores al doble del salario mínimo, lo que da cuenta de una estructura de ingresos laborales muy segmentada.
- Si se compara la estructura salarial de 2004 con la de 2007, se advierte que se ha reducido en 6,1 puntos el porcentaje de trabajadores que gana menos de 1,2 salarios mínimos (de 41,9% a 35,8%). Esta situación ha generado, a su vez, que se incremente el grupo de personas que reciben remuneraciones entre 1,2 y 2 veces el piso salarial, así como el de las ubicadas en el estrato que concentra a la fuerza de trabajo que percibe ingresos que duplican el salario mínimo y hasta 3,5 veces ese valor.
- La productividad se ha expandido –aunque con altibajos– a lo largo del período 2001-2007, con excepción del año 2002 en que esta disminuyó y 2003 en que se mantuvo. En promedio, la productividad creció 2,3% por año entre 2001 y 2007, pero debe destacarse que se empujó muy por encima de ese promedio (sobre 6%) en los años 2006 y 2007.

5. Retornos a la educación

- En la actualidad, y de acuerdo con las cifras de las encuestas de hogares, el promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo panameña oscila en torno de los 10 años, con diferencias importantes según contexto geográfico.
- A pesar de que el promedio de años de estudio de la fuerza de trabajo es relativamente alto, existe gran dispersión en torno de este guarismo. En efecto, en 2007 el 4,6% de la fuerza laboral no tenía ningún tipo de educación, en tanto que el 8,5% se clasifica con primaria incompleta (entre 1 y 5 años de enseñanza básica). La mayoría de los trabajadores tiene un nivel de educación equivalente a la media incompleta o completa, en tanto que solo el 10,5% posee 17 años o más de educación, lo que equivale al nivel superior (técnica, universitaria o de postgrado).
- A su vez, el valor promedio de la tasa de retorno indica que el premio que se paga en el mercado de trabajo ha descendido entre 2001 y 2007, al pasar de 11,7 a 10,3% por cada año adicional de estudio, lo que

implica una caída de casi 12% en un período de siete años. Esto no es satisfactorio si se tiene en cuenta que la mano de obra ha mejorado su calificación y ampliado sus destrezas, en un contexto en que la expansión de la economía está demandando mayor preparación de la fuerza de trabajo.

6. Evolución de la pobreza

- En el período 2001-2007 se redujo sostenidamente la indigencia y la pobreza, en correspondencia con el aumento del ingreso real de los hogares y los cambios progresivos en la distribución del ingreso.
- El porcentaje de personas en situación de indigencia o pobreza extrema descendió de 19,2% en 2001 a 11,7% en 2007 (7,5 puntos porcentuales). Por su parte, la pobreza total cayó de 36,7% a 28,6%, acumulando una disminución de 8 puntos porcentuales.
- También se redujo en este período el número absoluto de personas indigentes y pobres. En el 2007, alrededor de 385 mil personas estaban en situación de indigencia, 31,4% menos que en el 2001. Esto significa que en un período de seis años, aproximadamente 176 mil personas superaron la condición de extrema pobreza. Casi dos terceras partes de ellas lo logró entre 2004 y 2007.
- De las 385 mil personas en condiciones de indigencia, el 72,7% residía en las zonas rurales del país y 27% en las zonas urbanas. A su vez, también la mayoría de los pobres –indigentes y pobres no indigentes– residía en corregimientos rurales. En efecto, del total de personas que enfrentaron alguna condición de pobreza (938 mil) casi el 58% correspondía a población rural.
- En 2007 la menor tasa de indigencia (5,2%) se observó en la Región Metropolitana (Panamá y Colón), en tanto que en la Quinta Región más de la mitad de los habitantes de las Comarcas, donde reside mayoritariamente población indígena, presentaron ingresos inferiores al valor de la línea de extrema pobreza.
- Por su parte, los indicadores que dan cuenta del déficit de ingreso de los pobres (brecha de la pobreza) y de la severidad e intensidad de la pobreza (FGT2), también se contrajeron de manera apreciable entre 2004 y 2007.

- La reducción de las tasas de pobreza observada entre 2001 y 2007 se explica tanto por el crecimiento de la economía como por la mejoría en la distribución del ingreso. En particular, en el período 2001-2004 el aumento en el ingreso real de los hogares (efecto crecimiento) contribuyó a explicar tres quintas partes del cambio en la pobreza (60%), mientras que en el período siguiente fue el avance distributivo (efecto distribución) el que explica el 56% de dicha reducción.
- El análisis de la evolución de la pobreza extrema entre 2001 y 2007 permite deducir que Panamá se halla en trayectoria de cumplir, en el año 2015, la primera meta del Milenio en materia de reducción a la mitad de la tasa de indigencia o de pobreza extrema. Asimismo, de prolongarse la tendencia a la baja en el porcentaje de población en situación de pobreza, existirían altas probabilidades que el país alcance en la misma fecha la meta más ambiciosa de bajar a la mitad la tasa de pobreza total.

7. El ingreso de los hogares y su distribución

- A partir del año 2001 se han logrado cambios progresivos muy importantes en materia de distribución del ingreso. Las cifras de las encuestas de hogares confirman que la concentración del ingreso ha disminuido de manera significativa. No obstante, las diferencias de ingresos entre los hogares de los deciles 1 y 10 continúan siendo ostensibles, y en 2007 el décimo decil concentró 38,6 veces más ingreso que el 10% más pobre.
- La evidencia señala que subsisten marcadas diferencias entre los recursos de los hogares rurales y los urbanos, situación que se refleja en los mayores niveles de indigencia y pobreza existentes en el ámbito rural.
- Al mismo tiempo, las cifras indican una apreciable reducción en la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 40% más pobre. Mientras que en 2001 el indicador que expresa la relación de ingresos entre ambos grupos tuvo un valor de 18,5 veces, seis años más tarde el mismo se redujo a 14,9, dando cuenta así que en estos años la expansión de la economía habría favorecido relativamente más a los hogares de menores recursos.
- La evolución de diversos índices que expresan el nivel de concentración de los ingresos (índice de Gini, varianza de los logaritmos, coeficientes

de Atkinson y de Theil), confirman que la distribución del ingreso ha venido mejorando desde el año 2001 en adelante. El coeficiente de Gini, por ejemplo, se redujo de 0,55 en 2001 a 0,52 en 2007, y los cambios referidos resultaron estadísticamente robustos.

- A pesar de los avances de los últimos años, Panamá sigue estando entre los países de más alto nivel de concentración. En 2007 el 40% de las familias de menores recursos concentraba el 10,4% del ingreso total, mientras que el 10% más rico se apropiaba del 38,6%; es decir, casi 4 veces más. A su vez, el porcentaje de ingreso retenido por el décimo decil es casi 39 veces mayor que el del 10% más pobre.

8. Gasto social

- En la actualidad el gasto público representa el 37,4% del PIB, porcentaje que se ha mantenido constante los últimos tres años, período de fuerte crecimiento de la economía. No obstante, la parte del gasto público destinada al área social ha aumentado significativamente (casi 10 puntos porcentuales), al pasar de 34,9% en 2004 a 44,1% en 2007. Con ello, el nivel alcanzado por el gasto social per cápita es el más alto de todo el período analizado.
- Entre 1996 y 2007 el gasto social aumentó 67,6%, lo que equivale a una variación anual de 5,6%. Los incrementos más importantes se produjeron en los sectores de trabajo y seguridad social (6,9% anual) y educación pública (6,0%). Por su parte, las asignaciones al sector vivienda se redujeron de 50 a 46 millones de balboas entre 1997 y 2007, lo que representa una baja de 8% en el período.
- Lo anterior se tradujo en un aumento del gasto social por habitante de 49% en los últimos 12 años, lo que equivale a una tasa anual de variación de 4,9%. Los sectores de mayor crecimiento, trabajo y seguridad social y educación, tuvieron aumentos promedio anual de 6,3% y 5,3%, respectivamente.
- Pese a ello, las cifras oficiales muestran que en el período estudiado disminuyó la participación relativa del gasto social como porcentaje del PIB, ya que mientras en 1996 representaba el 17,9% del producto, en la actualidad su monto llega al 16,5%.

9. El impacto de la política social en el ingreso de las familias pobres

- Una evaluación *ex-ante* del efecto de los beneficios de la Red de Oportunidades en el ingreso de las familias indica que no impactan en medida muy significativa la tasa de extrema pobreza. Sin embargo, esos efectos son más importantes en cuanto a reducir la distancia entre el ingreso per cápita de las familias indigentes y el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) (brecha de indigencia).
- En los hogares rurales la capacidad de generación de ingresos es tan baja que la transferencia de 35 balboas (5,8 balboas mensuales por persona) que entrega la Red significa una proporción considerable de los recursos de estas familias (24,1%). Pese a ello, en las circunstancias actuales los hogares indigentes del área rural tienen escasas probabilidades de escapar de la pobreza extrema basados exclusivamente en el apoyo monetario que les brinda el programa Red de Oportunidades.
- Lo anterior es especialmente preocupante en el caso de los niños, si se considera la alta proporción de infantes que habitan en hogares en situación de pobreza extrema. Las estimaciones señalan que una de cada cuatro personas indigentes o pobres son menores de 12 años, particularmente vulnerables ante la insuficiencia de alimentos, lo que conspira contra su estado nutricional y compromete su desarrollo físico e intelectual, y en ocasiones la vida misma.

Anexo metodológico

I. Actualización de los antecedentes estadísticos para la medición de la pobreza

Los antecedentes utilizados por la CEPAL para estimar la magnitud y evolución de la pobreza en Panamá, provienen básicamente de las cifras oficiales de la Encuesta de Hogares que realiza regularmente la Contraloría General de la República (CGR), y de información de la cuenta de los hogares elaborada sobre la base de datos publicados del Sistema de Cuentas Nacionales del país.

Las cifras sobre pobreza examinadas en este informe corresponden a nuevas estimaciones, toda vez que se generaron a partir de una revisión conjunta efectuada por la CGR y la CEPAL tanto de los datos del ingreso familiar reportado en la Encuesta de Hogares como de la respectiva información del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

Como resultado de esta revisión, se dispone ahora de nuevas bases de datos de las encuestas para el período 2001-2007, con información corregida sobre el ingreso de los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, y los jubilados y pensionados. Asimismo, se cuenta con antecedentes actualizados sobre el ingreso de los hogares según el Sistema de Cuentas Nacionales, sobre cuya base se evalúan y corrigen los montos de ingreso registrados en las encuestas.

De modo que las tasas de indigencia y pobreza que aquí se presentan no necesariamente coinciden con las mediciones divulgadas previamente por la CEPAL en su *Panorama social de América Latina*. Dado que las cifras

actualizadas se consideran más consistentes y completas, sustituyen a la serie anterior en todo lo que se refiere a las estadísticas sobre evolución reciente de la pobreza y la desigualdad en Panamá.

II. Método utilizado para la medición de la pobreza

El enfoque para estimar la pobreza utilizado en este informe clasifica como “pobres” a las personas cuando el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza”, la que a su vez equivale al monto mínimo de ingreso requerido para satisfacer un conjunto de necesidades básicas.

En el caso de Panamá, las líneas de pobreza —expresadas en balboas diarios por persona— se determinaron valorando una canasta de bienes y servicios esenciales (método del “costo de satisfacción de las necesidades básicas”).

En la canasta básica de alimentos (CBA) se consideran los bienes requeridos para cubrir las necesidades nutricionales de la población, teniendo en cuenta sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos. A este valor se le denomina “línea de indigencia”.

Dicho umbral fue calculado en términos per cápita, considerando los requerimientos nutricionales promedio derivados de la estructura sociodemográfica de la población, el gasto alimentario de los hogares a partir de información de la encuesta de ingresos y gastos, y los precios pagados por los distintos bienes alimentarios (véase CEPAL, 1991).

A lo anterior se agrega el monto de recursos requeridos para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a efectos de obtener el valor de la “línea de pobreza”. En particular, esta línea se obtuvo multiplicando por 2 el costo de la CBA en las áreas urbanas y por 1,75 en las áreas rurales.

En 2007 la línea de indigencia mensual por persona fue de 47,5 balboas en las zonas urbanas y de 36,8 balboas en las zonas rurales, en tanto que los umbrales de pobreza se fijaron en 95 y 64,4 balboas, respectivamente. Para estimar la magnitud de la pobreza en el período 2001-2007, las líneas se expresaron en valores constantes de cada año utilizando la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Por otra parte, y como es habitual en los estudios de la CEPAL, se efectuaron correcciones a los datos de ingresos de las encuestas por

concepto de falta de respuesta en el caso de los asalariados, los trabajadores independientes y los jubilados o pensionados. Además, para detectar y corregir probables sesgos de subdeclaración de los ingresos declarados en las encuestas, se contrastó su monto con aquel registrado en la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), elaborada por la Unidad de Cuentas Nacionales de la CGR.

El concepto utilizado corresponde al ingreso corriente total, que comprende las remuneraciones del trabajo asalariado, monetario y en especie; ingresos del trabajo independiente, incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar; rentas de la propiedad; jubilaciones y pensiones; y otras transferencias recibidas por los hogares. No se consideró el valor imputado por concepto de arriendo de las viviendas habitadas por sus propietarios¹, debido a que solo se dispone de esta información en la encuesta de 2007.

III. Evolución de la pobreza si se aplicara la línea del MEF

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) generó estimaciones de indigencia y pobreza sobre la base de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2003.

Estas estimaciones difieren de las de la CEPAL por distintas razones, entre otras, debido a diferencias en los umbrales de indigencia y pobreza utilizados, y porque el MEF emplea una aproximación al consumo de los hogares como medida del bienestar, en tanto que la CEPAL utiliza el ingreso.

Para tener una percepción del efecto del primero de estos factores, se hizo una estimación de cuál habría sido la evolución de la pobreza en el período 2001-2007 si los ingresos de las encuestas de hogares se hubiesen contrastado con los valores de las líneas de indigencia y de pobreza utilizadas por el MEF.

Cabe hacer notar que el MEF emplea una sola línea de indigencia y de pobreza para todo el país, en tanto que la CEPAL estima valores separados para cada ámbito geográfico (urbano y rural). En 2007, por ejemplo, la línea de indigencia del MEF fue 2,3 balboas más alta que la línea urbana de

¹ Tampoco se consideró el ingreso imputado para los hogares que declararon habitar viviendas cedidas o prestadas.

la CEPAL, mientras que para el área rural esta diferencia se amplió a 13,1 balboas. En el caso de la pobreza, la línea de la CEPAL es B/. 6,1 mayor que la del MEF; en tanto que en el caso rural, el valor utilizado por el MEF supera en 24,5 unidades al de la CEPAL (véase el cuadro A.III.1).

■ Cuadro A.III.1 ■

Panamá: Valores utilizados para la medición de la pobreza, 2001-2007

(En balboas per capita mensuales ajustados por IPC)

| Año | MEF | | CEPAL | | | |
|------|------------|----------|------------|-------|---------|-------|
| | Indigencia | Pobreza | Indigencia | | Pobreza | |
| | Nacional | Nacional | Urbano | Rural | Urbano | Rural |
| 2001 | 43,3 | 77,3 | 41,1 | 31,8 | 82,3 | 55,7 |
| 2002 | 43,9 | 78,3 | 40,7 | 31,5 | 81,4 | 55,0 |
| 2003 | 44,5 | 79,4 | 41,7 | 32,3 | 83,4 | 56,5 |
| 2004 | 45,3 | 80,9 | 42,1 | 32,6 | 84,2 | 57,1 |
| 2005 | 46,6 | 83,1 | 43,6 | 33,8 | 87,3 | 59,1 |
| 2006 | 47,9 | 85,4 | 43,9 | 34,0 | 87,8 | 59,5 |
| 2007 | 49,8 | 88,9 | 47,5 | 36,8 | 95,0 | 64,4 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

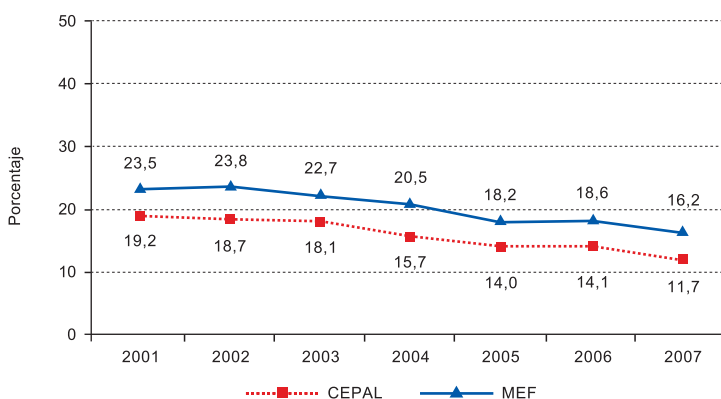
IPC: Índice de Precios al Consumidor.

Estas consideraciones contribuyen a entender las diferencias que se aprecian en las tasas de indigencia y de pobreza para el período 2001-2007 que se ilustran en los gráficos A.III.1 y A.III.2.

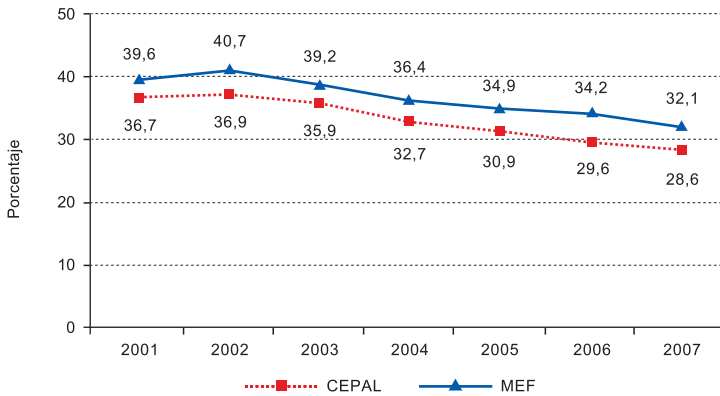
■ Gráfico A.III.1 ■

Panamá: Indigencia nacional, 2001-2007

(En porcentajes)



■ Gráfico A.III.2 ■
Panamá: Pobreza nacional, 2001-2007
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Como cabría esperar, en todos los años las incidencias de indigencia y pobreza son mayores cuando se estiman utilizando las líneas del MEF. A su vez, la evolución de la tasa de pobreza (véase el gráfico A.III.2) está representada por curvas que, además de mostrar la misma tendencia en ambas mediciones, se ubican a menor distancia que en el caso de las tasas de indigencia.

IV. Enfoque complementario del método de líneas de pobreza

La condición de pobreza se resume en situaciones de privación e impotencia para quienes la sufren. Se alude a la privación en la medida que las personas no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales básicas. Esto, a su vez, da cuenta de limitaciones en el acceso a la educación, a la salud y a las oportunidades para generar ingresos y acumular activos, lo que también limita su acceso a la información y a ejercer influencia en las decisiones del poder político.

La pobreza también ha sido definida como la falta de las capacidades necesarias para funcionar adecuadamente dentro de una sociedad. Por ejemplo, Amartya Sen (1984) define a la pobreza como “la privación de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad: una persona que carece de la oportunidad para conseguir ciertos niveles mínimos aceptables en dichas realizaciones o funcionamientos.

Las realizaciones relevantes pueden comprender desde las físicas elementales, como estar bien alimentado, adecuadamente vestido, contar con un lugar donde vivir, evitar la morbilidad prevenible –entre otros muchos aspectos–, hasta logros sociales más complejos como el nivel de participación que permita la sociedad”. Desde otros enfoques, la pobreza ha sido entendida como la carencia de recursos para participar adecuadamente en la vida social, pero teniendo como referencia los recursos disponibles para el promedio de la población.

De esta manera, reconociendo las distintas definiciones de la pobreza, en la literatura se examinan diferentes metodologías para abordar su medición, al tiempo que se entregan elementos para proponer alternativas de políticas públicas para superarla.

Una metodología que se ha aplicado por muchos años es la de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que fundamenta la medición de pobreza sobre la base de la satisfacción efectiva de un conjunto amplio de necesidades materiales relacionadas con el acceso a una vivienda de calidad y a los servicios básicos de agua y saneamiento, complementadas con variables educativas y con la capacidad de las familias para generar ingresos.

A diferencia del método de líneas de pobreza, este enfoque es menos sensible a la coyuntura, ya que sus mediciones se basan en un grupo de indicadores que guardan relación con activos acumulados por los miembros del hogar y por bienes que dan cuenta de su patrimonio.

En este sentido, las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas que presentan necesidades básicas insatisfechas, habitualmente se concentran en ampliar la inversión en infraestructura pública, así como en ampliar las opciones de acceso al crédito orientado a la adquisición de una vivienda que disponga de los servicios básicos. En su versión más simple, en el método NBI se utiliza únicamente información *ex-post*, puesto que no se considera la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades a futuro.

V. La medición de la pobreza y el diseño de políticas

La condición de pobreza representa privaciones materiales y no materiales, vinculadas con carencias de ingresos, acceso limitado a satisfactores y bienes básicos, y con un amplio conjunto de servicios que se consideran necesarios para alcanzar un nivel de vida digno.

No obstante, para cuantificarla y erradicarla es necesario llevar a cabo mediciones que tengan en cuenta los factores que la condicionan, así como las intervenciones de política que se desea aplicar para atenderla.

Uno de los procedimientos que concita mayor aceptación es el denominado método de la línea de pobreza, con que se examina este fenómeno desde la óptica de la carencia de ingresos, al comparar los recursos del hogar con el valor de una línea de pobreza que representa el umbral mínimo para garantizar el acceso de las personas a un conjunto de satisfactores básicos.

Su fácil entendimiento, la disponibilidad regular de información sobre el ingreso a partir de las encuestas de hogares y su capacidad para resumir en un solo indicador un fenómeno tan complejo, se presentan como sus principales ventajas. Se considera que este método se encuentra profusamente vinculado con la coyuntura económica, ya que los indicadores de pobreza se alteran ante las variaciones de la producción de bienes y servicios.

A partir de su difusión y puesta en práctica por la CEPAL, este enfoque es el más ampliamente aceptado y utilizado en América Latina y el Caribe; debido a su concepción sustentada en la capacidad de las familias para generar ingresos, muestra un estrecho vínculo con las políticas que rigen el funcionamiento de los mercados de trabajo y con la evolución de la actividad económica.

En este contexto, no es de extrañar que la mayoría de los países instrumenten políticas de carácter compensatorio para el combate a la pobreza, orientadas a fortalecer la capacidad de los hogares para generar ingresos, o bien sobre la base de transferencias directas (monetarias y en especies), o por medio de planes de empleo temporal que les garanticen la generación de un mínimo de recursos. No obstante, se debe estar consciente que este modo de encarar el problema puede excluir la consideración de cierto tipo de privaciones que no necesariamente están relacionadas con carencias de ingresos; de allí que sea habitual el que las mediciones de pobreza mediante esta metodología se complementen con análisis de las NBI, y con perfiles que entreguen mayores antecedentes acerca de las características de los hogares y personas que enfrentan esta situación.

Bibliografía

- Altimir, O. (1979): La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1991): Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Estudios e Informes de la CEPAL No. 81, Santiago de Chile.
- CEPAL (2001): *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, octubre de 2001.
- CEPAL (2003): Panamá: Evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003, México. D.F., julio 2003.
- CEPAL (2007): *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008): *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.
- CEPAL-FAO-PMA (2007): Hambre y cohesión social: Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República (2006): Panamá en cifras 2005, Panamá.
- Datt, G. y Ravallion, M. (1991): Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s, Living Standard Measurement Study, Working Paper N° 83, World Bank, Washington, D.C.
- Deaton, A. (1997): The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy, World Bank y John Hopkins University.
- Kakwani, N y Subbarao, (1990): Rural Poverty and its Alleviation in India, *Economic and Political Weekly* 25: A2-A16.
- Lustig, N., Arias, O. y Rigolini, J. (2002): Reducción de la pobreza y crecimiento económico: La doble causalidad, BID, Washington, D.C.
- Naciones Unidas (2005): Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Mahmoudi (2001): Growth-equity decomposition of a change in poverty: An application to Iran, for presentation at the UNU/WIDER Development Conference on Growth and Poverty, Helsinki (25-26 May 2001).
- Medina, F. y Galván, M. (2008): Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América Latina 1999-2005, CEPAL, Serie estudios estadísticos y prospectivos N° 63, Unidad de Estadísticas Sociales, enero de 2008, Santiago de Chile.

- OIT (2005): *Panorama Laboral 2004*, Lima, Perú.
- OIT (2007): *Panorama Laboral 2006*, Lima, Perú.
- OIT (2008): *Panorama Laboral 2007*, Lima, Perú.
- PNUD (2002): Informe Nacional de Desarrollo Humano, Panamá.
- Sen, A. (1984): *The Living Standard*. Oxford University Press.
- Sorrock, A. F. (1983): Ranking Income Distributions, *Econometrica*, 50, pp. 1-17.
- Spiker, P. y Gordon, D. (1999): *The International Glossary on Poverty*, Zed Books.
- UNICEF (2002): *Estado Mundial de la Infancia 2002*.
- World Bank, (2005): *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C. (2003)

Anexo estadístico

■ Cuadro A.1 ■
Panamá: principales indicadores económicos, 1996 - 2007

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------------|------------|------------|----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------|
| Crecimiento e inversión | | | | | | | | | | | | |
| PIB (a precios constantes de 1996, millones de Balboas) | 9.322,1 | 9.924,4 | 10.653,0 | 11.070,3 | 11.370,9 | 11.436,2 | 11.691,1 | 12.182,8 | 13.099,2 | 14.041,2 | 15.256,1 | 16.966,1 |
| PIB per cápita (a precios constantes de 1996) | 3.421 | 3.570 | 3.756 | 3.828 | 3.857 | 3.807 | 3.821 | 3.909 | 4.129 | 4.350 | 4.646 | 5.080 |
| Tasas de variación | | | | | | | | | | | | |
| Producto Interno Bruto (PIB) | 2,8 | 6,5 | 7,3 | 3,9 | 2,7 | 0,6 | 2,2 | 4,2 | 7,5 | 7,2 | 8,7 | 11,2 |
| Producto Interno Bruto por habitante | 1,1 | 4,3 | 5,2 | 1,9 | 0,8 | -1,3 | 0,4 | 2,3 | 5,6 | 5,3 | 6,8 | 9,3 |
| Producto interno bruto sectorial | | | | | | | | | | | | |
| Bienes | -1,0 | 4,3 | 5,7 | 7,8 | -0,6 | -5,5 | -0,6 | 7,4 | 6,0 | 2,6 | 7,6 | 8,5 |
| Servicios básicos | 6,3 | 4,3 | 11,2 | 7,6 | 12,0 | 1,2 | 2,8 | 11,5 | 11,1 | 10,9 | 12,6 | 15,9 |
| Demás servicios | 3,3 | 4,6 | 7,0 | 1,6 | 1,4 | 2,6 | 3,0 | 1,1 | 6,6 | 7,3 | 8,2 | 9,0 |
| Puntos porcentuales | | | | | | | | | | | | |
| Descomposición de la tasa de crecimiento del PIB | 2,8 | 4,5 | 4,4 | 4 | 2,7 | 0,6 | 2,2 | 4,3 | 7,4 | 6,9 | 8,1 | |
| Consumo | 5,4 | 9,1 | 12,6 | -1,6 | 0,1 | 2,9 | 5,6 | 5,9 | 3,2 | 5,7 | 7,0 | |
| Gobierno | 0,5 | 1,0 | 1,9 | -0,5 | 0,2 | 1,0 | 1,2 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | |
| Privado | 4,9 | 8 | 10,7 | -1,1 | -0,1 | 1,9 | 4,4 | 5,8 | 3,0 | 5,1 | 6,6 | |
| Inversión | 2,1 | 0,4 | 3,1 | 0,9 | -2,5 | -5,8 | -1,0 | 3,3 | 1,8 | 0,6 | 2,9 | |
| Exportaciones | -8,7 | 10,3 | -2,2 | -6,8 | 12,1 | 0,3 | -1,9 | -7,2 | 11,5 | 7,9 | 8,9 | |
| Importaciones (-) | -3,9 | 15,3 | 6,1 | -11,5 | 7,0 | -3,2 | 0,5 | -2,4 | 9,1 | 7,3 | 10,7 | |
| Empleo y salarios | | | | | | | | | | | | |
| Tasa de actividad | 60,6 | 61,5 | 62,2 | 61,2 | 59,9 | 60,5 | 62,6 | 62,8 | 63,3 | 63,5 | 62,6 | 62,7 |
| Tasa de desempleo abierto | 14,3 | 13,4 | 13,6 | 11,8 | 13,5 | 14,0 | 13,5 | 13,1 | 11,8 | 9,8 | 8,7 | 6,4 |
| Salario medio real índice (2000=100) | | | 106,7 | 105,6 | 100,0 | 98,8 | 95,8 | 95,3 | 94,5 | 93,4 | 95,5 | |
| Tasas de variación | | | | | | | | | | | | |
| Precios al consumidor | | | | | | | | | | | | |
| Diciembre-diciembre | 2,3 | -0,5 | 1,4 | 1,5 | 0,7 | 0,0 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 3,4 | 2,2 | 6,4 |
| Promedio anual | 1,3 | 1,2 | 0,6 | 1,2 | 1,5 | 0,3 | 1,0 | 1,4 | 0,5 | 2,9 | 2,5 | 4,2 |
| Sector externo | | | | | | | | | | | | |
| Relación de precios de intercambio de bienes y servicios índice (2000=100) | 107,2 | 109 | 101,3 | 103 | 100 | 102,5 | 101,9 | 99,8 | 98,4 | 95,9 | 93,8 | |

(Continúa)

Cuadro A.1 (Conclusión)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| Miliones de dólares | | | | | | | | | | | | |
| Balance de pagos | | | | | | | | | | | | |
| Cuenta corriente | -301.9 | -567.3 | -1,016.0 | -1,158.8 | -672.5 | -170.3 | -95.5 | -502.7 | -1,061.5 | -781.6 | -378.2 | -1,576.1 |
| Balace comercial | -119.5 | -327.2 | -657.3 | -638.8 | -289.3 | 193.7 | -67.0 | -7.2 | -259.9 | 99.3 | 408.8 | -480.9 |
| Exportaciones de bienes y servicios | 7,381.5 | 8,319.8 | 8,223.3 | 7,135.6 | 7,832.9 | 7,985.2 | 7,592.6 | 7,572.7 | 8,816.9 | 10,735.6 | 12,412.7 | 14,239.5 |
| Importaciones de bienes y servicios | -7,501.0 | -8,647.0 | -8,880.6 | -7,774.4 | -8,122.2 | -7,791.5 | -7,659.6 | -7,579.9 | -9,076.8 | -10,636.3 | -12,003.9 | -14,720.4 |
| Balace en cuenta financiera | 533.0 | 832.1 | 1,249.2 | 1,945.7 | 331.8 | 1,301.0 | 194.3 | -13.5 | 391.2 | 1,804.3 | 888.7 | 1,065.7 |
| Reservas y partidas conexas | -264.2 | -341.2 | 104.9 | -190.6 | 77.2 | -632.6 | -146.0 | 267.1 | 395.4 | -674.8 | -175.6 | -611.4 |

Fuente: CEPAL, México; Panamá: Evolución económica (varios años), cotejado con los Informes de la Contraloría General de la República de Panamá.

■ Cuadro A.2 ■
Panamá: Producto interno bruto por actividad económica entre 1999 y 2007
(En millones de dólares de 1996)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 a/ |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Bienes | 2.524,6 | 2.508,6 | 2.371,1 | 2.356,2 | 2.561,9 | 2.662,0 | 2.754,6 | 2.964,4 | 3.215,9 |
| Agricultura b/ | 726,7 | 797,7 | 845,3 | 877,5 | 958,9 | 971,9 | 997,0 | 1.032,7 | 1.053,9 |
| Minería | 88,1 | 78,8 | 75,6 | 89,3 | 120,9 | 136,0 | 136,1 | 161,0 | 192,5 |
| Industria manufacturera | 1.179,6 | 1.095,2 | 1.026,3 | 999,4 | 965,4 | 985,5 | 1.026,9 | 1.066,7 | 1.127,4 |
| Construcción | 530,2 | 536,9 | 419,9 | 390,0 | 516,7 | 588,6 | 594,6 | 704,0 | 842,1 |
| Servicios básicos | 1.874,1 | 2.098,3 | 2.124,5 | 2.184,7 | 2.386,0 | 2.706,9 | 3.001,3 | 3.379,5 | 3.916,1 |
| Electricidad, gas y agua | 342,5 | 374,5 | 357,0 | 381,5 | 387,0 | 410,6 | 433,4 | 457,7 | 481,1 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 1.531,6 | 1.723,8 | 1.767,5 | 1.803,2 | 1.999,0 | 2.296,3 | 2.567,9 | 2.921,8 | 3.436,0 |
| Otros servicios | 6.279,9 | 6.502,4 | 6.623,9 | 6.681,2 | 6.777,5 | 7.171,9 | 7.694,1 | 8.321,2 | 9.068,1 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 1.823,1 | 1.892,6 | 1.962,7 | 1.945,5 | 1.993,0 | 2.229,5 | 2.433,5 | 2.711,2 | 2.965,9 |
| Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios | 2.739,3 | 2.899,9 | 2.884,8 | 2.879,4 | 2.895,0 | 2.990,1 | 3.289,8 | 3.578,1 | 3.975,3 |
| Propiedad de la vivienda | 1.715,1 | 1.776,6 | 1.103,9 | 1.867,5 | 1.955,6 | 2.103,1 | 2.257,4 | 2.384,6 | 2.558,5 |
| Servicios personales, comunales y sociales | 1.717,5 | 1.709,9 | 1.776,4 | 1.856,3 | 1.889,5 | 1.952,3 | 1.970,8 | 2.031,9 | 2.126,9 |
| Servicios gubernamentales | 1.047,8 | 1.067,0 | 1.128,9 | 1.171,3 | 1.188,0 | 1.217,0 | 1.208,3 | 1.231,8 | 1.272,7 |
| (-) Comisión imputada del sector bancario | 373,9 | 416,4 | 369,0 | 288,2 | 300,2 | 262,5 | 289,0 | 353,3 | 367,2 |
| (+) Derechos de importación c/ | 765,6 | 678,0 | 685,7 | 757,2 | 757,6 | 800,9 | 880,2 | 944,3 | 1.133,2 |
| Producto Interno Bruto | 11.070,3 | 11.370,9 | 11.436,2 | 11.691,1 | 12.182,8 | 13.099,2 | 14.041,2 | 15.256,1 | 16.966,1 |

Fuente: CEPAL, México, Panamá; evolución económica (varios años) cotejada con Informe Económico Anual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (varios años) de la República de Panamá.

a/ Estimado.

b/ Incluye sector pecuario, silvicultura y pesca.

c/ Incluye parte del impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, que al ser deducida, no queda registrada en los valores agregados sectoriales.

■ Cuadro A.3 ■
Panamá: Estructura del producto interno bruto por actividad económica entre 1999 y 2007
 (En porcentajes)

| Sectores económicos | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 a/ |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bienes | 22,8 | 22,1 | 20,7 | 20,2 | 21,0 | 20,5 | 19,6 | 19,4 | 19,0 |
| Agricultura b/ | 6,6 | 7,0 | 7,4 | 7,5 | 7,9 | 7,4 | 7,1 | 6,8 | 6,2 |
| Minería | 0,8 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| Industria manufacturera | 10,7 | 9,6 | 9,0 | 8,5 | 7,9 | 7,5 | 7,3 | 7,0 | 6,6 |
| Construcción | 4,8 | 4,7 | 3,7 | 3,3 | 4,2 | 4,5 | 4,2 | 4,6 | 5,0 |
| Servicios básicos | 16,9 | 18,5 | 18,6 | 18,7 | 19,6 | 20,7 | 21,4 | 22,2 | 23,1 |
| Electricidad, gas y agua | 3,1 | 3,3 | 3,1 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 2,8 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 13,8 | 15,2 | 15,5 | 15,4 | 16,4 | 17,5 | 18,3 | 19,2 | 20,2 |
| Otros servicios | 56,7 | 57,2 | 57,9 | 57,1 | 55,6 | 54,8 | 54,8 | 54,5 | 53,4 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 16,5 | 16,6 | 17,2 | 16,6 | 16,4 | 17,3 | 17,3 | 17,8 | 17,5 |
| Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios | 24,7 | 25,5 | 25,2 | 24,6 | 23,8 | 23,4 | 23,4 | 23,5 | 23,4 |
| Propiedad de la vivienda | 15,5 | 15,6 | 9,7 | 16,0 | 16,1 | 16,1 | 16,1 | 15,6 | 15,1 |
| Servicios personales, comunales y sociales | 15,5 | 15,0 | 15,5 | 15,9 | 15,5 | 14,0 | 14,0 | 13,3 | 12,5 |
| Servicios gubernamentales | 9,5 | 9,4 | 9,9 | 10,0 | 9,8 | 8,6 | 8,6 | 8,1 | 7,5 |
| (-) Comisión imputada del sector bancario | 3,4 | 3,7 | 3,2 | 2,5 | 2,5 | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 2,2 |
| (+) Derechos de importación c/ | 6,9 | 6,0 | 6,0 | 6,5 | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6,2 | 6,7 |
| Producto Interno Bruto | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: CEPAL, México, Panamá. Estructura del producto interno bruto (varios años) cotejada con Informe Económico Anual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (varios años).

a/ Estimado.

b/ Incluye sector pecuario, silvicultura y pesca.

c/ Incluye parte del impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, que al ser deducida no queda registrada en los valores agregados sectoriales.

■ Cuadro A.4 ■
Panamá: Índice de precios al consumidor, 1990-2007

| Año | Índice de precios (octubre 2002=100) | | Variación porcentual (porcentaje) | |
|------|--------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|
| | Total | Alimentos y bebidas | Total | Alimentos y bebidas |
| 1990 | 87,9 | 91,0 | 0,8 | 0,8 |
| 1991 | 89,0 | 93,1 | 1,3 | 2,3 |
| 1992 | 90,6 | 96,4 | 1,8 | 3,5 |
| 1993 | 91,0 | 96,7 | 0,5 | 0,3 |
| 1994 | 92,2 | 98,1 | 1,3 | 1,5 |
| 1995 | 93,1 | 98,7 | 0,9 | 0,5 |
| 1996 | 94,3 | 99,4 | 1,3 | 0,7 |
| 1997 | 95,5 | 100,1 | 1,3 | 0,7 |
| 1998 | 96,0 | 100,4 | 0,5 | 0,4 |
| 1999 | 97,2 | 100,4 | 1,3 | -0,1 |
| 2000 | 98,7 | 101,1 | 1,5 | 0,7 |
| 2001 | 99,0 | 100,6 | 0,3 | -0,4 |
| 2002 | 100,0 | 100,0 | 1,0 | -0,6 |
| 2003 | 100,0 | 100,4 | - | 0,4 |
| 2004 | 100,5 | 101,8 | 0,5 | 1,4 |
| 2005 | 103,8 | 106,7 | 3,3 | 4,8 |
| 2006 | 106,2 | 108,1 | 2,3 | 1,3 |
| 2007 | 110,7 | 115,2 | 4,2 | 6,6 |

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo.

■ Cuadro A.5 ■
Panamá: Volumen y estructura del mercado laboral según género
y área geográfica, 2001-2007

| Indicador | Población en miles | | | | | | |
|--|--|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Población total | 3.004,0 | 3.060,0 | 3.117,1 | 3.172,0 | 3.228,2 | 3.284,0 | 3.339,7 |
| Población en edad de trabajar (PET) | 2.974,3 | 2.996,5 | 2.121,90 | 2.169,19 | 2.216,20 | 2.263,0 | 2.309,8 |
| Población económicamente activa (PEA) | 2.010,0 | 2.054,1 | 1.333,0 | 1.374,2 | 1.407,5 | 1.417,7 | 1.449,3 |
| Población no económicamente activa (PNEA) | 964,3 | 942,4 | 788,9 | 795,0 | 808,7 | 845,3 | 860,4 |
| OCUPADOS | | | | | | | |
| Nacional | 1.045,7 | 1.111,7 | 1.159,2 | 1.212,7 | 1.269,8 | 1.294,9 | 1.357,0 |
| Área urbana | 671,1 | 714,0 | 748,3 | 791,3 | 822,7 | 846,4 | 887,4 |
| Área rural | 374,6 | 397,7 | 410,9 | 421,4 | 447,1 | 448,5 | 469,6 |
| OCUPADOS | | | | | | | |
| Total | 1.045,7 | 1.111,7 | 1.159,2 | 1.212,7 | 1.269,8 | 1.294,9 | 1.357,0 |
| Hombre | 702,6 | 733,5 | 757,0 | 783,3 | 808,1 | 830,7 | 853,4 |
| Mujer | 343,1 | 378,2 | 402,2 | 429,4 | 461,7 | 464,3 | 503,6 |
| Área urbana | 671,1 | 714,0 | 748,3 | 791,3 | 822,7 | 846,4 | 887,4 |
| Hombre | 408,7 | 427,7 | 447,9 | 472,6 | 486,5 | 506,2 | 519,9 |
| Mujer | 262,4 | 286,3 | 300,4 | 318,7 | 336,2 | 340,2 | 367,5 |
| Área rural | 374,6 | 397,7 | 410,9 | 421,4 | 447,1 | 448,5 | 469,6 |
| Hombre | 294,0 | 306,0 | 309,1 | 310,7 | 321,7 | 324,4 | 333,5 |
| Mujer | 80,6 | 91,7 | 101,8 | 110,7 | 125,4 | 124,1 | 136,1 |
| Indicador | Porcentajes de población del total de ocupados | | | | | | |
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| OCUPADOS | | | | | | | |
| Nacional | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Área urbana | 64,2 | 64,2 | 64,6 | 65,2 | 64,8 | 65,4 | 65,4 |
| Área rural | 35,8 | 35,8 | 35,4 | 34,8 | 35,2 | 34,6 | 34,6 |
| OCUPADOS | | | | | | | |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Hombre | 67,2 | 66,0 | 65,3 | 64,6 | 63,6 | 64,1 | 62,9 |
| Mujer | 32,8 | 34,0 | 34,7 | 35,4 | 36,4 | 35,9 | 37,1 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 104,8 |
| Área urbana | 64,2 | 64,2 | 64,6 | 65,2 | 64,8 | 65,4 | 68,5 |
| Hombre | 39,1 | 38,5 | 38,6 | 39,0 | 38,3 | 39,1 | 40,1 |
| Mujer | 25,1 | 25,8 | 25,9 | 26,3 | 26,5 | 26,3 | 28,4 |
| Área rural | 35,8 | 35,8 | 35,4 | 34,8 | 35,2 | 34,6 | 36,3 |
| Hombre | 28,1 | 27,5 | 26,7 | 25,6 | 25,3 | 25,1 | 25,8 |
| Mujer | 7,7 | 8,2 | 8,8 | 9,1 | 9,9 | 9,6 | 10,5 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

■ Cuadro A.6 ■
Panamá: Estructura del ingreso laboral en múltiplos del salario mínimo, 2004-2007

| Múltiplos del salario mínimo | Área geográfica (ocupados) | | | | | | Área geográfica (porcentajes) | | | | | |
|------------------------------|----------------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Total | | Área urbana | | Área rural | | Total | | Área urbana | | Área rural | |
| | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 |
| 0 - 0.80 | 395.114 | 313.496 | 131.069 | 120.051 | 204.045 | 193.445 | 27,6 | 23,1 | 16,6 | 13,5 | 48,4 | 41,2 |
| 0.81 - 1.20 | 173.681 | 172.345 | 111.964 | 102.994 | 61.717 | 69.351 | 14,3 | 12,7 | 14,2 | 11,6 | 14,6 | 14,8 |
| 1.21 - 2.00 | 335.381 | 412.904 | 259.933 | 318.199 | 75.448 | 94.705 | 27,7 | 30,4 | 32,9 | 35,9 | 17,9 | 20,2 |
| 2.01 - 3.50 | 214.289 | 265.639 | 178.642 | 222.120 | 35.647 | 43.519 | 17,7 | 19,6 | 22,6 | 25,0 | 8,5 | 9,3 |
| 3.51 - 5.00 | 54.793 | 68.406 | 48.217 | 60.397 | 6.576 | 8.009 | 4,5 | 5,0 | 6,1 | 6,8 | 1,6 | 1,7 |
| 5.01 - 10.00 | 43.575 | 47.006 | 39.522 | 42.200 | 4.053 | 4.806 | 3,6 | 3,5 | 5,0 | 4,8 | 1,0 | 1,0 |
| 10.01 y más | 55.872 | 77.177 | 21.916 | 21.435 | 33.956 | 55.742 | 4,6 | 5,7 | 2,8 | 2,4 | 8,1 | 11,9 |
| Total | 1.212.705 | 1.356.973 | 791.263 | 887.396 | 421.442 | 468.577 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares del mes de agosto de la Contraloría General de la República de Panamá.

Panamá: Estructura del ingreso laboral en múltiplos del salario mínimo según género, 2004-2007

| Múltiplos del salario mínimo | Por género (ocupados) | | | | | | Por género (porcentaje) | | | | | |
|------------------------------|-----------------------|---------|-------------|---------|------------|---------|-------------------------|------|-------------|------|------------|------|
| | Total | | Área urbana | | Área rural | | Total | | Área urbana | | Área rural | |
| | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 |
| 0 - 0.80 | 395.114 | 313.496 | 210.382 | 189.445 | 124.732 | 124.051 | 27,6 | 23,1 | 26,9 | 22,2 | 29,0 | 24,6 |
| 0.81 - 1.20 | 173.681 | 172.345 | 115.067 | 116.079 | 58.614 | 56.266 | 14,3 | 12,7 | 14,7 | 13,6 | 13,6 | 11,2 |
| 1.21 - 2.00 | 335.381 | 412.904 | 226.168 | 268.558 | 109.213 | 144.346 | 27,7 | 30,4 | 28,9 | 31,5 | 25,4 | 28,7 |
| 2.01 - 3.50 | 214.289 | 265.639 | 139.452 | 165.369 | 80.837 | 100.270 | 17,7 | 19,6 | 17,0 | 19,4 | 18,8 | 19,9 |

(Continúa)

Cuadro A.6 (Conclusión)

| Múltiplos del salario mínimo | Por género (ocupados) | | | | Por género (porcentaje) | | | | | | | |
|------------------------------|-----------------------|------------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Total | | Área urbana | | Área rural | | Total | | Área urbana | | Área rural | |
| | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 | 2004 | 2007 |
| 3,51 - 5,00 | 54.793 | 68.406 | 35.401 | 44.154 | 19.392 | 24.252 | 4,5 | 5,0 | 4,5 | 5,2 | 4,5 | 4,8 |
| 5,01 - 10,00 | 43.575 | 47.006 | 29.495 | 31.416 | 14.080 | 15.590 | 3,6 | 3,5 | 3,8 | 3,7 | 3,3 | 3,1 |
| 10,01 y más | 55.872 | 77.177 | 33.310 | 38.331 | 22.562 | 38.846 | 4,6 | 5,7 | 4,3 | 4,5 | 5,3 | 7,7 |
| Total | 1.212.705 | 1.356.973 | 783.275 | 853.352 | 429.430 | 503.621 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de las encuestas de hogares.

■ Cuadro A.7 ■
Panamá: Indicadores de la familia FGT para indigencia
y pobreza, 2001-2007

| | INDIGENCIA | | | | | | | | |
|------|------------|-------|-------|-------------|-------|-------|------------|-------|-------|
| | NACIONAL | | | ÁREA URBANA | | | ÁREA RURAL | | |
| | Indigencia | PG | PG2 | Indigencia | PG | PG2 | Indigencia | PG | PG2 |
| 2001 | 0,192 | 0,089 | 0,057 | 0,094 | 0,041 | 0,027 | 0,355 | 0,169 | 0,107 |
| 2002 | 0,187 | 0,076 | 0,043 | 0,090 | 0,031 | 0,017 | 0,347 | 0,151 | 0,086 |
| 2003 | 0,181 | 0,080 | 0,047 | 0,078 | 0,032 | 0,020 | 0,356 | 0,160 | 0,093 |
| 2004 | 0,157 | 0,065 | 0,037 | 0,066 | 0,023 | 0,013 | 0,314 | 0,137 | 0,077 |
| 2005 | 0,140 | 0,056 | 0,030 | 0,063 | 0,023 | 0,013 | 0,274 | 0,112 | 0,060 |
| 2006 | 0,140 | 0,058 | 0,033 | 0,057 | 0,020 | 0,011 | 0,287 | 0,125 | 0,072 |
| 2007 | 0,117 | 0,042 | 0,021 | 0,050 | 0,017 | 0,009 | 0,237 | 0,087 | 0,043 |

| | POBREZA | | | | | | | | |
|------|----------|-------|-------|-------------|-------|-------|------------|-------|-------|
| | NACIONAL | | | ÁREA URBANA | | | ÁREA RURAL | | |
| | Pobreza | PG | PG2 | Pobreza | PG | PG2 | Pobreza | PG | PG2 |
| 2001 | 0,367 | 0,177 | 0,113 | 0,255 | 0,105 | 0,063 | 0,551 | 0,294 | 0,196 |
| 2002 | 0,369 | 0,168 | 0,102 | 0,262 | 0,100 | 0,055 | 0,546 | 0,281 | 0,179 |
| 2003 | 0,359 | 0,167 | 0,103 | 0,247 | 0,096 | 0,053 | 0,550 | 0,289 | 0,187 |
| 2004 | 0,327 | 0,146 | 0,087 | 0,215 | 0,080 | 0,043 | 0,521 | 0,259 | 0,164 |
| 2005 | 0,309 | 0,133 | 0,077 | 0,216 | 0,080 | 0,043 | 0,471 | 0,225 | 0,137 |
| 2006 | 0,296 | 0,131 | 0,078 | 0,195 | 0,071 | 0,038 | 0,474 | 0,237 | 0,150 |
| 2007 | 0,286 | 0,115 | 0,063 | 0,189 | 0,066 | 0,034 | 0,459 | 0,202 | 0,115 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las encuestas de hogares.

Nota:

FGT: Foster, Greek y Thorbecke.

PG : Brecha de la pobreza (Poverty Gap).

PG2: Brecha de la pobreza al cuadrado.

■ Cuadro A.8 ■

**Panamá: Robustez estadística de los cambios
en la tasa de indigencia, 2001-2007**

| Año | Nacional | Error estándar | z | Urbana | Error estándar | z | Rural | Error estándar | z |
|------|----------|----------------|-----------|--------|----------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| 2001 | 0,192 | 0,00177 | | 0,094 | 0,00185 | | 0,355 | 0,00309 | |
| 2002 | 0,187 | 0,00185 | -2,31 *** | 0,090 | 0,00207 | -1,51 NS | 0,347 | 0,00362 | -1,79 * |
| 2003 | 0,181 | 0,00192 | -2,14 ** | 0,078 | 0,00193 | -4,17 *** | 0,356 | 0,00392 | 1,78 * |
| 2004 | 0,157 | 0,00179 | -8,92 *** | 0,066 | 0,00158 | -4,57 *** | 0,314 | 0,00407 | -7,47 *** |
| 2005 | 0,140 | 0,00228 | -5,87 *** | 0,063 | 0,00177 | -1,26 NS | 0,274 | 0,00403 | -6,92 *** |
| 2006 | 0,141 | 0,00217 | 0,03 NS | 0,057 | 0,00195 | -2,35 *** | 0,287 | 0,00402 | 2,21 ** |
| 2007 | 0,117 | 0,00188 | -8,04 *** | 0,050 | 0,00137 | -2,86 *** | 0,237 | 0,00345 | -9,46 *** |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las encuestas de hogares.

**Panamá: Robustez estadística de los cambios
en la tasa de pobreza, 2001-2007**

| Año | Nacional | Error estándar | z | Urbana | Error estándar | z | Rural | Error estándar | z |
|------|----------|----------------|-----------|--------|----------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| 2001 | 0,367 | 0,00231 | | 0,255 | 0,00329 | | 0,551 | 0,00350 | |
| 2002 | 0,369 | 0,00238 | 0,72 NS | 0,262 | 0,00299 | 1,57 NS | 0,546 | 0,00353 | -0,99 NS |
| 2003 | 0,359 | 0,00229 | -3,00 *** | 0,247 | 0,00295 | -3,62 *** | 0,550 | 0,00372 | 0,82 NS |
| 2004 | 0,327 | 0,00241 | -9,61 *** | 0,215 | 0,00271 | -7,99 *** | 0,521 | 0,00421 | -5,32 *** |
| 2005 | 0,309 | 0,00277 | -4,90 *** | 0,216 | 0,00277 | 0,36 NS | 0,471 | 0,00398 | -8,54 *** |
| 2006 | 0,296 | 0,00256 | -3,56 *** | 0,195 | 0,00230 | -5,97 *** | 0,474 | 0,00390 | 0,50 NS |
| 2007 | 0,286 | 0,00250 | -2,80 *** | 0,189 | 0,00290 | -1,65 * | 0,459 | 0,00393 | -2,69 *** |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las encuestas de hogares.

Nota:

*** Cambios estadísticamente significativos al 1%.

** Cambios estadísticamente significativos al 5%.

* Cambios estadísticamente significativos al 10%.

NS: Cambios estadísticamente no significativos.

■ Cuadro A.9 ■
Panamá: Robustez estadística de los cambios en el coeficiente de Gini, 2001-2007

| Año | Nacional | Error estándar | z | Área urbana | Error estándar | z | Área rural | Error estándar | z |
|------|----------|----------------|-----------|-------------|----------------|-----------|------------|----------------|-----------|
| 2001 | 0,550 | 0,00297 | | 0,493 | 0,00297 | | 0,540 | 0,00315 | |
| 2002 | 0,562 | 0,00239 | 3,22 *** | 0,509 | 0,00305 | 3,56 *** | 0,553 | 0,00481 | 2,28 ** |
| 2003 | 0,559 | 0,00243 | -0,95 NS | 0,502 | 0,00300 | -1,51 NS | 0,552 | 0,00424 | -0,05 NS |
| 2004 | 0,535 | 0,00192 | -7,60 *** | 0,476 | 0,00253 | -6,55 *** | 0,544 | 0,00352 | -1,60 NS |
| 2005 | 0,523 | 0,00229 | -3,99 *** | 0,473 | 0,00246 | -0,92 NS | 0,524 | 0,00343 | -4,06 *** |
| 2006 | 0,534 | 0,00259 | 3,19 *** | 0,479 | 0,00333 | 1,35 NS | 0,547 | 0,00360 | 4,76 *** |
| 2007 | 0,519 | 0,00280 | -4,06 *** | 0,467 | 0,00303 | -2,61 *** | 0,525 | 0,00338 | -4,41 *** |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las encuestas de hogares.

Panamá: Robustez estadística de los cambios en el indicador de Theil, 2001-2007

| Año | Nacional | Error estándar | z | Área urbana | Error estándar | z | Área rural | Error estándar | z |
|------|----------|----------------|-----------|-------------|----------------|-----------|------------|----------------|-----------|
| 2001 | 0,561 | 0,00707 | | 0,447 | 0,00650 | | 0,548 | 0,01033 | |
| 2002 | 0,602 | 0,00960 | 3,46 *** | 0,485 | 0,00934 | 3,32 *** | 0,622 | 0,02294 | 2,95 *** |
| 2003 | 0,583 | 0,00718 | -1,60 NS | 0,464 | 0,00819 | -1,64 NS | 0,592 | 0,01824 | -1,00 NS |
| 2004 | 0,517 | 0,00484 | -7,54 *** | 0,403 | 0,00562 | -6,15 *** | 0,566 | 0,01526 | -1,11 NS |
| 2005 | 0,495 | 0,00638 | -2,76 *** | 0,401 | 0,00678 | -0,27 NS | 0,509 | 0,01074 | -3,04 *** |
| 2006 | 0,533 | 0,00808 | 3,68 *** | 0,426 | 0,00789 | 2,47 *** | 0,581 | 0,01427 | 4,04 *** |
| 2007 | 0,505 | 0,00955 | -2,21 ** | 0,411 | 0,00949 | -1,29 NS | 0,540 | 0,01422 | -2,06 ** |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las encuestas de hogares.

Panamá: Robustez estadística de los cambios en la varianza de logaritmos, 2001-2007

| Año | Nacional | Error estándar | z | Área urbana | Error estándar | z | Área rural | Error estándar | z |
|------|----------|----------------|------------|-------------|----------------|-----------|------------|----------------|------------|
| 2001 | 1,382 | 0,01213 | | 0,938 | 0,01218 | | 1,264 | 0,01529 | |
| 2002 | 1,285 | 0,00961 | -6,23 *** | 0,935 | 0,01013 | -0,18 NS | 1,087 | 0,01065 | -9,48 *** |
| 2003 | 1,330 | 0,00972 | 3,23 *** | 0,940 | 0,01209 | 0,31 NS | 1,133 | 0,01159 | 2,88 *** |
| 2004 | 1,231 | 0,00979 | -7,11 *** | 0,844 | 0,00915 | -6,33 *** | 1,100 | 0,01186 | -1,94 * |
| 2005 | 1,138 | 0,00923 | -6,93 *** | 0,848 | 0,00980 | 0,28 NS | 1,007 | 0,01196 | -5,58 *** |
| 2006 | 1,225 | 0,01029 | 6,30 *** | 0,840 | 0,01141 | -0,48 NS | 1,142 | 0,01366 | 7,48 *** |
| 2007 | 1,043 | 0,00778 | -14,10 *** | 0,752 | 0,00790 | -6,38 *** | 0,929 | 0,01109 | -12,12 *** |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las encuestas de hogares.

Nota:

*** Cambios estadísticamente significativos al 1%.

** Cambios estadísticamente significativos al 5%.

* Cambios estadísticamente significativos al 10%.

NS: Cambios estadísticamente no significativos.

■ Cuadro A.10 ■

Panamá: Indicadores del gasto público social por sectores, 1996-2007 a/
(En millones de balboas corrientes y porcentajes)

| Detalle | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Población (al 1º de julio en miles) | 2.725 | 2.780 | 2.836 | 2.892 | 2.948 | 3.004 | 3.060 | 3.116 | 3.172 | 3.228 | 3.284 | 3.340 |
| Producto interno bruto (PIB) a precios de mercado, precios corrientes (en millones de balboas) b/ | 9.322 | 10.084 | 10.932 | 11.456 | 11.621 | 11.808 | 12.272 | 12.933 | 14.179 | 15.465 | 17.134 | 19.740 |
| Gasto Total del Sector Público (en millones de balboas) | 4.442 | 4.736 | 4.992 | 4.523 | 5.208 | 5.060 | 5.587 | 5.375 | 6.931 | 5.789 | 6.400 | 7.373 |
| Gasto Total del Sector Público No Financiero (en millones de balboas) | 3.747 | 4.273 | 4.426 | 3.840 | 4.556 | 4.621 | 4.908 | ... | 4.716 | 4.977 | 5.435 | 6.220 |
| GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL | | | | | | | | | | | | |
| Gasto Público Social (GPS) c/ | 1.665,9 | 1.706,9 | 1.848,8 | 1.827,6 | 2.005,0 | 2.034,3 | 2.149,8 | 2.149,5 | 2.417,3 | 2.385,2 | 2.844,7 | 3.249,3 |
| Tasa de crecimiento del GPS (porcentaje) | | 2,5 | 8,3 | -1,1 | 9,7 | 1,5 | 5,7 | 0,0 | 12,5 | -1,3 | 19,3 | 14,2 |
| GPS/Habitante (en balboas) | 611,4 | 614,0 | 651,9 | 631,9 | 680,1 | 677,2 | 702,5 | 689,8 | 762,0 | 738,9 | 866,2 | 972,9 |
| Tasa de crecimiento del GPS (porcentaje) | | 0,4 | 6,2 | -3,1 | 7,6 | -0,4 | 3,7 | -1,8 | 10,5 | -3,0 | 17,2 | 12,3 |
| Porcentaje del PIB | 17,9 | 16,9 | 16,9 | 16,0 | 17,3 | 17,2 | 17,5 | 16,6 | 17,0 | 15,4 | 16,6 | 16,5 |
| Porcentaje del Gasto Público Total | 37,5 | 36,0 | 37,0 | 40,4 | 38,5 | 40,2 | 38,5 | 40,0 | 34,9 | 41,2 | 44,4 | 44,1 |
| Porcentaje del Gasto Público No Financiero | 44,5 | 39,9 | 41,8 | 47,6 | 44,0 | 44,0 | 43,8 | ... | 51,3 | 47,9 | 52,3 | 52,2 |
| GASTO EN EDUCACIÓN Y CULTURA | | | | | | | | | | | | |
| Gasto en Educación Pública (GEP) | 453,1 | 513,7 | 552,5 | 554,7 | 567,1 | 580,1 | 589,2 | 586,6 | 607,2 | 672,6 | 799,5 | 907,6 |
| Tasa de crecimiento (GEP) (porcentaje) | | 13,4 | 7,6 | 0,4 | 2,2 | 2,3 | 1,6 | -0,4 | 3,5 | 10,8 | 18,9 | 13,5 |
| GEP/Habitante (en balboas) | 166,3 | 184,8 | 194,8 | 191,8 | 192,4 | 193,1 | 192,5 | 188,2 | 191,4 | 208,3 | 243,5 | 271,7 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | 11,1 | 5,4 | -1,5 | 0,3 | 0,4 | -0,3 | -2,2 | 1,7 | 8,9 | 16,9 | 11,6 |
| Porcentaje del PIB | 4,9 | 5,1 | 5,1 | 4,8 | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 4,7 | 4,6 |
| Porcentaje del Gasto Público Total | 10,2 | 10,8 | 11,1 | 12,3 | 10,9 | 11,5 | 10,5 | 10,9 | 8,8 | 11,6 | 12,5 | 12,3 |
| Porcentaje del Gasto Público No Financiero | 12,1 | 12,0 | 12,5 | 14,4 | 12,4 | 12,6 | 12,0 | ... | 12,9 | 13,5 | 14,7 | 14,6 |
| Porcentaje del Gasto Público Social | 27,2 | 30,1 | 29,9 | 30,4 | 28,3 | 28,5 | 27,4 | 27,3 | 25,1 | 28,2 | 28,1 | 27,9 |
| GASTO EN SALUD PÚBLICA | | | | | | | | | | | | |
| Gasto en Salud Pública (GSP) | 584,5 | 541,5 | 627,3 | 662,5 | 704,8 | 684,2 | 798,1 | 698,4 | 806,6 | 847,7 | 901,0 | 1.035,0 |
| Tasa de crecimiento del GSP (porcentaje) | | -7,4 | 15,8 | 5,6 | 6,4 | -2,9 | 16,6 | -12,5 | 15,5 | 5,1 | 6,3 | 14,9 |
| GSP/Habitante (en balboas) | 214,5 | 194,8 | 221,2 | 229,1 | 239,1 | 227,8 | 260,8 | 224,1 | 254,3 | 262,6 | 274,4 | 309,9 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | -9,2 | 13,6 | 3,6 | 4,4 | -4,7 | 14,5 | -14,1 | 13,4 | 3,3 | 4,5 | 12,9 |
| Porcentaje del PIB | 6,3 | 5,4 | 5,7 | 5,8 | 6,1 | 5,8 | 6,5 | 5,4 | 5,7 | 5,5 | 5,3 | 5,2 |
| Porcentaje del Gasto Público Total | 13,2 | 11,4 | 12,6 | 14,6 | 13,5 | 13,5 | 14,3 | 13,0 | 11,6 | 14,6 | 14,1 | 14,0 |
| Porcentaje del Gasto Público No Financiero | 15,6 | 12,7 | 14,2 | 17,3 | 15,5 | 14,8 | 16,3 | ... | 17,1 | 17,0 | 16,6 | 16,6 |
| Porcentaje del Gasto Público Social | 35,1 | 31,7 | 33,9 | 36,3 | 35,2 | 33,6 | 37,1 | 32,5 | 33,4 | 35,5 | 31,7 | 31,9 |
| GASTO EN TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL | | | | | | | | | | | | |
| Gasto en Trab. y Seg. Social (GTYS) | 478,5 | 495,1 | 512,7 | 506,0 | 606,0 | 619,6 | 612,1 | 770,4 | 853,7 | 780,0 | 899,7 | 1.019,1 |
| Tasa de crecimiento del GTYS (porcentaje) | | 3,5 | 3,6 | -1,3 | 19,8 | 2,2 | -1,2 | 25,9 | 10,8 | -8,6 | 15,3 | 13,3 |
| GTYS/Habitante (en balboas) | 175,6 | 178,1 | 180,8 | 175,0 | 205,5 | 206,3 | 200,0 | 247,2 | 269,1 | 241,6 | 274,0 | 305,2 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | 1,4 | 1,5 | -3,2 | 17,5 | 0,3 | -3,0 | 23,6 | 8,9 | -10,2 | 13,4 | 11,4 |
| Porcentaje del PIB | 5,1 | 4,9 | 4,7 | 4,4 | 5,2 | 5,2 | 5,0 | 6,0 | 6,0 | 5,0 | 5,3 | 5,2 |
| Porcentaje del Gasto Público Total | 10,8 | 10,5 | 10,3 | 11,2 | 11,6 | 12,2 | 11,0 | 14,3 | 12,3 | 13,5 | 14,1 | 13,8 |
| Porcentaje del Gasto Público No Financiero | 12,8 | 11,6 | 11,6 | 13,2 | 13,3 | 13,4 | 12,5 | ... | 18,1 | 15,7 | 16,6 | 16,4 |
| Porcentaje del Gasto Público Social | 28,7 | 29,0 | 27,7 | 27,7 | 30,2 | 30,5 | 28,5 | 35,8 | 35,3 | 32,7 | 31,6 | 31,4 |

(Continúa)

Cuadro A.10 (Conclusión)

| Detalle | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| GASTO EN VIVIENDA | | | | | | | | | | | | |
| Gasto en Vivienda (GV) | 50,2 | 66,2 | 54,5 | 39,1 | 47,5 | 37,1 | 33,9 | 21,5 | 31,8 | 28,2 | 36,7 | 53,6 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | 31,9 | -17,7 | -28,3 | 21,6 | -22,0 | -8,5 | -36,6 | 47,8 | -11,4 | 30,2 | 46,2 |
| GV/Habitante (en balboas) | 18,4 | 23,8 | 19,2 | 13,5 | 16,1 | 12,3 | 11,1 | 6,9 | 10,0 | 8,7 | 11,2 | 16,1 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | 29,3 | -19,3 | -29,7 | 19,3 | -23,4 | -10,2 | -37,8 | 45,2 | -12,9 | 27,9 | 43,8 |
| Porcentaje del PIB | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| Porcentaje del Gasto Público Total | 1,1 | 1,4 | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,7 |
| Porcentaje del Gasto Público No Financiero | 1,3 | 1,5 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | ... | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,9 |
| Porcentaje del Gasto Público Social | 3,0 | 3,9 | 2,9 | 2,1 | 2,4 | 1,8 | 1,6 | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,6 |
| GASTO MULTISOCIAL | | | | | | | | | | | | |
| Gasto en Multisocial (GM) | 99,6 | 90,4 | 101,8 | 65,2 | 79,7 | 113,3 | 116,4 | 72,5 | 118,0 | 56,8 | 207,8 | 234,0 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | -9,3 | 12,6 | -35,9 | 22,1 | 42,3 | 2,8 | -37,7 | 62,7 | -51,9 | 265,9 | 12,6 |
| GM/Habitante (en balboas) | 36,6 | 32,5 | 35,9 | 22,6 | 27,0 | 37,7 | 38,1 | 23,3 | 37,2 | 17,6 | 63,3 | 70,1 |
| Tasa de crecimiento (porcentaje) | | -11,1 | 10,4 | -37,2 | 19,8 | 39,6 | 0,9 | -38,9 | 59,9 | -52,7 | 259,7 | 10,7 |
| Porcentaje del PIB | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,7 | 1,0 | 0,9 | 0,6 | 0,8 | 0,4 | 1,2 | 1,2 |
| Porcentaje del Gasto Público Total | 2,2 | 1,9 | 2,0 | 1,4 | 1,5 | 2,2 | 2,1 | 1,3 | 1,7 | 1,0 | 3,2 | 3,2 |
| Porcentaje del Gasto Público No Financiero | 2,7 | 2,1 | 2,3 | 1,7 | 1,7 | 2,5 | 2,4 | ... | 2,5 | 1,1 | 3,8 | 3,8 |
| Porcentaje del Gasto Público Social | 6,0 | 5,3 | 5,5 | 3,6 | 4,0 | 5,6 | 5,4 | 3,4 | 4,9 | 2,4 | 7,3 | 7,2 |

Fuente: Elaborado en el Departamento de Análisis Social de la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre la base de información proporcionada por la Dirección de Presupuesto de la Nación del MEF; Estimaciones de la Población de la República: Años 1990-2015, revisadas con respecto al Censo del Año 2000. Dirección de Estadística y Censo; y Serie histórica del PIB de la Dirección de Estadística y Censo.

a/ Los montos de Gasto Público Total y Gasto Público Social corresponden al presupuesto ejecutado para los años 1996-2007.

b/ Cifras proporcionadas por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, revisadas para los años 1996 a 2005, preliminar para 2006-2007.

c/ En el Gasto Social se excluye el financiamiento de viviendas por parte del sector financiero (Caja de Ahorros y Banco Nacional de Panamá) y por parte de la Caja de Seguro Social, debido a su carácter de recuperable.

